

Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu
www.eapn.org.pl

Wkład do alternatywnych raportów o tym, jak Polska przestrzega Konwencji Praw Dziecka i Konwencji Praw Osób niepełnosprawnych w obszarze zabezpieczenia odpowiedniego poziomu życia i pomocy w razie ubóstwa

Ubóstwo dzieci i osób z niepełnosprawnościami

**Wersja ostateczna
12 listopada 2014**

Konwencja Praw Dzieci

Artykuł 23

Pkt. 1. Państwa-Strony uznają, że dziecko psychicznie lub fizycznie niepełnosprawne powinno mieć zapewnioną pełnię normalnego życia w warunkach honorujących jego godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa.

Artykuł 27

Pkt 1. Państwa-Strony uznają prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu.

Wstęp

Od końca lat 90. i początku XXI wieku sytuacja dzieci w Polsce znacznie poprawiła się. Może to jednak oznaczać, że jest ona dużo lepsza głównie w tych rodzinach, które są lepiej sytuowane i bardziej zasobne w różnego rodzaju kapitały. Nawet jeżeli większości dzieci jest obecnie lepiej niż ich rówieśnikom 10-15 lat temu, to dla oceny zmian trzeba porównywać w czasie sytuację dzieci ubogich i bardzo ubogich. Dla organizacji działających na rzecz dzieci nie liczy się tylko to, że większości jest lepiej, równie ważne jest pytanie, jak zmieniła się skala i sytuacja tych w najgorszym położeniu. Z tego względu informacje o ubóstwie dzieci są jednymi z kluczowych, które powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie realizacji praw dziecka w Polsce.

Brak monitorowania ubóstwa dzieci na podstawie statystyki publicznej

Podjęcie decyzji dotyczących poprawy realizacji praw dzieci poprzez zmniejszenie ich ubóstwa wymaga odpowiedniej ilości i jakości danych. W Polsce systematycznie prowadzone są badania budżetów gospodarstw domowych oraz (po wejściu do UE) ich dochodów i warunków życia. Prezentacja wyników tych badań dotyczących ubóstwa pozostawia jednak wiele do życzenia, jeżeli chodzi o dzieci. Dominuje podejście skoncentrowane na rodzinie, którą utożsamia się z ekonomiczną kategorią gospodarstwa domowego. Brakuje szczegółowej prezentacji wskaźników oraz pogłębionych analiz skupionych tylko na dzieciach. W corocznej publikacji Głównego Urzędu Statystycznego na temat ubóstwa wyłącznie dzieciom poświęcony jest zaledwie jeden akapit. Zawiera on stwierdzenie, że jest to grupa najbardziej narażona na ubóstwo. Mimo tego liczba zaprezentowanych wskaźników z podziałem na wiek jest minimalna (stopa ubóstwa według trzech progów dla wieku 0-17). Takie ujęcie powoduje, iż dziecko ze swymi specyficznymi potrzebami umyka ze statystyk ubóstwa oraz uniemożliwia systematyczny monitoring tego zjawiska w Polsce.

Dzieci grupą najbardziej narażoną na ubóstwo

Na podstawie skąpych danych oficjalnych można stwierdzić, że dzieci doświadczają ubóstwa w większym stopniu niż inne grupy wiekowe. Dotyczy to ubóstwa relatywnego, jak i ubóstwa absolutnego (według minimum egzystencji, nazywanego w Polsce progiem „ubóstwa skrajnego”). Stopa ubóstwa dla dzieci w wieku 0-17 lat jest wyższa niż analogiczny wskaźnik dla grup wiekowych 18-64 i 65+. W latach 2011-2013 wynosiła ona w przypadku ubóstwa relatywnego 23-22%, a ubóstwa absolutnego 10%. Dla pozostałych grup wiekowych było to 16% (18-64) i 10-11% (65+) oraz dla ubóstwa absolutnego odpowiednio 6-7% i 4% (GUS).

Odsetek dzieci w społeczeństwie polskim zmniejsza się i wynosi w ostatnich latach 19-18%. Odsetek dzieci ubogich w ludności ubogiej był wyższy i wynosił 27-24%. W przypadku pozostałych grup wiekowych zależność jest odwrotna. Ubodzy w wieku 18-64 i 65+ stanowią mniejszy odsetek w populacji ubogich niż wynosi udział tych grup wiekowych w całej populacji, np. w 2011 r. było to 68% w ludności ogółem do 66% ubogich absolutnie (18-64) oraz odpowiednio 14% do 4% (65+).

W liczbach bezwzględnych dzieci ubogich relatywnie było w ostatnich latach ponad 1,5 miliona. Liczba ta zmniejsza się nieznacznie. Bardzo niepokojący jest wzrost liczby dzieci w ubóstwie absolutnym z 583 tys. w r. 2010 do 710 tys. w 2013 r.

Jeżeli chodzi zagrożenie ubóstwem relatywnym poszczególnych grup wiekowych dzieci, to najbardziej zagrożone były dzieci w wieku od 12 do 17 lat. Ubóstwo relatywne w tej grupie wynosiło w ostatnich latach 25-27% (Eurostat), w porównaniu z ubóstwem dzieci młodszych (0-5) na poziomie 20-23%, oraz nieco starszych (6-11) 21-22%.

Dzieci w rodzinach wielodzietnych i niepełnych oraz dzieci z niepełnosprawnościami są bardziej zagrożone ubóstwem

Oficjalnie publikowane dane dotyczące ubóstwa pozwalają stwierdzić, że większe zagrożenie ubóstwem występuje w rodzinach wielodzietnych (liczba dzieci 3+, a w szczególności 4+) w porównaniu z pozostałymi typami rodzin. W ostatnich latach ubóstwo relatywne wynosiło w grupie wielodzietnych (4+) małżeństw 47%, a absolutne 24-22%. Dla małżeństw z jednym dzieckiem było to odpowiednio 7-8% i 2%, a dla tych z dwojgiem dzieci 14-12% oraz 4-5%.

Liczba rodzin (nie tylko małżeństw) wielodzietnych z 3 i więcej dzieci (do lat 24 na utrzymaniu) stanowiła w 2011 r. 11% wszystkich rodzin z dziećmi, a z 4 i więcej dzieci 3% (NSP, 2011). Dzieci wychowujących się w rodzinach 3+ było 2,1 miliona (24% dzieci na utrzymaniu do lat 24), a 4+ ponad 707 tys. co stanowiło 8% wszystkich dzieci w rodzinach. Pośrednio szacując liczbę dzieci ubogich relatywnie w rodzinach wielodzietnych typu para z 3 dzieci było ich 312 tys., a w ubóstwie absolutnym 126 tys. Szacunki dla małżeństw z 4+ dzieci to odpowiednio 288 tys. oraz 146 tys.

Mimo tego, że małżeństwa z jednym lub dwojgiem dzieci są mniej narażone na ubóstwo relatywne lub absolutne, to w liczbach bezwzględnych doświadcza tam takiej sytuacji więcej dzieci niż w małżeństwach wielodzietnych z czwórką i więcej dzieci. Jest tak dlatego, że w tego typu rodzinach było na utrzymaniu 76% wszystkich dzieci. Szacunek liczby ubogich relatywnie dzieci w małżeństwach z jednym lub dwojgą dzieci wskazuje na 579 tys. dzieci, a ubogich absolutnie około 201 tys. (2011).

Rodziny niepełne z dziećmi są bardziej zagrożone ubóstwem niż małżeństwa z 1 lub dwojgiem dzieci, ale mniej niż rodziny wielodzietne. Ubóstwo relatywne dla tej grupy wynosiło w ostatnich latach 18-20%, a absolutne 7-8%. Dzieci w rodzinach niepełnych było na początku tej dekady około 1,8 miliona, co stanowiło 20% wszystkich dzieci w rodzinach (do 24 roku życia na utrzymaniu). Przybliżony szacunek liczby dzieci ubogich w tego typu rodzinach to około 348 tys. ubogich relatywnie i 131 tys. dzieci ubogich absolutnie.

O ubóstwie dzieci z niepełnosprawnościami (w 2011 r. około 333 tys. osób w wieku 0-24 lata było niepełnosprawnych prawnie lub biologicznie) możemy się jedynie dowiedzieć z informacji na temat ubóstwa rodzin, które mają w składzie takie dzieci (GUS). Ubóstwo relatywne wszystkich osób w takich rodzinach w 2008 r. wynosiło 23,2%, a absolutne 7,5%, a w 2013 r. odpowiednio 25,8% i 11,5%. Widać więc trend wzrostowy oraz to, że były to wskaźniki znacząco wyższe niż te w gospodarstwach bez osób niepełnosprawnych, w tym też dzieci z niepełnosprawnościami (dla porównania odpowiednio w 2008 r. 5,1% i 16,3%, a w 2013 r. 6,4% i 14,6%).

Zbyt niskie wydatki o zaburzonej strukturze i zbyt niskie zasiłki rodzinne i dodatki do nich

W porównaniu z krajami na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego polskie wydatki społeczne na świadczenia i usługi dla rodzin i dzieci są bardzo niskie. W 2009 r. było to 1,1% PKB, gdy w Czechach 1,8%, w Słowacji 2%, na Węgrzech 3,6%. Jeszcze większe różnice znajdziemy, gdy porównamy odsetek wydatków społecznych na rodzinę w wydatkach rządu ogółem. W Polsce było to 2,4%, w Czechach 4,1%, w Słowacji 4,9%, na Węgrzech 7% (OECD). Ponadto w Polsce udział wydatków na świadczenia pieniężne w wydatkach rządowych ogółem wnosił 1,7%, a wydatków na usługi 0,7%. W Czechach było odwrotnie 2,8% do 3,9%, na Słowacji i na Węgrzech struktura wydatków była podobna do tej w Polsce.

Świadczenia rodzinne w Polsce to głównie zasiłki rodzinne i dodatki do nich. Uprawnienie do nich wymaga przede wszystkim spełnienia kryterium dochodowego, które jest nieco wyższe od kryteriów stosowanych w pomocy społecznej. Dodatkowo podwyższa się je jeżeli w rodzinie są dzieci z niepełnosprawnościami. Obecnie są to kwoty miesięcznie na osobę w rodzinie 539 zł i 623 zł w przypadku dziecka z niepełnosprawnością. Są one tylko nieco wyższe od minimum egzystencji (średnio na osobę w rodzinach z dziećmi w 2013 r. 465 zł). Pierwsza kwota jest wyższa tylko o 15%, a druga o 33% od średniego rodzinnego minimum egzystencji. Obie są niższe niż średnie rodzinne minimum socjalne, czyli minimalny poziom życia uwzględniający też potrzeby związane z uczestnictwem w społeczeństwie (869 zł) odpowiednio o 38% i 28%. W ciągu lat 2006-2012 kwoty kryterium nie były waloryzowane, a więc ich realna wartość zmniejszyła się. Był to jeden z powodów znacznego ograniczenia liczby dzieci uprawnionych do zasiłków rodzinnych.

Biorąc pod uwagę standard minimum egzystencji potrzeby dzieci młodszych wyceniane były w 2013 r. miesięcznie na 407 zł, a dziecka starszego na 531 zł. W standardzie minimum socjalnego są to kwoty odpowiednio 855 zł i 1016 zł. (IPiSS). Zasiłki na dziecko młodsze (0-5 lat) wynosiły w tym czasie 77 zł i na dziecko starsze (6-18 lat) 106 zł. Pierwszy to 19% utrzymania dziecka młodszego na poziomie minimum egzystencji, a drugi 20% kosztu utrzymania dziecka starszego na tym poziomie. W odniesieniu do standardu minimum socjalnego dla dzieci jest to odpowiednio 9% i 10%.

W obu standardach nie uwzględnia się zwiększonych potrzeb typowych i specyficznych potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami, a więc nie wiadomo ile wynoszą koszty ich życia. Można jednak założyć, że są one większe od tych podanych wyżej. Dzieci z niepełnosprawnościami i potrzebami opiekuńczymi otrzymują dodatek rehabilitacyjny do zasiłku rodzinnego: dziecko młodsze (0-5) 60 zł, a dziecko starsze (6-24) 80 zł (od 2006 r. w tej wysokości, czyli realnie jest to obecnie o co najmniej 20 zł mniej). Jeżeli dziecko wymaga stałej opieki z powodu niepełnosprawności jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego w wysokości 153 zł (brak waloryzacji od 2006 r., jego realna wartość wynosi obecnie około 123 zł). Biorąc pod uwagę tylko dzieci z niepełnosprawnością, młodsze dziecko otrzymuje 137 zł, a starsze 186 zł. Zakładając bardzo ostrożnie, że potrzeby dzieci z niepełnosprawnościami (bez konieczności stałej opieki) są wyższe o 16% (o tyle wyższe jest kryterium dla rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami), wówczas zasiłki te stanowią 29% (dla dzieci młodszych) i 30% (dla dzieci starszych) dziecięcego minimum egzystencji oraz odpowiednio 14% i 16% dziecięcego minimum socjalnego.

Do zasiłku rodzinnego przysługuje dodatek dla dzieci z tytułu wychowywania się w rodzinie wielodzietnej w wysokości 80 zł. Nie był on podwyższany od 2006 r. a więc jego realna wartość zmniejszyła się i wynosi obecnie około 64 zł. Wprowadzona w 2014 r. rządowa Karta Dużej Rodziny (zniżki proponowane dobrowolnie przez publicznych lub prywatnych partnerów dla większości rodzin z 3 i więcej dzieci na utrzymaniu) nie może być jedyną odpowiedzią na ubóstwo rodzin wielodzietnych. Zmiany zapowiedziane w 2014 r. polegające na tym, aby rodziny nie mogące skorzystać z ulg podatkowych z powodu zbyt niskich dochodów dostawały wypłatę z systemu podatkowego i żeby w związku z tym ograniczyć stopę wycofywania świadczeń po przekroczeniu kryterium dochodowego

(zmniejszenie o kwotę przekroczenia) zmierzają w dobrym kierunku, ale nie są wystarczające. W tym samym roku zapowiedziano również świadczenie analogiczne do urlopowego dla przynajmniej niektórych matek, które nie mają prawa do płatnego urlopu macierzyńskiego. Szczegóły tego ostatniego rozwiązania nie są znane, ale również wymaga ono skoordynowania z nowymi ulgami na dzieci i świadczeniami rodzinnymi.

Rekomendacje

Ograniczanie ubóstwa relatywnego i w szczególności absolutnego dzieci powinno być priorytetem rządu. Powinno znaleźć to wyraz w konkretnych zobowiązaniach w postaci redukcji wskaźników ubóstwa dzieci do 2020 r. Proponujemy, aby w Krajowym Programie Reform oraz w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu do głównego celu ograniczania liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczonych o 1,5 miliona dodać cele dotyczące ubóstwa dzieci: zmniejszenie liczby dzieci doświadczających ubóstwa relatywnego z 1,5 miliona w 2013 do 750 tys. w 2020 r. oraz dzieci w ubóstwie absolutnym: z 710 tys. w 2013 do 355 tys. w 2020.

W celu monitoringu postępów na drodze do osiągnięcia tych celów należy zasadniczo poprawić jakość informacji upublicznianych przez GUS na temat ubóstwa dzieci. W szczególności należy przedstawiać ubóstwo w liczbach względnych i bezwzględnych według najważniejszych cech dzieci: wieku, płci, miejsca zamieszkania, typu rodziny, niepełnosprawności. Ważne też, aby przedstawiać ubóstwo dzieci bez uwzględnienia świadczeń rodzinnych i z ich uwzględnieniem.

Standardy minimalnego poziomu życia w postaci minimum egzystencji i minimum socjalnego powinny uwzględniać potrzeby dzieci z niepełnosprawnościami nie wymagających i wymagających stałej opieki (dzieci niezdolne do samodzielnej egzystencji).

Kryteria dochodowe decydujące o dostępie do zasiłków rodzinnych powinny być systematycznie podwyższane, aby udostępniać tę pomoc coraz większej liczbie rodzin (docelowo wyłączone powinny być tylko zamożne rodziny). Zasiłki rodzinne powinny być systematycznie podwyższane, aby stanowiły co najmniej 50% dziecięcego minimum egzystencji, z uwzględnieniem zwiększonych potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami.

Dodatek do zasiłku rodzinnego dla dzieci w rodzinach wielodzietnych powinien być zwiększony. Należy uwzględnić spadek jego realnej wartości (obecnie powinien on wynosić 100 zł), ale również to, że nie chroni on odpowiednio rodzin wielodzietnych przed zwiększonym ryzykiem ubóstwa.

Dodatek do zasiłku rodzinnego dla dzieci niepełnosprawnych powinien być zwiększony. Podobnie, należy uwzględnić spadek jego realnej wartości oraz to, że nie chroni on odpowiednio dzieci z niepełnosprawnościami przed zwiększonym ryzykiem ubóstwa. Podobnie należy uczynić w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego.

Wprowadzenie zapowiedzianych zwrotów z systemu podatkowego (powiązanych z ulgą na dzieci) dla rodzin o niskich dochodach (z zapewnieniem, że zwiększony w ten sposób dochód nie ograniczy innych świadczeń) oraz świadczeń analogicznych do świadczeń urlopowych w systemie pracowniczym dla matek znajdujących się poza nim (np. bezrobotnych, bez umów kodeksowych, rolniczek) z uwzględnieniem wpływu tych zmian na świadczenia rodzinne (podniesienie progów, zmniejszenie stopy wycofywania świadczeń).

Wykorzystana literatura i bazy danych

Eurostat Database 2014,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Eurostat 2012, *Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators*.

GUS 2014, *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r.*

MPiPS 2013, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013) i Badania socjodemograficznego (Aneks)*.

Szarfenberg, R. 2014, *Ubóstwo dzieci w Polsce*, Prezentacja przygotowana na konferencję prasową UNICEF Polska z okazji wydania raportu „Dzieci recesji. Wpływ kryzysu gospodarczego na warunki i jakość życia dzieci w krajach wysokorozwiniętych”, 28 października: http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/10/ubostwo_dzieci_pl.pdf

Szarfenberg, R. 2012, *Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia / integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa*, MRR.

Szukielójć-Bieńkuńska, A., 2009, *Ubóstwo w Polsce. Zasięg i społeczne zróżnicowanie*, w: *Księga ubogich*, RPO 2009.

Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych

Artykuł 28 - Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna

Pkt 2. c. Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom żyjącym w warunkach ubóstwa dostępu do pomocy rządowej obejmującej koszty ponoszone w związku z niepełnosprawnością, w tym do stosownych szkoleń, poradnictwa, pomocy finansowej oraz opieki zastępczej.

Zagrożenie ubóstwem osób z niepełnosprawnościami

Osoby z niepełnosprawnościami niezależnie od wieku ze względu na mniej lub bardziej ograniczoną sprawność organizmu mają większe potrzeby podstawowe (m.in. związane z rehabilitacją, z opieką). Z kolei osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym mają mniejsze możliwości finansowania zaspokojenia tych i innych potrzeb podstawowych poprzez dochody z własnej pracy. Te dwa fakty decydują o zwiększonym ryzyku ubóstwa wieloosobowych gospodarstw domowych z takimi osobami lub też jednoosobowych gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami.

Polska podobnie jak inne kraje rozwinięte ma rozbudowany system zabezpieczenia społecznego, który w części ubezpieczeniowej uwzględnia ryzyko całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz przewiduje rekompensowanie utraconych zarobków w związku z jego wystąpieniem (renta z tytułu niezdolności do pracy). System ten ma wbudowane zabezpieczenie przed zbyt niskim wymiarem świadczenia ubezpieczeniowego w postaci regulacji ustalającej, że żadna renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy nie powinna być niższa niż świadczenia minimalne (niższe w przypadku renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy).

Ponadto uwzględniono również dwie dodatkowe sytuacje. Pierwsza wynika z możliwości nabycia niepełnosprawności w dzieciństwie, co uniemożliwia lub znacznie utrudnia uzyskanie uprawnień ubezpieczeniowych do renty z tytułu niezdolności do pracy - renty socjalna. Druga wynika z możliwości doświadczania ubóstwa finansowego przez osoby z niepełnosprawnościami mimo istnienia ubezpieczenia rentowego (z określeniem poziomu minimalnego) i renty socjalnej - zasiłek okresowy i stały z pomocy społecznej.

W przypadku rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami ich większe potrzeby uwzględnione są poprzez dodatki do zasiłku rodzinnego (te są co do zasady tylko dla rodzin ubogich). Ponadto w sytuacji, gdy dzieci z niepełnosprawnościami są niesamodzielne i wymagają stałej opieki przewidziano też odrębne świadczenie dla rodzica, a mianowicie świadczenie pielęgnacyjne.

System ten powinien w pełni zabezpieczyć osoby z niepełnosprawnościami oraz rodziny z takimi osobami przed sytuacją ubóstwa finansowego, co jednak w Polsce nie ma miejsca. Gospodarstwa z osobami dorosłymi i/lub dziećmi z niepełnosprawnościami są bardziej zagrożone ubóstwem skrajnym niż gospodarstwa bez takich osób. Jest to jeden z przejawów szerszej porażki systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, który nie chroni w pełni rodzin przed ubóstwem skrajnym.

Postępy i sukcesy?

Trudno stwierdzić jakie sukcesy i postępy Polska poczyniła w ograniczaniu ubóstwa osób z niepełnosprawnościami, gdyż polski rząd nigdy bezpośrednio nie ustanowił celu w tym zakresie. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych z 1997 r. w interesującym nas obszarze ustanawia prawo do „zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów

wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym”. Monitoring tego, jak to prawo jest realizowane w praktyce (coroczne informacje rządu przedstawiane w parlamencie) nie uwzględnia wskaźników zagrożenia ubóstwem osób z niepełnosprawnościami. Koncentruje się on przede wszystkim na przedstawianiu informacji o świadczeniach z pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych oraz rozwiązaniach w systemie podatkowym. Nie jest jasne dlaczego nie ma w tej części raportów rządowych informacji o rentach z tytułu niezdolności do pracy, jako głównego świadczenia z zabezpieczenia społecznego dla osób z niepełnosprawnościami, mającego też funkcję ograniczania ubóstwa (renta minimalna).

Informacje o tym, ile osób z niepełnosprawnościami lub rodzin mających takie osoby w swoim składzie otrzymuje wsparcie dochodowe z takiego czy innego tytułu nie mówi wiele o tym, czy i w jakim zakresie wsparcie to przyczynia się do ograniczenia ubóstwa związanego z niepełnosprawnością. Ponadto w krytyce obecnego systemu wsparcia pieniężnego dla osób z niepełnosprawnościami wskazuje się na istnienie tzw. pułapki rentowej lub świadczeniowej (Waszkielewicz 2012, FIRR 2011). Ma ona polegać na tym, że uzyskanie i utrzymanie stałego dochodu z tytułu świadczeń pieniężnych przewidzianych dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów bardziej się opłaca niż podejmowanie pracy.

W jednym przypadku konflikt między pracą a świadczeniem jest ewidentny i wynika z konstrukcji kryteriów uprawniających. Nie dotyczy to samych osób z niepełnosprawnościami, ale świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów tych osób (w tym dzieci) ze zwiększonymi potrzebami opiekuńczymi (kategoria prawna: niezdolność do samodzielnej egzystencji). Jednym z warunków jego przyznania jest rezygnacja opiekuna z pracy. Z przyczyn formalnych więc opiekun nie może łączyć pracy z tym świadczeniem. W tym obszarze podjęto wiele działań reformatorskich w ostatnich latach. Nie były one jednak powodowane intencją umożliwienia łączenia pracy i opieki nad osobami niesamodzielnymi w celu zwiększenia ochrony gospodarstw domowych tych osób przed ubóstwem. W wyniku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r. zniesiono kryterium dochodowe dla świadczeń pielęgnacyjnych co spowodowało przyrost liczby osób uprawnionych. W następnym kroku częściowo przywrócono kryterium dochodowe dla opiekunów dorosłych osób niesamodzielnych (specjalny zasiłek opiekuńczy), co spowodowało wykluczenie części opiekunów z kręgu świadczeniobiorców oraz ich protesty i kolejne orzeczenie TK. Aby naprawić ten problem wprowadzono świadczenie dla tych opiekunów, którzy utracili świadczenie opiekuńcze w wyniku poprzednich zmian (zasiłek dla opiekuna). Przy okazji znacznie zwiększono świadczenia pielęgnacyjne dla opiekunów dzieci z niepełnosprawnościami, ale nadal wykluczające opiekuna ze świata pracy (postulat uzawodowienia opieki, czyli traktowanie opieki jak pracy, za którą będzie płać państwo – docelowo świadczenie pielęgnacyjne w tym przypadku na poziomie płacy minimalnej).

Świadczenia pielęgnacyjne to jednak tylko jeden z elementów w systemie świadczeń rodzinnych. Drugim typem świadczenia opiekuńczego jest zasiłek pielęgnacyjny wypłacany osobom z niepełnosprawnościami, który od dawna pozostaje na tym samym poziomie 153 zł. Z jednej więc strony mamy kolejne działania nastawione na zwiększanie świadczeń dla opiekunów przy całkowitym zaniedbaniu świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami wymagającymi stałej opieki.

Do świadczeń rodzinnych (na nowo zorganizowanych w 2003 r. poprzez ustawę o świadczeniach rodzinnych) należą przede wszystkim zasiłki rodzinne i dodatki do nich. Są one w większości selektywne, a więc tylko dla uboższych rodzin – z kryterium dochodowym (próg wsparcia rodziny), które jest wyższe dla rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami (623 zł na osobę od 2012 r., od listopada 2014 ma wynieść 664 zł). Ponadto jeden z dodatków wypłacany jest w związku z potrzebami rehabilitacyjnymi dzieci (60 zł miesięcznie na dziecko do lat 5, 80 zł na dzieci w wieku 6-24 lata), a kilka dodatków w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami jest wyższych (z tytułu samotnego wychowywania dziecka – 250 zł oraz z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania

– 90 zł miesięcznie). Ze świadczeń tego typu korzystało w 2009 r. 183,5 tys. (z tego bez dochodu lub z bardzo niskim dochodem miesięcznym do 100 zł było 20%), a w 2012 146,3 tys. rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi. Wypadanie rodzin z systemu było spowodowane między innymi niepodnoszeniem kryteriów dochodowych przez 6 lat. Łączenie zasiłków rodzinnych z pracą jest możliwe, ale pod warunkiem nieprzekroczenia kryterium dochodowego (zwiększonego o kwotę najniższego zasiłku rodzinnego, jeżeli zasiłek przysługiwał w poprzednim okresie). Zasiłki rodzinne i dodatki do nich mają charakter kwotowy, więc po przekroczeniu progów rodziny tracą całe wynikające stąd wsparcie dochodowe, co może część rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami zniechęcać do zwiększania dochodu z pracy (ze względu na dodatki i zwiększenia dodatków dochód utracony jest większy niż w przypadku innych rodzin). W gospodarstwach domowych z dwojgiem dorosłych może zniechęcać to przede wszystkim kobiety do podejmowania pracy.

Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, a więc renty z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz rentę socjalną można łączyć z dochodami z pracy, ale z ograniczeniami. W przypadku renty socjalnej znacznie je zmniejszono po podniesieniu progu zarobków z 30% do 70% przeciętnej płacy (od 2012 r.). Próba zniesienia jakichkolwiek ograniczeń w tym względzie (przy okazji głębszej reformy tego systemu) nie udała się. Ustawa zawierająca takie rozwiązania została zawetowana przez Prezydenta w 2008 r. Nie zmniejszała ona jednak podstawowej bariery w podejmowaniu aktywności zawodowej, czyli niepewności co do zmiany orzeczenia po podjęciu aktywności zawodowej w szczególności na otwartym rynku pracy.

Reforma systemu rentowego uznawana jest za konieczną ze względu na przeprowadzoną już reformę ubezpieczenia emerytalnego, a nie dlatego, że renciści są bardziej zagrożeni ubóstwem w porównaniu z emerytami (co wynika z porównania stóp ubóstwa dla gospodarstw utrzymujących się z tych źródeł). Bez tej reformy, świadczenia rentowe będą coraz wyższe w stosunku do emerytur.

W 2013 r. 32,8% osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymywało świadczenie w wysokości od 500 do 900 zł (w przedziale od 500 do 700 są wyłącznie renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy), przy czym nie dotyczy to osób z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy i do samodzielnej egzystencji, w tym przypadku 59% pobierało świadczenia w najniższej wysokości od 1000 do 1200 zł (ZUS 2013).

Osoby z niepełnosprawnościami całkowicie niezdolne do pracy, których gospodarstwa domowe mają dochody niższe niż kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej mogą ubiegać się o zasiłki pieniężne określone w tej ustawie. W 2009 r. 55,7 tys. takich osób otrzymywało zasiłki okresowe, a 184,2 tys. zasiłki stałe (niemniej w tej liczbie są też osoby całkowicie niezdolne do pracy ze względu na wiek), w 2012 r. tych pierwszych było 47,2 tys., a drugich 197,8 tys. W tym też roku na jednego niepełnosprawnego świadczeniobiorcę zasiłku okresowego przypadało 66 zł miesięcznie (dla porównania w roku 2009 było to 69,5 zł), a zasiłku stałego 300 zł (w 2009 r. było to 281 zł.) [sprawozdania rządu z wykonywania Karty za 2009 i 2012 r., MPiPS-03 2010].

W założeniach do zmiany ustawy o pomocy społecznej z 2013 r. uznano, że osoby starsze i niepełnosprawne „wymagają szczególnej ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną”. Jedną z proponowanych zmian jest zapowiedź wyznaczania wysokości nowego zasiłku socjalnego bez uwzględniania dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, co w praktyce oznaczać będzie wyższe świadczenia o te sumy dla osób z niepełnosprawnościami, które otrzymują te świadczenia.

Dane statystyczne i wyniki badań

Przytoczmy najpierw wyniki badań budżetów gospodarstw domowych porównujących gospodarstwa domowe z osobami z niepełnosprawnościami z gospodarstwami bez takich osób. Systematycznie

stwierdzane są różnice między tymi typami gospodarstw domowych na niekorzyść tych z osobami z niepełnosprawnościami pod względem miesięcznego rozporządzalnego dochodu, wydatków oraz wyposażenia w dobra trwałego użytku w tym zaawansowane technologicznie (GUS 2014). Przeciętne miesięczne dochody rozporządzalne gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z dochodami gospodarstw bez takich osób były mniejsze o 240 zł w 2009 r. i o 280 zł w 2013 r. W przypadku przeciętnych wydatków miesięcznych były mniejsze odpowiednio o 180 zł i o 189 zł. Wynika stąd, że różnice w poziomie życia mierzonym dochodami i wydatkami w ciągu tych kilku ostatnich lat utrzymują się na podobnym poziomie i w niewielkim stopniu, ale zwiększają się.

W Polsce nie prowadzi się systematycznego monitoringu ubóstwa osób z niepełnosprawnościami. Jest to jednak jedna z kategorii uwzględniana w prezentowaniu wyników badań budżetów gospodarstw domowych w postaci wskaźników statystycznych ubóstwa. Są one obliczane na podstawie zastosowania różnych granic ubóstwa. Żadna z nich nie uwzględnia specyficznych potrzeb gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi. W szczególności dotyczy to linii minimum egzystencji, które obliczane jest dla kilku typów rodzin pracowniczych i emeryckich bez uwzględnienia potrzeb specyficznych dla osób z niepełnosprawnościami. Na podstawie podobnej metodologii proponowane są progi uprawniające do pomocy społecznej (próg interwencji socjalnej) i do świadczeń rodzinnych (próg wsparcia rodziny). Tylko w przypadku tego drugiego przewidziano wyższą wartość w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym. Ten próg nie jest jednak uznawany za oficjalną linię ubóstwa i nie jest uwzględniany w badaniach ubóstwa.

Biorąc pod uwagę to, że ani minimum egzystencji, ani też próg interwencji socjalnej nie biorą pod uwagę potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wprowadzenie tych potrzeb spowodowałoby podniesienie granicy ubóstwa, a tym samym zaliczenie większej liczby rodzin z osobami z niepełnosprawnościami do ubogich, wzrosłyby więc również wskaźniki statystyczne ubóstwa. Trzeba pamiętać o tym, gdy przedstawiane są informacje statystyczne na temat ubóstwa. Są one więc zaniżone. Mimo tego wskaźniki statystyczne ubóstwa, np. stopa ubóstwa są wyższe dla gospodarstw domowych z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z gospodarstwami bez takich osób.

Różnica między wskaźnikami obliczonymi według granicy minimum egzystencji dla obu grup zwiększa się od 2009 r. Wtedy stopa ubóstwa skrajnego dla gospodarstw z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (7,6%) była wyższa od stopy ubóstwa dla gospodarstw bez takich osób (5,1%) o 2,5 punktu procentowego, a w 2013 r. różnica ta była już prawie dwukrotnie większa i wzrosła do 4,4 (10,8% do 6,4%). Zwiększenie tej różnicy związane było z szybszym wzrostem ubóstwa skrajnego w rodzinach z co najmniej jedną osobą z niepełnosprawnościami w porównaniu z rodzinami bez takich osób.

Jeżeli porównamy stopy ubóstwa skrajnego dla wszystkich gospodarstw domowych z tymi, w których jest co najmniej jedno dziecko z niepełnosprawnością to wówczas różnice są wyższe, ale trend jest malejący. W 2009 r. różnica między tym wskaźnikiem dla rodzin z co najmniej jednym dzieckiem niepełnosprawnym (11,8%) a policzonym dla ogółu (5,7%) wynosiła 6,1 punktu procentowego, w 2013 r. zmniejszyła się ona do 4,1 punktu procentowego (11,5% do 7,4%). Zmniejszenie tej różnicy miało miejsce nie ze względu na znaczący spadek ubóstwa skrajnego rodzin z co najmniej jednym dzieckiem z niepełnosprawnościami, ale z powodu wzrostu wskaźnika dla ogółu gospodarstw domowych.

W komunikatach z analizy ubóstwa na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych jeszcze jedna informacja dotyczy osób z niepełnosprawnościami, a mianowicie poziom ubóstwa w zależności od głównego źródła utrzymania. Jedną z kategorii analizy są gospodarstwa domowe utrzymujące się głównie z renty (zapewne w większości były to renty z tytułu niezdolności do pracy, ale trzeba pamiętać, że jest też kilka innych świadczeń o nazwie „renta”, w tym też renty nie mające wiele

wspólnego z niepełnosprawnością, np. renty rodzinne). Można więc porównywać poziom ubóstwa gospodarstw domowych rencistów z poziomem ubóstwa gospodarstw ogółem i utrzymujących się z innych źródeł.

Ubóstwo skrajne gospodarstw domowych rencistów jest wyższe niż w przypadku ubóstwa tego rodzaju ogółem. W 2009 r. różnica między stopą ubóstwa dla gospodarstw rencistów (11,2%) a tym samym wskaźnikiem dla gospodarstw ogółem (5,7%) wynosiła 5,5 punktu procentowego. Cztery lata później jej poziom był podobny i wynosił 5,8 (13,2% do 7,4%). Oba wskaźniki między tymi latami wrosły w podobnej skali. Zmienność poziomu ubóstwa w tym okresie dla gospodarstw domowych rencistów była jednak dużo większa, np. w roku 2010 stopa ubóstwa skrajnego dla tych gospodarstw zmniejszyła się do 9,6%, aby w 2011 wzrosnąć do 13%.

Wychodząc poza miary dochodowo-wydatkowe ubóstwa w metodologii UE uwzględnia się również koncepcję deprivacji materialnej oraz badanie jej poprzez deklaracje przedstawicieli gospodarstw domowych. W jednej z takich analiz na podstawie danych z 2009 r. stwierdzono, że dla kilku potrzeb wskaźnik deprivacji materialnej dla osób z niepełnosprawnościami jest wyższy niż ten dla osób bez niepełnosprawności.

Brak możliwości pokrycia nagłych i nieoczekiwanych wydatków zgłaszało 60,6% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami i 46,3% gospodarstw bez takich osób. Na pytanie o to, czy stać gospodarstwo domowe na wyjazd wakacyjny poza miejsce zamieszkania na tydzień, 73% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami odpowiadała, że je nie stać, w porównaniu z 57% gospodarstw bez takich osób. Niezdolność do wiązania końca z końcem zgłaszało 47,3% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z 31% gospodarstw bez takich osób. Z kolei niemożność ogrzania domu lub mieszkania zgłaszało 23,1% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z 14,5% gospodarstw bez takich osób. Nawet w przypadku możliwości zjedzenia co drugi dzień posiłku mięsnego różnica wynosiła prawie 10 punktów procentowych: 24,1% do 15,1% (Zaidi 2011).

Z analiz wskaźników statystycznych wyłania się dość klarowny obraz, że niższym poziomem życia, ubóstwem skrajnym oraz deprivacją materialną bardziej zagrożone są gospodarstwa domowe prowadzone przez osoby z niepełnosprawnościami lub też mające w składzie takie osoby. System zabezpieczenia społecznego nie zrekompensował czynników, które sprawiają, że osoby z niepełnosprawnościami są bardziej narażone na ubóstwo skrajne i deprivację materialną podstawowych potrzeb.

Najważniejsze rekomendacje

Zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego uwzględniające szczególne położenie osób z niepełnosprawnościami zostały zaproponowane przez stronę społeczną w raporcie RPO w kontekście realizacji w Polsce Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych (Waszkielewicz, 2012) oraz w procesie realizacji w Polsce Strategii Europa 2020 UE (Waszkielewicz 2013, 2014). Koncentrowały się one w szczególności na takim zaprojektowaniu tego systemu, aby z jednej strony zapewnić rekompensowanie osobom z niepełnosprawnościami i rodzinom z takimi osobami wyższe koszty utrzymania, a z drugiej usunąć lub znacznie zmniejszyć bariery w podejmowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym zatrudnienia na otwartym rynku pracy (przeciwdziałania pułapce świadczeniowej związanej głównie z niepewnością orzecznictwa).

Pomijając pełny zestaw rekomendacji w tym zakresie, tu skupimy się wyłącznie na świadczeniach rodzinnych i wsparciu dochodowym ostatniej szansy, którym jest pieniężna pomoc społeczna. Nie da się wykluczyć, że nawet zreformowany rynek pracy bardziej przyjazny dla osób z

niepełnosprawnościami i ich opiekunów, a także główna część zabezpieczenia społecznego w razie niepełnosprawności (system rentowy) będzie nadal wymagała uzupełnienia w postaci świadczeń pieniężnych adresowanych do ubogich gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami lub z takimi osobami w składzie.

Konieczne jest lepsze rozpoznanie ubóstwa osób dorosłych i dzieci z niepełnosprawnościami. Dlatego w badaniach nad budżetami odniesienia (minimum egzystencji i minimum socjalnym) prowadzonymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych należy uwzględnić zwiększone koszty utrzymania związane z niepełnosprawnością. Należy to zrobić na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych (wydatki związane z niepełnosprawnością i opieką) oraz badań jakościowych z osobami z niepełnosprawnościami oraz opiekunami dzieci i dorosłych w takiej sytuacji. Powinno to zaowocować wprowadzeniem dodatkowych kategorii w budżetach odniesienia - poza rodzinami pracowniczymi i emeryckimi - rodziny z osobami (w tym dziećmi) z niepełnosprawnościami. Należy uwzględnić zwiększone koszty związane z opieką nad osobami z niepełnosprawnościami, które mają zwiększone potrzeby opiekuńcze.

Wyniki tych badań należy uwzględnić w procedurze obliczania progów wsparcia rodziny i progów interwencji socjalnej (próg stosowany jako podstawa do uaktualniania progów dochodowych w pomocy społecznej). Progi te powinny wyznaczać standard pomocy i być chronione przed decyzjami politycznymi o charakterze doraźnym, które doprowadziły w przeszłości do zmniejszenia realnej wartości progów i - w przypadku pomocy społecznej - standardu wsparcia dochodowego.

Powinno to zaowocować wprowadzeniem i trwałym utrzymywaniem wyższego kryterium-standardu zasiłków rodzinnych i zasiłków z pomocy społecznej dla gospodarstwa domowych z dziećmi i osobami z niepełnosprawnościami. Urealnienie tych progów nie wpłynie na wysokość świadczeń rodzinnych, które są wyznaczane kwotowo, wpłynie jedynie na to, że więcej rodzin z dziećmi z niepełnosprawnymi będzie je otrzymywało. W związku z tym konieczne jest również istotne zwiększenie dodatków rehabilitacyjnych oraz zasiłków pielęgnacyjnych.

W przypadku uzupełniającego wsparcia dochodowego ostatniej szansy (zasiłki z pomocy społecznej), mają one zagwarantować społecznie uzgodnione minimum dochodu dzieciom i osobom z niepełnosprawnościami, które znajdują się w sytuacji ubóstwa, a wszystkie inne możliwości, zasoby i uprawnienia zostały wyczerpane. Należy więc, jak to wskazano wyżej urealnić progi dochodowe, które w tym przypadku są również standardami wysokości wsparcia dochodowego. Trzeba też doprowadzić szybko i skutecznie do tego, że zasiłki okresowe będą wypłacane wszystkim osobom z niepełnosprawnościami, które spełniają kryteria dochodowe, i że będzie to 100% ich wysokości, a nie jak teraz, gdy w większości przypadków wypłaca się jedynie 50%.

W ramach strategii państwa nastawionej na ograniczanie ubóstwa powinien być uwzględniony jako odrębny cel - zmniejszanie ubóstwa dzieci i osób dorosłych z niepełnosprawnościami. Cel ten należy zoperacjonalizować wykorzystując wspomniane wyżej badania i modyfikacje w metodologii budżetów odniesienia i opartych na nich instrumentach. Należy w związku z tym w Sprawozdaniach rządu z realizacji Karty Praw Osób Niepełnosprawnych uwzględniać co najmniej następujące informacje: 1) cel ograniczania ubóstwa dzieci i osób dorosłych z niepełnosprawnościami oraz ścieżkę dochodzenia do niego; 2) kontynuowane i nowe działania podejmowane przez państwo w celu osiągnięcia wyznaczonego celu; 3) oszacowanie wpływu działań podejmowanych w przeszłości na ubóstwo osób z niepełnosprawnościami na tle pozostałych czynników.

Wykorzystana literatura

Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2009 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r.

Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r.

MPiPS-03 Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń - grudzień 2009, MPiPS, 2010.

Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2013 roku, ZUS 2013.

Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, Informacja sygnałna, GUS, maj 2014.

L. Klyszcz, Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2011.

A. Waszkielewicz, Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych, w: Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach osób Niepełnosprawnych, RPO, 2012.

A. Waszkielewicz, Reforma systemu zabezpieczeń społecznych, 2013.

A. Zaidi, The situation of working-age people with disabilities across the EU, Social Situation Observatory, 2011.