



Dr Joanna Staręga-Piasek,

Dr Irena Wóycicka

Niektóre problemy związane z systemem minimalnych dochodów w Polsce

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu

EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej



Projekt „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej” jest realizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

1. System minimalnych dochodów w Polsce.

Do rodzin biednych w Polsce docierają różne pieniężne świadczenia społeczne, w tym świadczenia z ubezpieczenia społecznego, takie jak emerytury i renty, zasiłki dla bezrobotnych oraz świadczenia rodzinne. Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej są ostatnim ogniwem pomocy dla ubogich osób i rodzin. Chociaż wydatki na zasiłki pieniężne z pomocy społecznej stanowią znikomy procent PKB (w 2008r. łącznie na zasiłki stałe, okresowe oraz celowe z pomocy społecznej wydano ok. 0.18% PKB), to są one istotnym elementem sieci bezpieczeństwa socjalnego. Od tego bowiem ognia systemu socjalnego zależy ostatecznie w poziom dochodów osób i rodzin najuboższych. Rola pieniężnych zasiłków pomocy społecznej w zabezpieczeniu minimalnych dochodów ludności zależy od tego jak funkcjonuje rynek pracy oraz inne niż pomoc społeczna systemy zabezpieczenia społecznego. Im gorzej funkcjonuje rynek pracy: im niższe jest zatrudnienia i im większy jest obszar niskich dochodów z pracy oraz im słabsze wsparcie otrzymują ubogie osoby i rodziny z innych systemów zabezpieczenia społecznego, tym większe jest zapotrzebowanie na wsparcie dochodów najuboższych gospodarstw domowych przez pomoc społeczną.

Na system minimalnych dochodów w Polsce składają się zasiłki z pomocy społecznej: zasiłki okresowe, zasiłki stałe oraz zasiłki celowe. Zasiłki z pomocy społecznej są świadczeniem uzupełniającym przyznawanym na podstawie dochodu gospodarstwa domowego uwzględniającego wszystkie inne opodatkowane i nieopodatkowane dochody osoby i rodziny. Ich celem jest uzupełnianie dochodów gospodarstw domowych w sytuacji, gdy inne dochody łącznie, w tym dochody z innych świadczeń społecznych są niższe od kryterium dochodowego w pomocy społecznej.

Zasiłek okresowy

Zasiłki te są skierowane do osób w wieku produkcyjnym¹. Zakres fakultatywności i obligatoryjności tych świadczeń nie jest jednoznacznie uregulowany w systemie prawa. Jednak zgodnie z interpretacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zasiłki okresowe są świadczeniem obligatoryjnym w sytuacji, gdy ma miejsce długotrwała choroba, niepełnosprawność, bezrobocie, lub w okresie oczekiwania na otrzymanie świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego, o ile dochód gospodarstwa domowego jest niższy od kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Jednakże zasiłki te mogą być również przyznane w sytuacji wystąpienia innych niż wymienione dysfunkcji, których lista ma charakter otwarty. W praktyce jednak zdecydowana większość zasiłków okresowych jest przyznawana z powodu bezrobocia.

Od 2008 r. minimalna wysokość tego zasiłku wynosi 50% różnicy pomiędzy dochodem w gospodarstwie domowym a wysokością kryterium dochodowego dla pomocy społecznej. W 2004 r. wprowadzono reformę pomocy społecznej, która regulowała systematyczne podnoszenie minimalnej wysokości tego zasiłku z poziomu 15% różnicy pomiędzy dochodem a kryterium dochodowym stosowanym w pomocy społecznej (20% w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego) w 2005 r. aż do

¹ Świadczenia takie mogą być również przyznawane osobom w wieku poprodukcyjnym, np. na czas oczekiwania na przyznanie renty dożywotniej z tytułu podeszłego wieku lub renty inwalidzkiej..

wysokości 50% tej różnicy w 2008 r.² Jednocześnie zagwarantowano finansowanie kwoty minimalnej zasiłku okresowego z budżetu państwa. Samorządy lokalne mają możliwość podnoszenia wysokości zasiłku okresowego z własnych środków do poziomu 100% różnicy pomiędzy dochodem w gospodarstwie domowym a wysokością kryterium dochodowego pomocy społecznej.

Zasiłek stały

Zasiłek stały z pomocy społecznej jest świadczeniem obowiązkowym przysługującym osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku³ lub niepełnosprawności. Warunkiem uzyskania świadczenia jest spełnienie przez osobę (lub gospodarstwo domowe) kryterium dochodowego stosowanego w pomocy społecznej. Jest to świadczenie zindywidualizowane, wyrównujące dochód osoby uprawnionej do tego zasiłku do wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Zasiłek ten finansowany jest z budżetu państwa.

Zasiłek celowy

Zasiłek celowy z systemu pomocy społecznej jest to opcjonalne świadczenie jednorazowe, które ma pokryć koszty „niezbędnych potrzeb egzystencjalnych” (koszty żywności, leków i leczenia, paliwa do ogrzewania, podstawowych przyborów niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa domowego, mniejszych napraw domowych, a także koszty pogrzebu). Wspomniane świadczenie może być również przyznane jako wsparcie działań mających na celu uzyskanie samowystarczalności (koszty dojazdów do pracy, podręczników szkolnych i innych pomocy naukowych). Świadczenie to ma charakter pieniężny, w określonych sytuacjach może być jednak przyznane w naturze. Zasiłki okresowe lub celowe mogą też być wyjątkowo, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, być przyznane osobie lub rodzinie o dochodach wyższych od ustawowej granicy ubóstwa.

Zakres pomocy

Zasiłki okresowe docierają do około 5 - 6% ludności, zasiłki stałe do 0,4% ludności, a łącznie z członkami gospodarstw domowych osób pobierających te zasiłki, do około 0,8% ludności. Największy zasięg mają zasiłki celowe – ponad 8% ludności żyje w gospodarstwach domowych, do których docierają te zasiłki. Trzeba jednak pamiętać, że jest to świadczenie jednorazowe.

Kryteria dochodowe

Kryterium dochodowe w pomocy społecznej ustalane jest od 2004 r. na podstawie badań prognozy interwencji socjalnej realizowanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Próg interwencji socjalnej ustala się w oparciu o koszyk dóbr i usług w gospodarstwach o niskich dochodach, odrębnie dla osoby samotnie gospodarującej i dla osoby żyjącej w wieloosobowym gospodarstwie domowym.

² Ustawa o pomocy społecznej...Art. 147.

³ 60 lat dla kobiety i 65 lat dla mężczyzny.

Koszyk progu interwencji socjalnej ma zapewniać zaspokojenie potrzeb niezbędnych do życia: zostały do niego włączone potrzeby podstawowe (żywność i opłaty związane z mieszkaniem i jego użytkowaniem) bez kosztów leków, opału i energii elektrycznej⁴ oraz potrzeby dzieci. Koszyk żywności opracowano na podstawie minimalnych, medycznych norm żywienia. W przypadku potrzeb dzieci uwzględniono jedynie wydatki uznane za konieczne, związane z obligatoryjnością kształcenia. Do minimum zostały zredukowane ponadpodstawowe potrzeby osób dorosłych (przy założeniu, że jedna osoba dorosła pracuje dorywczo). Założono również, że gospodarstwa domowe charakteryzują racjonalne zachowania konsumpcyjne, i że nie ponoszą one kosztów wynikających z dysfunkcji, chorób i niepełnosprawności. Normatywny koszyk jest weryfikowany w oparciu o informacje pochodzące z badań dotyczących warunków życia niezamożnych gospodarstw domowych, przy czym jako punkt docelowe przyjmuje się wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych najniższego kwintyla⁵.

Wysokość kryterium dochodowego pomocy społecznej ulegać ma, zgodnie z ustawą, weryfikacji co trzy lata. Koszyk interwencji specjalnej stanowi tylko „podstawę” na jakiej ustalana jest kwota kryterium dochodowego. Ostateczna wysokość kryterium ustalana jest w ramach Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, jednak brak konsensusu w ramach tej komisji umożliwia jednostronną decyzję rządu.

2. Wybrane problemy systemu minimalnych dochodów

Wysokość kryterium dochodowego i wysokości świadczeń w pomocy społecznej

Obecna metoda ustalania wysokości kryterium dochodowego pomocy społecznej powstała w wyniku wieloletniej praktyki i krytyki kryteriów dochodów stosowanych w pomocy społecznej od początku okresu transformacji⁶. Celem reformy było oparcie wysokości kryterium na podstawach naukowych oraz uspołecznienie procesu ustalania tego kryterium. Pięcioletni okres funkcjonowania nowych zasad ustalania kryterium pozwala na ocenę jego funkcjonalności oraz identyfikacji problemów.

Po pierwsze, jak wykazała praktyka, niejasność przepisów odnoszących się do zasad weryfikacji wysokości kryterium dochodowego stosowanego w pomocy społecznej prowadzi do zaniechania podnoszenia nominalnej wysokości tego kryterium w dłuższym okresie. Regulacje odnoszące się do zasad weryfikacji wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej nie wprowadzają ani minimalnych parametrów weryfikacji (takim minimalnym wskaźnikiem mógłby być np. wskaźnik wzrostu cen), nie zobowiązują też do przeprowadzenia jakichkolwiek zmian w określonych ustawą terminach. Niefortunne wydaje się tu między innymi sformułowanie „weryfikacja” (a nie indeksacja lub waloryzacja), które pozwala na taką dowolność.

Zgodnie z ustawą, kryterium dochodowe pomocy społecznej powinno być weryfikowane raz na trzy lata. W praktyce jednak, w kolejnym, ustawowym terminie weryfikacji, jaki przypadał w 2009 r. w ogóle zaniechano podniesienia kryterium

⁴ Założono, że wydatki na te cele pokrywane są z zasiłków celowych z pomocy społecznej, Jednakże należy zwrócić uwagę, że świadczenie to ma charakter fakultatywny.

⁵ Por. Lucyna Deniszczuk, Piotr Kurowski, Marta Styr: Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007.

⁶ Początkowo kryterium dochodów ustalane było na poziomie minimalnej emerytury, następnie ustalono kwotę, która corocznie waloryzowano w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

dochodowego pomocy społecznej. Obecnie obowiązująca wysokość kryterium dochodowego ustalona została w 2006 r. Jednak już w 2008 r. było ono niższe od minimum egzystencji dla niektórych typów rodzin, było też ono zdecydowanie niższe od stosowanej w UE linii ubóstwa równej 60% mediany ekwiwalentnych dochodów.⁷ (por. Tablica 1). Można przypuszczać, że w 2009 r. oraz kolejnych dwóch latach, jakie upłyną do kolejnego terminu waloryzacji, kryterium dochodowe pomocy społecznej będzie zdecydowanie niższe od minimum egzystencji. Wynika to z faktu, iż w 2008 i 2009 r. miała miejsce wysoka inflacja związana przede wszystkim ze wzrostem cen żywności oraz kosztów utrzymania mieszkań.

W konsekwencji przesuwania terminów waloryzacji kryterium dochodowego, zakres podmiotowy pomocy ulega systematycznemu ograniczeniu, spada również jej realna wartość. Efektem jest niestabilność dochodów osób i rodzin najuboższych. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, iż niestabilność pomocy dla najuboższych gospodarstw domowych może mieć poważne konsekwencje dla możliwości zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, ponieważ gospodarstwa te mają bardzo ograniczone możliwości dostosowania się do zmieniających się warunków materialnych (często brak własnych zasobów, oraz brak osób, które mogłyby udzielić chwilowego wsparcia).

Waloryzacja kryterium dochodowego pomocy społecznej pociąga za sobą wysokie koszty dla budżetu. Chodzi tu nie tylko o to, że podniesienie nominalnej wysokości kryterium zwiększa potencjalną liczbę beneficjentów pomocy społecznej, lecz również o to, że wzrost tego kryterium prowadzi również automatycznie do wzrostu wysokości minimalnego poziomu zasiłku okresowego i stałego finansowanych przez budżet państwa. Zasiłki te bowiem ustalane są w oparciu o różnicę pomiędzy wysokością dochodów osoby (bądź gospodarstwa domowego) a wysokością kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Zasada weryfikacji wysokości kryterium dochodowego raz na trzy lata jest w tym kontekście problematyczna. Została ona przyjęta w okresie malejącej inflacji, okazuje się jednak mało przydatna w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wysokim wzrostem cen. Wtedy bowiem jednorazowy wydatek dla budżetu jest znaczący, co może prowadzić do odkładania decyzji o podniesieniu kryterium w czasie.

W tym kontekście należałoby rozważyć wprowadzenie ograniczenia zakresu wyboru dotyczącego terminów i wysokości waloryzacji kryterium dochodowego pomocy społecznej oraz skrócenie okresu, jaki następuje pomiędzy terminami waloryzacji tego kryterium. Pozytywnym elementem zmiany mogłoby być wprowadzenie minimalnej wysokości wskaźnika waloryzacji, przy pozostawieniu decyzji politycznej (w ramach Komisji Trójstronnej) dotyczącej ewentualnego podniesienia tego wskaźnika, podobnie jak ma to miejsce w przypadku waloryzacji emerytur i rent.

⁷ Przy zastosowaniu skali modyfikowanej ekwiwalentności OECD.

Tablica 1. Miesięczna wartość progów ubóstwa stosowanych Polsce *per capita*

PROGI UBÓSTWA	GOSPODARSTWO JEDNOSOBOWE	GOSPODARSTWO DWUOSOBOWE	GOSPODARSTWO TRZYOSOBOWE	GOSPODARSTWO CZTEROSOBOWE
Kryterium dochodowe w pomocy społecznej ^a	477		351	
Minimum egzystencji ^b (2008)	413.2	345.3	332.9 363.9	350.5
Minimum socjalne ^c (2008)	865.1	714.6	713.7	685.4
60% mediany dochodów ekwiwalentnych (2007)	682.3			358.2

- a) Stosowany od listopada 2006.
- b) Gospodarstwo domowe pracowników. W przypadku gospodarstw domowych trzyosobowych minimum egzystencji dla gospodarstwa z młodszym dzieckiem (4-6 lat) I oraz ze starszym dzieckiem (13-15 lat)
- c) Gospodarstwo domowe pracowników.

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, GUS, Eurostat..

Po drugie, problemem jest niewielkie zróżnicowanie wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej w zależności od składu gospodarstwa domowego. Choć analizy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych nad koszykiem interwencji socjalnej dostarczają bogatego materiału empirycznego dotyczącego różnic w kosztach utrzymania w zależności od wieku i liczby dzieci w gospodarstwie domowym, wysokość kryterium dochodowego pomocy społecznej (a zatem również wysokość zasiłku okresowego) ustalana jest jedynie dla dwóch typów gospodarstw: gospodarstw jednoosobowych oraz dla jednej osoby w gospodarstwie wieloosobowym. W efekcie zarówno w kryterium dochodowym jak również w wysokości pomocy nie są uwzględniane różnice w kosztach związanych ze składem gospodarstwa domowego (dorośli, dzieci), jak również różnice wynikające z kosztów utrzymania dzieci w różnym wieku. Nie jest również brany pod uwagę efekt skali gospodarstwa domowego na jego wysokość wydatków.

Takie, „zgrubne” ustalanie wysokości progu dochodowego w pomocy społecznej prowadzi do jego gorszego dostosowania do kosztów utrzymania różnego typu rodzin. Ponadto, system ten również osłabia w dużym stopniu efekt różnicowania wysokości świadczeń rodzinnych, w tym przede wszystkim zasiłków rodzinnych. Wszystkie rodziny z dziećmi korzystające z pomocy społecznej mają jednocześnie uprawnienia do tych świadczeń.

Zasiłki z pomocy społecznej mają charakter uzupełniający w stosunku do innych dochodów, w tym również dochodów z systemu świadczeń rodzinnych. Ponieważ jednak minimalna wysokość zasiłków z pomocy społecznej ustalana jest w oparciu o różnicę pomiędzy kryterium dochodowym a wysokością dochodu gospodarstwa domowego, im wyższy jest dochód tym niższy zasiłek. W rezultacie brak różnicowania

kryteriów dochodowych w pomocy społecznej ze względu na wielkość rodziny i jej skład powoduje również niwelowanie różnic w wysokości zasiłku rodzinnego ze względu na wiek dzieci oraz ich liczbę (dodatek dla rodzin wielodzietnych na każde trzecie i kolejne dziecko). Podobny problem występuje również w przypadku kumulacji uprawnień do zasiłków okresowych z pomocy społecznej oraz dodatków mieszkaniowych. Wysokość dodatków mieszkaniowych zależy od kosztów utrzymania mieszkania, jednak w przypadku klientów pomocy społecznej, zasada ta nie ma zastosowania, ponieważ większa wysokość dodatku mieszkaniowego prowadzi do obniżenia wysokości zasiłku z pomocy społecznej. W efekcie zróżnicowanie w kosztach utrzymania mieszkań zostaje zniwelowane całkowicie, (gdy zasiłek równy jest 100% różnicy pomiędzy dochodami gospodarstwa a kryterium dochodowym) lub częściowo (w pozostałych przypadkach).

Po trzecie, poważnym problemem jest ustalanie jednolitej dla całego kraju wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Koszty utrzymania różnią się w Polsce w sposób istotny, przede wszystkim w przekroju wieś, małe miasto, duże miasto, metropolia. Różnice te dotyczą w szczególności dużych miast, które mają zdecydowanie wyższe koszty utrzymania niż obszary wiejskie (por. Deniszczyk). Dotyczy to w szczególności kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania oraz kosztami żywności. Z pewnością zróżnicowanie kryterium dochodowego w zależności od miejsca zamieszkania poprawiłoby skuteczność pomocy społecznej w ograniczaniu ubóstwa. Z drugiej strony jednak, zróżnicowanie kryterium dochodowego w zależności od miejsca zamieszkania może prowadzić do tzw. migracji socjalnej (fikcyjnej zmiany miejsca zamieszkania celem uzyskania uprawnień do świadczeń lub zwiększenia ich wysokości). Istnieją metody zapobieżenia zjawisku migracji socjalnej, które powinny być brane pod uwagę, w przypadku ewentualnego rozważania wprowadzenia zróżnicowanych kryteriów dochodowych w zależności od miejsca zamieszkania.

Po czwarte, uporządkowania wymaga kwestia ustalania dochodów z działalności rolniczej. Dochody te ustalane są obecnie w oparciu o szacunki Głównego Urzędu Statystycznego i nie odnoszą się do rzeczywistych dochodów pieniężnych i w naturze jakie otrzymują konkretne gospodarstwa domowe, żyjące całkowicie lub częściowo z rolnictwa. Wprowadzenie rachunkowości rolnej, w oparciu, o którą szacowane być mogą dochody z tytułu działalności rolniczej jest niezbędne nie tylko dla poprawy adresowania świadczeń w ramach pomocy społecznej. Kwestia ta odnosi się do całego systemu świadczeń socjalnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne rolników i opodatkowania rolników. Brak informacji dotyczących dochodów z prowadzenia działalności rolnej prowadzi do utrzymywania nieefektywnego systemu redystrybucji dochodów do rolnictwa i w obrębie osób utrzymujących się z działalności rolniczej. Należy przy tym nadmienić, że zbierane obecnie informacje w ramach systemu dopłat bezpośrednich dla rolnictwa, współfinansowanych przez Unię Europejską, powalają na bardziej dokładne, niż przed przystąpieniem do UE, szacowanie dochodów ludności rolniczej. Należałoby rozważyć możliwości wykorzystania tych informacji do ustalania kryteriów dochodowych do świadczeń socjalnych oraz składek ubezpieczeniowych.

Obbligatoryjność versus fakultatywność

Przyjęta w 1991 r. ustawa o pomocy społecznej wprowadziła prawo do świadczeń z pomocy społecznej, w tym różnorodnych świadczeń pieniężnych i w naturze oraz pracy socjalnej. Pozostawiała ona pracownikom socjalnym duży obszar decyzji dotyczący

wysokości oraz okresu wypłacania świadczeń pieniężnych⁸. Miał on służyć pracownikom socjalnym, jako narzędzie dla ustalania indywidualnych strategii usamodzielniania ekonomicznego beneficjentów w oparciu o pracę socjalną, która leżała w centrum uwagi ustawy o pomocy społecznej. Pomoc pieniężna miała w tej koncepcji, obok usług socjalnych, ogrywać rolę jednego z istotnych narzędzi pracy socjalnej z klientem pomocy społecznej i jego rodziną.

Koncepcja pomocy społecznej napotkała jednak poważne problemy w realizacji. Po pierwsze, na praktyce pomocy społecznej zaważył niedostatek środków publicznych na zasiłki z pomocy społecznej. Szeroki zakres fakultatywności w przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej ułatwiał dostosowanie wydatków na zasiłki do ograniczonych możliwości finansowych budżetu państwa i samorządów lokalnych. Ponadto, niedostateczna liczba pracowników socjalnych w wielu gminach i miastach ograniczała możliwość prowadzenia pracy socjalnej, zwłaszcza w okresach wysokiego bezrobocia. Kolejnym problemem była słabość służb zatrudnienia oraz brak kooperacji pomiędzy instytucjami pomocy społecznej oraz innymi służbami socjalnymi na szczeblu lokalnym. W efekcie, pomoc społeczna, nie była w stanie reagować skutecznie na różnorodne potrzeby klientów.

W okresie akcesji do UE, w latach 2003-2004, pod wpływem Otwartej Metody Koordynacji oraz krytyki dotychczasowego systemu, wprowadzono w pomocy społecznej reformę, której głównym elementem było ograniczenie zakresu fakultatywności zasiłków z pomocy społecznej:

- zredukowano liczbę i rodzaje zasiłków,
- wprowadzono częściową obligatoryjność zasiłków okresowych (w przypadku wystąpienia niektórych dysfunkcji) oraz ustalono ich minimalną wysokość.

Jednocześnie, wprowadzano coraz silniejsze elementy warunkowości w dostępie do świadczeń z pomocy społecznej, związane z tzw. polityką aktywizacji. W 2004 r. sformalizowano dotychczas stosowany nieformalnie kontrakt socjalny. Odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym również ubezpieczenia zdrowotnego.

W efekcie opisanych wyżej zmian mamy do czynienia z dwoma przeciwstawnymi kierunkami:

- z jednej strony wprowadzane są regulacje dające więcej gwarancji osobom kwalifikującym się do pomocy społecznej, jeśli chodzi o dostęp i wysokość pomocy pieniężnej,
- z drugiej strony wprowadzane są zasady warunkujące dostęp do świadczeń od spełnienia wymogów kontraktu socjalnego. Decyzja dotycząca tego, czy i jakie sankcje zastosowane będą w sytuacji niewywiązywania się z kontraktu należy do pracownika socjalnego, co powiększa obszar fakultatywności świadczeń.

Ponadto, zmniejszenie katalogu świadczeń pieniężnych spowodowało ograniczenie możliwości dostosowania wsparcia finansowego do potrzeb konkretnych osób i gospodarstw domowych.

⁸ Nie dotyczyło to zasiłków okresowych, które od początku miały charakter obligatoryjny.

W kontekście ewolucji systemu pomocy społecznej w ostatnich latach należy rozważyć następujące kwestie. Po pierwsze, wydaje się, że w kontekście trudności w interpretacji istniejącej ustawy o pomocy społecznej, gdy chodzi o zakres obligatoryjności i fakultatywności świadczeń należy bardziej precyzyjnie zdefiniować prawa osób do pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej. Po drugie, porządkując ten obszar należy mieć na uwadze, że niezbędne jest zachowanie pewnego obszaru fakultatywności świadczeń, gdyż jest ono warunkiem możliwości prowadzenia przez pracowników socjalnych działań integracyjnych, objętych kontraktem socjalnym.

Warto również rozważyć możliwość rozszerzenia katalogu świadczeń fakultatywnych pozwalających dostosować pomoc finansową dla rodziny do jej konkretnych potrzeb, w tym również potrzeb związanych z ewentualną realizacją kontraktu socjalnego. Zawieszenie bądź odebranie prawa do świadczeń w związku z niewywiązywaniem się z kontraktu socjalnego mogłoby w tej sytuacji odnosić się przede wszystkim do uzupełniających świadczeń o charakterze fakultatywnym.

Dostęp do świadczeń z pomocy społecznej

Wspominaliśmy już o dysfunkcjonalności obecnych przepisów dotyczących ustalania kryterium dochodowego w pomocy społecznej i ich wpływu na malejącą liczbę osób i rodzin uprawnionych do świadczeń. Innym problemem, wartym poruszenia jest zjawisko słabego korzystania z pomocy społecznej.

Jak wynika z analiz wykonanych na wynikach Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2003, aż 13% osób z dochodami poniżej kryterium dochodowego pomocy społecznej nie otrzymuje żadnych świadczeń społecznych. Do świadczeń socjalnych nieubezpieczeniowych (w tym do świadczeń z pomocy społecznej) ma dostęp jedynie 74 % tych osób. Dochody z pracy posiada prawie 60% tych osób a ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego – 40%.⁹

Wyniki te potwierdza porównanie danych administracyjnych z szacunkiem liczby ludności żyjącej poniżej kryterium dochodowego pomocy społecznej, Pomoc materialną w postaci zasiłków okresowych i stałych z pomocy społecznej otrzymuje jedynie nieco ponad 1/3 osób o dochodach niższych niż kryterium dochodowe pomocy społecznej.

Zjawisko niskiego korzystania z pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej związane być może częściowo z metodologią badań: z mijaniem się okresu udokumentowania dochodów dla celów badania a otrzymywania świadczeń (np. dochody z przeszłości nie kwalifikowały do świadczeń socjalnych, ale obecne dawałyby taką możliwość). Może też być wynikiem faktu, że świadczenia z pomocy społecznej (zasiłki okresowe i celowe) mają charakter częściowo fakultatywny. Problemem może też być sposób ustalania dochodów z rolnictwa: ustala się go inaczej w pomocy społecznej a inaczej w badaniach budżetów gospodarstw domowych. W końcu, niskie korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej może też być wynikiem braku wiedzy o uprawnieniach, odmową przyznania świadczeń lub też rezygnacją ze świadczeń ze względu na ich stygmatyzujący charakter. Problem ten wymaga dalszych pogłębionych analiz statystycznych i badań terenowych. Nie korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej przez osoby do nich uprawnione ze względu na wysokość dochodów prowadzi bowiem do obniżenia skuteczności systemu minimalnych dochodów.

⁹ Por. Piętka Katarzyna, Polityka dochodowa, w tym transferów społecznych, a ubóstwo [w]: Balcerzak-Paradowska B. (wyd.), Polityka rodzinna, dochodowa i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego rodzin, IPiSS, Warszawa, 2009.

