



Postulaty Polskiej Sieci na rzecz Godnej pieniężnej Pomocy Społecznej¹ – propozycja do dyskusji podczas kampanii Europejska podróż po minimalny dochód gwarantowany (EMINbus)²

Skrót

Nadal ubóstwo w Polsce jest poważnym problemem: 1,7 miliona osób skrajnie ubogich według minimum egzystencji i 5,2 miliona osób ubogich według 50% średnich wydatków (2017 r.). Poniższe postulaty dotyczą zmian w ustawie o pomocy społecznej i mają na celu zwiększenie dostępności, pewności i wysokości zasiłku okresowego. Ma to również pozwolić na ratyfikowanie w całości w Polsce artykułu 13 Europejskiej Karty Społecznej oraz uzyskanie zgodności z zasadą 14 Europejskiego Filara Praw Socjalnych o prawie do dochodu minimalnego.

W czasie kampanii EMINbus w Polsce (1-5 czerwca 2018 r.) proponujemy do dyskusji następujące zmiany.

1. **Zmiana zasad wyznaczania kryterium dochodowego** z obecnego (próg interwencji socjalnej i weryfikacja co trzy lata) na parametryczny: 60% minimum socjalnego z waloryzacją coroczną wraz z oszacowaniem średniorocznego minimum za rok poprzedni przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
2. **Wśród koniecznych przesłanek uzyskania zasiłku okresowego nie należy wymagać** rejestracji w urzędzie pracy, orzeczenia o niepełnosprawności czy zaświadczenia od lekarza o przewlekłej chorobie. Mogą być to wymogi związane z późniejszą współpracą na rzecz wyjścia z ubóstwa, ale nie przesłanki konieczne do udzielenia pomocy.
3. Precyzyjne określenie, że **wysokość zasiłku okresowego ustala się w wysokości pełnej różnicy między kryterium dochodowym a dochodem gospodarstwa domowego.**
4. Wprowadzenie **standardowego okresu zasiłkowego**, na który przyznawany jest zasiłek okresowy w wymiarze 6 miesięcy.
5. **Umożliwienie łączenia zasiłku okresowego z dodatkiem mieszkaniowym** bez żadnych ograniczeń.
6. **Możliwość łączenia pobierania zasiłku okresowego do wyczerpania okresu, na który został przyznany, z wynagrodzeniem z pracy podjętej podczas tego okresu** niezależnie od wysokości dochodu i bez żadnych ograniczeń.

¹ [Pierwotny zestaw postulatów został określony w dokumencie Deklaracja i postulaty Polskiej Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej \(styczeń 2015 r.\).](#)

² [Krótka informacja i petycja związana z Kampanią. Strona EMINbus po angielsku.](#)



Uzasadnienie

Kontekst – zmiany od 2014 r.

Sytuacja gospodarcza Polski znacznie się poprawiła od 2014 r. Wzrost gospodarczy jest kilkuprocentowy (w 2017 r. 4,6%). PKB Polski osiągnie w 2018 r. 2 biliony złotych. Średnie realne dochody miesięczne gospodarstw domowych na osobę wzrosły w 2017 r. o 6,2%. Bezrobocie zmniejszyło się do poziomu 4,5% (czwarty kwartał 2017).

W polityce społecznej zaszły również zmiany. Przed wyborami 2015 r. poprzedni rząd wprowadził m.in. świadczenie rodzicielskie, czyli odpowiednik zasiłku macierzyńskiego dla nieubezpieczonych matek (miesięcznie 1000 zł przez rok na nowonarodzone dziecko). Nowy rząd z kolei wprowadził w życie hojny program świadczeń na dzieci 500 plus (świadczenie wychowawcze) z kryteriami na pierwsze dziecko (800 zł i 1200 zł) wyższymi niż dla zasiłków rodzinnych i z możliwością łączenia bez ograniczeń z tymi zasiłkami.

W związku z poprawą sytuacji gospodarczej, na rynku pracy i wprowadzeniem nowych świadczeń ubóstwo skrajne i relatywne w Polsce zmniejszyło się między 2015 i 2016 r. odpowiednio z 6,5% do 4,9% i z 15,5% do 13,9%. A między 2016 i 2017 r. już w mniejszym stopniu odpowiednio z 4,9% do 4,3% i z 13,9% do 13,4%. Mamy więc sprzyjające warunki, aby reformować pomoc społeczną, która jest pod mniejszą presją bieżących potrzeb.

Diagnoza minimalnego dochodu gwarantowanego w Polsce

Minimalny dochód gwarantowany w Polsce to przede wszystkim zasiłek okresowy i stały z pomocy społecznej. Ze względu na to, że w obszarze zabezpieczenia społecznego rodzin (świadczenia rodzinne i świadczenie wychowawcze) oraz osób niepełnosprawnych (renty socjalne, zasiłki pielęgnacyjne) sytuacja dość dynamicznie zmienia się, skoncentrujemy uwagę na zasiłku okresowym. W odróżnieniu od zasiłku stałego nie wymaga całkowitej niezdolności do pracy, a w porównaniu do zasiłku celowego ma on tylko pieniężny i gwarantowany charakter (przysługuje, a nie tylko „może być przyznany”).

Zasiłek okresowy w obecnej regulacji w ustawie o pomocy społecznej nie jest zgodny ze standardami międzynarodowymi, na co dowodem jest ponad 20 letnia niemożność ratyfikowania w całości artykułu 13 Europejskiej Karty Społecznej (ratyfikowana przez Polskę w 1997 r.). Polska nie jest w stanie „zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan”.

W pierwszej połowie 2017 r. zasiłek okresowy przyznano 281,2 tys. osób. W 70% przesłanką przyznania było bezrobocie, w 13% niepełnosprawność, w 11% długotrwała choroba.

Zasiłki te są mało dostępne, bardzo niskie i wypłacane przez krótkie okresy, a towarzyszące im usługi dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych nie są gwarantowane, są niedostępne lub w dużym zakresie zawodzą.

Kryterium dochodowe uprawniające do tych zasiłków (634 zł dla jednej osoby i 514 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym) wynosiło tylko 55% minimum wydatków na podstawowe potrzeby (minimum socjalne). Wiele osób, których dochody nie pozwalają na zapewnienie rodzinie minimum



socjalnego, nie będzie uprawnionych do pomocy społecznej w tej formie. Średnio miesięcznie na jednego świadczeniobiorcę wypłacono 220 zł w pierwszej połowie 2017 r. Na osobę w rodzinach świadczeniobiorców było to miesięcznie tylko 100 zł. W stosunku do minimum socjalnego pierwsza kwota pokrywa tylko 19% podstawowych potrzeb gospodarstwa jednoosobowego. W stosunku do minimum egzystencji (granica skrajnego ubóstwa) jest to tylko 38%.

Najczęstszą przesłanką przyznania zasiłku okresowego osobom ubogim jest bezrobocie. Oznacza to, że promocja zatrudnienia (powiatowe urzędy pracy i ich usługi), zatrudnienie socjalne (centra integracji społecznej, zatrudnienie wspierane) i spółdzielnie socjalne nie były w stanie zapewnić staży, ani pracy, ani innych form chroniących przed ubóstwem co najmniej 70% (198 tys.) świadczeniobiorców. Trzeba też dodać, że polskie zabezpieczenie społeczne dla osób bezrobotnych nie jest zgodne ze standardami międzynarodowymi, z Konwencją 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (zasiłek powinien wynosić co najmniej 45% poprzednich zarobków, pobiera go też niewielki odsetek bezrobotnych).

Drugą według częstości przesłanką jest niepełnosprawność, ale niezwiązana z całkowitą niezdolnością do pracy, którą obejmuje zasiłek stały. Jeżeli są to osoby zdolne do pracy, to należy je potraktować podobnie jak osoby bezrobotne. Do zawodzących systemów trzeba więc dodać jeszcze promocję zatrudnienia i rehabilitację zawodową dla osób z niepełnosprawnościami.

Jeżeli przewlekłe choroby (w tym psychiczne) powodują niepełnosprawność, to zadanie jest podobne jak wyżej i polega na wszechstronnej rehabilitacji oraz aktywizacji zawodowej. Jeżeli są to choroby wyleczalne, to nieskuteczne okazuje się zabezpieczenie społeczne i opieka zdrowotna dla osób chorych.

Propozycje zmian prawnych

Za powyższe problemy z pieniężną pomocą społeczną odpowiada między innymi konstrukcja prawna zasiłku okresowego. Po pierwsze, aby uzyskać uprawnienie do niego należy spełnić niskie kryterium dochodowe, co jest stwierdzane poprzez rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzany w miejscu zamieszkania. Po drugie, ubóstwo nie wystarcza do uzyskania uprawnienia, musi być spełniona jeszcze jedna z kilku innych wskazanych przesłanek. Po trzecie, wysokość zasiłku została określona w taki sposób, że pozostawia możliwość wypłacania go nie w całości, ale tylko w 50%. Po czwarte, od zasiłku odejmowany jest dodatek mieszkaniowy, co pomniejsza i tak jego niski wymiar. Po piąte, nie doprecyzowano na jaki okres przysługuje zasiłek. Po szóste, zasiłek może być łączony z wynagrodzeniem, ale przy bardzo restrykcyjnych warunkach. Poniższe propozycje odpowiadają na każdy z tych problemów. Problem niskiej dostępności i jakości usług prozatrudnieniowych dla ubogich osób bezrobotnych i niepełnosprawnych pozostawiamy do dalszej dyskusji.

1. **Sposób określania kryterium dochodowego** w pomocy społecznej został ustalony w 2004 r. Co trzy lata Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oblicza próg interwencji socjalnej, a rząd w dialogu społecznym decyduje o weryfikacji. W 2009 r. nie podniesiono kryteriów, co spowodowało, że były nawet niższe od granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji). Proponujemy, aby zmienić dotychczasowe podejście i ustalić parametrycznie, że kryterium wsparcia wynosi 60% minimum socjalnego i będzie sukcesywnie podnoszone wraz ze wzrostem dochodów gospodarstw domowych. Dla 2017 r. tak ustalone kryterium wynosiłoby 694 zł dla jednej osoby i 571 złotych dla gospodarstwa wieloosobowego. Byłoby ono większe od obowiązujących odpowiednio o 60 zł i 57

zł. Parametryczność oznaczałaby, że kryterium automatycznie byłoby waloryzowane co roku wraz z ogłoszeniem przez IPISS wartości minimum socjalnego za poprzedni rok.

2. **Dodatkowa przesłanka w postaci bezrobocia, niepełnosprawności czy długotrwałej choroby** powinna zmienić obecny charakter. Osoba może być bezrobotna, ale niezarejestrowana w urzędzie pracy, może być niepełnosprawna, ale nie mieć orzeczenia o niepełnosprawności. Formalny wymóg występowania tych przesłanek jest dodatkową barierą w otrzymaniu pomocy. W decyzji o przyznaniu zasiłku powinny być wskazane główne drogi wyjścia z ubóstwa, w przypadku bezrobotnych lub osób niepełnosprawnych zdolnych do pracy jest to przede wszystkim minimalnej jakości zatrudnienie. Rejestracja w urzędzie pracy czy uzyskanie orzeczenia są więc ważne w perspektywie wyjścia z ubóstwa, a nie uzyskania uprawnienia do pomocy. Od osób ubogich i tak wymaga się współpracy i przyjmowania ofert usług pod groźbą zawieszenia lub utraty świadczeń.
3. W ustawie o pomocy społecznej określono, że **wysokość zasiłku okresowego ustala się „do wysokości różnicy** między kryterium dochodowym... a dochodem” gospodarstwa domowego oraz, że „kwota zasiłku okresowego... nie może być niższa niż 50% różnicy...” (art. 38 pkt. 2 i 3). Może to skutkować przyznawaniem zasiłków okresowych w wysokości połowy tego, ile powinny wynosić. Zasiłek okresowy ma pomóc w utrzymaniu minimalnego poziomu życia. Poziom ten i tak jest niższy niż minimum socjalne, więc obniżanie go jeszcze przez zasady ustalania wysokości jest nieuzasadnione. Artykuł w proponowanym przez nas brzmieniu: „zasiłek okresowy ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym a dochodem na osobę w gospodarstwie domowym”.
4. Wiele osób uprawnionych do zasiłków okresowych pobiera też dodatki mieszkaniowe. **Obecnie są one odliczane im od zasiłku okresowego, a nie powinno tak być.** Osoby ubogie nie otrzymują dodatków do ręki. W przypadku mieszkań komunalnych samorząd wypłaca je więc sam sobie. Odliczanie dodatku mieszkaniowego pomniejsza zasiłek okresowy i tak niewystarczający na pokrycie standardowych potrzeb na poziomie minimalnym. Gdyby zasiłek okresowy był równy minimum socjalnemu wówczas można by odliczać od niego środki na pokrycie kosztów najmu mieszkania, które zapewnia gmina. Tak jednak nie jest. W naszej propozycji maksymalny zasiłek będzie wynosił nie więcej niż 60% minimum socjalnego. Dodatek mieszkaniowy powinien być ujęty w ramach niewypłacanych pozostałych 40%, czyli być dodatkowym wsparciem.
5. Zasiłek okresowy przyznawany może być na dowolny okres, gdyż tego nie określono w ustawie. Najczęściej więc przyznaje się ten zasiłek na krótki czas, np. 2 miesiące. Proponujemy wprowadzenie **standardowego okresu zasiłkowego w wymiarze 6 miesięcy** z możliwością skrócenia lub wydłużenia w uzasadnionych przypadkach. Zmniejszy to niepewność utrzymania osób korzystających ze świadczeń i da nieco więcej czasu na pracę na rzecz wychodzenia z ubóstwa.
6. **Znalezienie pracy dającej dochód wyższy niż kryterium dochodowe nie powinno skutkować automatycznym zakończeniem wypłacania zasiłku okresowego.** Powoduje to pułapkę zasiłkową polegającą na tym, że korzyść netto z podjęcia pracy jest niewielka (zyskany dochód zarobkowy odjąć utracony dochód zasiłkowy). Obecnie można łączyć wynagrodzenie z zasiłkiem po przekroczeniu kryterium dochodowego, ale tylko przez 2 miesiące, tylko, jeżeli był podpisany kontrakt socjalny i nie częściej niż raz na dwa lata. Takie zasady powodują, że w skali kraju korzysta z tego rozwiązania kilkadziesiąt osób. Należy pozwolić na łączenie zasiłku z pracą w okresie, na który przysługiwał zasiłek bez dodatkowych ograniczeń, np. zasiłek przyznano na 6 miesięcy, a po



trzech osoba znalazła pracę za wynagrodzenie przewyższające kryterium dochodowe. Przez trzy miesiące będzie więc łączyła ona płacę z zasiłkiem niezależnie od jej wysokości.

Powyższe propozycje powinny Polsce pozwolić na ratyfikowanie artykułu 13 Europejskiej Karty Społecznej w całości. Polska pomoc społeczna po ponad 20 latach będzie spełniać ten podstawowy europejski standard socjalny. Ponadto pozwoli to na uzyskanie przynajmniej częściowej zgodności z Europejskim Filarem Praw Socjalnych: „Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy” (zasada 14).