



Postulaty Polskiej Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej

Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu
www.eapn.org.pl
Styczeń – 2015

EMIN
EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK

Polska Sieć na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej ma charakter nieformalny. Jej inicjatorem i koordynatorem jest EAPN Polska. Organizacje, które brały aktywny udział w procesie wypracowywania postulatów są członkami Sieci. Jej celem są działania na rzecz przeprowadzenia zgodnych z nimi reform. Zapraszamy do współpracy wszystkie organizacje i osoby, które uważają poniższe postulaty za słuszne i warte poparcia.

Zainteresowanych prosimy o kontakt: eapn@wrzos.org.pl lub r.szarfenberg@uw.edu.pl.

WPROWADZENIE

Dokument poniższy powstał w ramach działania Europejskiej Sieci na rzecz Dochodu Minimalnego (EMIN)¹.

Jej zasadniczym celem jest wywarcie presji na rzecz uchwalenia stosownej dyrektywy Unii Europejskiej oraz reform w Państwach Członkowskich. Ich celem ma być poprawa jakości wsparcia dochodowego ostatniej szansy w postaci pieniężnej pomocy społecznej.

Diagnoza i wynikające z niej postulaty zostały wypracowane na podstawie raportu o pieniężnej pomocy społecznej (dla sieci EMIN) oraz ekspertyzy na temat reformy pomocy społecznej w Polsce². Ważną rolę odegrały także dyskusje na Zgromadzeniu Ogólnym (czerwiec 2014), Radzie Wykonawczej (lipiec 2014) oraz Radzie Ekspertów Społecznych (wrzesień 2014) Polskiego Komitetu EAPN, a także na konferencji 26 września z udziałem przedstawicieli NSZZ Solidarność, OPZZ, Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „FORUM” i organizacji EAPN Polska.

Postulaty koncentrują się na dwóch formach wsparcia dochodowego. Są to zasiłki stały i okresowy z pomocy społecznej. Pierwszy przysługuje osobom ubogim i całkowicie niezdolnym do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności, a drugi – osobom ubogim, zdolnym do pracy, ale między innymi bezrobotnym, niepełnosprawnym lub przewlekle chorym.

Pomoc ta jest przyznawana, jeżeli wyczerpane zostały wszystkie inne możliwości, uprawnienia i zasoby (dlatego nazywamy ją wsparciem dochodowym ostatniej szansy). Zależą one od szeroko rozumianej polityki gospodarczej i społecznej (w tym świadczeń rodzinnych). Ta polityka powinna przyczyniać się do zwiększania zatrudnienia dobrej jakości, zmniejszania nierówności oraz zapobiegania ubóstwu, które zmusza do korzystania z pomocy społecznej.

Poza wspomnianymi zasiłkami istnieją także świadczenia pomocowe, które mają jednak inny charakter. Są to zasiłki celowe, o których prawo nie mówi, że przysługują obywatelom po spełnieniu określonych warunków, a tylko że mogą być im przyznane. Jest to więc pomoc uznaniowa i doraźna, przeznaczona na zaspokojenie konkretnych potrzeb, nie musi ona trafiać bezpośrednio do wspomaganych, ani też nie musi mieć koniecznie postaci pieniężnej.

¹ European Minimum Income Network: <http://emin-eu.net/>.

² P. Broda-Wysocki, *Propozycje zmian w systemie pomocy społecznej*, EAPN Polska, 2013.

UZASADNIENIE

Ubóstwo, w szczególności skrajne stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia fizycznego i psychicznego oraz rozwoju rodziny i jej poszczególnych członków, w tym szczególnie dzieci.

Ubóstwo zmusza ludzi do koncentrowania się na przeżyciu z dnia na dzień i teraźniejszości, a nie na podejmowaniu ryzyka i inwestowaniu w przyszłość, co jest zasadnicze dla wyjścia z ubóstwa.

Ubóstwo sprzyja nadmiernemu zadłużaniu się, które prowadzi do utraty nie tylko godności, ale też pewnego mieszkania i własności oraz utrudnień w podejmowaniu zarejestrowanej pracy ze względu na egzekucję komorniczą z wynagrodzenia.

Ponadto, ubóstwo jest też przejawem głębszego zjawiska w społeczeństwie, jakim jest nierówność społeczna. Jej konsekwencje to wielowymiarowe uprzywilejowanie jednych i upośledzenie innych, co grozi podziałami społecznymi i aktami przemocy, osłabia zaufanie w społeczeństwie, wzmacnia poparcie dla skrajnych grup politycznych, a tym samym szkodzi rozwojowi Polski.

Alarmujące fakty. Dlaczego potrzebne są reformy, które poprawią sytuację dochodową najuboższych?

- Polska jest krajem o bardzo niskiej jakości zatrudnienia³. W rankingu OECD pod tym względem wypadliśmy równie źle jak Turcja, zajmując miejsce w dolnej dziesiątce pod względem wszystkich sześciu wymiarów⁴. Jeżeli dla całej ludności jakość zatrudnienia jest tak niska, to tym bardziej dla osób narażonych na niższe zarobki i gorsze warunki pracy. Praca niskopłatna i niestabilna jest mało skuteczna w trwałym rozwiązywaniu problemu ubóstwa. W 2013 r. w Polsce ponad 1,5 miliona pracujących żyło w ubogich rodzinach.
- Polska wciąż nie jest w stanie ratyfikować artykułu 13 pkt. 1 Europejskiej Karty Społecznej, czyli zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan⁵.
- W 2013 r. w Polsce mieszkało ponad 2 miliony 850 tys. osób skrajnie ubogich (liczba ta wzrosła o ponad 700 tys. czyli o 34% od 2008 r.). Żyły one w rodzinach o wydatkach poniżej minimum egzystencji. W tej liczbie było 710 tys. dzieci (w wieku 0-17 lat), co stanowiło ok. 25% osób w skrajnym ubóstwie. W stosunku do ludności ogółem było wówczas 18% dzieci w tym wieku. Systematycznie wyższe wskaźniki skrajnego ubóstwa dotyczą dzieci i osób z niepełnosprawnościami.⁶
- W 2013 r. stosowane przez rząd kryterium i standard pomocy ostatniej szansy (kryterium dochodowe dla zasiłków z pomocy społecznej) w trzech przypadkach rodzin z dziećmi było już niższe niż minimum egzystencji. W 2011 r. było ono niższe dla siedmiu typów rodzin (na osiem) i sytuacja taka powtarza się w 2014 r.

³ *Jakość pracy i zatrudnienia w UE przewodnik EAPN nr 5. Streszczenie*, EAPN, 2014.

⁴ OECD Employment Outlook 2014, s. 116.

⁵ Zob. dokument MPiPS na ten temat:

<http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8061/1/1/Artykul%2013.doc>.

⁶ *Ubóstwo dzieci i osób z niepełnosprawnościami*, EAPN Polska, 2014.

- Najczęściej udzielana pomoc ma charakter doraźny i nie jest uprawnieniem, jest uznaniowa. Są to zasiłki celowe finansowane ze środków własnych gmin oraz – na drugim miejscu – pomoc w formie posiłku, dotowana z budżetu państwa.
- W 2013 r. zasiłek okresowy z pomocy społecznej dla osób zdolnych do pracy (i ich rodzin) wynosił średnio 334 zł (przyznawany jest w 80% przypadków z powodu bezrobocia) i pobierało go 538 tys. osób (liczba ta wzrosła od 2008 r. o 20%). W latach 2008-2012 wartość realna średniego zasiłku okresowego zmniejszała się (w latach 2010 i 2011 był on nawet nominalnie mniejszy niż w 2008 r.), dopiero w 2013 r. wzrosła ona w porównaniu z 2008 r., ale tylko o 22 zł.
- W tym samym roku zasiłek stały dla osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu niepełnosprawności lub wieku wynosił średnio 423 zł i przyznano go w 207 tys. przypadków (liczba ta wzrosła od 2008 r. o 13%). W latach 2008-2012 wartość realna średniego zasiłku stałego zmniejszała się, dopiero w 2013 r. wzrosła ona w porównaniu z 2008 r., ale tylko o 24 zł.

Dlaczego sytuacja jest taka zła?

1. Zawodzą systemy, które mają chronić osoby i rodziny przed ubóstwem, czyli rynek pracy, instrumenty rynku pracy, ubezpieczenie społeczne, zasiłki rodzinne i inne. Gdyby działały sprawnie wówczas skrajnie ubogich rodzin byłoby o wiele mniej, a tym samym osób w tych rodzinach, w tym dzieci. Szczególnie liczba 710 tys. skrajnie ubogich dzieci (rosnąca od 2008 r.) jest dowodem na to, że wsparcie dochodowe dla rodzin z dziećmi jest mało dostępne i niewystarczające.
2. Instytucje pomocy społecznej stosują zbyt niskie kryterium dochodowe, które jednocześnie decyduje o dostępie do pomocy i jest standardem wysokości wsparcia (wysokość zasiłków ustala się jako różnicę między dochodem rodziny a kryterium dochodowym). W 2014 r. podobnie jak w 2011 r. kryterium dochodowe w pomocy społecznej będzie niższe niż minimum egzystencji dla większości typów rodzin. Oznacza to, że w Polsce nawet skrajne ubóstwo może nie uprawniać do pomocy pieniężnej ostatniej szansy.
3. Nie wszystkie rodziny, które są uprawnione do wsparcia korzystają z niego. W 2013 r. w rodzinach, które korzystały z zasiłków stałych i zasiłków okresowych żyło 1,7 miliona osób. W tym samym roku ponad 2,85 miliona osób było w rodzinach z wydatkami poniżej minimum egzystencji. A zatem 1,1 miliona osób było w rodzinach nie objętych wsparciem tego rodzaju. Oznacza to, że co najmniej 40% osób skrajnie ubogich nie korzysta z pomocy pieniężnej ostatniej szansy, do której mają prawo.
4. Sposób finansowania zasiłku okresowego sprawia, że nie jest on wypłacany w pełnej wysokości. Budżet państwa gwarantuje tylko 50% jego poziomu przy czym finansowanie tej gwarancji jest niestabilne (na początku roku zabezpiecza się potrzeby samorządów na poziomie 40-50%). Drugą połowę miały dopłacać gminy, ale tego nie robią. W 2013 r. ze środków własnych gminy dopłaciły tylko 2% (słownie 23 miliony na 1 miliard złotych). Powoduje to, że rodziny korzystające z zasiłków okresowych są bardziej narażone na skrajne ubóstwo.
5. Rządzącym zabrakło woli politycznej, aby właściwie skorzystać z systemu weryfikacji kryterium-standardu wsparcia. Odbywa się ona co trzy lata z udziałem Komisji Trójstronnej i z decydującym głosem rządu. W 2009 r. rząd nie zwiększył kryterium, w 2012 r. zostało to zrobione, ale przyjęte kwoty okazały się zbyt niskie już rok później. Powoduje to, że nawet rodziny skrajnie ubogie wypadają z systemu wsparcia, a pomoc dla tych co w nim zostają jest coraz niższa.

6. Instytucje rynku pracy zawodzą w przypadku bezrobotnych osób ubogich. Aż 80% osób otrzymujących zasiłek okresowy otrzymywało go właśnie z powodu bezrobocia.⁷
7. Mamy do czynienia z pułapką ubóstwa – każda złotówka zarobku więcej oznacza jedną złotówkę mniej i tak niskiego zasiłku. Możliwość otrzymywania pomocy po zwykle niewielkim przekroczeniu kryterium dochodowego ze względu na zarobki jest bardzo ograniczona w czasie i mało dostępna (tylko dwa miesiące i tylko dla tych, co podpisali kontrakt socjalny, w 2013 r. było to tylko 50 przypadków).
8. W wielu gminach nadal nie jest spełniona norma, aby zatrudnionych było tam nie mniej niż 3 pracowników socjalnych i co najmniej jeden na 2 tys. mieszkańców. Zbyt duże obciążenie pracą, złe warunki pracy i płacy powodują, że dostęp do pomocy ostatniej szansy jest zbyt ograniczony.

⁷ Reforma promocji zatrudnienia wprowadzająca Program Aktywizacja i Integracja na bazie prac społecznie użytecznych nie została skoordynowana z reformą pomocy społecznej. Miała też inne słabości: K. Sztandar-Sztanderska, Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych, EAPN Polska, 2013.

POSTULATY

Wsparcie dochodowe ostatniej szansy powinno być adekwatne do potrzeb rodzin, w związku z tym należy:

1. Zapewnić, że kryterium dochodowe i jednocześnie standard wsparcia nie będzie niższe niż minimum egzystencji dla żadnego typu rodziny, a jego podstawą będzie jak dotychczas próg interwencji socjalnej⁸.
2. Zapewnić, że kryterium dochodowe i jednocześnie standard wsparcia będzie wyższe dla osób niezdolnych do pracy z powodu niepełnosprawności lub wieku oraz rodzin z takimi osobami (uprawnieni do zasiłków stałych). Próg interwencji socjalnej w tym przypadku powinien uwzględniać zwiększone potrzeby typowe i specyficzne takich osób i rodzin.
3. Wzmocnić obecny mechanizm wyznaczania kryterium dochodowego poprzez przyjęcie zasady, że ma być ono równe progowi interwencji socjalnej oraz przyjęcie procedury alarmowej, gdy kryterium jest niższe od minimum egzystencji (choćby dotyczyło to tylko jednego typu rodziny). Procedura ta powinna skutkować obowiązkiem niezwłocznej aktualizacji kwot w odpowiednim rozporządzeniu.
4. Uzupełnić metodę obliczania progu interwencji socjalnej o badanie opinii rodzin oraz publikować co roku szacunki progu interwencji socjalnej dla różnych typów rodzin, w tym dla rodzin z dziećmi lub dorosłymi osobami z niepełnosprawnościami.
5. Zagwarantować wypłatę zasiłków okresowych wszystkim rodzinom w pełnej 100% wysokości, poprzez przejęcie przez budżet państwa w całości tego obowiązku i sprawne przekazywanie odpowiednich środków samorządom. Uwolnione w ten sposób środki własne gmin powinny być wydane na poprawę dostępności i jakości pracy socjalnej oraz usług pomocy i integracji społecznej.

Wsparcie dochodowe ostatniej szansy powinno być zapewnione wszystkim ubogim rodzinom, które nie są zdolne do zabezpieczenia sobie odpowiedniego dochodu z innych źródeł, w związku z tym należy:

6. Przyjąć, że wsparcie przysługuje po spełnieniu jednego podstawowego warunku jakim jest ubóstwo, czyli dochody niższe niż kryterium oparte na progu interwencji socjalnej i brak możliwości samodzielnego poradzenia sobie z tym problemem.
7. Zapewnić, że procedury administracyjne sprawdzania ubóstwa i braku możliwości samodzielnego poradzenia sobie z nim nie będą barierą, nie będą odstraszać i zniechęcać ubogich rodzin do korzystania z przysługującej im pomocy.
8. Wspierać ubogie rodziny w procesie aplikowania o pomoc dochodową poprzez informowanie o uprawnieniach i procedurach, profesjonalne doradztwo oraz inne usługi o odpowiedniej jakości.
9. Monitorować problem niekorzystania przez ubogie rodziny z pomocy, która im przysługuje, w celu zidentyfikowania przyczyn prowadzących do takiej sytuacji.

⁸ Obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w podobny sposób jak minimum socjalne, ale znacząco niższe, zob. [Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej](#).

10. Zapewnić stabilne i pełne finansowanie zasiłków stałych i okresowych z budżetu państwa zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez samorządy i obowiązującym ustawodawstwem.
11. Zatrudnić odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników socjalnych we wszystkich gminach i zapewnić im odpowiednie warunki pracy, aby procedury przyznawania świadczeń przebiegały szybko i sprawnie.

Wsparcie dochodowe ostatniej szansy powinno pomagać w podejmowaniu zarejestrowanej pracy, w związku z tym należy:

12. Wydłużyć do co najmniej 6 miesięcy okres, w którym można łączyć niezmnieszony zasiłek okresowy z dochodem z pracy (po przekroczeniu kryterium dochodowego w wyniku podjęcia zatrudnienia lub zwiększenia jego wymiaru), dla wszystkich zasiłkobiorców niezależnie od tego czy są objęci kontraktem socjalnym.
13. Zmniejszyć skalę wycofywania pomocy pieniężnej poprzez przyjęcie zasady, iż wzrostowi dochodu z pracy nieprzekraczającemu kryterium będzie towarzyszyło wolniejsze zmniejszanie poziomu pomocy (obecnie złotówka więcej zarobku to mniejszy o złotówkę zasiłek okresowy).

Wsparcie dochodowe ostatniej szansy powinno być reformowane na podstawie rzetelnych dowodów i w ramach szerszej strategii przeciwdziałania ubóstwu, w związku z tym należy:

14. Systematycznie prowadzić reprezentatywne badania dochodów, wydatków i warunków pracy i życia rodzin ubogich, które powinny mieć charakter panelowy (z tymi samymi rodzinami przez wiele lat).
15. Badać skuteczność pomocy pieniężnej oraz usług umożliwiających i wspierających zatrudnienie w ograniczaniu skali i głębokości ubóstwa różnych rodzin, w tym z dziećmi i osobami z niepełnosprawnościami.
16. Badać pozytywne i negatywne skutki uboczne wsparcia dochodowego ostatniej szansy.
17. Realizować na poziomie krajowym i regionalnym Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Nowy Wymiar Aktywnej Integracji⁹, weryfikując jego główny cel (mniej o 1,5 miliona osób w ubóstwie i wykluczeniu do 2020 r. w stosunku do 11,5 mln. w 2008), który został już osiągnięty i przekroczony w 2012 r.¹⁰, a także uzupełniając ten cel o cele dotyczące ograniczenia ubóstwa skrajnego, ubóstwa dzieci, ubóstwa osób z niepełnosprawnościami oraz ubóstwa pracujących.
18. Zorganizować od 2018 roku proces opracowywania nowego programu tego typu na lata 2020-2025 z udziałem wszystkich interesariuszy.

⁹ Treść programu: <http://www.monitorpolski.gov.pl/mp/2014/787/M2014000078701.pdf>. Zob. też: *10 argumentów za aktywną integracją społeczną*, EAPN, 2014.

¹⁰ R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne skala potrzeb i wyzwania dla europejskiej polityki społecznej*, 2014.