



Polska

Systemy dochodów minimalnych

Analiza polityki krajowej

Irena Wóycicka

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Zastrzeżenie: Niniejszy raport odzwierciedla poglądy jego autora(ów), które mogą różnić się od poglądów wyrażanych przez Komisję Europejską i państwa członkowskie. Oryginalna wersja raportu została sporządzona w języku angielskim

Kwiecień 2009 r.



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Spis treści

Streszczenie	3
1. Wstęp.....	5
2. Instytucjonalne ramy systemów dochodów minimalnych.....	6
2.1. Systemy dochodów minimalnych dla osób w wieku produkcyjnym	6
2.2. Warunki uprawniające do ubiegania się o pomoc społeczną.....	7
2.3. Kryteria dotyczące dochodów	8
2.4. Wysokość świadczeń	10
2.5. Powiązania z innymi świadczeniami socjalnymi	12
2.6. Aktywizacja zawodowa.....	15
2.7. Zasady warunkowości i sankcje	16
2.8. Zarządzenie systemem pomocy społecznej.....	17
3. Ocena systemu dochodów minimalnych	17
3.1. Zasięg i adekwatność świadczeń	17
3.2. Pobieranie świadczeń.....	18
3.3. Skuteczność	20
3.4. Zachęty do pracy.....	23
4. System dochodów minimalnych i inne filary strategii aktywnej integracji	25
4.1. Programy aktywizacji zawodowej i szkoleń	25
4.2. Usługi zapewniające godziwy poziom życia	27
Bibliografia	29

Streszczenie

System dochodów minimalnych (*minimum income scheme*) dla osób w wieku produkcyjnym to podstawowy program pomocy społecznej ostatniej szansy dla najuboższych gospodarstw domowych. Obejmuje w większości świadczenia okresowe zależne od dochodów przeznaczone dla osób i rodzin żyjących poniżej granicy ubóstwa uprawniającej do skorzystania z pomocy społecznej, czyli tzw. ustawowej granicy ubóstwa. Świadczenia te nie są obligatoryjne zarówno pod względem samego udzielania takiego wsparcia, jak i czasu, na jaki są przyznawane. Najważniejsze reformy tego systemu były związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (UE). Miały one na celu zmniejszenie marginesu uznaniowości przy określaniu wysokości świadczeń oraz udoskonalenie narzędzi promujących aktywną postawę osób korzystających z pomocy społecznej.

Reformy te nie doprowadziły jednak do utworzenia efektywnego systemu integracji społecznej i zawodowej osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Ponadto można zaobserwować proces zwiększania ograniczeń i warunkowości w zakresie dostępu do świadczeń i usług socjalnych. Procesowi temu nie towarzyszy jednak odpowiedni rozwój środków integracji pozytywnej.

Przeprowadzona w 2004 r. reforma systemu pomocy społecznej znacznie podwyższyła poziom wsparcia dochodów (wysokość świadczeń i ich dostępność) w ramach systemu dochodów minimalnych. Zasięg tego systemu jest jednak nadal umiarkowany z uwagi na niską ustawową granicę ubóstwa. Oceniając system dochodów minimalnych w Polsce, należy wziąć pod uwagę fakt, iż jak wynika ze wstępnej analizy, wiele osób nie korzysta ze wsparcia, mimo iż kwalifikuje się do niego. Może to być związane z opcjonalnością świadczeń, a także z rezygnowaniem z nich na skutek braku informacji lub obawy przed napiętnowaniem. Wątpliwości dotyczą również wysokości świadczeń w ramach systemu dochodów minimalnych, która jest niewystarczająca, zwłaszcza w przypadku osób żyjących w skrajnym ubóstwie.

Różne badania wskazują, że świadczenia socjalne w Polsce oddziałują na redystrybucję dochodów od osób bogatych do biednych, skuteczność udzielanej pomocy społecznej pod kątem jej wpływu na zmniejszenie ubóstwa jest jednak bardzo niska. System dochodów minimalnych odgrywa marginalną rolę w kształtowaniu średniej wartości dochodów gospodarstw domowych o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Sytuacja ta mogła się nieco poprawić od 2003 r. w wyniku przeprowadzonej w 2004 r. reformy systemu pomocy społecznej. Należy przy tym zauważyć, że nawet jeśli w latach 2004–2007 liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa spadła z 19,2% do 14,6%, spadek ten był w znacznym stopniu spowodowany poprawą sytuacji na rynku pracy związaną z ogólnym spadkiem bezrobocia.

Mimo realizowanych w ramach wspomnianej reformy działań stymulujących politykę aktywizacji zawodowej i intensyfikujących programy dotyczące rynku pracy (dzięki zmianom w prawie i wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego), osoby najbardziej oddalone od rynku pracy wciąż mają bardzo małe szanse na zdobycie zatrudnienia. Wynika to z faktu, że programy opracowane z myślą o tych osobach są mało skuteczne. Programy zachęcające do podjęcia pracy są z reguły źle opracowane i nie zaspokajają potrzeb takich osób. Ponadto negatywna selekcja, często odzwierciedlająca negatywne nastawienia, jeszcze bardziej utrudnia dostęp do skutecznych narzędzi zarządzania rynkiem pracy zaspokajających potrzeby osób trwale bezrobotnych i osób o niskich kwalifikacjach. Usługi aktywizacji zawodowej oparte na całościowym podejściu do problemów osób wykluczonych są oferowane jedynie przez niewielką liczbę wąsko wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się integracją społeczną i zawodową.

Dostęp osób żyjących w ubóstwie do podstawowych usług zapewniających godziwy poziom życia oraz do bezpłatnej opieki zdrowotnej i przyzwoitych warunków mieszkaniowych jest ograniczony. Dostęp do

opieki zdrowotnej dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy jest częściowy i warunkowy. Możliwość zapewnienia godziwych warunków mieszkaniowych dla osób bezdomnych i żyjących w ekstremalnie trudnej sytuacji jest bardzo ograniczona. Ogromny niedobór mieszkań czynszowych sprawia, że znalezienie się na liście oczekujących często wiąże się z wieloletnim oczekiwaniem na własne mieszkanie. Istniejące lokale socjalne często nie zapewniają nawet minimalnego standardu życia (takiego jak łazienka i toaleta w lokalu), a także nie spełniają standardów bezpieczeństwa. Rozpoczęty w 2006 r. program budowy lokali socjalnych jest realizowany zdecydowanie zbyt wolno.

1. Wstęp

Tradycje pomocy społecznej w Polsce sięgają lat 20. ubiegłego wieku¹, sam system pomocy społecznej musiał jednak czekać na modernizację do 1990 r., po wielu latach marginalizacji za czasów rządów komunistycznych. Ustawa o pomocy społecznej przyjęta w 1991 r. zapewniała dostęp do różnych świadczeń pieniężnych i pomocy w naturze, a także do usług socjalnych. Aby uzyskać uprawnienia do świadczeń pieniężnych przyznawanych przez pomoc społeczną, należało spełnić dwa kryteria: dochód gospodarstwa domowego musiał być niższy od progu dochodu ustalonego dla potrzeb pomocy społecznej oraz musiała wystąpić jedna z 10 dysfunkcji określonych w ustawie, uniemożliwiających osiągnięcie niezbędnego poziomu dochodów.

Wprowadzone zostały okresowe świadczenia pieniężne dla żyjących w ubóstwie osób w wieku produkcyjnym². Świadczenia te miały charakter nieobligatoryjny, zarówno co do samego ich przyznania oraz czasu, na jaki je przyznano, jak i wysokości. Duży margines uznaniowości w przyznawaniu takich świadczeń był uważany za narzędzie pozwalające pracownikom socjalnym na ustalanie indywidualnych strategii zachęcania beneficjentów do osiągania samowystarczalności ekonomicznej. Planowano to osiągać poprzez pracę socjalną, która leżała u podstaw ustawy o pomocy społecznej. W ramach tej koncepcji pomoc finansowa oraz usługi socjalne miały stać się jednym z głównych narzędzi pracy socjalnej z klientem systemu pomocy społecznej i jego rodziną.

Koncepcja pomocy społecznej dla osób w wieku produkcyjnym napotkała jednak poważne problemy w fazie jej wdrażania w praktyce. Po pierwsze na działania pomocy społecznej w latach 90. ubiegłego wieku miały negatywny wpływ niewystarczające fundusze publiczne na świadczenia z pomocy społecznej. Duży margines uznaniowości w przyznawaniu oraz określaniu wysokości i okresu przysługiwania świadczeń był często wykorzystywany przez pracowników socjalnych jako sposób na dostosowywanie wydatków na świadczenia do ograniczonych możliwości finansowych. Ponadto służby pomocy społecznej cierpiały na niedobór wykwalifikowanego personelu. Niezależnie od systematycznie rozbudowywanego systemu szkoleń, przekształcenie tych służb w profesjonalne organizacje przebiegało zbyt wolno z uwagi na dużą rotację kadr. Wszystko to sprawiło, że pomoc społeczna była w niewystarczającym stopniu skoncentrowana na świadczeniu usług socjalnych. Innym problemem była słabość służb zatrudnienia i brak ich współpracy z instytucjami pomocy społecznej. W rezultacie osoby objęte pomocą społeczną miały ograniczony dostęp do programów aktywizacji zawodowej.

W okresie przystępowania do UE (w latach 2003–2004) w polskim systemie socjalnym wprowadzono liczne zmiany w ramach otwartej metody koordynacji (*Open Method of Coordination* — OMC). W 2004 r. w Polsce wprowadzono reformę świadczeń zależnych od dochodów³. Reforma ta uspołniła i uprościła rozbudowany system świadczeń oraz zróżnicowane kryteria kwalifikowania przychodów. W wyniku reformy wprowadzono dwa oddzielne systemy świadczeń pieniężnych zależnych od dochodów. Pierwszy z nich, system świadczeń rodzinnych, sprowadzono do uniwersalnego świadczenia opartego na jednym kryterium — wysokości dochodów (w przeciwieństwie do zróżnicowanej gamy kryteriów określonych w różnych przepisach), zapewniającego jedną metodę wejścia do systemu. Drugim z nich był system świadczeń z pomocy społecznej, którego zróżnicowanie zdecydowanie ograniczono.

¹ Polski parlament przyjął ustawę o pomocy społecznej w 1923 r.

² W ustawie określono jedynie maksymalną i minimalną wysokość świadczeń okresowych.

³ Reforma ta została wprowadzona przez ustawy o pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych. Ustawy te to: ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (Dziennik Urzędowy nr 2004/64/593) oraz ustawa o świadczeniach rodzinnych z 28 listopada 2003 r. (Dziennik Urzędowy nr 2003/228/2225).

Reforma systemu pomocy społecznej z 2004 r. była ukierunkowana na zmniejszenie marginesu uznaniowości przy określaniu prawa do świadczeń oraz udoskonalanie narzędzi promujących aktywną postawę osób korzystających z pomocy społecznej. Między innymi wprowadzono gwarancje minimalnej wysokości świadczeń okresowych dla osób w wieku produkcyjnym, finansowanie gwarantowanej części tych świadczeń przekazano natomiast w gestię budżetu państwa. Wprowadzono również zmianę w sposobie ustalania i indeksowania kryteriów wysokości przychodów uprawniających do korzystania z pomocy społecznej. W 2005 r. usankcjonowano prawnie tzw. kontrakt socjalny i możliwość wstrzymania wypłaty świadczeń w sytuacji, gdy osoba objęta pomocą społeczną nie dotrzymała zobowiązań, jakie przyjęła na siebie w ramach kontaktu. Kolejne nowelizacje przepisów były związane z wprowadzeniem nowych narzędzi aktywizacji zawodowej.

2. Instytucjonalne ramy systemów dochodów minimalnych

2.1. Systemy dochodów minimalnych dla osób w wieku produkcyjnym

System dochodów minimalnych (*minimum income scheme*) dla osób w wieku produkcyjnym to podstawowy program pomocy społecznej ostatniej szansy dla najuboższych gospodarstw domowych. Obejmuje w większości okresowe świadczenia z pomocy społecznej, a w mniejszości inne świadczenia z pomocy społecznej, takie jak świadczenia stałe dla osób w wieku poprodukcyjnym i osób niepełnosprawnych, a także świadczenia celowe. Świadczenia z pomocy społecznej to świadczenia uzupełniające uzależnione od dochodów i przyznawane po sprawdzeniu tych dochodów (do dochodów tych zalicza się wszelkie pozostałe opodatkowane i nieopodatkowane dochody danej osoby i jej rodziny). Celem wspomnianych świadczeń jest uzupełnienie dochodów gospodarstwa domowego w sytuacji, gdy inne źródła dochodów, w tym dochodów w postaci innych świadczeń socjalnych, zapewniają dochód poniżej ustawowej granicy ubóstwa.

Zasilek okresowy

Podstawowym świadczeniem z pomocy społecznej przeznaczonym dla osób w wieku produkcyjnym jest zasilek okresowy⁴. Jest to świadczenie nieobligatoryjne, za wyjątkiem sytuacji, w których powodem ubóstwa jest choroba przewlekła, niepełnosprawność lub bezrobocie, lub gdy osoba jest w trakcie rozpatrywania wniosku o świadczenia z innych systemów zabezpieczenia społecznego. W pozostałych wypadkach świadczenie jest nieobligatoryjne, w sensie przyznawania do niego praw oraz okresu, na jaki jest przyznawane.⁵ Przyznaje się je gdy dochód gospodarstwa domowego jest na poziomie uprawniającym do skorzystania z pomocy społecznej. Lista dysfunkcji (powodów) uprawniających do przyznania świadczenia okresowego jest otwarta. Zdecydowana większość świadczeń okresowych jest wypłacana z powodu bezrobocia (Tabela 1).

Świadczenie jest wypłacane osobie (jeśli jest to jednoosobowe gospodarstwo domowe) lub rodzinie (jeśli gospodarstwo domowe składa się z kilku osób). W tym drugim przypadku wysokość świadczenia jest dostosowywana do liczby osób tworzących gospodarstwo domowe.

⁴ 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.

⁵ Jest to oficjalna interpretacja Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ale przepis ten jest w tym punkcie niejasny. Patrz również Staręga-Piasek 2009.

Zasiłek stały

Zasiłek stały z pomocy społecznej jest to świadczenie obligatoryjne, przysługujące osobie całkowicie niezdolnej do pracy z uwagi na wiek⁶ lub niepełnosprawność. Świadczenie to przysługuje pod warunkiem, że taka osoba (lub gospodarstwo domowe) ma dochód niższy od ustawowej granicy ubóstwa. Świadczenie przyznaje się indywidualnie, w wysokości równej różnicy między dochodem beneficjenta a ustawową granicą ubóstwa. W przeciwieństwie do zasiłków okresowych, zasiłki stałe mają uzupełniać dochód poszczególnych członków gospodarstwa domowego, a nie gospodarstw domowych jako takich⁷.

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. W pewnych okolicznościach zasiłki okresowe lub celowe mogą zostać przyznane osobie lub rodzinie o dochodach wyższych od ustawowej granicy ubóstwa.

2.2. Warunki uprawniające do ubiegania się o pomoc społeczną

Świadczenia z pomocy społecznej są dostępne dla obywateli polskich oraz, w pewnych warunkach, dla obywateli innych państw. Obywatele polscy mogą uzyskać te świadczenia pod warunkiem, że zamieszkują w Polsce i że aktualnie przebywają w Polsce. Oznacza to, że obywatel polski natychmiast traci możliwość uzyskania świadczenia, gdy nawet na krótki czas wyjeżdża za granicę. Po powrocie może jednak ubiegać się o przywrócenie świadczeń.

Pomoc społeczna jest również dostępna dla obcokrajowców będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, o ile obcokrajowcy ci przebywają w Polsce i mają zezwolenie na pobyt stały⁸. Obywatele innych krajów mogą uzyskać prawo do pomocy społecznej, gdy spełniają warunek zamieszkiwania i pobytu na terytorium Polski⁹.

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje gospodarstwom jednoosobowym („osoby”) i wieloosobowym („rodziny”). Gospodarstwa domowe mogą obejmować osoby spokrewnione i niespokrewnione, w dowolnym wieku, przy założeniu, że istnieje między nimi prawdziwa więź oraz że mieszkają razem i wspólnie prowadzą gospodarstwo domowe. Za członków gospodarstwa domowego mogą być też uznane osoby czasowo przebywające poza miejscem

⁶ 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn.

⁷ Niestety, brak jest danych na temat świadczeń stałych wypłacanych osobom w wieku poprodukcyjnym.

⁸ Przepis dotyczący wymaganego zezwolenia na pobyt stały ma charakter przejściowy, ponieważ zgodnie z Dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dziennik Urzędowy UE L 158 z 30 kwietnia 2004 r., str. 77)), osoby takie mają na mocy przepisów prawo do pobytu w Polsce. Por. Staręga-Piasek 2009.

⁹ Dodatkowo: (1) zezwolenie na osiedlenie; (2) zgodę na długotrwały pobyt rezydenta na terytorium Unii Europejskiej; (3) zezwolenie na pobyt przez określony czas udzielone w związku z posiadaniem zgody na długotrwały pobyt rezydenta na terytorium UE udzielonej przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej; (4) zgodę na pobyt tolerowany; (5) status uchodźcy przyznany w Polsce.

stałego zamieszkania (takie, jak uczniowie przebywający w szkołach z internatem lub w szpitalu). W praktyce określenie składu gospodarstwa domowego jest zadaniem zajmującego się sprawą pracownika socjalnego (Por. Staręga-Piasek 2009).

2.3. Kryteria dotyczące dochodów

Ubóstwo stwarzające podstawy do rozszerzonej pomocy finansowej jest rozumiane w systemie pomocy społecznej jako brak bieżących dochodów lub osiągnięcie dochodów poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Pracownik socjalny może jednak odmówić pomocy, jeśli stwierdzi znaczną dysproporcję między deklarowanymi aktualnie dochodami a statusem majątkowym osoby. Z drugiej strony w wyjątkowych sytuacjach pomoc pieniężna (w postaci zasiłku okresowego lub specjalnego zasiłku celowego) może być przyznana nawet wtedy, gdy dochód gospodarstwa domowego przekracza ustawową granicę ubóstwa.

Podczas określania prawa do świadczeń z pomocy społecznej bierze się pod uwagę dochód gospodarstwa domowego wraz ze świadczeniami socjalnymi pochodzącymi ze źródeł innych niż pomoc społeczna i po odliczeniu podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne¹⁰. Jednorazowe świadczenia socjalne w gotówce, wartość świadczeń w naturze i świadczenia uzyskane przez osobę bezrobotną z tytułu wykonywania pracy społecznie użytecznej są odliczane od dochodu. Pomoc jest udzielana na podstawie dochodów osiągniętych w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku i wypłacana za okres od daty złożenia tego wniosku.

Metoda określania granicy ubóstwa uprawniającej do ubiegania się o pomoc społeczną kilkakrotnie się zmieniała. W 1990 r. granicę tę ustalono na poziomie emerytury minimalnej. System zapewniał regularną indeksację tego świadczenia w warunkach utrzymującej się wówczas wysokiej inflacji. Począwszy od 1996 r. ustawowa granica ubóstwa była określana w kwocie bezwzględnej, a jej wysokość jest indeksowana corocznie zgodnie z indeksem cen towarów i usług konsumpcyjnych (*Consumer Price Index* – CPI).

Sposób ustalania granicy ubóstwa dla potrzeb pomocy społecznej był przedmiotem wielu wątpliwości i krytyki, co spowodowało przyjęcie rozwiązań mających na celu przekształcenie tego wskaźnika w kategorię obiektywną. Z drugiej strony spowolnienie tempa wzrostu cen oraz potrzeba ograniczenia deficytu budżetowego spowodowały reformę systemu indeksacji ustawowej granicy ubóstwa. Od 2004 r. granica ta jest oparta na wynikach badań, niezgodność punktów widzenia polityków i ekspertów nadal jednak budzi wątpliwości i powoduje dyskusje dotyczące poziomu tej granicy. Ustawowa granica ubóstwa jest określana co trzy lata na podstawie koszyka towarów i usług w gospodarstwach domowych o niskich dochodach (próg interwencji socjalnej), oddzielnie dla jednoosobowych gospodarstw domowych oraz osób żyjących w gospodarstwach wieloosobowych. Analizy progu interwencji socjalnej są przeprowadzane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych¹¹. Podjęcie ostatecznej decyzji dotyczącej poziomu ustawowej granicy ubóstwa leży w gestii Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych złożonej z przedstawicieli rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. W sytuacji, gdy te trzy strony nie są w stanie wypracować wspólnego stanowiska, decyzja jest podejmowana przez rząd.

Próg interwencji socjalnej to model niskiej konsumpcji, wyznaczany na podstawie normatywnej metody koszykowej. Koszyk ten obejmuje potrzeby podstawowe (żywność i opłaty związane z domem i korzystaniem z niego), bez

¹⁰ Podczas określania dochodów z działalności gospodarczej i rolniczej oraz uwzględniania dochodów jednorazowych, okresowych i dochodów w walucie obcej stosowane są określone rozwiązania.

¹¹ <http://www.ipiss.com.pl/>

kosztów lekarstw, paliwa i energii elektrycznej¹², oraz potrzeby dzieci. Koszyk żywnościowy został zdefiniowany z uwzględnieniem minimalnych, medycznie uzasadnionych norm żywieniowych. W przypadku dzieci bierze się pod uwagę jedynie wydatki uznane za niezbędne w związku z obligatoryjnym charakterem nauki. Ponadpodstawowe potrzeby dorosłych zostały zredukowane do absolutnego minimum (przy założeniu, że jedna osoba dorosła pracuje dorywczo). Przyjęto również założenie, że gospodarstwa domowe cechują się racjonalnymi zachowaniami konsumpcyjnymi i nie ponoszą kosztów związanych z dysfunkcjami, chorobami i niepełnosprawnością. Koszyk normatywny jest weryfikowany na podstawie informacji pochodzących z badań budżetów gospodarstw domowych, przy czym za wzorzec przyjęto wydatki na konsumpcję gospodarstw domowych z dolnego kwintyla¹³.

Metoda definiowania ustawowej granicy ubóstwa oparta na progu interwencji socjalnej jest przedmiotem licznych kontrowersji i powoduje wiele problemów. Należą do nich zarówno kwestie związane z metodyką (opóźnienia w publikowaniu danych nt. wydatków gospodarstw domowych oraz ich ograniczona reprezentatywność w odniesieniu do dolnego kwintyla), jak i z aspektami politycznymi (zawartość koszyka i wielkość wydatków publicznych wynikających z przyjętego kryterium dochodów)¹⁴. Jednym z problemów jest pominięcie regionalnych różnic w kosztach utrzymania (dotyczy to zwłaszcza ogromnej rozbieżności między kosztami utrzymania w dużych miastach i na terenach wiejskich). Innym problemem jest pominięcie specyficznych potrzeb związanych z niepełnosprawnością i chorobami oraz różnymi strukturami gospodarstw domowych, w szczególności związanych z wiekiem dzieci wychowywanych w tych gospodarstwach.

Poziom ustawowej granicy ubóstwa jest niski w porównaniu z innymi stosowanymi w Polsce granicami ubóstwa. Jest również niższy niż wydatki na spożycie w dolnym kwintylu gospodarstw domowych składających się z więcej niż jednej osoby (Tabela 1).

Tabela 1. Miesięczne wartości granic ubóstwa stosowane w Polsce oraz wydatki gospodarstw domowych z dwóch najniższych kwintyli (w PLN na osobę).

TYPY GOSPODARSTW DOMOWYCH	JEDNOOSOBOWE	DWUOSOBOWE	TRZYOSOBOWE	CZTEROOSOBOWE
Ustawowa granica ubóstwa ^a	477		351	
Minimum egzystencji ^b	413,2	345,3	332,9 363,9	350,5
Minimum socjalne ^c	865,1	714,6	713,7	685,4
60% mediany ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego ^d	682,3	-	-	358,17
Wydatki na konsumpcję gospodarstw domowych z kwintyla I ^d	388,9			
Wydatki na konsumpcję gospodarstw domowych z kwintyla II ^d	525,0			

¹² Przyjęto, że wydatki na takie artykuły są pokrywane przez świadczenia celowe z pomocy społecznej. Należy jednak pamiętać, że świadczenia takie są całkowicie uznaniowe.

¹³ Patrz: Deniszczyk 2007.

¹⁴ Patrz: Deniszczyk, tamże.

- a) Obowiązuje od września 2006 r.
- b) Pracownicze gospodarstwa domowe w 2008 r. Minimum egzystencji (ekstremalna granica ubóstwa) określa poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje zagrożenie biologiczne dla życia i rozwoju psychofizycznego człowieka i rodziny (Deniszczuk 2007). Dla dziecka młodszego (4–6 lat) i starszego (13–15 lat)...
- c) Pracownicze gospodarstwa domowe w 2008 r. Minimum socjalne – wzorzec konsumpcji zapewniający regenerację sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymywanie więzi społecznych (Deniszczuk 2007).
- d) W 2007 r., w przypadku gospodarstwa czteroosobowego dotyczy to gospodarstwa z dwojgiem osób dorosłych oraz dwojgiem dzieci w wieku do lat 13-tu.

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008a; Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2008b; Deniszczuk 2007; GUS i Eurostat.

2.4. Wysokość świadczeń

Do 2004 r. wysokość zasiłków okresowych była całkowicie uznaniowa i zależała od decyzji jednostki przyznającej zasiłek (ośrodka pomocy społecznej). Przeprowadzona w 2004 r. reforma systemu pomocy społecznej spowodowała wprowadzenie wysokości bazowej, wynoszącej 50% różnicy między dochodem gospodarstwa domowego a ustawową granicą ubóstwa. Reforma ta była wprowadzana stopniowo – minimalną wysokość zasiłku okresowego zwiększono z 15% różnicy między dochodem gospodarstwa domowego a ustawową granicą ubóstwa (20% w przypadku gospodarstw jednoosobowych) w 2005 r. do 50% tej różnicy w 2008 r. Jednocześnie zapewniono gwarancję finansowania minimalnej wysokości świadczenia przez budżet państwa. Władze lokalne mogą zwiększać wysokość zasiłków, korzystając z własnych budżetów. Przeprowadzona w 2004 r. reforma sposobu określania wysokości i finansowania zasiłków okresowych spowodowała zwiększenie wysokości tych świadczeń w latach 2005–2008. Ponadto – zgodnie z nowymi przepisami – w 2006 r. zweryfikowano próg granicy ubóstwa uprawniający do świadczeń pieniężnych z systemu pomocy społecznej¹⁵, co doprowadziło do wzrostu średnich wysokości zasiłków okresowych i stałych (Tabela 2).

Wysokość zasiłku stałego jest równa różnicy między ustawową granicą ubóstwa w przeliczeniu na osobę a dochodem na osobę w rodzinie, ale nie może przekroczyć 444 PLN. Zasiłki te są finansowane w całości z budżetu państwa. Wysokość zasiłków celowych jest określana przez pracownika socjalnego zależnie od sytuacji gospodarstwa domowego oraz przyczyny udzielania pomocy. Świadczenia te są finansowane z budżetów samorządów terytorialnych.

¹⁵ Poziom ten wzrósł z 461 do 477 PLN dla gospodarstw jednoosobowych i z 316 do 361 PLN na osobę w gospodarstwach wieloosobowych.

Tabela 2. Średnie wysokości zasiłków stałych i okresowych w latach 2004–2008.

ROK	ZASIŁKI STAŁE		ZASIŁKI OKRESOWE			
	Średnia miesięczna wysokość świadczenia		Średnia miesięczna wysokość świadczenia		Średnia miesięczna wysokość gwarantowanej części świadczenia	
	PLN	jako procent ustawowej granicy ubóstwa ^{a)}	PLN	jako procent ustawowej granicy ubóstwa ^{a)}	PLN	jako procent ustawowej granicy ubóstwa ^{a)}
2004	313	68%	116	25%	98	21%
2005	312	68%	149	32%	126	27%
2006	318	67%	164	34%	143	30%
2007	376	79%	174	36%	153	32%
2008 ^{b)}	340	71%	266	56%	252	53%

a) Granica ubóstwa dla jednoosobowego gospodarstwa domowego.

b) Dane wstępne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie statystyk administracyjnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Dzięki zapewnieniu stabilnych źródeł finansowania reforma spowodowała również zwiększenie dostępu do zasiłków okresowych. W 2005 r. odnotowano znaczny wzrost liczby gospodarstw domowych uprawnionych do tego typu świadczeń. Spadek liczby takich gospodarstw w latach 2006–2008 należy przypisać znacznemu spadkowi bezrobocia, a w związku z tym zmniejszeniu się liczby gospodarstw domowych ubiegających się o pomoc (Tabela 3).

Tabela 3. Liczba osób pobierających świadczenia stałe i okresowe z pomocy społecznej w latach 2004–2008.

LATA		ZASIŁKI OKRESOWE			ZASIŁKI STAŁE		ZASIŁKI CELOWE	
		Liczba gospodarstw domowych ogółem	W tym z powodu braku pracy	Liczba osób w gospodarstwach domowych objętych świadczeniem	Liczba osób pobierających świadczenie	Liczba osób w gospodarstwach domowych	Liczba gospodarstw domowych ogółem	Liczba osób w gospodarstwach domowych
2004	W tys.	541	457	1899	162	315	960	3219
	Jako procent ogółu ludności			5,0%	0,4%	0,8%		8,4%
2005	W tys.	651	546	2205	171	312	978	3046
	Jako procent ogółu ludności			5,8%	0,4%	0,8%		8,0%
2006	W tys.	629	498	2062	182	323	1030	3098
	Jako procent ogółu ludności			5,4%	0,4%	0,8%		8,1%
2007	W tys.	536	420	1726	184	310	897	2648
	Jako procent ogółu ludności			4,5%	0,5%	0,8%		6,9%
2008 ^{a)}	W tys.	435	323	1353	183	288	805	2285
	Jako procent ogółu ludności			3,5%	0,5%	0,6%		6,0%

a) Dane wstępne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i danych GUS.

2.5. Powiązania z innymi świadczeniami socjalnymi¹⁶

Świadczenia z pomocy społecznej stanowią uzupełnienie innych dochodów, w tym dochodów z innych systemów zabezpieczenia społecznego. Z tego względu, nawet jeśli beneficjenci systemu pomocy społecznej pobierają również inne świadczenia socjalne, skumulowany efekt dochodów

¹⁶ Opis zmian w przepisach dotyczących pieniężnych świadczeń socjalnych do 2007 r. jest dostępny w dokumencie Piętna 2008. Opis aktualnie obowiązujących przepisów jest dostępny w dokumencie Staręga-Piasek 2009 oraz w serwisie internetowym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod adresem www.mpips.gov.pl.

z różnych systemów wywiera niewielki wpływ na wysokość dochodu po przekazaniu środków z pomocy społecznej. Sposób określania gwarantowanej wysokości świadczeń okresowych (50% różnicy między dochodem gospodarstwa domowego a ustawową granicą ubóstwa) powoduje, że wysokość świadczeń socjalnych i dochodów innych niż świadczenia z pomocy społecznej zwiększa ostateczny dochód tych rodzin o połowę (patrz przykład w Tabeli 4). W przypadku gdy zasiłki okresowe są ustalane przez władze lokalne na poziomie 100% różnicy między dochodem gospodarstwa domowego a ustawową granicą ubóstwa, nie występuje jednak kumulacja dochodów ze świadczeń innych niż przyznawane przez pomoc społeczną.

Tabela 4. Hipotetyczny dochód miesięczny (gospodarstwo domowe osoby niepracującej, wychowującej samotnie dwoje dzieci w wieku 4 i 10 lat).

	DOCHÓD ZE ŚWIADCZEŃ Z ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	HIPOTETYCZNY DOCHÓD BEZ PRAWA DO ŚWIADCZEŃ ZE ŹRÓDEŁ INNYCH NIŻ POMOC SPOŁECZNA
Dodatek rodzinny	112	0
Dodatek wychowawczy dla rodziców samotnie wychowujących dzieci	170	0
Łączny dochód ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego innych niż z pomocy społecznej	282	0
Zasiłki okresowe z pomocy społecznej (50% różnicy w dochodach)	385,5	526,5
Łączny dochód końcowy	667,5	526,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie obowiązujących przepisów ustawowych.

Zasiłki dla bezrobotnych

Świadczenia z pomocy społecznej mają kluczowe znaczenie dla osób trwale bezrobotnych, ponieważ zasiłki dla bezrobotnych są przyznawane na czas ograniczony. Restrykcyjne przepisy dotyczące kryteriów uprawniających do zasiłków dla bezrobotnych powodują, że prawo do takich zasiłków ma mniej niż 15% osób zarejestrowanych w urzędach pracy jako osoby bezrobotne. Pozostałe osoby bez pracy — przy założeniu, że spełniają kryteria dochodów poniżej granicy ubóstwa — są na utrzymaniu pomocy społecznej.

Świadczenia z pomocy społecznej mogą być również pobierane przez osoby uprawnione do zasiłków dla bezrobotnych, jeśli osoby te spełniają kryteria dochodów uprawniających do korzystania z pomocy społecznej (po zaliczeniu do dochodu kwoty zasiłku dla bezrobotnych). Zasiłki dla bezrobotnych są wyższe od ustawowej granicy ubóstwa, samotne osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych nie mają zatem prawa do pomocy społecznej.

Do zasiłków dla bezrobotnych uprawnione są osoby w wieku produkcyjnym, które w ciągu 18 miesięcy przed dniem zarejestrowania się w urzędzie pracy były zatrudnione lub miały pracę w sumie przez co najmniej 365 dni. Zasiłek dla bezrobotnych nie jest świadczeniem uzależnionym od dochodów, osoby uprawnione do tego zasiłku mogą zatem jednocześnie pobierać inne świadczenia, w tym świadczenia z pomocy społecznej, dodatki mieszkaniowe i świadczenia rodzinne, przy założeniu, że spełniają kryteria dochodowe uprawniające do takich świadczeń.

Zasiłki dla bezrobotnych są stosunkowo jednolite. Kwota bazowa zasiłku wynosi 502 PLN miesięcznie¹⁷; osoby bezrobotne ze stażem pracy krótszym niż 5 lat otrzymują zasiłek w wysokości 80% stawki bazowej, natomiast osoby ze stażem pracy wynoszącym 20 lat lub więcej otrzymują zasiłki równe 120% stawki bazowej. Od stycznia 2009 r. zasiłki dla bezrobotnych są wypłacane przez sześć miesięcy do roku¹⁸, zależnie od sytuacji na lokalnym rynku pracy, wieku i sytuacji rodzinnej osoby bezrobotnej.

Świadczenia rodzinne

Świadczenia rodzinne odgrywają ważną rolę w systemie zabezpieczeń społecznych dla rodzin ubogich. System ten obejmuje dodatki rodzinne wypłacane na każde dziecko w wieku poniżej 18 lat (lub 24 lat w przypadku kontynuowania nauki), pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego (dochód na osobę w rodzinie), które jest wyższe od kryterium ustawowej granicy ubóstwa (obecnie jest to 504 PLN miesięcznie lub 583 PLN, jeśli dziecko jest niepełnosprawne).

Wszystkie rodziny z dziećmi objęte pomocą społeczną mają jednocześnie prawo do świadczeń rodzinnych. Kryteria dochodowe uprawniające do takich świadczeń są wyższe od ustawowej granicy ubóstwa, a świadczenia z pomocy społecznej i dodatki mieszkaniowe nie są zaliczane do dochodu przy badaniu uprawnień do świadczeń rodzinnych. Świadczenia rodzinne są jednak zaliczane do dochodu na potrzeby obliczania dochodu uprawniającego do ubiegania się o świadczenia pieniężne z pomocy społecznej.

Wysokość dodatku zależy od wieku dziecka, a ponadto podwyższony dodatek jest wypłacany na trzecie i każde kolejne dziecko w rodzinie. Po spełnieniu innych kryteriów wypłacane są jeszcze świadczenia dodatkowe, takie jak: świadczenia związane z wychowywaniem dziecka, dodatek na dziecko niepełnosprawne, dodatki dla rodziców opiekujących się dzieckiem niepełnosprawnym, świadczenia dla rodziców samotnie wychowujących dzieci itp. Ponadto dla rodzin ubogich dostępne są również świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jeśli nie są płacone alimenty przez jednego z rodziców. Wszystkie te świadczenia są finansowane z budżetu państwa i wypłacane beneficjentom przez lokalne ośrodki pomocy społecznej.

Dodatki mieszkaniowe

Dodatki mieszkaniowe to świadczenia w naturze przyznawane osobom i rodzinom spełniającym określone kryteria dochodowe¹⁹, w celu pokrycia części kosztów mieszkaniowych, przy założeniu, że powierzchnia danego mieszkania nie przekracza ustalonego limitu. Osoby uprawnione do świadczeń okresowych z pomocy społecznej mogą otrzymywać dodatki mieszkaniowe przy założeniu, że powierzchnia ich mieszkań nie przekracza określonego limitu. Limit dochodu uprawniający do takiego dodatku jest wyższy niż ustawowa granica ubóstwa, a okresowe i celowe świadczenia z pomocy społecznej nie są uwzględniane w dochodzie w przypadku określania uprawnień do dodatku mieszkaniowego. Wysokość dodatku jest równa różnicy między faktycznymi kosztami mieszkania o standardowej powierzchni a 10-15% dochodu rodziny

¹⁷ Od 1 stycznia 2010 r. zasiłek dla bezrobotnych będzie przez pierwsze trzy miesiące wynosił 717 PLN na miesiąc, a po tym okresie 563 PLN na miesiąc — patrz: ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dziennik Urzędowy z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

¹⁸ Wcześniej przez 6 do 18 miesięcy. Przepis został zmieniony przez ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹⁹ Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o zasiłek mieszkaniowy nie może przekroczyć 175% najniższej emerytury w przypadku gospodarstw jednoosobowych i 125% tej kwoty w przypadku gospodarstw wieloosobowych (ustawa o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001 r. — Dziennik Urzędowy z 2001 r., nr 71, poz. 734).

(zależnie od dochodu na osobę w rodzinie). Od 2005 r. świadczenia te są finansowane i wypłacane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 5. Liczba świadczeń i wydatki na wybrane świadczenia socjalne w latach 2004–2007.

ŚWIADCZENIA	2004		2005		2006		2007	
	Średnia liczba świadczeń w tys.	Wydatki (w % PKB)	Średnia liczba świadczeń w tys.	Wydatki (w % PKB)	Średnia liczba świadczeń w tys.	Wydatki (w % PKB)	Średnia liczba świadczeń w tys.	Wydatki (w % PKB)
Zasiłki dla bezrobotnych	535	0,3	4356	0,2	331	0,2	264	0,1
Dodatki rodzinne ^{a)}	5547	0,6	5193	0,8	4595	0,5	4268	0,5
Dodatki mieszkaniowe	-	-	766	0,1	706	0,1	590	0,1

a) Liczba świadczeń – tylko dodatki rodzinne (z wyłączeniem suplementów).

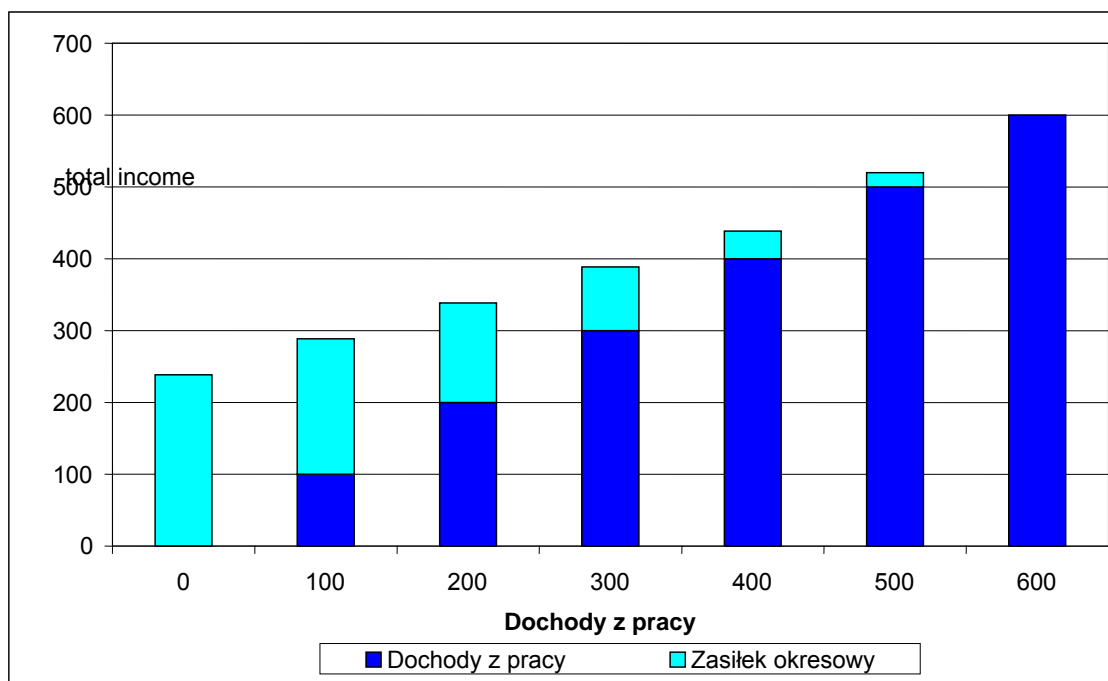
Źródła: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych z lat 2005–2008 wydanych przez GUS; Gospodarka mieszkaniowa w latach 2005–2007 – Główny Urząd Statystyczny www.stat.gov.pl.

2.6. Aktywizacja zawodowa

Kontrakt socjalny jest sposobem na aktywizację zawodową osób objętych pomocą społeczną. Jako narzędzie formalne kontrakt ten został wprowadzony w 2004 r. Jego celem jest określenie sposobu współpracy na rzecz rozwiązania problemów, z jakimi styka się osoba lub rodzina w trudnej sytuacji życiowej. Pracownik socjalny może zawrzeć z taką osobą lub rodziną kontrakt socjalny, aby pobudzić aktywną postawę oraz samodzielność w życiu i pracy lub w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Umowa społeczna zawarta z osobą bezrobotną może wymagać, aby taka osoba wzięła m.in. udział w programach aktywizacyjnych oferowanych przez urzędy pracy lub w innych programach aktywizacyjnych. Do 2004 r. korzystanie z kontraktów socjalnych było niesformalizowane, jednak od rodzin i osób objętych pomocą społeczną wymagano współdziałania z pracownikiem socjalnym przy rozwiązywaniu problemów socjalnych (w ramach nieformalnej umowy).

Podjęcie pracy nie oznacza ograniczenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej, przy założeniu, że nie prowadzi do generowania dochodu przekraczającego ustawową granicę ubóstwa. Ponadto dochód określany na potrzeby pomocy społecznej nie obejmuje pieniędzy zarobionych za wykonywanie prac społecznie użytecznych (patrz punkt 4.1). Przychody z pracy (podobnie jak dochód z innych niż pomoc społeczna świadczeń – patrz punkt 2.5) zmniejszają wysokość zasiłków okresowych z pomocy społecznej (w wysokości 50% dochodu netto) do chwili, gdy gospodarstwo domowe osiągnie dochody równe 110% ustawowej granicy ubóstwa (Wykres 1). Tak wysokie opodatkowanie dochodów z pracy może zniechęcić beneficjentów pomocy społecznej do szukania dodatkowych źródeł dochodu.

Wykres 1. Hipotetyczna wysokość dochodu netto na osobę po przekazaniu środków z pomocy społecznej (gwarantowana część zasiłku okresowego) zależnie od poziomu dochodów gospodarstwa domowego przed przekazaniem tych środków.



Źródło: Obliczenia własne.

2.7. Zasady warunkowości i sankcje

W ostatnim dziesięcioleciu obserwuje się proces rosnących ograniczeń i warunkowości dostępu do świadczeń i usług socjalnych (opieki zdrowotnej). Nie towarzyszy mu jednak adekwatny rozwój pozytywnych środków integracyjnych (patrz punkty 5.1–5.2). W 2004 r. wprowadzono sformalizowany kontrakt socjalny jako sposób na aktywizację beneficjentów systemu pomocy społecznej. Odmowa podpisania takiego kontraktu, niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innej przynoszącej korzyści pracy lub nieuzasadniona odmowa poddania się detoksykacji przez osobę uzależnioną mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczeń, cofnięcia wcześniejszej decyzji o ich przyznaniu lub wstrzymania wypłat świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Dotyczy to także wprowadzonych ostatnio ograniczeń w dostępie do usług opieki zdrowotnej²⁰.

Inne powody do odmowy lub zawieszenia wypłat świadczeń z pomocy społecznej to między innymi marnowanie przyznanych środków, ich świadome niszczenie lub wykorzystywanie w sposób niezgodny z ich celem lub trwonienie własnych zasobów finansowych.

²⁰ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tamże.

2.8. Zarządzenie systemem pomocy społecznej

Pomoc społeczna to podstawowy program przeznaczony dla osób i rodzin żyjących w ubóstwie (w tym osób bezrobotnych). Obejmuje ona zależne od dochodów świadczenia pieniężne i usługi (pracę socjalną, usługi domowe i stacjonarne dla osób starszych i niepełnosprawnych, doradztwo rodzinne itp.). Zarządzanie pomocą społeczną (zależnie od programu) przebiega na wszystkich szczeblach administracji państwowej, ale zasadniczą rolę w przyznawaniu świadczeń i świadczeniu usług odgrywają gminy. Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej są finansowane przez budżet państwa (dotacje przeznaczane na określony cel) oraz ze środków gmin. Usługi są finansowane przez gminy, powiaty i częściowo przez beneficjentów. Usługi są świadczone przez instytucje publiczne. W obszarze pomocy społecznej działa też wiele organizacji pozarządowych, które realizują wiele zadań finansowanych z funduszy publicznych lub prywatnych.

Większość świadczeń dla ubogich gospodarstw domowych jest wypłacana przez lokalne ośrodki pomocy społecznej (kompleksowo), za wyjątkiem zasiłków dla bezrobotnych wypłacanych przez lokalne urzędy pracy.

3. Ocena systemu dochodów minimalnych

3.1. Zasięg i adekwatność świadczeń

Zasięg świadczeń z pomocy społecznej nie jest zbyt duży. Zasiłki okresowe obejmują około 3,5%–5,8% ludności; zasiłki stałe są wypłacane 0,4%–0,5% mieszkańców, a po uwzględnieniu członków gospodarstw domowych osób pobierających takie świadczenia, docierają one do około 0,8% społeczeństwa. Najszerszy jest zasięg zasiłków celowych – w gospodarstwach domowych, które otrzymują takie świadczenia, żyje ponad 6%–8,4% ludności. Nie należy jednak zapominać o tym, że są to świadczenia jednorazowe. Łączne wydatki na te świadczenia są bardzo niskie, wynoszą mniej niż 0,2% PKB (Tabela 6).

Tabela 6. Wydatki na zasiłki stałe i okresowe jako procent PKB (%).

LATA	ZASIŁKI OKRESOWE	ZASIŁKI STAŁE	ZASIŁKI CELOWE	RAZEM
2004	0,03	0,05	0,05	0,13
2005	0,06	0,05	0,06	0,17
2006	0,06	0,05	0,06	0,17
2007	0,05	0,06	0,07	0,18
2008 ^{a)}	0,06	0,06	0,06	0,18

a) Dane wstępne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie statystyk administracyjnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz danych GUS.

Z uwagi na niski poziom ustawowej granicy ubóstwa zasięg systemu dochodów minimalnych jest raczej ograniczony. Jak wynika z Tabeli 1, ustawowa granica ubóstwa jest obecnie nieco niższa od średnich wydatków na spożycie odnotowanych dla gospodarstw domowych z dolnego kwintyla. Jest prawie równa minimum egzystencji, które stanowi skrajną granicę ubóstwa. Wątpliwości budzi zbyt rzadka weryfikacja tego poziomu, co powoduje słabsze wsparcie socjalne osób ubogich w sytuacji szybko rosnących cen żywności i kosztów mieszkaniowych, co ma miejsce od 2008 r.

Ponadto w świetle dużego zróżnicowania kosztów utrzymania między różnymi regionami, można zakwestionować sens określania jednej granicy ubóstwa dla całego kraju. Różnice te są szczególnie widoczne w dużych miastach, w których koszty utrzymania są znacznie wyższe niż na terenach wiejskich (patrz: Deniszczuk 2007). Wątpliwości budzi też to, że granica ubóstwa (a w konsekwencji także wysokość świadczeń) nie oddaje różnic w kosztach utrzymania zależnie od struktury gospodarstw domowych, na przykład gospodarstw z niepełnosprawnymi członkami rodziny lub z dziećmi w różnym wieku. W rezultacie potrzeby tych specyficznych grup beneficjentów są częściowo nieuwzględniane przy określaniu wysokości oraz zasięgu wsparcia socjalnego.

Oceniając adekwatność okresowych świadczeń z pomocy społecznej, należy wziąć pod uwagę fakt, że dochód większości beneficjentów pomocy społecznej po dokonaniu transferu środków nie osiąga poziomu ustawowej granicy ubóstwa. Jest to związane ze sposobem określania wysokości świadczeń okresowych z pomocy społecznej. Gwarantowana wysokość takich świadczeń wynosi 50% indywidualnej różnicy między dochodem rodziny a ustawową granicą ubóstwa, w większości przypadków zapewniana pomoc nie wystarcza zatem, aby wyciągnąć te osoby i rodziny z ubóstwa. Należy również pamiętać, że opcjonalne zwiększanie wysokości świadczeń okresowych przez samorząd terytorialny podnosi ich średnią wysokość w bardzo ograniczonym stopniu (patrz Tabela 2).

3.2. Pobieranie świadczeń

Analizy wskazują, że sporo osób nie pobiera świadczeń z pomocy społecznej, mimo iż spełniają oni kryteria dochodowe pomocy społecznej. Zasięg ochrony socjalnej w Polsce jest wprawdzie szeroki, ale jest to spowodowane w większości przez emerytury i renty. Natomiast zasięg świadczeń przeznaczonych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach jest niewielki.

Odsetek społeczeństwa korzystający z programów pomocy społecznej wynosi mniej niż 5% ludności z dolnego kwintyla²¹ (Bank Światowy 2007). Według analiz przeprowadzonych na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych z 2003 r., co najmniej 13% osób o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa nie otrzymuje żadnych świadczeń socjalnych (Piętka 2009). Potwierdzają to również wyniki przeprowadzonych w ramach EUROMOD mikrosymulacji na danych pochodzących z badań budżetów gospodarstw domowych z 2005r. Wynika z nich, że zasiłki stałe pobierane są przez 76% osób żyjących poniżej linii ubóstwa w pomocy społecznej a zasiłki okresowe z pomocy społecznej przez 43% osób. (European Commission 2009).

²¹ Dane oparte na wynikach ankietowych badań warunków życia ludności z 2004 r.

Tabela 7. Pobieranie świadczeń socjalnych przez osoby o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa (%).

		Pobieranie świadczeń socjalnych (innych niż pochodzące z systemu ubezpieczeń społecznych) ^{a)}		
		NIE	TAK	RAZEM
Pobieranie świadczeń z ubezpieczeń społecznych	NIE	13,2	46,7	59,9
	TAK	13,2	26,9	40,1
	RAZEM	26,4	73,6	100,0

a) Lista świadczeń socjalnych ze źródeł innych niż zakłady ubezpieczeń społecznych — patrz Tabela 6.

Źródło: Piętka 2009, obliczenia oparte na wynikach ankietowych badań warunków życia ludności z 2003 r., w jednostkach ekwiwalentnych do oryginalnej skali OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju).

Wyniki te zostały potwierdzone przez porównanie danych administracyjnych z szacowaną liczbą ludności żyjącej poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Jak wynika z tego porównania, pomoc finansową w postaci okresowych i stałych zasiłków z pomocy społecznej otrzymuje tylko nieco ponad jedna trzecia osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa (Tabela 8).

Tabela 8. Liczba osób w gospodarstwach domowych otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej oraz liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa jako odsetek całej populacji (%).

	2004	2005	2006	2007
Liczba osób w gospodarstwach domowych otrzymujących świadczenia stałe i okresowe z pomocy społecznej	5,8	6,6	6,3	5,3
Liczba osób w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa	19,2	18,1	15,1	14,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dane szacunkowe na podstawie wyników ankietowych badań warunków życia ludności; GUS, www.stat.gov.pl.

Wynik wskazujący na złe docieranie z pomocą może być częściowo efektem zastosowanej metody badań: niezgodności okresów, w których dochód udokumentowano dla potrzeb ankiety, oraz w których zasiłki były pobierane (np. poprzednie poziomy dochód nie uprawniały do świadczeń socjalnych, natomiast dochody obecne stanowiłyby już podstawę do ich przyznania). Może on również odzwierciedlać fakt, że przyznawanie okresowych i celowych zasiłków z pomocy społecznej ma charakter uznaniowy. Ponadto niskie zainteresowanie świadczeniami socjalnymi mogło być również efektem braku świadomości nabycia do nich praw, odmowy przyznania świadczeń lub rezygnacji z nich z obawy przed napiętnowaniem. Problem ten wymagałby dalszych szczegółowych analiz statystycznych i badań.

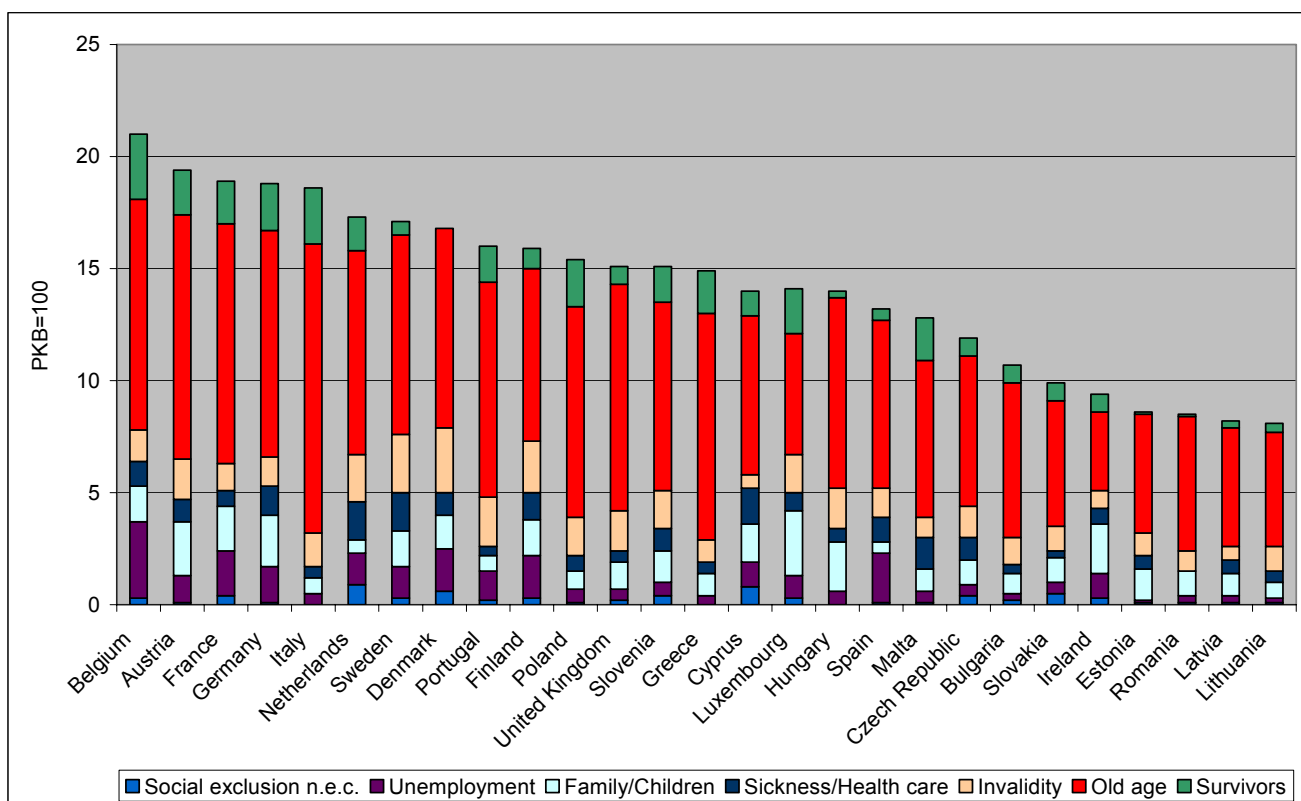
Podobne problemy występują też w przypadku dodatków mieszkaniowych. Badania wskazują, że świadczenia te nie docierają do gospodarstw domowych naprawdę niezdolnych do zapłaty czynszu oraz do gospodarstw domowych żyjących w złych warunkach mieszkaniowych. 7%

gospodarstw domowych żyjących w mieszkaniach o najniższym standardzie otrzymuje tylko 4,8% całkowitej kwoty wydawanej na dodatki mieszkaniowe, natomiast mniej niż 47% gospodarstw domowych żyjących w odpowiednich warunkach mieszkaniowych otrzymuje co najmniej 47% sum wydawanych na dodatki mieszkaniowe (Kurowska 2008).

3.3. Skuteczność

Jedynie niewielka część pieniężnych świadczeń socjalnych w Polsce jest przeznaczana na poprawę dochodów rodzin żyjących w ubóstwie. Należą do nich: świadczenia rodzinne/na dzieci, świadczenia z pomocy społecznej, dodatki mieszkaniowe i zasiłki dla bezrobotnych. Według danych z europejskiego systemu zintegrowanych statystyk na temat ochrony socjalnej (ESSPROS) łączne wydatki na te świadczenia w Polsce wynoszą około 1,5% PKB, z tego świadczenia z pomocy społecznej stanowią 0,1% PKB, świadczenia rodzinne/na dzieci – 0,8% PKB, a zasiłki dla bezrobotnych – 0,6% PKB. Niewiele również wydaje się na dodatki mieszkaniowe (0,1% PKB), które zgodnie z metodyką ESSPROS są klasyfikowane jako świadczenia w naturze. Wydatki Polski na świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w relacji do PKB należą do najniższych w UE (patrz: Wykres 2). Polska należy również do tych krajów UE, które wydają niewielki odsetek PKB na zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia rodzinne.

Wykres 2. Wydatki pieniężne na świadczenia socjalne w podziale na funkcje jako procent PKB (2006 r.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie metodyki ESSPROS.

Świadczenia socjalne inne niż finansowane z ubezpieczeń (w tym świadczenia z pomocy społecznej) stanowią tylko 20% łącznych dochodów najuboższych gospodarstw domowych. Średni dochód osób najuboższych składa się w połowie z dochodów z pracy i w ponad 40%

ze świadczeń socjalnych. W grupie świadczeń socjalnych większą rolę odgrywają świadczenia z systemów ubezpieczeń społecznych (emerytury, renty inwalidzkie i rodzinne, dodatki rehabilitacyjne, zasiłki chorobowe, macierzyńskie i pogrzebowe). Stanowią one średnio 23% dochodu. Inne świadczenia socjalne (w tym świadczenia z pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne i dodatki mieszkaniowe)²² stanowią około jednej piątej dochodów osób najuboższych (patrz Tabela 9).

Tabela 9. Struktura dochodów osób żyjących w 2007 r. w najuboższych gospodarstwach domowych (kwintyl I).

ŹRÓDŁA DOCHODÓW	KWINTYL I	RAZEM
DOSTĘPNE DOCHODY	100%	100%
W TYM:		
Dochody z pracy (w tym dochody z działalności rolniczej)	51%	64%
Dochody ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego	23%	26%
Dochody ze świadczeń innych niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego	20%	5%
Inne dochody	6%	5%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników badań budżetów gospodarstw domowych z 2007 r.

Bardziej szczegółowa analiza mikrodanych z badań budżetów gospodarstw domowych z 2003 r. pokazuje, że świadczenia z systemu dochodów minimalnych (okresowe i stałe zasiłki z pomocy społecznej) mają minimalny udział w średnich dochodach gospodarstw domowych o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa (odpowiednio 0,6% i 1,4%). Po zsumowaniu dochody ze świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych i zasiłków dla bezrobotnych stanowiły w 2003 r. tylko 8,6% średnich dochodów osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa (Tabela 10).

²² Lista tych zasiłków jest przedstawiona w Tabeli 10.

Tabela 10. Udział różnych rodzajów świadczeń socjalnych otrzymywanych przez osoby o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa w ich średnim zagregowanym dochodzie oraz w podgrupach świadczeń (%).

ŁĄCZNY DOCHÓD	100,0	
DOCHODY Z PRACY	50,2	100
ŚWIADCZENIA Z UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH^{a)}	23,2	100,0
INNE ŚWIADCZENIA SOCJALNE	16,9	100,0
<i>w tym:</i>		
Świadczenia rodzinne	4,3	25,4
Świadczenia pielęgnacyjne	0,5	2,7
Dodatki mieszkaniowe	1,5	8,9
Zasiłki stałe z pomocy społecznej	1,4	8,3
Zasiłki okresowe z pomocy społecznej	0,6	3,7
Świadczenia dla kobiet w ciąży i osób wychowujących dzieci	0,1	0,6
Inne świadczenia z pomocy społecznej	0,9	5,1
Świadczenia z funduszu alimentacyjnego	1,4	8,1
Pomoc z organizacji pozarządowych	0,1	0,3
Stypendia	0,1	0,7
Inne świadczenia socjalne	0,6	3,5
Zasiłki dla bezrobotnych	2,8	16,5
Inne świadczenia dla bezrobotnych	0,0	0,2
Inne świadczenia z Funduszu Pracy (świadczenia z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę)	1,9	11,4
Świadczenia przysługujące na urlopie wychowawczym	0,7	4,4
INNE DOCHODY	9,9	100

Uwagi: wartości szacunkowe w jednostkach ekwiwalentnych do oryginalnej skali OECD.

a) Emerytury, renty inwalidzkie i rodzinne oraz zasiłki macierzyńskie, z tytułu urodzenia dziecka, pogrzebowe, chorobowe i dodatki rehabilitacyjne.

Źródło: Piętka 2009, na podstawie wyników ankietowego badania warunków życia ludności z 2003 r.

Choć różne badania wskazują, że świadczenia socjalne w Polsce oddziałują na redystrybucję dochodów od osób bogatych do biednych (Bank Światowy 2007, Aksman 2008, Kurowska 2008), skuteczność udzielanej pomocy społecznej pod kątem jej wpływu na zmniejszenie ubóstwa jest jednak stosunkowo niska. Według badań OECD, Polska jest jednym z tych krajów OECD, w których pomoc ze środków publicznych w najmniejszym stopniu dociera do tych, dla których jest przeznaczona. Najbiedniejsze 20% ludności otrzymuje mniej niż 10% wszystkich przekazywanych środków (OECD 2008). Analiza wyników ankietowych badań poziomu życia ludności z 2003 r. wykazała, że świadczenia z pomocy społecznej (zasiłki stałe i okresowe) przyczyniają się do obniżenia poziomu ubóstwa tylko o 0,9 punktów procentowych, a wszystkie świadczenia ze

źródeł innych niż ubezpieczenia społeczne łącznie — o 8 punktów procentowych²³. W porównaniu z tym świadczenia z systemu ubezpieczeń przyczyniły się do obniżenia poziomu ubóstwa o 25 punktów procentowych. Świadczenia z pomocy społecznej w największym stopniu przyczyniły się do obniżenia poziomu ubóstwa w przypadku rodzin z dziećmi w wieku poniżej 14 lat i najuboższych gospodarstw domowych (0,11 punktów procentowych (Piętka 2009)). Sytuacja ta mogła się nieco poprawić od 2003 r. — w roku tym przeprowadzono badania budżetów gospodarstw domowych przyjęte za podstawę do określenia przedstawionych tu danych szacunkowych — w wyniku reformy systemu pomocy społecznej przeprowadzonej w 2004 r. Prawie 15% ludności nadal jednak żyje poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Należy przy tym zauważyć, że nawet jeśli w latach 2004–2007 liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa spadła z 19,2% do 14,6%, spadek ten był w znacznym stopniu spowodowany poprawą sytuacji na rynku pracy związaną z ogólnym spadkiem bezrobocia.

3.4. Zachęty do pracy

Badania wskazują, że świadczenia z pomocy społecznej nie wywierają niekorzystnego wpływu na zachęty do pracy (patrz Chłoń-Domińczak i inni 2004). Jest to przede wszystkim efekt bardzo niskiego poziomu tych świadczeń.

Specyficzne problemy związane ze zrównoważeniem adekwatnych dochodów zapewnianych przez programy ochrony socjalnej i zachęt do pracy w Polsce przedstawiono w Tabeli 11. Pokazano w niej łączne dochody rodzin z pracy i świadczeń pieniężnych (w tym ze świadczeń z pomocy społecznej, zasiłków dla bezrobotnych, dodatków mieszkaniowych i świadczeń rodzinnych) dla rodzin o różnym statusie na rynku pracy (osoby pracujące i niepracujące) i składających się z różnej liczby osób. Pokazano w niej także wskaźniki zastępowalności (*replacement rate*) będące wynikiem przejścia ze stanu braku zatrudnienia do stanu zatrudnienia. Przyjęto, że wysokość świadczenia okresowego z pomocy społecznej jest równa gwarantowanemu minimum. Przyjęto również, że osoby bezrobotne mogą mieć prawo do zasiłków dla bezrobotnych (jeśli okres braku zatrudnienia nie przekroczył średnio 6 miesięcy) lub że ich prawo do takich zasiłków wygasło w wyniku pozostawania bez pracy przez dłuższy okres. Wszystkie symulacje dotyczą warunków z 2008 r. Wyniki symulacji przedstawiono w Tabeli 11.

Z analiz wynika, że po podjęciu pracy wzrost dochodów jest najniższy w przypadku bezrobotnych z aktywnym prawem do świadczeń. Wynika to z faktu, że zasiłki dla bezrobotnych są stosunkowo wysokie w porównaniu ze świadczeniami z pomocy społecznej i rodzinnymi. Z analizy wynika jednak, że osoby bezrobotne z aktywnym prawem do świadczeń podejmują pracę znacznie częściej niż osoby nieaktywne ekonomicznie, co odzwierciedla krótki okres pozostawania bez pracy²⁴.

Analiza wskaźników zastępowalności dochodów w wyniku przejścia ze stanu nieaktywności do stanu zatrudnienia przez osoby, które nie pobierają zasiłków dla bezrobotnych, w przypadku czterech hipotetycznych sytuacji rodziny, wykazuje, że w warunkach aktualnie obowiązujących przepisów ryzyko wpadnięcia w pułapkę nieaktywności jest stosunkowo niewielkie. W każdej sytuacji podjęcie pracy powoduje prawie dwukrotny wzrost poziomu dochodów. Wynika to

²³ Granica ubóstwa na poziomie kryterium dochodu uprawniającego do pomocy społecznej. W jednostkach ekwiwalentnych do oryginalnej skali OECD.

²⁴ Świadczenia są wypłacane przez okres dłuższy niż 6 miesięcy tylko w regionach, w których stopa bezrobocia przekracza 125% średniej krajowej, patrz: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (skonsolidowany, znowelizowany tekst ustawy zamieszczono w Dzienniku Urzędowym z 2008 r. nr 69, poz. 415).

głównie z faktu, że samo podjęcie pracy nie prowadzi do utraty praw do takich świadczeń socjalnych, jak dodatek mieszkaniowy, świadczenia z pomocy społecznej lub dodatki rodzinne.

Tabela 11. Hipotetyczne wskaźniki zastępowalności dochodów w gospodarstwach domowych z niepracującymi osobami dorosłymi po podjęciu pracy z minimalnym wynagrodzeniem przez jednego członka gospodarstwa domowego.

Jednoosobowe gospodarstwo domowe B Z		Jedna osoba wychowująca dziecko B Z		Rodzina czteroosobowa (dwoje dzieci) 1: B Z 2: B B		Rodzina pięcioosobowa (troje dzieci) 1: B Z 2: B B	
Z zasiłkiem dla bezrobotnych	Bez zasiłku dla bezrobotnych	Z zasiłkiem dla bezrobotnych	Bez zasiłku dla bezrobotnych	Z zasiłkiem dla bezrobotnych	Bez zasiłku dla bezrobotnych	Z zasiłkiem dla bezrobotnych	Bez zasiłku dla bezrobotnych
1,7	3,7	1,7	2,7	1,1	1,7	1,0	1,5

Uwagi: Pierwsze dziecko w wieku 0-5 lat, drugie dziecko w wieku 6-18 lat, trzecie dziecko w wieku 18-24 w trakcie nauki.

B → Z oznacza przejście ze stanu nieaktywności (braku zatrudnienia) do stanu zatrudnienia, B → B oznacza pozostanie w stanie nieaktywności (braku zatrudnienia). W rodzinach z dwójką lub trójką dzieci symbole odnoszą się do każdego dorosłego członka rodziny oddzielnie. Obliczenia oparto na danych i przepisach z pierwszej połowy 2009 r.

Źródło: obliczenia własne.

4. System dochodów minimalnych i inne filary strategii aktywnej integracji

4.1. Programy aktywizacji zawodowej i szkoleń

Mimo związanych z reformą działań mających na celu m.in. wsparcie polityki aktywizacji zawodowej osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, osoby wykluczone z tego rynku mają bardzo ograniczone szanse powrotu do pracy. Wynika to z faktu, że programy zachęcające do podjęcia pracy są z reguły źle opracowane i nie zaspokajają potrzeb takich osób. Usługi aktywizacji zawodowej oparte na całościowym podejściu do problemów osób wykluczonych są oferowane jedynie przez niewielką liczbę wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się integracją społeczną i zawodową. Ponadto negatywna selekcja, często odzwierciedlająca negatywne nastawienia, jeszcze bardziej utrudnia dostęp do skutecznych narzędzi zarządzania rynkiem pracy zaspokajających potrzeby osób trwale bezrobotnych i osób o niskich kwalifikacjach (Golinowska 2007).

Od 2004 r. zaczęto stopniowo wprowadzać narzędzia zapewniające ściślejsze powiązanie klientów pomocy społecznej w wieku produkcyjnym z programami aktywizacji zawodowej prowadzonymi przez instytucje rynku pracy. W ramach reformy polityki rynku pracy z 2004 r.²⁵ wprowadzono definicję osób w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, obejmującą osoby trwale bezrobotne, niepełnosprawne osoby bezrobotne, osoby o niskim wykształceniu, samotnych rodziców, młodzież, pracowników w starszym wieku oraz byłych skazanych. Zdefiniowano zestaw form pomocy w ramach aktywnej polityki rynku pracy dostępnych dla osób z tych grup, takich jak subsydiowane miejsca pracy i szkolenie zawodowe w miejscu pracy. . Jednocześnie urzędy pracy zostały zobowiązane do przedstawienia w okresie 6 miesięcy od daty rejestracji osobom, które pobierają świadczenia z pomocy społecznej (następnie, w 2007r. zmienione na datę utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych) oferty podjęcia pracy lub stażu, odbycia przygotowania zawodowego w miejscu pracy lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. W 2007 r. zmieniono ten termin na datę wygaśnięcia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. W 2005 r. wprowadzono nowy program dotyczący rynku pracy przeznaczony dla osób pobierających świadczenia z pomocy społecznej – był to program tzw. prac społecznie użytecznych. Kolejne zmiany wprowadzono w 2009 r. Przepisy te pozwalają urządowi pracy, podobnie jak do tej pory instytucjom pomocy społecznej, skłaniać osoby objęte pomocą społeczną do zawarcia kontraktu socjalnego, wzięcia udziału w indywidualnym programie usamodzielniania lub przystąpienia do indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Jednocześnie, dzięki pozytywnym zmianom sytuacji na rynku pracy, a także dzięki wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego, od 2005 r. znacznie zwiększyły się fundusze dostępne na działania aktywne. Zwiększyło to dostęp do form pomocy w ramach aktywnej polityki rynku pracy również dla osób trwale bezrobotnych.

Mimo tych pozytywnych zmian dostęp do pracy dla osób w najbardziej niekorzystnej sytuacji jest wciąż bardzo ograniczony. Aktywna polityka rynku pracy nie skupia się na udzielaniu pomocy osobom wykluczonym (Golinowska 2007). Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, urzędy pracy nadal nie potrafią obsługiwać „trudnych klientów” z wieloma dysfunkcjami, które stwarzają dodatkowe bariery w dostępie do rynku pracy (GIME 2007).

²⁵ Patrz: Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tamże.

Osoby trwale pozbawione pracy, co jest uznawane za czynnik determinujący wykluczenie z rynku pracy, są zwykle objęte programami cechującymi się niską skutecznością w doprowadzaniu do stałego zatrudnienia (programami prac publicznych i prac społecznie użytecznych). Wśród personelu urzędów pracy przeważa przekonanie, że „osoby zaklasyfikowane jako wykluczone z rynku pracy są w większości również wykluczone z udziału w stosunkowo skuteczniejszych formach aktywizacji zawodowej. Jest to często efekt założenia, że opanowanie bardziej zaawansowanych umiejętności (takich jak praca przy kasach fiskalnych, nauka obsługi oprogramowania komputerowego) wymaga pewnego podstawowego wykształcenia ogólnego, podczas gdy osoby trwale bezrobotne i osoby o niskich kwalifikacjach wymagają innego rodzaju pomocy” (Golinowska 2007: str. 76). Dostęp osób bezrobotnych o niskich kwalifikacjach i osób trwale bezrobotnych do szkoleń zawodowych jest również bardzo ograniczony (Sztanderska 2004, Golinowska 2007, Liwiński 2005).

Oprócz reform programów rynku pracy, w 2004 r. wprowadzono również program mający na celu rozwiązanie problemu osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, żyjących w ubóstwie i społecznie wykluczonych, z dysfunkcjami takimi jak bezdomność, alkoholizm i narkomania, wychodzenie z uzależnienia w następstwie terapii i choroby psychiczne, byłych skazanych, uchodźców i osób niepełnosprawnych. Ramy prawne tego programu zostały określone przez ustawę o zatrudnieniu socjalnym z 2004 r. Umożliwia ona gminom i organizacjom pozarządowym tworzenie centrów i klubów integracji społecznej. Ponadto stworzono ramy prawne do tworzenia tzw. spółdzielni socjalnych mających na celu integrację społeczną i zawodową ich członków poprzez zaangażowanie w działania ekonomiczne prowadzone przez daną spółdzielnię.

Kierowaniem osób do centrów integracji społecznej zajmuje się pomoc społeczna, a uczestnicy programu otrzymują dodatki integracyjne równe zwykłemu zasiłkom dla bezrobotnych i są objęci ubezpieczeniem zdrowotnym²⁶. Centra integracji społecznej przeprowadzają diagnozę sytuacji osób uczestniczących w programach, zapewniają terapię i szkolenia w zakresie umiejętności umożliwiających bardziej skuteczne funkcjonowanie w społeczności lokalnej oraz samodzielność w zaspokajaniu własnych potrzeb i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Program obejmujący terapię i szkolenia może zostać uzupełniony o praktyczne zdobywanie kwalifikacji zawodowych w ramach działalności ekonomicznej prowadzonej przez centrum lub wspólnie z pracodawcami współpracującymi z takim centrum. Dla każdego uczestnika opracowywany jest indywidualny program trwający maksymalnie 18 miesięcy, a zajęcia z uczestnikami zajmują co najmniej 6 godzin dziennie. Mniej intensywna i znacznie mniej kosztowna wersja tego programu przybiera postać klubów integracji społecznej. Kierowanym do nich osobom kluby te oferują różnego typu formy subsydiowanego zatrudnienia i instruktażu. Środki aktywizacji obejmują również (po zakończeniu trwającego co najmniej 6 miesięcy programu integracji) subsydiowane zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych lub u pracodawców prywatnych i publicznych. Urzędy pracy są zobowiązane przedstawić osobom uczestniczącym w takich programach oferty pracy, również w postaci zatrudnienia subsydiowanego. Ponadto osoby uczestniczące w programach integracji zawodowej, bezrobotne i niepełnosprawne mogą zakładać spółdzielnie socjalne²⁷.

Niestety zasięg opisanych powyżej form zatrudnienia socjalnego jest zbyt ograniczony. W 2008 r. w Polsce funkcjonowało 55 ośrodków i 300 klubów integracji społecznej. Ponadto zarejestrowano też 134 spółdzielnie socjalne (MPiPS 2008). Niestety brak jest konkretnych danych na temat liczby osób uczestniczących w tych programach oraz na temat efektów tych działań, ale szacuje się, że programy te obejmują około 3000 osób rocznie. Programy realizowane przez ośrodki i kluby oraz oferowane w ich ramach usługi i sposób doboru uczestników znacznie się różnią między

²⁶ Patrz: ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dziennik Urzędowy z 2003 r., nr 122, pozycja 1143).

²⁷ Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dziennik Urzędowy z 2006 r., nr 94, pozycja 651).

sobą, tak więc doświadczenia tych ośrodków i klubów z różnymi podejściami mogłyby stanowić doskonałą podstawę do oceny skuteczności różnych strategii i programów stosowanych względem różnych klientów. Ministerstwo Pracy nie dysponuje jednak żadnymi informacjami, które pozwoliłyby ocenić skuteczność programów integracji społecznej i ich kosztów. Zakłada się, że do 2013 r. powstanie 100 ośrodków integracji społecznej, 600 klubów integracji społecznej i 300 spółdzielni socjalnych (7–10 tys. osób w 2013 r.). Obsłużą one 7500–10 000 osób (Krajowy plan działań na rzecz integracji społecznej na lata 2008–2010).

Kolejny program mający na celu aktywizację zawodową osób oddalonych od rynku pracy to program „*prac użytecznych społecznie*”. Program ten został wprowadzony w 2005 r.²⁸. Od tego czasu został nieznacznie zmodyfikowany w celu zapewnienia bliższego powiązania go z działaniami instytucji pomocy społecznej oraz wyeliminowania podejść komercyjnych. Praca użyteczna społecznie obejmuje różne formy subsydiowanego zatrudnienia czasowego przez 10 godzin w tygodniu. Praca taka jest oferowana osobom bezrobotnym, które zawarły kontrakt socjalny i które nie mają już prawa do zasiłku dla bezrobotnych (to około 85% ogółu osób bezrobotnych), lub innym osobom objętym programem aktywizacji zawodowej prowadzonym przez pomoc społeczną, które zostały skierowane do takich projektów przez instytucję pomocy społecznej. Prace społecznie użyteczne są organizowane przez władze gminy w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach i instytucjach zajmujących się pomocą charytatywną lub pomagających społecznościom lokalnym. Osoby uczestniczące w pracach użytecznych społecznie otrzymują wynagrodzenie w wysokości 6 PLN (około 1,5 EUR) za godzinę²⁹. Otrzymują one nadal pomoc społeczną, gdyż dochód z zatrudnienia w ramach programu prac użytecznych społecznie nie jest uwzględniany przy określaniu uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej. Dzięki temu przepisowi udział w programie pozwala poprawić sytuację finansową gospodarstwa domowego. W 2008 r. do udziału w pracach społecznie użytecznych skierowano 63 700 osób bezrobotnych. Program ten nie prowadzi jednak do stałego zatrudnienia.

Pomoc w uzyskaniu niezależności. Istnieją odrębne programy pomocy społecznej dla osób opuszczających instytucje opiekuńcze (rodziny zastępcze, domy dziecka, domy dla matek z małymi dziećmi i kobiet ciężarnych itd.). Osoby aktywizowane zawodowo w celu osiągnięcia niezależności mają prawo do świadczeń pieniężnych (na zagospodarowanie się i na kontynuację nauki) i świadczeń w naturze (pomoc w postaci pracy socjalnej, w zdobyciu odpowiedniego mieszkania, pracy i niezbędnych przyborów do urządzenia własnego mieszkania). Pomoc taka jest świadczona w przypadku, gdy dochód danej osoby jest dwukrotnie niższy od ustawowej granicy ubóstwa.

4.2. Usługi zapewniające godziwy poziom życia

Opieka zdrowotna

Dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej dla osób w wieku produkcyjnym, które są najbardziej oddalone od rynku pracy, jest ograniczony i warunkowy. Osoby trwale bezrobotne i ich rodziny mogą z łatwością, z przyczyn od siebie niezależnych, utracić prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Takie przepisy wprowadzono od 1 stycznia 2009 r.³⁰.

Pomoc społeczna ma zapewnić dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej osobom objętym programem wyjścia z bezdomności, indywidualnymi programami zatrudnienia socjalnego lub kontraktem socjalnym. W rezultacie zakończenie lub niewzięcie z innej przyczyny udziału w takim

²⁸ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tamże.

²⁹ Patrz: artykuł 73a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tamże.

³⁰ Ustawa z tego dnia o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia.

programie oznacza dla takich osób i ich rodzin pozbawienie świadczeń bezpłatnej opieki zdrowotnej. W takich warunkach pomoc społeczna może udzielić jednorazowego wsparcia poprzez pokrycie części kosztów leczenia (świadczenie celowe – uznaniowe).

Do bezpłatnej opieki zdrowotnej są uprawnione wszystkie osoby zarejestrowane jako bezrobotne. Osoby te mogą jednak zostać pozbawione statusu osoby bezrobotnej (a tym samym prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej) w wyniku odmowy bez uzasadnionej przyczyny podjęcia zaproponowanej pracy lub niewywiązywania się z podjętych zobowiązań, np. w wyniku zaprzestania udziału w szkoleniu albo porzucenia pracy na okres próbny lub pracy użytecznej społecznie. Ten wprowadzony w 2006 r. przepis ma głównie służyć eliminacji zatrudnienia nieformalnego. Istnieje przypuszczenie, że niektóre osoby rejestrują się jako bezrobotne, aby uzyskać prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej, a potem podejmują pracę nielegalnie. Praca „na czarno” jest w gospodarce polskiej zjawiskiem dość częstym i ten problem wymaga rozwiązania, wprowadzony przepis spowodował jednak poważne problemy społeczne.

Mieszkania

Sytuacja mieszkaniowa wielu polskich rodzin jest bardzo zła. Według raportu z unijnych badań warunków życia ludności (EU-SILC) z 2007 r., ponad 7% gospodarstw domowych zajmuje mieszkania o obniżonym standardzie, zawilgocone lub z przeciekającym dachem, w których brakuje jednocześnie takich udogodnień, jak toaleta, prysznic lub łazienka. W 3% mieszkań nie ma wody bieżącej, w 9% – toalety, a w 10% – łazienki z wanną lub prysznicem oraz ciepłej wody.

Możliwość zapewnienia godziwych warunków mieszkaniowych osobom żyjącym w mieszkaniach o obniżonym standardzie jest bardzo ograniczona. Ogromny niedobór mieszkań czynszowych sprawia, że znalezienie się na liście oczekujących często wiąże się z wieloletnim oczekiwaniem na własne M³¹. Istniejące mieszkania czynszowe i lokale socjalne często nie zapewniają nawet minimalnego standardu życia (takiego jak łazienka i toaleta w lokalu), a także nie spełniają standardów bezpieczeństwa. Rozpoczęty w 2006 r. program budowy lokali socjalnych³² jest realizowany zdecydowanie zbyt wolno. W latach 2007–2008 zlecono budowę łącznie 5174 lokali socjalnych, podczas gdy według szacunków brakuje ok. 120-130 tys. takich lokali oraz 20 tys. łóżek w noclegowniach dla bezdomnych (Zaniewska 2007).

Wprowadzone w styczniu 2009 r. zmiany w przepisach dotyczących roli pomocy budżetu państwa w tworzeniu lokali socjalnych zwiększyły wsparcie udzielane władzom lokalnym z budżetu centralnego, co umożliwi pokrycie 30%–50% kosztów tego projektu (wcześniej 20%–40%). To jednak nadal może nie wystarczyć, aby zapewnić znaczące przyspieszenie procesu zapewniania nowych lokali.

³¹ Oczekiwanie na takie mieszkanie w Poznaniu trwa od czterech do pięciu lat; sytuacja w innych dużych miastach jest podobna. Brak jest mieszkań zarówno dla osób eksmitowanych, jak i dla najuboższych mieszkańców gmin.

³² Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dziennik Urzędowy z 2005 r., nr 251, pozycja 1844).

Bibliografia

Aksman (2008): Aksman Ewa, Koncentracja i regresywność świadczeń społecznych (*Concentration and Regression of the Social Benefits*), tylko w języku polskim, *Polityka Społeczna*, nr 2 (407), 2008.

Chłoń-Dominczak (2004): Chłoń-Dimińczak Agnieszka, Dąbrowska Edwarda, Stronkowski Piotr, *Social Benefits as Alternative to Wage Income in Poland* (Świadczenia socjalne jako alternatywa dochodów z wynagrodzeń w Polsce), [w]: *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland* (Rozwój, zatrudnienie i standardy życia w Polsce przed akcesją), Bank Światowy, Raport nr 28233-POL.

Deniszczuk (2007): Deniszczuk Lucyna, Kurowski Piotr, Styrz Marta, Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej. (*Minimum Consumption Thresholds. Types, Estimates and Application for Social Policy*), tylko w języku polskim, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2007.

European Commission (2009): *The Social Situation in the European Union 2008. New Insights into Social Inclusion*.

GIME (2007): Analiza funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia po ich włączeniu do administracji samorządowej (*The Public Employment Services after the Administration Reform*), raport oparty na badaniach z tej dziedziny prowadzonych dla potrzeb Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, tylko w języku polskim, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa, 2007, <http://www.ibngr.edu.pl/badaniepsz.htm>.

Golinowska (2007): Golinowska Stanisława, Ruzik Anna, Pieliński Bartosz, Gandziarowska Jagoda, Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie społeczne. Strategie wobec pracy. (*Work as Cure for Poverty and Social Exclusion. Strategies Towards Work*), tylko w języku polskim, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2007, str. 86.

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (2008a): Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2008 r. (w oparciu o dane średnioroczne) (*Level and structure of the modified subsistence minimum in 2008*), tylko w języku polskim, http://www.ipiss.com.pl/www_new_me_2008.pdf.

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (2008b): Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum socjalnego w 2008 r. (w oparciu o dane średnioroczne) (*Level and structure of the modified social minimum in 2008*), tylko w języku polskim, http://www.ipiss.com.pl/www_new_ms_2008.pdf.

Kurowska (2008): Kurowska Anna, Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce? (*Where go the social transfers in Poland?*), tylko w języku polskim, [w]: *Polityka Społeczna* 5-6/2008, str. 14–19.

Liwiński (2005): Liwiński Jacek, Impact of vocational training on level of unemployment (Wpływ szkoleń zawodowych na poziom zatrudnienia), artykuł na konferencję „Rozwój edukacji przez całe życie – wyzwania i bariery”, Panel II. „Edukacja przez całe życie: polityka i praktyka”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Fundacja Friedricha Eberta, Warszawa, www.pfsl.pl/pdf.php?id=312.

OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries* (Nierównomierny rozwój? Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD), http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1,00.html.

Piętka (2009): Piętka Katarzyna, Polityka dochodowa, w tym transferów społecznych, a ubóstwo (*Income Policy, Including Policy of Social Transfers vs. Poverty*), tylko w języku polskim, [w]: Balcerzak-Paradowska B. (wyd.), Polityka rodzinna, dochodowa i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego rodzin, IPISS, Warszawa, w publikacji.

Staręga-Piasek (2009): Staręga-Piasek Joanna, Wyrwicka Krystyna, Styrc Marta, Gierej Dorota, Pomoc społeczna. Prawo, świadczenia, skuteczność. (*Social assistance. Law, benefits, effectiveness*), tylko w języku polskim, [w]: Balcerzak-Paradowska Bożena (wyd.), Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania., IPISS, Warszawa, w publikacji.

Sztanderska (2004): Sztanderska Urszula, Praca dla niskokwalifikowanych (*Work for those with low qualifications*), tylko w języku polskim, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk, <http://www.pfsl.pl/news.php?id=342>.

(Bank Światowy 2007): *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States* (Pomoc społeczna w Europie Środkowej i w państwach bałtyckich), http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_SocAssist_Feb07.pdf.

Zaniewska (2007): Zaniewska Hanka (wyd.), Cesarski Maciej, Deniszczuk Lucyna, Karniłowicz Jan, Thiel Maria, Wygnańska Julia, Zralek Maria, Żelawski Tomasz, Bieda mieszkaniowa i wykluczenie (*Housing poverty and exclusion*), tylko w języku polskim, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.