



Dr Piotr Broda-Wysocki
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego

„Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja i instrumenty”

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. Konstrukcja systemu pomocy społecznej w Polsce

1.1. Zarys historyczny – od opieki do pomocy społecznej

Historia polskiej pomocy społecznej, zwanej wcześniej opieką, w kształcie zbliżonym do obecnego, zaczyna się w roku 1923, gdy 16 sierpnia uchwalona została przez Sejm ustawa o opiece społecznej. Już wówczas za opiekę taką uznano zaspokojenie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo nie są w stanie uczynić tego własnymi środkami materialnymi lub poprzez własną pracę. Opieka to również zapobieganie powstawaniu tego typu sytuacji. Mimo upływu lat to podstawowe założenie, kładące nacisk na konieczność udzielenia pomocy publicznej, na – w miarę możliwości jest czasowy i pomocniczy charakter oraz na jej aspekt prewencyjny, nie straciło na swej aktualności. Ówczesny system obejmował opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, a zwłaszcza nad sierotami i pól sierotami, dziećmi zagrożonymi wpływami złego otoczenia, ochronę macierzyństwa, opiekę nad osobami starszymi i inwalidami niezdolnymi do pracy, nad więźniami po odbyciu kary, nad bezdomnymi (wówczas zwłaszcza ofiarami wojny) oraz walkę z żebractwem, alkoholizmem, nierzędem i włóczęgostwem. Opieka swymi działaniami obejmowała: żywność i ubranie, pomoc mieszkaniową, pomoc zawodową. Realizacja opieki spoczywała głównie na tzw. związkach komunalnych (gminach, powiatach i miastach).

Na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 30 lipca 1924 roku pieczy Ministra powierzono nadzór nad stowarzyszeniami „o celach opieki społecznej”. Nadzór ów polegał na konieczności ich zgłoszenia i rejestracji oraz legalizacji ich statutów (można powiedzieć, iż jest to pierwowzór dzisiejszych działań na polu rejestrowania działalności organizacji pożytku publicznego).

W latach 1945-1990 pomoc społeczna działała formalnie w oparciu o wciąż obowiązującą ustawę z roku 1923. Ciągłe też zwana była opieką społeczną. W roku 1970 utworzono zespoły opieki zdrowotnej, w strukturze których wyodrębniono działy pomocy społecznej, których zadaniem było m. in. udzielanie świadczeń materialnych. Echem powiązań pomocy społecznej z systemem ochrony zdrowia za czasów PRL jest obszar statystyki publicznej, wciąż łączący obie te dziedziny działań.

Na początku lat 90-tych reaktywowano odrębny system pomocy społecznej, uchwalając ustawę o pomocy społecznej (29.11.1990). Zmieniono jego usytuowanie, przenosząc odpowiedzialność za jego funkcjonowanie i nadzór nad nim z Ministerstwa

Zdrowia do ówczesnego Ministerstwa Pracy. Utworzono gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz – później, po reformie administracyjnej kraju – powiatowe centra pomocy rodzinie. Rozdzielono także zadania pomocy społecznej na przynależne administracji rządowej i samorządowej. W ten sposób system odpowiadać zaczął paradygmatowi pomagania, wedle którego pomoc społeczna dopełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego, do której zalicza się także instytucje i rozwiązania stosowane w polityce rodzinnej, mieszkaniowej, zdrowotnej i zatrudnienia.

1.2. Uregulowania prawne

Obecnie system pomocy społecznej w Polsce regulowany jest m.in. przez ustawę o pomocy społecznej z roku 2004 (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r, nr 115, poz. 728), ustawę o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. nr 228, poz. 2255 z późn. zm.), ustawę o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r nr 122, poz. 1143), ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), ustawę o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r nr 123, poz. 776 z późn. zm.). Nie wymieniono tu wszystkich bardziej szczegółowych aktów prawnych (np. rozporządzeń). Widać jednak wyraźnie, iż ten obszar rzeczywistości społecznej nie jest regulowany za pomocą tylko jednego aktu prawnego dotyczącego pomocy społecznej.

1.2.1. Dwukryterialność przyznawania pomocy

Ogólnie, pomoc społeczna ma wspomagać osoby i rodziny w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie mogą sobie one poradzić same, tzn. przy wykorzystaniu posiadanych przez siebie zasobów. Zasobów tych nie należy interpretować wyłącznie w kategoriach finansowych. Zasobem takim może bowiem być posiadany majątek rzeczowy, nieruchomości, wykształcenie, kwalifikacje itp. W taki szerszy sposób zasoby interpretowane są w ramach pracy socjalnej.

Pomoc społeczna w Polsce jest przyznawana na podstawie spełnienia dwóch kryteriów. Pierwszym jest kryterium dochodowe (popularnie zwane progiem wejścia do systemu pomocy społecznej); drugim zaś jest wystąpienie w odniesieniu do osoby lub rodziny jednego z ryzyk socjalnych, wymienionych w ustawie o pomocy społecznej. Oba kryteria muszą być spełnione jednocześnie.

1.2.2. Powody przyznawania pomocy

Pomoc można otrzymać z 15 powodów, zwanych niekiedy ryzykami socjalnymi. Powody te, to: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna.

Nie wszystkie rodzaje ryzyk socjalnych występują w tym samym natężeniu. W roku 2007 na przykład samorządy (w ramach wypełniania zadań własnych) przyznały świadczenia z pomocy społecznej dla ponad 2,2 mln osób, co pochłonęło ponad 2 mld złotych. Z powodu bezrobocia pomoc przyznano ponad 432 tys. osób, długotrwałej choroby – blisko 55 tysiącom osób, z powodu niepełnosprawności – blisko 60 tysiącom, w postaci schronienia – ponad 11 tysiącom, posiłku – ponad 1 mln osób. Z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się skorzystało jednak ledwie 38 osób. Ponad 34 tysiące osób objętych było interwencją kryzysową (ponad 85 tysięcy osób licząc razem z członkami rodzin).

Rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą społeczną Ministerstwo Pracy w roku 2007 szacowało na blisko 2,4 mln. Z tego najwięcej osób korzystało z pomocy z powodu ubóstwa (blisko 800 tysięcy) i bezrobocia (blisko 700 tysięcy). Najmniej zaś korzystali uchodźcy (ponad 300 osób), uzależnieni od narkotyków (ponad 3,5 tysiąca), osoby dotknięte sieroctwem (blisko 8,5 tysiąca), opuszczające zakłady karne (nieco ponad 13 tysięcy) i bezdomni (blisko 27,5 tysiąca).

1.2.3. Wyodrębnienie świadczeń rodzinnych (ustawa o świadczeniach rodzinnych) oraz typy świadczeń

W roku 2003 zaczęła obowiązywać ustawa o świadczeniach rodzinnych. W ten sposób powstały dodatkowe instrumenty wsparcia dla rodzin, realizowane w ramach polityki rodzinnej. Zasadniczo w ramach tego systemu wyróżnia się cztery typy świadczeń: zasiłek

rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy z tytułu urodzenia dziecka (działanie fakultatywne) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (popularnie zwana „becikowym” – w wysokości 1000 zł na każde urodzone dziecko).

1.3. Instytucjonalne zróżnicowanie pomocy społecznej

System pomocy Społecznej ma w Polsce w dużej mierze charakter samorządowy (w czym nawiązuje do przedwojennej tradycji działań związków komunalnych). Główną instytucją publiczną jest Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Na poziomie Urzędów Wojewódzkich działają Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej (WZPS), które współpracują ze swoimi odpowiednikami w Urzędzie Marszałkowskim (Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej – ROPS). Od szczebla wojewódzkiego instytucjonalnie pomoc społeczna ma charakter samorządowy. Na poziomie powiatów działają Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie - PCPR, zaś na terenie gmin i miast – Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej – GOPS oraz Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej (MOPS). To kluczowy zestaw instytucji, oprócz nich bowiem istnieje szereg innych, jak: Domy Pomocy Społecznej (DPS), Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze, Ośrodki Adopcyjno-Opiekuńcze, Ośrodki Wsparcia (noclegownie, dzienne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy), Ośrodki Interwencji Kryzysowej.

2. Świadczenia z pomocy społecznej

2.1. Rodzaje świadczeń

System pomocy społecznej przewiduje dwa rodzaje świadczeń: pieniężne i niepieniężne. Wśród pierwszych popularnie wymienia się dwa świadczenia – zasiłek stały i zasiłek okresowy. Do świadczeń pieniężnych zalicza się jednak także: zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie się, pomoc dla rodzin zastępczych, pomoc na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki, świadczenie na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców.

Świadczenia niepieniężne są na ogół utożsamiane z usługami świadczonymi w ramach pomocy społecznej na rzecz osób dotkniętych ryzykiem socjalnym. Najpopularniejszą ich formą jest tzw. praca socjalna. Ta forma pomocy może być świadczona osobie lub rodzinie

bez względu na osiągnięty przez nią dochód. To ważne, bowiem nie trzeba być ubogim w sensie finansowym, by móc zwrócić się o taką pomoc. Praca socjalna jest zresztą jednym z kluczowych obszarów, na których realizowana jest pomoc społeczna, skierowana bowiem winna być nie tylko do osób i rodzin przeżywających trudności, ale także do otaczającej ją społeczności. Wymogiem ustawowym jest zresztą prowadzenie tej pracy w ramach danej społeczności, w której widoczne są osoby potrzebujące wsparcia lub problemy socjalne.

Wśród świadczeń niepieniężnych znajdują się także takie działania, jak: opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, zapewnienie schronienia, posiłku, odzieży, świadczenia realizowane w ramach rodzin zastępczych, domów pomocy społecznej itp.

Występują także działania, łączące w sobie szereg różnych aktywności – o charakterze usług i wsparcia finansowego. Należy tu wspomnieć o interwencji kryzysowej oraz o indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności i tzw. kontraktach socjalnych. Interwencja kryzysowa to zespół różnych (interdyscyplinarnych) działań na rzecz osoby lub rodziny w stanie kryzysu. Stan kryzysu oznacza dysfunkcjonalność danej rodziny. Celem interwencji jest przywrócenie równowagi, tzn. równowagi psychicznej oraz umiejętności radzenia sobie z zaistniałą sytuacją tak, aby jej negatywne konsekwencje nie ulegały pogłębieniu i nie osiągnęły stanu chronicznej niewydolności psychospołecznej. Na interwencję składają się: szybka psychologiczna pomoc specjalistyczna, poradnictwo socjalne lub prawne oraz zapewnienie schronienia (na okres do 3 miesięcy). W warunkach polskich interwencje takie podejmowane są na ogół w przypadkach przemocy domowej.

Z kolei osoby bezdomne mogą korzystać z tzw. indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Program taki tworzony jest wspólnie z osobą bezdomną przez pracownika socjalnego. Głównymi celami takiego programu jest: rozwiązanie problemów osobistych osoby bezdomnej (pomoc w walce z uzależnieniami, uregulowanie sytuacji rodzinnej itp.). Dalszymi celami jest pomoc w uregulowaniu sytuacji mieszkaniowej oraz znalezienia zatrudnienia. Instytucje pomocy społecznej nie zawsze mogą samodzielnie udzielić koniecznej pomocy. Wówczas taki indywidualny program powinien wskazywać instytucje będące w stanie udzielić bardziej specjalistycznej pomocy. W roku 2007, w ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” realizowanego pod auspicjami Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych, na działalność różnych podmiotów społecznych przeznaczono ponad 13 mln złotych. W roku 2007 Ministerstwo szacowało liczbę osób bezdomnych w Polsce, na podstawie korzystających z różnych form pomocy w ramach programu, na ponad 83 tysiące. W aktywnych programach rynku pracy udział brało jednak

niewiele ponad 1 tysiąc osób. Niecałe 3 tysiące objętych było indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności.

Trzecią formą pomocy są kontrakty socjalne (określone w drodze rozporządzenia z dnia 1 marca 2005). Jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc próbująca przezwyciężyć swoją trudną sytuację życiową. W ramach umowy określone są różne uprawnienia osoby korzystającej z pomocy – np. pomoc przy zdobyciu nowych kwalifikacji, świadczenia na czas podejmowanych przez nią działań integracyjnych itp. Kontrakt składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera ocenę sytuacji życiowej osoby przystępującej do umowy i jej rodziny. Ocena ta jest formułowana wspólnie przez osobę i pracownika socjalnego. Część ta zawiera również wspólnie sformułowane cele integracyjne oraz termin ich realizacji. Część druga to ocena podejmowanych działań. Umowy mają charakter zobowiązania (np. w dziedzinie abstynencji, przezwyciężenia trudności wychowawczych, podniesienia kwalifikacji). Z kontraktów w Polsce do tej pory najchętniej korzystały osoby bezrobotne.

2.2. Zmiany w kryteriach ustalania wysokości świadczeń

Kryteria przyznawania świadczeń ulegały zmianie na przestrzeni lat. Początkowo uzależnione były od kategorii minimalnej emerytury oraz przeciętnej płacy. Tak więc ulegały zmianie zależnie od zmian tych wielkości bazowych. Najistotniejsze modyfikacje miały miejsce:

- w roku 1992, w którym stworzono odrębne kryterium przyznawania pomocy gospodarstwom wiejskim – dochód z tzw. 2 ha przeliczeniowych. Podstawowy próg dochodowy podniesiono natomiast z 90% minimalnej emerytury do 100%. Wysokość zasiłku stałego i okresowego ustalono na poziomie 28% przeciętnego wynagrodzenia.
- w roku 1996 do obliczania wysokości świadczeń zastosowano tzw. skalę ekwiwalentności OECD (1/07/05 – co oznacza, iż 1 przysługuje głowie gospodarstwa domowego, 0,7 – partnerce lub partnerowi głowy gospodarstwa domowego, zaś 0,5 – pierwszemu i następnym dzieciom w tym gospodarstwie. W skrócie mechanizm ten działa tak, iż wartość świadczenia lub koszt dóbr trzeba przemnożyć przez dany współczynnik ekwiwalentności dla danej osoby. Otrzymane kwoty, zwłaszcza dla drugiej osoby dorosłej w gospodarstwie domowym oraz dla dzieci, będą odpowiednio niższe, niż dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie domowym). Wprowadzono także nowe świadczenia – rentę socjalną wypłacaną osobom niepełnosprawnym od urodzenia oraz zasiłek okresowy gwarantowany.

- w roku 1999 system przeszedł reorganizację w związku z nowym podziałem administracyjnym kraju. W związku z reformami w systemie służby zdrowia, pomoc społeczna została zobligowana do uiszczania składek od wypłacanych przez siebie świadczeń: rent socjalnych i zasiłków stałych. Szerzej zastosowano także możliwość współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez kontraktowanie świadczeń.
- również w zakresie świadczeń rodzinnych widocznych było szereg zmian. Przed rokiem 1989 zasiłek rodzinny wypłacany był według kryterium dochodowego. Po roku 1989 zrezygnowano z tego kryterium i uczyniono z tego zasiłku świadczenie uniwersalne (8% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce). W roku 1992 ograniczono tę formę pomocy poprzez wprowadzenie zasady nieindeksowania tego świadczenia (co przyczyniło się do utraty jego wartości realnej). Od roku 1993 powrócono do dochodowego kryterium jego przyznawania (dochód na osobę w rodzinie nie mógł przekraczać 25% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce). Wartość świadczenia podlegała także kwartalnej indeksacji.
- od roku 2002 świadczenia są naliczane progowo, tzn. zlikwidowano ich automatyczne odniesienie do innych wielkości bazowych (płaca przeciętna, minimalna emerytura) a nowym poziomem odniesienia stały się kwoty wyliczane w ramach Progu Interwencji Socjalnej (PIS) i Wsparcia Dochodowego Rodzin (WDR), szacowane na mocy rozporządzenia przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie.

Od dnia 1 października 2006 do listopada 2009 kryterium dochodowe przyznawania świadczeń z pomocy społecznej wynosi: 477 zł (kryterium dochodowe dla osoby samotnej) i 351 zł (dla osoby w rodzinie). Pomoc z systemu świadczeń rodzinnych przysługuje, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 504 zł. W przypadku niepełnosprawności u dziecka kryterium dochodowe wynosi 583 zł.

2.3. Obecna metoda wyznaczania wysokości świadczeń (metoda koszykowo-ekspercka)

Progi dochodowe stosowane przez pomoc społeczną i system świadczeń rodzinnych, zwane niekiedy potocznie progami wejścia do systemu pomocy społecznej, są obecnie wyznaczone poprzez zastosowanie tzw. metody koszykowo-eksperckiej. W polskiej rzeczywistości wedle tej metody wyznaczone są, znane szerzej, kategorie minimum

socjalnego i minimum egzystencji. Metoda ta polega na próbie określenia wartości potrzeb podstawowych (stworzenia zbioru zawierającego ceny towarów, dóbr i usług, tzw. koszyka) oraz określenia wzorów konsumpcji i stylów życia (podejście normatywne, zwane także eksperckim). Obecnie w Polsce funkcjonują cztery graniczne kategorie (linie ubóstwa) opracowywane z zastosowaniem tej metody. Są to – wspomniane wyżej: minimum socjalne, liczone od roku 1981; minimum egzystencji, liczone od roku 1997, oraz: próg interwencji socjalnej i wsparcie dochodowe rodzin, liczone od roku 2002.

W takim układzie minimum socjalne jest kategorią oferującą najwięcej (najwyższą linią) i jako takie nie jest w zasadzie uznawane za granicę ubóstwa, lecz próg integracji, poniżej którego naruszone mogą zostać więzi ze społeczeństwem. Niekiedy uznawane jest ono także za górną granicę obszaru ubóstwa. Nie jest natomiast właściwym traktowanie go jako granicy ubóstwa po prostu. Za taką granicę może natomiast uznany być minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym. Wyznacza ono poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka. Jest to kategoria umożliwiająca w zasadzie tylko przeżycie, nie ma zatem w wyznaczającej ją koszyku wydatków związanych z edukacją, transportem czy uczestnictwem w kulturze (por. tabela 1 i 2).

Tabela 1. Minimum socjalne dla wybranych kategorii gospodarstw domowych – średnioroczne dla 2008 roku (w złotych)

wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1- osobowe	2- osobowe	3- osobowe	3- osobowe	4- osobowe	5- osobowe	1- osobowe	2- osobowe
	M+K/2	M+K	M+K+D M	M+K+DS	M+K+D M+DS	M+K+D M+2xDS	M+K/2	M+K
Żywność	222,0	444,1	629,4	677,7	863,0	1 096,6	216,8	433,7
Mieszkanie	306,6	435,0	589,1	589,1	745,3	901,9	306,6	435,0
Edukacja	11,8	23,7	124,2	105,6	206,1	300,0	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	90,3	105,2	128,7	135,0	158,5	188,3	78,9	103,0
Odzież i obuwie	36,1	72,3	108,0	106,3	142,1	176,1	28,4	56,8
Ochrona zdrowia	34,3	65,7	83,0	84,3	101,7	120,4	66,0	128,9
Higiena osobista	23,2	44,8	54,1	65,4	75,4	96,0	19,3	36,9
Transport i łączność	76,6	145,1	303,3	318,9	318,9	334,6	91,1	139,5
Pozostałe wydatki	64,1	93,5	121,2	124,9	130,6	128,6	64,6	93,4
Razem	865,1	1 429,3	2 141,0	2 207,3	2 741,6	3 342,4	871,6	1 427,0
- na 1 osobę	865,1	714,6	713,7	735,8	685,4	668,5	871,6	713,5

M-mężczyzna w wieku 25-60 lat, K – kobieta w wieku 25-60 lat, D< - dziecko młodsze w wieku 4-6 lat, DS. – dziecko starsze w wieku 13-15 lat; w gospodarstwach emeryckich – M i K w wieku powyżej 60 lat. M+K/2 to wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa mężczyzny i kobiety.

Źródło: IPISS

Tabela 2. Minimum egzystencji dla wybranych kategorii gospodarstw domowych w 2008 roku w złotych

wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1- osobowe	2- osobowe	3- osobowe	3- osobowe	4- osobowe	5- osobowe	1- osobowe	2- osobowe
	M+K/2	M+K	M+K+D M	M+K+DS	M+K+D M+DS	M+K+D M+2xDS	M+K/2	M+K
Żywność	169,6	339,1	488,3	541,7	690,9	893,5	145,1	290,3
Mieszkanie	194,3	262,3	368,8	368,8	477,7	585,5	194,3	262,3
Edukacja	0,0	0,0	2,8	38,8	41,6	80,3	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	X	X	X	X	X	X	X	X
Odzież i obuwie	11,4	22,7	38,7	40,4	56,3	74,0	11,4	22,7
Ochrona zdrowia	7,5	12,5	26,6	20,8	34,2	42,3	11,1	19,8
Higiena osobista	10,8	21,0	26,1	29,4	34,5	43,1	9,0	17,6
Transport i łączność	X	X	X	X	X	X	X	X
Pozostałe wydatki	19,7	32,9	47,6	52,0	66,8	85,9	18,5	30,6
Razem	413,2	690,5	998,8	1 091,8	1 402,0	1 804,7	389,5	643,2
- na 1 osobę	413,2	345,3	332,9	363,9	350,5	360,9	389,5	321,6

M-mężczyzna w wieku 25-60 lat, K – kobieta w wieku 25-60 lat, D< - dziecko młodsze w wieku 4-6 lat, DS. – dziecko starsze w wieku 13-15 lat; w gospodarstwach emeryckich – M i K w wieku powyżej 60 lat. M+K/2 to wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa mężczyzny i kobiety. X – pozycje nie szacowane w ramach minimum egzystencji.
Źródło: IPiSS

2.3.1. Próg Interwencji Socjalnej (PIS) oraz Wsparcie Dochodowe Rodzin (WDR) – jako linie ubóstwa i kryteria przyznawania pomocy

Od roku 2002 kryterium przyznawania świadczeń z systemu pomocy społecznej oraz z systemu świadczeń rodzinnych ma charakter progowy, tzn. wysokość progu (dochodowego) określana jest metodą koszykowo-eksperską. Tym samym dotychczasowe zastosowanie tej metody wyłącznie do obliczania wielkości analitycznych i informacyjnych zyskało nowy wymiar – aplikacyjny. Zarówno PIS, jak i WDR podlegają okresowej weryfikacji. Obie kategorie powstały w roku 2002 i obowiązywały od roku 2003. Okres ich weryfikacji określono ustawowo na co 3 lata. Pierwsza zatem weryfikacja przypadła w roku 2006, zaś druga i obecnie ostatnia – w roku 2009. Przy niezmienionych warunkach prawnych oraz w miarę stabilnych warunkach społeczno-ekonomicznych następna weryfikacja przypadłaby na rok 2012.

Przy działaniach weryfikacyjnych ważną rolę odgrywają dwa elementy kontrolne. Są to dane Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie rozkładu dochodów i wydatków gospodarstw domowych, z uwzględnieniem ich podziału na kwintale (od I do V kwintyla, tzn. 20% przedziały rozkładu dochodów i wydatków, gdzie przedział I – pierwszy kwintyl – oznacza najuboższe gospodarstwa domowe itd.). Warto nadmienić, iż jest to rozkład

dochodów i wydatków dla gospodarstw pracowniczych i emeryckich. Brak jest natomiast tego typu danych liczonych specyficznie dla gospodarstw wiejskich. Drugą daną kontrolną jest inflacja (tzw. wskaźnik CPI). PIS weryfikowany jest zatem w oparciu o wskaźnik inflacji oraz dane z I kwintyla rozkładu dochodów i wydatków. WDR natomiast weryfikowany jest w odniesieniu do wskaźnika inflacji i danych z II kwintyla rozkładu dochodów i wydatków. W ten sposób można stwierdzić, iż granica, w oparciu o którą kontrolowana jest wysokość WDR jest ustawiona wyżej niż ta, w oparciu o którą sprawdzana jest wartość PIS. Jest to wyraz preferencji na rzecz polityki rodzinnej w ogólnej polityce społecznej państwa.

Nadmienić należy również, że zestaw cen koniecznych do weryfikacji dostępny jest zawsze z rocznym opóźnieniem. Oznacza to, iż na przykład przy obecnej weryfikacji wysokości PIS i WDR, obowiązujących od roku 2006 do roku 2009, uwzględnia się wysokość cen z roku 2007, weryfikację kończy się na przełomie roku 2008 i 2009, a nowe progi obowiązywać będą od listopada 2009 do października 2012.

Dwie wspomniane dane kontrolne nie wyczerpują jednak działań weryfikacyjnych. Sama procedura ma bowiem charakter przede wszystkim jakościowy (o czym mówi rozporządzenie z 7.10.2005 w sprawie progu interwencji socjalnej oraz z 25.04.2005 w sprawie sposobu ustalania progu wsparcia dochodowego rodzin). Jednocześnie zauważyć trzeba, iż wyliczone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie wartości PIS i WDR dla różnych typów gospodarstw domowych nie są dosłownie przenoszone na określoną kwotę wyznaczającą próg dochodowy wejścia do systemu pomocy społecznej lub korzystania ze świadczeń rodzinnych, a jedynie stanowią empiryczną bazę dla jego określenia przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Ustalona przez Ministerstwo kwota podlega dlatego uzgodnieniom z partnerami społecznymi w ramach Komisji Trójstronnej.

Tabela 3a. Próg Interwencji Socjalnej w wybranych typach gospodarstw pracowniczych (na 1 osobę oraz rubryka 11 – ogółem) w roku 2009

Liczba osób		1-osobowe	2-osobowe	2-osobowe	2-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe
Skład demograficzny gospodarstwa		$(M+K)/2$	M + K	$(M+K)/2+D$ M	$(M+K)/2+DD$	$(M+K)/2+DS$	$(M+K)/2+2xDM$	$(M+K)/2+2xDD$	$(M+K)/2+DM+2xDD$
Typy rodzin		Pracownicze							
1	Żywność	163,68	155,47	130,64	151,77	159,92	122,37	150,54	139,36
2	Mieszkanie	189,17	124,62	124,62	124,62	124,62	106,45	106,45	101,26
	- eksploatacja	160,18	107,30	107,30	107,30	107,30	91,31	91,31	87,53
	- wyposażenie	28,99	17,32	17,32	17,32	17,32	15,14	15,14	13,73
3	Odzież i obuwie	17,17	17,17	19,10	18,09	16,85	19,74	18,39	19,05
4	Edukacja	0,00	0,00	38,14	2,92	2,92	50,86	3,90	2,92
5	Ochrona zdrowia	10,28	9,32	12,49	11,06	9,30	13,77	11,88	12,72
6	Transport i łączność	76,01	47,35	44,84	49,12	36,15	25,09	30,80	26,52
7	Kultura i rekreacja	33,35	22,07	25,09	35,05	32,76	20,63	33,91	27,80
8	Higiena osobista	16,29	16,02	16,72	15,15	16,02	16,86	14,77	15,40
9	Pozostałe wydatki	40,48	31,36	32,93	32,62	31,88	30,06	29,65	27,60
10	PIS na 1 osobę	546,42	423,39	444,57	440,42	430,43	405,84	400,31	372,63
11	PIS ogółem 2007	546,42	846,78	889,14	880,84	860,86	1217,52	1200,93	1490,52

Oznaczenia: M - Mężczyzna w wieku od 25 do 60 lat, K - Kobieta w wieku od 25 do 60 lat, DM - Dziecko młodsze -tj. w wieku od 0 do 5 lat, DD - Dziecko dorastające tj. w wieku od 6 do 18 lat, DS - Dziecko starsze tj. w wieku od 19 - 24 lat.

Źródło: IPiSS.

Tabela 3b. Próg Interwencji Socjalnej w wybranych typach gospodarstw pracowniczych (na 1 osobę oraz rubryka 11 – ogółem) dla roku 2009

Liczba osób		3-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	4-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	6-osobowe
Skład demograficzny gospodarstwa		M+K+DM	M+K+DD	M+K+DS	M+K+ 2xDM	M+K+ 2xDD	M+K+ 2xDS	M+K+2xDD+DS.	M+K+DM+2xDD+DS
Typy rodzin		Pracownicze							
1	Żywność	138,92	153,00	158,43	130,64	151,77	159,92	154,29	146,21
2	Mieszkanie	106,45	106,45	106,45	101,26	101,26	101,26	98,02	95,00
	- eksploatacja	91,31	91,31	91,31	87,53	87,53	87,53	85,11	83,49
	- wyposażenie	15,14	15,14	15,14	13,73	13,73	13,73	12,91	11,51
3	Odzież i obuwie	18,46	17,78	16,96	19,10	18,09	16,85	17,78	18,32
4	Edukacja	25,43	1,95	1,95	38,14	2,92	2,92	3,51	15,64
5	Ochrona zdrowia	11,67	10,72	9,54	12,56	11,14	9,37	10,82	11,51
6	Transport i łączność	36,12	38,98	39,68	30,51	34,79	35,85	32,70	29,53
7	Kultura i rekreacja	18,62	25,26	23,73	16,33	26,29	24,00	26,08	23,20
8	Higiena osobista	16,40	15,35	15,93	16,62	15,05	15,92	15,24	15,56
9	Pozostałe wydatki	29,76	29,56	29,81	29,21	28,91	29,29	28,68	28,40
10	PIS na 1 osobę	401,82	399,06	402,49	394,37	390,22	395,38	387,12	383,37
11	PIS ogółem 2007	1205,46	1197,18	1207,47	1577,48	1560,88	1581,52	1935,60	2300,22

Oznaczenia: M - Mężczyzna w wieku od 25 do 60 lat, K - Kobieta w wieku od 25 do 60 lat, DM - Dziecko młodsze -tj. w wieku od 0 do 5 lat, DD - Dziecko dorastające tj. w wieku od 6 do 18 lat, DS - Dziecko starsze tj. w wieku od 19 - 24 lat.

Źródło: IPiSS.

Tabela 4. Wartość oraz struktura Progu Interwencji Socjalnej w gospodarstwach emeryckich

Liczba osób		1-osobowe	2-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
Skład demograficzny gospodarstwa		(M+K)/2	M+K	(M+K)/2	M+K
		per capita, w zł (rubryka 11 ogółem)		W %	
1	Żywność	148,93	138,85	27,2%	30,4%
2	Mieszkanie	189,17	124,62	34,5%	27,3%
	- eksploatacja	160,18	107,30	29,2%	23,5%
	- wyposażenie	28,99	17,32	5,3%	3,8%
3	Odzież i obuwie	17,75	17,75	3,2%	3,9%
4	Edukacja	0,00	0,00	0,0%	0,0%
5	Ochrona zdrowia	18,26	17,30	3,3%	3,8%
6	Transport i łączność	86,72	100,75	15,8%	22,0%
7	Kultura i rekreacja	31,76	16,68	5,8%	3,6%
8	Higiena osobista	14,72	7,36	2,7%	1,6%
9	Pozostałe wydatki	40,59	33,87	7,4%	7,4%
10	PIS na 1 osobę	547,90	457,18	100,0%	100,0%
11	PIS ogółem 2007	547,90	914,36	-	-

Oznaczenia: M lub K osoba starsza, tj. w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: IPiSS.

Tabela 5. Wartości WDR dla roku 2009

Typy gospodarstw domowych		2-osobowe	2-osobowe	4-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	6-osobowe
Symbol gospodarstwa domowego		(M+K)/2+DD	(M+K)/2+DDN	M+K+DM+DD	M+K+DM+DDN	M+K+DM+DD+DS	M+K+DM+2xDD+DS
1	Żywność	457,88	457,88	856,38	856,38	1 100,47	1 327,54
2	Mieszkanie	409,18	409,18	748,84	748,84	903,75	1 043,91
	- eksploatacja	347,21	347,21	660,09	660,09	793,58	926,77
	- wyposażenie	61,97	61,97	88,75	88,75	110,18	117,13
3	Odzież i obuwie	74,62	74,62	143,92	143,92	182,74	224,10
4	Edukacja	95,19	95,19	199,24	199,24	250,92	316,80
5	Ochrona zdrowia	34,78	45,22	66,66	86,66	86,44	106,69
6	Transport i łączność	134,77	134,77	194,74	194,74	235,97	263,95
7	Kultura i rekreacja	193,61	193,61	222,88	222,88	340,26	441,10
	- kultura	114,21	114,21	135,95	135,95	187,11	245,93
	- sport i wypoczynek	79,40	79,40	86,94	86,94	153,15	195,16
8	Higiena osobista	29,95	29,95	51,74	51,74	63,02	80,87
9	Łącznie WDR	1 429,97	1 440,41	2 484,39	2 504,39	3 163,57	3 804,95
10	WDR na 1 osobę	714,99	720,20	621,10	626,10	632,71	634,16

Źródło: IPiSS

Tabela 6. Wartość WDR w roku 2009 w wybranych typach gospodarstw domowych w przeliczeniu na osobę

Typy gospodarstw domowych		2-osobowe	2-osobowe	4-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	6-osobowe
Symbol gospodarstwa domowego		(M+K)/2+DD	(M+K)/2+DDN	M+K+DM+DD	M+K+DM+DDN	M+K+DM+DD+DS	M+K+DM+2xDD+DS
1	Żywność	228,94	228,94	214,09	214,09	220,09	221,26
2	Mieszkanie	204,59	204,59	187,21	187,21	180,75	173,98
	- eksploatacja	173,60	173,60	165,02	165,02	158,72	154,46
	- wyposażenie	30,98	30,98	22,19	22,19	22,04	19,52
3	Odzież i obuwie	37,31	37,31	35,98	35,98	36,55	37,35
4	Edukacja	47,60	47,60	49,81	49,81	50,18	52,80
5	Ochrona zdrowia	17,39	22,61	16,66	21,66	17,29	17,78
6	Transport i łączność	67,38	67,38	48,69	48,69	47,19	43,99
7	Kultura i rekreacja	96,80	96,80	55,72	55,72	68,05	73,52
	- kultura	57,10	57,10	33,99	33,99	37,42	40,99
	- sport i wypoczynek	39,70	39,70	21,73	21,73	30,63	32,53
8	Higiena osobista	14,97	14,97	12,93	12,93	12,60	13,48
9	Łącznie WDR	714,99	720,20	621,10	626,10	632,71	634,16

Zródło: IPiSS

2.3.2. Wady i zalety metody koszykowo-eksperckiej

Metoda koszykowo ekspercka ma swoje zalety i wady. Dlatego spotykana jest zarówno jej krytyka, jak i obrona. Argumenty krytyków koncentrują się głównie wokół czterech kwestii. Po pierwsze, wskazuje się na arbitralność niektórych rozstrzygnięć eksperckich podejmowanych w ramach prac badawczych. Za obszary zwiększonej arbitralności uznaje się zwłaszcza te, które można określić mianem nieżywnościowych. W przypadku żywności można bowiem odwoływać się do w miarę obiektywnych wskaźników zapotrzebowania człowieka na kalorie, witaminy itp. W przypadku jednak innych potrzeb konsumpcyjnych standaryzacja zwyczajów nie musi być duża, brak również obiektywnych wskaźników satysfakcji w tych obszarach. Po drugie, przyjmowane w założeniach modele konsumpcji mogą odbiegać od rzeczywistych zwyczajów konsumpcyjnych ludzi ubogich. Trudno w ujęciu modelowym uwzględnić różne typy racjonalności i cele, jakimi kierują się i do których dążą ludzie. Po trzecie, metoda ta nie zapewnia elastyczności w badaniu rzeczywistości. Zmiany w sposób ograniczony i z opóźnieniem przekładają się na konstrukcje koszyków. Również w Polsce w okresie międzyweryfikacyjnym (3 letnim) nie wprowadza się

żadnych zmian w tym zakresie. Po czwarte wreszcie, badania prowadzone metodą koszykowo-ekspercką wymagają dużego nakładu pracy. Nie należą także do badań tanich.

Z kolei obrońcy i zwolennicy tej metody powołują się na sześć argumentów. Po pierwsze, twierdzi się, że arbitralność jest ograniczana korzystaniem z wielu badań i przesłanek naukowych oraz z regulacji prawnych. Po drugie, zawsze uwzględnia się badania pokazujące zachowania rynku i konsumentów. Wiedza o zwyczajach i modelach konsumpcyjnych nie jest zatem w żadnym wypadku wyłącznie prywatną wiedzą eksperta. Wielkości modelowe – po trzecie – konfrontowane są z realną konsumpcją gospodarstw domowych (odniesienie do wspomnianych wartości kontrolnych) i wydatkami na ten cel ponoszonymi przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach (I i II kwintyl). Po czwarte, istnieją różnice w preferowanym modelu konsumpcji, ale wyrażają one przede wszystkim potrzebę eliminowania zachowań szkodliwych nieracjonalnych. Tak więc koszyki w istocie nie uwzględniają wydatków na alkohol i papierosy (użytki szkodliwe dla zdrowia, a widoczne w danych statystycznych), lecz w większej mierze promują wydatki na edukację (tu modele przewidują większe wydatki niż widać to w rzeczywistości). Po piąte zatem, normatywność koszyków wyraża nie tyle narzucany arbitralnie wzór konsumpcji dla ubogich gospodarstw domowych, lecz elementy stanu pożądanego, gdzie ów stan określany jest poprzez obiektywne czynniki zdrowotne i rozwojowe. Po szóste, koszyki wcale nie są aż tak niezmiennie, jak sugerowałyby to krytyka. W istocie w krótszej perspektywie czasu nie podlegają zmianom, jednak w toku weryfikacji zawsze dokonywana jest ich niezbędna korekta (chodzi tu np. o skład i eliminację dóbr już niewidocznych na rynku, wyraźną zmianę preferencji konsumpcyjnych i w stylu życia itp.).

3. Perspektywy systemu pomocy społecznej w Polsce

System pomocy społecznej w Polsce wymaga podjęcia rozstrzygnięć na co najmniej trzech polach. Po pierwsze, chodzi o bazę informacyjną. W systemie wciąż brakuje kluczowych informacji, które pozwalałyby na ocenę jego efektywności oraz identyfikację źródeł bierności. Trudno zatem jednoznacznie zidentyfikować liczbę osób korzystających z pomocy społecznej (głównie bowiem liczy się osoby, którym przyznano świadczenie, a niektóre z nich mogą korzystać z pomocy więcej niż raz). Trudno także zidentyfikować statystycznie osoby korzystające z systemu bez przerwy od dłuższego czasu, np. od 3 i 5 lat. W obszarze statystyki publicznej brakuje także jednoznacznych źródeł danych, które umożliwiałyby prowadzenie analiz porównanych w dłuższej perspektywie czasowej.

Pole drugie, to wciąż tocząca się dyskusja o kryteriach uprawniających do otrzymywania świadczeń. Nieodłącznie wiąże się z nią kwestia wysokości świadczeń. Od roku 2002 kryterium to ustalane jest w systemie pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych progowo. Nie stanowi zatem odniesienia procentowego do jakiejś kategorii zewnętrznej (przeciętnego dochodu w gospodarce, świadczeń emerytalnych), lecz jest wyliczane w oparciu o metodę koszykowo-ekspercką. Na tym polu konieczna jest stabilizacja. Kwestionowanie wysokości świadczeń pociąga bowiem za sobą krytykowanie metody wyznaczania progów wejścia do systemu. Istnieją tu dwa rozwiązania – albo zmianie ulegnie cała metoda, albo większy nacisk położony zostanie na jej merytoryczne pogłębienie, tak by nie była kwestionowana jej wiarygodność.

Kwestia ta wiąże się z trzecim polem, funkcjonowaniem progów wyliczanych na potrzeby pomocy społecznej i systemu świadczeń rodzinnych w kontekście innych miar ubóstwa. W świadomości społecznej dość silnie funkcjonują co najmniej dwie linie ubóstwa – minimum socjalne i minimum egzystencji. Pierwsza z nich nie ma charakteru obowiązującej normy prawnej, a jedynie informacyjny. Druga natomiast ma charakter ostrzegawczy i służy jako miara ubóstwa absolutnego, poniżej której na przykład nie mogą kształtować się progi dochodowe w pomocy społecznej. Jej obligatoryjność jest zatem większa niż minimum socjalnego. W istocie jednak system pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych bazuje na dwóch innych liniach – progu interwencji socjalnej i wsparciu dochodowym rodzin, które nie są obecne w świadomości społecznej. Staje się to źródłem wielu nieporozumień, zwłaszcza przy porównywaniu świadczeń z pomocy społecznej do minimum socjalnego. Może też być ukrytym źródłem problemów w dyskusjach nad minimalnym dochodem gwarantowanym.

W Polsce kategoria ta nie jest obecnie stosowana; nie należy jej mylić z płacą minimalną. Pierwszy raz kwestię minimalnego dochodu gwarantowanego dyskutowano w Polsce w latach 1994-1996. W zderzeniu jednak z tendencjami do traktowania pomocy społecznej jako świadczenia bezwzględnie należnego i braku możliwości identyfikacji przypadków nadużywania świadczeń, nie zdecydowano się na wprowadzenie tej kategorii. Wydaje się, że obecnie problem ten zaczyna powracać w debacie publicznej. Istotną zmianą w stosunku do dyskusji z połowy lat 90-tych jest jednak dziś inna – wspomniana już - metoda ustalania wysokości świadczeń. Dodatkową trudnością jest także fakt, iż minimalny dochód gwarantowany nie ma jednolitej nazwy w państwach UE, nie ma także jakichś jednolitych ram wyznaczania jego wysokości.

Wybrana literatura:

- Golinowska S. (2000), Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty, Warszawa.
- Golinowska S. (1995), Polityka społeczna w latach 1993-1994 na tle przemian okresu transformacji, Warszawa.
- Raport grupy 3 Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej (2003), Analiza polityki społecznej państwa w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, Warszawa.
- Deniszczuk L., Kurowski P., Styrc M. (2007), Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej, Warszawa.
- Topińska I. (red.), Ciecieląg J., Szukielojć-Bieńkuńska A.(2007), Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie, Warszawa

Strony internetowe:

- www.mpips.gov.pl
- www.ipiss.com.pl
- www.stat.gov.pl

Akty prawne – wedle informacji znajdujących się w tekście