

Prof. dr hab. Ewa Leś

Instytut Polityki Społecznej

Uniwersytet Warszawski

Polityka rodzinna wobec rodzin o niskich dochodach

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie polityki rodzinnej na rzecz rodzin o niskich dochodach. Chodzi o odpowiedź na pytanie, jaki jest wpływ polityki rodzinnej w Polsce po 1989 r. na realizację praw rodzin najuboższych ekonomicznie i kulturowo do niezbędnych dochodów i standardu życia? Opracowanie składa się z dwóch części. Analizę instrumentów polityki rodzinnej wobec rodzin w najtrudniejszym położeniu oraz ich ocenę poprzedza analiza uwarunkowań ubóstwa oraz przemian w strukturze społeczno-zawodowej i przestrzennej rodzin dotkniętych biedą w okresie transformacji.

Znaczenie polityki rodzinnej w urzeczywistnianiu praw społecznych i indywidualnych uprawnień społecznych (obywatelstwa społecznego)¹ jest na razie słabo rozpoznane w literaturze i słabo uświadamiane przez praktyków. Tymczasem ich realizacja jest kluczowa dla zapewnienia sprawiedliwego udziału wszystkich obywateli, w tym o niskim statusie materialnym w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym. Za T.H. Marshall'em można powtórzyć, że dopiero realizacja praw społecznych pozwala jednostce w pełni korzystać z dobrodziejstw praw politycznych i wolności obywatelskich. Badania Edmunda Wnuka-Lipińskiego i Xymeny Bukowskiej (2008) potwierdzają, że Polacy w większości przypadków (45,9%) za najważniejsze prawo obywatelskie uznali prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej lub bezpłatnej edukacji (28,7%). Jak piszą autorzy, „Innymi słowy, zdecydowana większość respondentów za fundament ich obywatelskiego umocowania w państwie uznała któreś z praw socjalnych, a jedynie jedna czwarta respondentów dopatrywała się go w prawach

¹ Birte S. (1997), *Dilemmas of Citizenship in Denmark: Lone Mothers between Work and Care*, [w:] *Lone Mothers in European Welfare Regimes. Shifting Policy Logics*, Jane Lewis (ed.), Jessica Kingsley Publishers.

cywilnych lub politycznych”². Zarazem z badań Eurobarometru 2007 wynika, że zaledwie 19% Polaków jest zadowolonych z zakresu i jakości krajowej polityki społecznej w porównaniu do 45% Czechów i 74 % Francuzów oceniających pozytywnie politykę społeczną swoich krajów.

1. Szeroka skala ubóstwa i wykluczenia³ w okresie transformacji systemowej, czyli kto i dlaczego jest biedny w Polsce? Próba diagnozy

W okresie dwudziestolecia przemian systemowych utrata niezbędnych dochodów dotknęła w zależności od przyjętej linii ubóstwa od kilku do kilkudziesięciu procent ludności Polski (Leś, 2001)⁴. Tabela 1 zawiera dane nt odsetka i liczby osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum socjalnego, minimum egzystencji i ustawowego minimum dochodów w latach 1989-2008. Dane statystyczne dowodzą, że w latach 1989-2008 liczba osób nie osiągniętych minimum socjalnego zwiększyła się prawie trzykrotnie. W 2008 r. standardu minimum socjalnego nie osiągało nadal ponad 16 milionów obywateli. Oznacza to, że prawie 43% osób nie jest w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych związanych z utrzymaniem i wychowaniem potomstwa, zdobywaniem kwalifikacji, wypoczynkiem. Wśród populacji osób o dochodach poniżej minimum socjalnego w najtrudniejszym położeniu materialnym są osoby, których dochody znajdują się poniżej poziomu minimum egzystencji. W 2008 r. 2,1 miliona Polaków nie osiągało dochodów nawet na tym poziomie, a dochody 4 milionów były poniżej ustawowej linii ubóstwa uprawniającej do świadczeń pieniężnych z publicznej pomocy społecznej. Biorąc za podstawę pomiaru ubóstwa wskaźnik ubóstwa względnego w Polsce poniżej 60% mediany dochodów pozostaje 21% dorosłych mieszkańców i ¼ dzieci i młodzieży W konsekwencji na barierę ekonomiczną inwestowania w dzieci wskazuje około 45 % gospodarstw domowych. Według badań CBOS w 2006 r. jedynie 36% rodziców zapewniało dzieciom udział w dodatkowych płatnych formach edukacji⁵. W 2009 r. bez względu na linię

² Wnuk-Lipiński E., Bukowska X. (2008), Stosunek Polaków do własnego państwa, Nauka, nr 2.

³ Wykluczenie społeczne rozumiemy tu, jako relację między populacją uczestniczącą a zbiorowością pozbawioną dostępu do niezbędnych dóbr i usług. Zob. Marks-Bielska R. (2003), Marginalizacja społeczno-ekonomiczna w świetle polskiej literatury przedmiotu – lata 90, [w:] Polityka społeczna, 2003, nr 3, s. 13.

⁴ Leś E. (2001), Rola państwa w walce z ubóstwem, [w:] Nowe Życie Gospodarcze, nr 6.

⁵ CBOS (2006), Wydatki rodziców na edukację dzieci w latach 1997-2006. Komunikat z badań, październik, Warszawa.

ubóstwa najbardziej zagrożone biedą były rodziny rolników oraz osoby utrzymujące się z innych niż emerytura i renta niezarobkowych źródeł dochodów⁶.

Tabela 1 Odsetek i liczba osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum socjalnego, minimum egzystencji i ustawowego minimum dochodów w latach 1989-2008

Lata	Odsetek i liczba osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej:					
	minimum socjalnego		minimum egzystencji		ustawowego minimum dochodów	
	%	mln osób	%	mln osób	%	mln osób
1989	15,0	5,7				
1990	20,5	7,9				
1991	32,6					
1992	32,4	12,4				
1993	34,8	13,4				
1994	57,3	22,1	6,4	2,5		
1995						
1996	47,7	18,4	4,3	1,7		
1997	50,4	19,5	5,4	2,1	13,3	5,2
1998	49,8	19,3	5,6	2,2	12,1	4,7
1999	52,2	20,2	6,9	2,7	14,4	5,6
2000	53,8	20,8	8,1	3,1	13,6	5,2
2001	57,2	22,0	9,5	3,4	15,0	5,7
2002	58,7	22,4	11,1	4,2	18,5	7,0
2003	58,6	22,4	11,7	4,5	18,1	6,9
2004			11,8	4,5	19,2	7,3
2005					18,1	6,9
2006			7,8	3,0	15,1	5,6
2007	46,7	17,8	6,6	2,5	14,6	5,5
2008	42,9	16,3	5,6	2,1	10,6	4,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Warunki życia ludności, GUS 1997-2002, Warszawa; Sytuacja gospodarstw domowych w 2007 r. i 2008 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych, Warszawa, GUS 2008 i 2009, źródło internetowe: <<http://www.ipiss.com.pl/teksty/wykres1.pdf>>; Minimum socjalne za lata 2007-2008

⁶ Ubóstwo w Polsce w 2009 r., Departament Warunków Życia, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, <http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xchg/gus>.

szacunek na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych z uwzględnieniem danych Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

W latach 2006 -2008 nastąpił przejściowy spadek liczby osób poniżej minimum ubóstwa absolutnego i ustawowego (odpowiednio o 2% i 4,5%). Jednak nie był to wyłącznie efekt poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, lecz także skutek ograniczenia koszyka dóbr, na podstawie którego Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oblicza wskaźnik minimum egzystencji⁷ oraz utrzymywania progów dochodowych uprawniających do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej na poziomie niezmiennym od 2006 r.⁸. Po chwilowym spadku rozwarstwienia dochodów gospodarstw domowych, w 2009 r. ponownie wzrósł poziom zróżnicowania społecznego między 10 % najbogatszych i 10 % najbiedniejszych gospodarstw domowych⁹.

W Polsce sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych oraz osuwanie się rodzin w stan ubóstwa i wykluczenia społecznego determinują: niski poziom wykształcenia, podrzędny status zawodowy i zarobki nie zapewniające niezbędnych dochodów (*working poor*) oraz zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu i pracy dorywczej (*precarious employment*), a także struktura rodziny i posiadanie dziecka (Tabela 2).

Tabela 2 Wskaźniki zagrożenia ubóstwem według cech demograficznych gospodarstw domowych w latach 2006-2007

⁷ W 2006 r. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych ograniczył koszyk minimum egzystencji. W rezultacie wartość miesięczna tego minimum dla jednoosobowego gospodarstwa domowego pracowników w 2007 r. wyniosła 376 zł. Kwota ta jest czysto umowna i nie może służyć jako podstawa pomiaru skali ubóstwa absolutnego w Polsce.

⁸ Wyznaczona w 2006 r. nominalna wartość progu ubóstwa (dla osoby samotnie gospodarującej 477 zł. miesięcznie oraz dla osoby w rodzinie 351 zł) obowiązywała w niezminionej wysokości w 2007 i 2008 r. Rażąco niską wartość progu dochodowego utrzymano na kolejne 3 lata decyzją Rady Ministrów z lipca 2009 r.

⁹ Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków (2009), Informacja dla mediów. Konferencja prasowa 15.07.2009 r.

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw domowych znajdujących się poniżej					
	relatywnej granicy ubóstwa		ustawowej granicy ubóstwa		minimum egzystencji	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Ogółem	17,7	17,3	15,1	14,6	7,8	6,6
Gospodarstwo 1-osobowe	4,9	6,4	4,7	5,0	1,9	2,0
Małżeństwa bez dzieci	5,3	5,9	2,1	2,4	1,9	1,7
Małżeństwa z 1 dzieckiem	8,9	8,4	6,1	6,0	3,0	2,9
Małżeństwa z 2 dzieci	17,2	15,2	15,1	13,3	6,7	5,2
Małżeństwa z 3 dzieci	28,5	28,3	28,6	27,3	13,9	10,5
Małżeństwa z 4 i więcej dzieci	49,9	48,9	53,5	52,4	26,2	25,4
Matka lub ojciec z dziećmi na utrzymaniu	23,0	19,1	19,8	18,2	11,2	6,9

Źródło: Źródło: Szacunek na podstawie badań budżetów domowych (2009), [w:] Sytuacja gospodarstw domowych w 2006, 2007, 2008 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, 25 maja, 2008, GUS, źródło internetowe: <http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1160_PLK_HTML.htm>, GUS, 2009.

Z badań Krzysztofa Zagórskiego wynika (2009)¹⁰, że spośród typów gospodarstw domowych w najtrudniejszym położeniu materialnym znajdują się dwupokoleniowe rodziny niepełne i wielorodzinne gospodarstwa domowe z udziałem samotnych rodziców oraz rodziny wielodzietne. Okazuje się, że więcej niż co czwarta osoba dorosła w gospodarstwie domowym złożonym z samotnych rodziców egzystuje w relatywnym ubóstwie oraz prawie połowa rodzin z trojgiem i więcej dzieci do 6 lat i ponad 2/3 rodzin z trojgiem i więcej dzieci w wieku szkolnym. Jak wskazują dane Diagnozy 2007 dochody prawie 48% rodzin niepełnych i ponad 42% rodzin wielodzietnych nie pozwalają tym gospodarstwom na zaspokojenie podstawowych potrzeb ich rodzin. W relatywnie najkorzystniejszej sytuacji pozostają małżeństwa z 1 dzieckiem, wśród których „jedynie” ponad 1/5 (21,64 %) przyznała, że ich dochody nie wystarczają na zaspokojenie elementarnych bieżących potrzeb. Błędem byłoby jednak utożsamianie zjawiska biedy z rodzinami wielodzietnymi i niepełnymi. W warunkach relatywnego ubóstwa egzystuje ok. 1/5 rodzin młodych rodzin, już nawet z jednym dzieckiem w wieku przedszkolnym i tyleż rodzin z jednym dzieckiem w

¹⁰ Zagórski K. (2009), Dochody, ubóstwo, zamożność i nierówności w przestrzeni społeczno-demograficznej, [w:] Zagórski K., Gorzelak G., Jałowiecki B. (2009), Zróżnicowania warunków życia. Polskie rodziny i społeczności lokalne, Euroreg, CBOS i Wydawnictwo Scholar, Warszawa, s. 32.

wieku szkolnym¹¹. Natomiast spośród rodzin z dwojgiem małych dzieci oraz z dwojgiem dzieci uczących się co czwarta rodzina pozostaje poniżej granicy relatywnej biedy.

Cechą charakterystyczną polskiego ubóstwa jest fakt, że dotyczy ono rodzin z osobą/osobami pracującymi. Odsetek osób ubogich wśród ogółu zatrudnionych w wieku powyżej 18 roku życia wynosił w 2005 r. w Polsce 12%, podczas gdy średnia w Unii Europejskiej to 8%. Przytoczone dane oznaczają, iż zjawisko ubogich gospodarstw pracowniczych jest w Polsce znacznie bardziej rozpowszechnione niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej (jedynie w Grecji i Rumunii wskaźnik ten był wyższy i wynosił odpowiednio 14% i 17%). Zatem mamy do czynienia ze znacznie szerszym niż się powszechnie sądzi „rozlewaniem się” transformacyjnej fali biedy, która nie oszczędza pracowniczych gospodarstw rodzinnych. Nowe typy rodzin dotknięte ubóstwem i zagrożone wykluczeniem społecznym to rodziny pracownicze oraz gospodarstwa rodzinne utrzymujące się na przemian ze źródeł zarobkowych i niezarobkowych. Należą do nich:

1. pracujący ubodzy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy na nisko płatnych podrzędnych stanowiskach pracy zarówno w rodzinach z jednym żywicielem jak i z obojgiem pracujących i dziećmi w wieku przedszkolnym i szkolnym;
2. gospodarstwa domowe niedobrowolnie realizujące strategię „raz praca, raz zasiłek”, funkcjonujące na obrzeżach rynku pracy bez gwarancji stabilnego zatrudnienia (zatrudnienie nietatowe, praca w niepełnym wymiarze, staże) pozostające na marginesie procesów społeczno-gospodarczych, osuwające się w wykluczenie;
3. gospodarstwa domowe nie posiadające niezbędnego poziomu dochodów, lecz pozbawione prawa do korzystania z zasiłków rodzinnych i ze świadczeń pomocy społecznej z powodu przekroczenia wysokości dochodów uprawniającej do wsparcia finansowego.

W połowie pierwszej dekady XXI w. Polska znalazła się na jednym z ostatnich miejsc wśród państw UE pod względem stopy ubóstwa osób pracujących oraz na jednym z ostatnich miejsc pod względem liczby dzieci zagrożonych deprivacją ekonomiczną i wykluczeniem społecznym (The Social Protection Committee, 2008)¹². Zwraca uwagę odmłodzenie transformacyjnej fali ubóstwa. Miejsce osób powyżej 60/65 roku życia tradycyjnie

¹¹ Zagórski K., tamże, s.28.

¹² Raport Komisji Europejskiej (2008), Child Poverty and Well-Being In the EU. Current status and way forward, The Social Protection Committee, European Commission, Luxemburg.

lokujących się na czele listy gospodarstw domowych o najniższych dochodach zajęły rodziny młode z dziećmi na utrzymaniu. „Stopa ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży do 18 lat wynosiła w 2008 r. ok. 9% (ok. 5% w miastach i ok. 12% na wsi). Osoby poniżej 18 roku życia stanowiły jedną trzecią (34%) populacji zagrożonej ubóstwem w 2008 roku” (GUS, 2008 i 2009)¹³. Z kolei poniżej ubóstwa relatywnego¹⁴ w Polsce egzystuje 22% dzieci i młodzieży, a w UE 20% populacji poniżej 18 lat. Zjawisko ubóstwa dochodowego i wykluczenia wśród najmłodszych generacji Polaków określane mianem „juwenalizacji” biedy¹⁵ stanowi pochodną niewspółmiernie niskich dochodów ich rodziców w stosunku do kosztów utrzymania¹⁶ oraz niedostatecznych transferów społecznych do tych rodzin nie rekompensujących luk w dochodach. Dane OECD dowodzą, że spośród sześciu wskaźników określających warunki życia dzieci Polska należy do państw o wysokim wskaźniku biedy mieszkaniowej i jest krajem zapewniającym najslabszą osłonę socjalną najmłodszemu pokoleniu (Tabela 3)¹⁷.

Tabela 3 Warunki życia dzieci w Polsce w porównaniu z wybranymi państwami OECD

¹³ Anna Szukielojć-Bieñkuńska, Sytuacja gospodarstw domowych w 2008 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, 25 maja, 2008, GUS, źródło internetowe: <http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1160_PLK_HTML.htm>

¹⁴ W tym przypadku relatywna granica ubóstwa określana na podstawie 50% średnich miesięcznych wydatków. Więcej, po. cit., źródło internetowe: <http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1160_PLK_HTML.htm>

¹⁵ Tarkowska E. (2005), Bieda w Polsce w świetle badań jakościowych – próba podsumowania, [w:] Golinowska S., Tarkowska E., Topińska I. (red) (2005), Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

¹⁶ Należy obawiać się, że w latach 2009 -2010 może nastąpić ponowny wzrost poziomu bezrobocia i ubóstwa dochodowego w związku ze spowolnieniem gospodarczym i wdrażaniem tzw. pakietu antykryzysowego, który umożliwi pracodawcom redukcję zatrudnienia bez odpraw lub redukcję czasu pracy i wynagrodzeń. Zob. Zalewski Tomasz, Pracuj za pół pensji lub odejdz z niczym. Pakiet antykryzysowy, „Rzeczpospolita”, 16 września 2009, nr 217.

¹⁷ Simon Chapple, Poprawa sytuacji dzieci, Raport OECD, prezentacja dla Komisji Rodziny i Polityki Rodzinnej, Warszawa, 20 stycznia, 2010.

	Sytuacja materialna	Mieszkanie & środowisko	Sytuacja edukacyjna	Zdrowie & bezpieczeństwo	Ryzykowne zachowania	Jakość życia szkolnego
Czechy	18	24	19	5	23	17
Dania	2	6	7	4	21	8
Francja	10	10	23	19	12	22
Niemc	16	18	15	9	18	9
Węgry	20	21	12	11	25	7
Niderlandy	9	17	4	8	9	3
Polska	28	22	8	14	20	15
Słowacja	27	25	24	1	22	25
Szwecja	6	3	9	3	1	5
Wielka Brytania	12	15	22	20	28	4
Stany Zjednoczone	23	12	25	24	15	14

1 jest najwyżej a 30 jest najniżej ocenionym krajem OECD. Kraje zaznaczone na szaro znajdują się znacznie poniżej średniej, a kraje zaznaczone na niebiesko – znacznie powyżej średniej.

Należy podkreślić, że w Polsce bieda stanowi także jedną z głównych przyczyn umieszczania dzieci w placówkach opieki zastępczej. Warto przypomnieć, że ponad 90% dzieci pozostających w placówkach opieki zastępczej ma biologicznych rodziców¹⁸. Konkludując, w Polsce mamy do czynienia z pluralizacją typologiczną rodzin, w których podstawowe prawa społeczne do zapewnienia niezbędnego dochodu i godnych warunków życia są zagrożone w znacznie większej skali, niż wskazują na to oficjalne dane nt minimum egzystencji i ustawowego progu dochodów. Mimo to nowe typy rodzin dotknięte biedą są nadal słabo widzialne w debacie publicznej i systemie zabezpieczenia społecznego, tworząc subspołeczeństwo „biegu wstecznego” o drastycznie zredukowanych prawach społecznych, funkcjonujących na peryferiach społeczeństwa „głównego nurtu”.

Ustalenia „*Diagnozy społecznej 2007*” wskazują, że najczęstszymi strategiami radzenia sobie rodzin w przypadku braku dochodów było ograniczanie potrzeb, w tym na edukację dzieci, zaciąganie kredytów i pożyczek oraz pomoc od krewnych.

¹⁸ Zob. w niniejszej książce rozdział Magdaleny Kocik, Polityka opieki zastępczej nad dzieckiem w Polsce. Przeciwdziałanie czy wzmacnianie nierówności i dyskryminacji?

Na zapaść ekonomiczną polskich rodzin po 1989 r. złożyło się kilka przyczyn. Gwałtowny rozrost problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego w okresie transformacji systemowej to efekt odziedziczenia przestarzałej struktury społeczno-zawodowej z okresu PRL z jej nawisem niezagospodarowanej siły roboczej, której w pełni nie zamortyzowały ani migracje zarobkowe, ani polityka rynku pracy ani transfery socjalne. Utratę bezpieczeństwa finansowego i ubóstwo generują także nowe czynniki ryzyka. Raport Polska 2030 zwraca uwagę na niski kapitał ludzki, niewystarczające transfery finansowe i brak dostępu do usług specjalistycznych jako istotne czynniki ryzyka wykluczenia społecznego¹⁹. Jednakże wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w okresie minionych 21 lat to także skutek spadku stabilności zatrudnienia po 1989 r. i najwyższej w UE-27 liczby umów o pracę na czas określony (27, 1%). To także efekt nieskutecznej polityki dochodów, gdyż minimalne wynagrodzenie w Polsce należy do najniższych w Europie i stanowi zaledwie ok. 41% wynagrodzenia przeciętnego (ok. 250 Eur). W Polsce w 2008 r. 65% zatrudnionych zarabiała poniżej przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, w tym 43,6% pracowników zarabiała poniżej 75% przeciętnego wynagrodzenia. Obserwujemy także postępujące nierówności płacowe. W 2008 r. 10% najwięcej zarabiających miało o prawie 800 % wyższą płacę niż 10% najmniej zarabiających²⁰.

Wszystkie wymienione czynniki to wynik strategii zmniejszania wydatków społecznych. Zwłaszcza w latach 1993 -2005 oraz od 2008 r. przyjęto strategię stopniowej prywatyzacji sfery społecznej. Jej istotą jest prywatyzacja publicznych programów społecznych i ograniczanie roli rządu w zakresie politycznej aktywności w sferze społecznej oraz redukcja nakładów finansowych na programy społeczne. Efektem tego było m.in. wprowadzenie - w miejsce powszechnych – selektywnych programów publicznych, jak świadczenia rodzinne i zasiłki z pomocy społecznej oraz prywatyzacja bądź likwidacja wielu placówek edukacji przedszkolnej i pozaszkolnej. Wpłynęło to ograniczająco na zakres praw społecznych gwarantowanych przez państwo. Przyjęty w Polsce kierunek przebudowy sfery społecznej wyraźnie przypomina amerykańską strategię reformy programów publicznych z lat 90. XX w. polegającą na redukcji normatywnej koncepcji potrzeb społecznych wymagającej interwencji

¹⁹ Raport KPRM Polska 2030.

²⁰ Praca. Polska 2010, KK NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 2010.

państwa, prywatyzacji instytucji sfery społecznej oraz ograniczeniu roli państwa do realizacji funkcji kompensacyjnej²¹.

W rezultacie wszystkie te przyczyny spowodowały, że zróżnicowanie dochodów rodzin w Polsce jest większe niż przeciętnie w UE, podobnie jak wyższy jest poziom bezrobocia i zagrożenia ubóstwem niż w większości państw Unii Europejskiej. Mimo to problem ubóstwa jest spychany z debaty publicznej, traktowany jako zjawisko w przewadze enklawowe i konsekwencja jednostkowych deficytów²². Ilustracją stereotypowego podejścia do problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego może być wywiad w Gazecie Wyborczej z maja 2009 r. pt. „Moja bieda, moja wina”, w którym czytamy, że „Dziś w Polsce materialnie wykluczeni są głównie ci, którzy całkowicie się pogubili i nie chcą walczyć o lepsze życie”²³. Od początku zmian ustrojowych opiniom na temat ubóstwa towarzyszą także opinie, że wzrost biedy to nieodzowny koszt modernizacji gospodarki i stosunków społecznych. Pojawiają się nawet absurdalne tezy o zaniku ubóstwa w Polsce w pierwszych latach XXI w. oraz wykorzystywania biedy w roli anachronicznego rekwizytu służącego gromadzeniu kapitału politycznego²⁴.

Przyczyną jest brak wiedzy o rzeczywistej skali polskiej biedy i wykluczenia społecznego oraz stereotypowe postrzeganie zjawiska ubóstwa i sprowadzanie go do tzw. „marginesu społecznego”. Na wagę problemu wskazuje Raport Rządowy Polska 2030 przyznając, iż „Ubóstwo w Polsce, pomimo poprawy sytuacji w ostatnich latach, nadal jest głównym powodem wykluczenia społecznego”²⁵.

1.2 Przestrzenne rozmieszczenie i dynamika ubóstwa rodzin

W Polsce istnieje wyraźne zróżnicowanie terytorialne ubóstwa. Z informacji GUS wynika, że odsetek osób w gospodarstwach domowych pozostających poniżej minimum egzystencji i ustawowej granicy ubóstwa wahał się od 1,5% do 10,9% w województwach mazowieckim,

²¹ Leś Ewa, (2000), Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych, Dom Wydawniczy Elipsa, s. 157 i nast.

²² Leś E. (2003), Ucieczka do przodu?, [w:] Nowe Państwo, nr 6.

²³ źródło internetowe: <http://wyborcza.pl/1,76842,5263676,Moja_bieda__moja_wina.html>

²⁴ Starga J., Wóycicka I., Gazeta Wyborcza, 17 kwietnia 2008.

²⁵ Raport Polska 2030, źródło internetowe: <<http://www.zdp.kprm.gov.pl/index.php?id=246&id2=243>>, str. 273.

opolskim, śląskim, łódzkim, dolnośląskim, wielkopolskim, małopolskim i pomorskim oraz od 11% do 18 % w województwach świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, podkarpackim, podlaskim, zachodnio-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Istotne jest także wewnętrzne zróżnicowanie województw pod względem zasięgu ubóstwa. W kilku województwach o wysokim odsetku biedy względnej istnieją duże różnice między statusem materialnym ludności miejskiej i wiejskiej. Przykładowo w województwie kujawsko-pomorskim odsetek ludności biednej w miastach jest wyraźnie niższy niż na wsi, podczas gdy w województwie podkarpackim występuje wysoki odsetek ubóstwa wśród mieszkańców miast. Jednak zróżnicowanie biedy między mieszkańcami wsi i miast to nie jedyna wyraźna odmienność w rozkładzie skali ubóstwa, gdyż znaczne różnice w zasięgu biedy istnieją także między dużymi ośrodkami miejskimi. „Poniżej granicy relatywnej biedy żyje blisko 1/5 mieszkańców Lublina <...> oraz około 1/10 mieszkańców Katowic, Trójmiasta, Krakowa, Łodzi, Poznania i Wrocławia i tylko około 1/20 mieszkańców Warszawy”²⁶. Ponadto zagrożenie biedą dotyczy zarówno mieszkańców wsi i małych ośrodków miejskich, jak i średnich miast. Spośród wyodrębnionych 6 typów gmin (gminy sukcesu, restrukturyzowane, przygraniczne, post-PGR, zacofane i średnie miasta) wyróżniono 2 kategorie gmin pod względem skali biedy relatywnej. Charakterystyczne, że także w gminach sukcesu, restrukturyzowanych, przygranicznych oraz w średnich miastach prawie 1/5 ludności dorosłej egzystuje w rodzinach biednych, zaś w gminach post-pegeerowskich i zacofanych w rodzinach biednych pozostaje około 1/3 osób dorosłych²⁷.

Jednak bez względu na przyjęte kryterium pomiaru ubóstwa osoby z rodzin wiejskich są ponad dwukrotnie częściej dotknięte ubóstwem niż członkowie miejskich gospodarstw domowych. Ponadto istnieje wyraźna pozytywna zależność między wielkością jednostki terytorialnej a zagrożeniem ubóstwem. Im mniejsze miasto tym większa skala biedy. Powinno to być podstawą dla budowania regionalnych, subregionalnych i lokalnych programów wsparcia dochodów rodzin.

2. Polityka rodzinna na rzecz rodzin o niskich dochodach

W Polsce źródłem praw rodziny jest prawo rodzinne, które stanowi także podstawę polityki rodzinnej. Jednak jego kodyfikacja jest słaba, a rozwiązania prawne odnoszące się do rodziny

²⁶ Zagórski K. (2009), Dochody, ubóstwo, zamożność i nierówności w przestrzeni społeczno-demograficznej, op. cit., s. 37-38.

²⁷ Tamże, s. 38.

są rozproszone (kodeks rodzinny i opiekuńczy, kodeks pracy, kodeks cywilny, kodeks karny). Osłabia to ich spójność i utrudnia stosowanie²⁸. Zanim jednak światło dzienne ujrzy całościowy kodeks rodzinny warto przypomnieć, że prawodawstwo międzynarodowe (Europejska Karta Społeczna, Konwencje i Zalecenia MOP) i krajowe ustawodawstwo poczynając od Konstytucji RP wśród podstawowych praw rodziny wymieniają prawo do zabezpieczenia społecznego.

Po 1989 r. nastąpił wzrost roli gospodarstwa domowego w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin oraz ograniczenie funkcji społecznej państwa i przedsiębiorstw. Do rangi nowej zasady polityki rodzinnej awansowała zasada podmiotowości rodziny i prymat pracy zarobkowej nad świadczeniami. W praktyce oznacza to przypisanie rodzinie głównej odpowiedzialności za własny byt i kształtowanie perspektyw życiowych swoich członków. Ponadto transformacyjna polityka rodzinna została oparta na zasadach pomocniczości i decentralizacji oraz pluralizacji dostawców usług społecznych.

W tej części opracowania przedmiotem uwagi będą dwa rozwiązania ustawowe z zakresu zabezpieczenia społecznego, tj. zasiłki rodzinne i świadczenia z pomocy społecznej. W polskich warunkach oba świadczenia społeczne stanowią ważne instrumenty monetarnej antymarginalizacyjnej polityki rodzinnej.

2.1 Zasiłki rodzinne i ich wpływ na zapewnienie niezbędnych dochodów rodzin

To świadczenie przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców, opiekunowi prawnemu dziecka, osobie de facto opiekującej się dzieckiem lub pełnoletniej osobie uczącej się, która nie pozostaje na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub zasądzonymi alimentami. Zasiłek przysługuje w przypadku, w którym dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 504 zł lub 583 zł, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne. Wysokość zasiłku zależy od wieku dziecka. Od 2006 r. do października 2009 r. zasiłek rodzinny wynosił 48 zł na każde dziecko do 5 lat, 64 zł na dziecko od 5 do 18 lat i 68 zł na osobę od 18 do 24 lat. Ich symboliczny wzrost od listopada 2009 r. z 48 zł do 68 zł na dziecko do 5 roku życia, z 64 zł do 91 zł. na dziecko od 5 do 18 lat oraz z 68 zł. do 98 zł. na dzieci od 18 do 24 lat nie wpłynęło na zmniejszenie skali ubóstwa rodzin. Potrzebne są zmiany ustawowych terminów weryfikacji świadczeń rodzinnych (obecnie raz na trzy lata) oraz podniesienie progów

²⁸ Dyczewski L. (1994), Rodzina Społeczeństwo Państwo, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, s. 186 i nast.

dochodowych, umożliwiających objęcie świadczeniem rodzinnym gospodarstw pozostających dzisiaj powyżej poziomu progu 504/583 zł, wprowadzone korekty należy uznać za kosmetyczne.

Rodziny z dziećmi o najniższych dochodach mają także prawo do pomocy materialnej na edukację i kształcenie potomstwa w formie stypendiów i zasiłków szkolnych. Niestety bardzo niski próg dochodu uprawniający do stypendium - maksymalnie 316 zł na osobę w rodzinie miesięcznie - powoduje, że świadczenie to trafia zaledwie do niewielkiej części uczniów wzrastających w rodzinach ubogich. Wartość stypendium też jest rażąco niska i wynosi od 44,80 zł do 112 zł. Uczniowie mogą się także ubiegać o sfinansowanie kosztów uczestnictwa w dodatkowych zajęciach edukacyjnych oraz o pomoc rzeczową na zakup podręczników i przyborów szkolnych. Uczeń ma także prawo do zasiłku szkolnego w związku ze zdarzeniem losowym. Zasiłek ten jest wypłacany w formie pieniężnej w wysokości 280 zł lub może być przyznany w formie pomocy rzeczowej²⁹.

W 2008 r. wypłacono przeciętnie miesięcznie ok. 4,3 miliona zasiłków rodzinnych, co stanowi spadek w porównaniu do 2006 r. o ponad 7%. Spadek ten był wynikiem zmniejszenia się liczby dzieci będących w wieku uprawniającym do przyznania zasiłku rodzinnego, ale także utraty uprawnień do zasiłku z powodu przekroczenia progu dochodowego. Prawo do zasiłku rodzinnego jest coraz bardziej selektywne i nie obejmuje wszystkich najuboższych rodzin w Polsce. Ich siła nabywcza jest dramatycznie niska, gdyż na początku obecnej dekady wynosiła zaledwie około 3% przeciętnej płacy³⁰. Prawie 79% rodzin korzystających z zasiłku rodzinnego stanowiły rodziny z jednym lub dwojgiem dzieci (42% stanowiły rodziny z 1 dzieckiem, 37% z 2 dziećmi). Ubóstwo jest udziałem nawet małodziejnych rodzin pełnych z jednym lub dwojgiem dzieci na utrzymaniu.

Na potrzebę wzmocnienia siły nabywczej zasiłków rodzinnych zwraca uwagę Raport Komisji Europejskiej z 2008 r.³¹. Wskazuje się w nim, że największy wpływ na ograniczenie biedy dzieci w rodzinie mają właśnie zasiłki rodzinne. Niestety Polska (oprócz Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Litwy i Malty) należy do państw, w których wpływ zasiłków rodzinnych na

²⁹ Kołaczek B. (2007), Inwestycje w młode pokolenie i zasada równych szans w polityce rodzinnej i edukacyjnej, [w:] Polityka Społeczna, nr 8, s. 35.

³⁰ Golinowska St., Topińska I. (2002), Pomoc społeczna - zmiany i warunki skutecznego działania, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE, Warszawa.

³¹ Raport oparty na wynikach Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC), op. cit.

ograniczenie biedy dzieci jest najmniejszy. W Polsce prócz Malty, Hiszpanii, Bułgarii, Portugalii oraz Włoch i Litwy wydatki na wsparcie rodziny należą do najniższych w UE i wynoszą ok. 1,2% wydatków na zabezpieczenie społeczne tych państw³². Średnio w państwach UE-27 nakłady na politykę rodzinną wynoszą ok. 2,1% ogółu wydatków społecznych³³.

Powstaje pytanie, kiedy Polska skoryguje swój kurs skrajnie selektywnej polityki rodzinnej i zapewni najślabszym rodzinom bardziej skuteczną ochronę praw społecznych? Być może zmianę kursu zapowiada Raport Rządowy Polska 2030. Wskazuje się w nim, że tradycyjne instrumenty polityki społecznej są „<...> zbyt mało efektywne, aby mogły zasadniczo zmniejszać ryzyko wykluczenia społecznego poszczególnych osób czy grup społecznych”³⁴. W Raporcie wskazano także na problem zakresu podmiotowego polityki rodzinnej „<...> czy ograniczać wsparcie tylko do tych osób lub gospodarstw domowych, które znajdują się poniżej danej granicy (ubóstwa – przyp. E.L.), czy raczej rozszerzać zakres wsparcia i stymulacji w taki sposób, aby nie dopuszczać <...> do poszerzenia się skali ubóstwa”³⁵.

2.2 Rola świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w zapewnieniu niezbędnych dochodów rodzin

Pomoc społeczna realizuje prawo obywateli do ochrony socjalnej zarówno w przypadku braku uprawnień do świadczeń ubezpieczeniowych jak i jako ich uzupełnienie. Takie stanowisko wynika z norm międzynarodowych MOP (Zalecenie nr 67 z 1944 r. o zabezpieczeniu dochodów i Konwencja nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego) i Rady Europy w zakresie prawa socjalnego (Europejska Karta Społeczna z 1961 r. i 1966 r. , Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. i 1990 r.). Warto w tym kontekście przypomnieć także, że w 2001 r. MOP przyjęła stanowisko, iż prawo do zabezpieczenia społecznego, tj. do świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego, pomocy medycznej i pomocy należy do podstawowych praw człowieka. Unia Europejska na szczycie w Nicei w 2000 r. proklamowała Kartę Praw Podstawowych UE. W

³² Report on the Evolution of the Family in Europe 2008, Institute for Family Policies, źródło internetowe: <<http://www.ipfe.org>>

³³ Report, op. cit.

³⁴ Raport Polska 2030, s. 280-281.

³⁵ Tamże, s. 277.

Preambule znalazł się zapis, że Unia Europejska opiera się na uniwersalnych wartościach godności, wolności i równości człowieka. Otwiera to drogę do ochrony praw społecznych na poziomie paneuropejskim³⁶.

Konstytucja RP w części normującej wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne gwarantuje prawo rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do pomocy publicznej ze strony państwa (Art. 71). RP zapewnia także ochronę praw dziecka (Art. 72).

Szczegółowe rozwiązania w zakresie ochrony socjalnej rodzin najsłabszych ekonomicznie zawiera ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. Różnicuje ona prawa do pomocy społecznej na obligatoryjne i fakultatywne. Jednak indywidualizacja pomocy społecznej i brak jednoznacznego określenia prawa do publicznej pomocy społecznej prowadzi do jej uznaniowości, a w rezultacie osłabia koncepcję uniwersalnych praw socjalnych.

Ponadto podobnie jak w przypadku zasiłków rodzinnych prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje wyłącznie tym osobom, których dochody są poniżej kryterium dochodowego (ustawowego minimum dochodów). Od 1 października 2006 r. dla osoby samotnie gospodarującej wynosi ono 477 zł. miesięcznie oraz 351 zł. dla osoby w rodzinie³⁷. W lipcu 2009 r. rząd odłożył także na kolejne trzy lata weryfikację kryteriów dochodowych i kwot transferów społecznych z pomocy społecznej z powodu trudnej sytuacji budżetowej³⁸ i pozostawił je na poziomie z 2006 r.

Obowiązujące kryteria i wysokość świadczeń z pomocy społecznej nie zapewniają rodzinie prawa do niezbędnego poziomu dochodów i nie chronią przed wykluczeniem społecznym. Powoduje to utrwalanie się statusu wykluczenia rodzin biednych.

³⁶ Zob. Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej Rady Europy, 2004.

³⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 2 października 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 17 czerwca 2009 r. Nr 175, poz. 1362; źródło internetowe: <<http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=352>>

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej wchodzących w życie 1 października 2009 r. (Dz.U. 2009, nr 127). Tytuł Rozporządzenia może być mylący, gdyż rząd de facto nie wprowadził weryfikacji kryterium dochodowego oraz kwot świadczeń z pomocy społecznej, zamrażając kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z publicznej pomocy społecznej na dotychczasowym poziomie 477 zł dla jednoosobowego gospodarstwa domowego oraz 351 zł dla osoby w rodzinie, obowiązującym od 2006 r.

Pracownicy ośrodków pomocy społecznej i organizacji społecznych pytani o opinie w sprawie obowiązujących progów dochodowych w pomocy społecznej i wysokości świadczeń pieniężnych są krytyczni. Jak pisze M. Chróścicka „We wszystkich placówkach, w których przeprowadzałam badania ocena obecnie obowiązujących kryteriów dochodowych uprawniających rodzinę do otrzymywania świadczeń pieniężnych ze środków publicznych jest negatywna. Część respondentów prosząc o zachowanie anonimowości określiła je jako „kpinę” bądź „absurd”. Zwracano uwagę, że są one stanowczo za niskie, nie umożliwiają rodzinie godnego życia, a także przyczyniają się do tego, że znaczna część rodzin, która potrzebuje wsparcia, nie otrzymuje żadnej pomocy”³⁹.

Zważywszy na niedostateczną ochronę rodziny przed ubóstwem i słabą realizację prawa rodzin do pomocy społecznej konieczne jest przygotowanie zmian w obowiązującym modelu pomocy społecznej. W miejsce działań selektywnych i w swojej zdecydowanej przewadze nieefektywnych oraz dotychczasową fakultatywność świadczeń pieniężnych należałoby zmienić, wprowadzając minimalny dochód gwarantowany⁴⁰, świadczenie obligatoryjne o charakterze nieskładkowym uzależnione od dochodów i regularnie indeksowane. „Plusem tego modelu byłoby zminimalizowanie ryzyka odmowy świadczenia tam, gdzie jest ono oczekiwane i niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania (tzw. błędu wykluczenia)”⁴¹. Poziom dochodów niezbędnych, czyli system minimalnego dochodu gwarantowanego realizowałby także istotną i zapowiadaną w Raplocie rządowym Polska 2030 reorientację polityki pomocy społecznej na rzecz wsparcia świadczeniobiorców w odzyskaniu i poprawie ich samowystarczalności ekonomicznej i życiowej.

Wzmocnieniu ochrony prawa do pomocy społecznej dobrze służyłoby włączenie pomocy społecznej do zakresu przedmiotowego koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w ramach Rozporządzenia 1408/71 EWG. Instrument wspólnotowej polityki społecznej w

³⁹ Chróścicka M. (2009), Polityka rodzinna wobec rodzin niewydolnych ekonomicznie i wychowawczo w Polsce na przykładzie warszawskich dzielnic Praga Północ i Ursynów, praca magisterska napisana pod moim kierunkiem i obroniona w Instytucie Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, lipiec 2009 r., s.111.

⁴⁰ Golinowska St. (2003), System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform, [w:] Leś E. (red.) Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji, Oficyna wydawnicza ASPRA-JR.

⁴¹ Paulina Lucyna Roicka, Współczesne wyzwania pomocy społecznej. Analiza porównawcza. Praca napisana pod kierunkiem dr hab. prof. UW Gertrudy Uścińskiej i obroniona w Instytucie Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, lipiec 2009.

postaci otwartej metody koordynacji służący m.in. ograniczaniu biedy i wykluczenia nie jest wystarczający. Co prawda państwa członkowskie co drugi rok przedstawiają Komisji Europejskiej narodowe Plany Działań na rzecz Integracji Społecznej, ale dokumenty te są dość ogólne i słabo zoperacjonalizowane.

2.3 Świadczenia rzeczowe i usługi socjalne dla rodzin o niskich dochodach

Jednym ze skutków zbyt niskich dochodów rodziny jest niedożywienie. Z niektórych szacunków wynika, że ok. 30% dzieci i młodzieży powinno być objęte programem dożywiania⁴². Wyniki badań przeprowadzonych w 2006 r. na reprezentatywnej próbie dyrektorów polskich szkół nt skali niedożywienia uczniów na terenie ich placówek dowodzą, że 1/5 korzysta z dofinansowania posiłków, a ok. 1/3 uczniów wymaga takiej formy pomocy⁴³. Równie naglące jak zwiększenie liczby dzieci korzystających z posiłków szkole jest zmiana w sposobach realizacji programów dożywiania w szkołach. Znane są przypadki dyskryminacji uczniów ze względu na ich sytuację społeczną, która prowadzi do stygmatyzacji i naruszenia praw dziecka do godności. Jak mówi Elżbieta Tarkowska w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” „Na jednej przerwie jedzą dzieci << MOPS >>, na drugiej- pozostałe. Albo bezpłatny posiłek to tylko zupa, a reszta dzieci je pełno daniowy obiad”⁴⁴. Bezpłatny posiłek „To nie powód do dumy, dzieci się z tym ukrywają. Niektóre nie chcą ich jeść, nawet gdy są głodne, bo rówieśnicy krzyczą za nimi <<mopsy>>, czyli dzieci z miejskiego ośrodka pomocy społecznej”⁴⁵. Niestety istnieje obawa, że przykład ten nie jest odosobniony. Praktyki takie są sprzeczne z zasadą współżycia społecznego oraz konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

⁴² Baczewski G. (2004), Zjawisko ubóstwa w Unii Europejskiej i w Polsce jako uwarunkowanie rozwoju ekonomicznego, maszynopis, pdf. Baczewski G., op. cit.

⁴³ źródło internetowe: <<http://pajacyk.pl/niedozywienie.php>> (data dostępu: III 2009).

⁴⁴ Polska bieda poniżona (2009), Wywiad Miłady Jędrzyk z prof. Elżbietą Tarkowską, „Gazeta Wyborcza” 5-6 września 2009.

⁴⁵ Tamże.

Do zadań ośrodków pomocy społecznej należy także wspieranie rodzin mających trwałe problemy z wypełnianiem funkcji społeczno-psychologicznych. Stąd ośrodki pomocy społecznej powinny efektywnie łączyć wsparcie finansowe z pracą socjalną i poradnictwem specjalistycznym. Mimo zaangażowania wielu pracowników socjalnych i specjalistów służb społecznych usługi realizowane w ramach pomocy społecznej wymagają wzmocnienia organizacyjnego i finansowego. Na niezadowalające wyniki pracy socjalnej realizowanej przez służby społeczne i doraźność interwencji wskazuje Józefina Hrynkiewicz (2006)⁴⁶. „Problemy dysfunkcyjnych rodzin nie są przedmiotem kompleksowej diagnozy społecznej, wykonywanej przez instytucje pomocy społecznej lub przez inne instytucje zobowiązane do pomocy rodzinie w realizacji jej funkcji wychowawczych. Nie sporządza się diagnozy sytuacji rodziny, która mogłaby stanowić podstawę opracowania całościowego programu pracy socjalnej z rodziną (...) Sprawy rodzin dysfunkcyjnych rozpatrywane są incydentalnie, gdy wydarzy się coś szczególnego (...) Na poszczególne zdarzenia w rodzinie reaguje się doraźnie, jedynie w celu złagodzenia problemu (...)”⁴⁷. Autorka zwraca także uwagę na nadmierną troskę pracowników socjalnych o swój wizerunek, co powoduje, że niechętnie podejmują interwencje w środowisku grożące konfliktem z rodziną czy z władzami. Problemem publicznej pomocy społecznej są także kadry. Z badań Józefy Brągiel i Alicji Kurcz (2002) wynika, że aż 42,3% pracowników socjalnych stwierdziło, że opanowało umiejętności zawodowe w sposób przeciętny, a tylko niespełna 6% pracowników oceniło ten poziom jako bardzo wysoki.⁴⁸

Poza pomocą rzeczową ważny segment polityki rodzinnej stanowią usługi opieki, wychowania i wsparcia z zakresu kompensacji społecznej, profilaktyki wychowawczej oraz rzecznictwa i ochrony praw rodzin w najtrudniejszym położeniu. Istotny jest tu wkład zarówno instytucji publicznych, jak i organizacji not for profit. Ich możliwości współrealizacji polityki rodzinnej na rzecz rodzin z grup ryzyka są jednak ograniczone z powodu chronicznego niedoboru funduszy, pracowników i wolontariuszy. W Polsce w 2005 r. środki publiczne stanowiły 29% przychodów tych organizacji (w 1997 r. - 24%) w

⁴⁶ Hrynkiewicz J. (2006), Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 63.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Kurcz A. (2002), Standardy umiejętności w pracy socjalnej. Samoocena opanowania umiejętności zawodowych przez pracowników socjalnych [w:] J. Brągiel, A. Kurcz (red.) (2002), Pracownik socjalny. Wybrane problemy zawodu w okresie transformacji społecznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 113.

porównaniu do przeciętnie 50% w krajach dawnej UE-15⁴⁹. Mimo to coraz częściej organizacje te włączają się w realizację polityki rodzinnej na rzecz rodzin w najtrudniejszym położeniu⁵⁰, w szczególności realizując zadania kompensacyjno-profilaktyczne adresowane do dzieci i młodzieży. Organizacje not for profit prowadzą ośrodki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży, jak środowiskowe ogniska wychowawcze, punkty przedszkolne, świetlice socjoterapeutyczne, kluby, ośrodki informacji i pomocy społecznej przy parafiach. W ten sposób przyczyniają się do realizacji praw społecznych rodzin, w tym młodego pokolenia do godziwego standardu życia i realizacji indywidualnych praw społecznych. Z badań wynika, że dotychczas władze samorządowe w zbyt małym stopniu wykorzystują wiedzę i doświadczenie organizacji społecznych do projektowania wspólnych programów polityki rodzinnej na poziomie lokalnym”⁵¹.

W ramach polityki rodzinnej wzmocnienia wymaga także środowiskowa profilaktyka młodzieżowa. „Słabości w profilaktyce młodzieżowej to przede wszystkim programy nastawione na pomoc bez dobrej diagnozy środowiska i problemów oraz potrzeb i oczekiwań tego środowiska. Inną słabością jest brak dobrze wykwalifikowanej kadry pedagogów profilaktyki do realizacji programów i zbyt mało programów realizowanych w środowisku z dziećmi i młodymi ludźmi”⁵². Wskazuje się też na dysproporcje w nakładach na zapobieganie wykluczeniu dzieci i młodzieży w środowisku zamieszkania, a wsparciem tzw. placówek sądowych.

⁴⁹ Leś E., Nałęcz S. (2001), *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, źródło internetowe:

<<http://www.isppan.waw.pl/pbon/raport.zip>>

⁵⁰ *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań* (2008), Sławomir Nałęcz red. naukowa, GUS, ISP PAN, PRR Tu jest praca oraz *Obszary gospodarki społecznej* (2008), Paulina Chodyra, Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytet Warszawski i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

⁵¹ Kopacz Anna (2009), *Działalność organizacji trzeciego sektora na rzecz rodzin wymagających specjalistycznych usług na przykładzie powiatu pruszkowskiego*, praca magisterska przygotowana pod moim kierunkiem i obroniona w Instytucie Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, lipiec, s.116.

⁵² Kabzińska Ewelina (2008), *Subkultura blockersów a przemiany współczesnej rodziny*, praca magisterska napisana pod moim kierunkiem i obroniona w Instytucie Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, lipiec 2008 r., s. 75.

Konkludując, przytoczmy opinię Macieja Żukowskiego, który przyznając, że po 1989 r. zostały stworzone nowoczesne podstawy prawne tego systemu (pomocy społecznej – przyp. E.L.) zauważa jednocześnie, że pomoc społeczna jest najsłabszym ogniwem zabezpieczenia społecznego, o ograniczonej skuteczności w łagodzeniu problemów rodzin i osób pozostających w ubóstwie. Autor wskazał na następujące mankamenty publicznej pomocy społecznej.” <...> pomoc społeczna w Polsce cechują istotne słabości, a zwłaszcza brak strategii i rozwiązań długofalowych, słabe diagnozowanie sytuacji i rozpoznanie potrzeb, dominacja pasywnych świadczeń, <...> niska często symboliczna wysokość udzielanych świadczeń pieniężnych, spadek realnej wartości świadczeń, których wysokość nie jest w ostatnim okresie regularnie waloryzowana, <...> brak środków finansowych”⁵³. Jednak należy podkreślić, że wymienione mankamenty publicznej pomocy społecznej to nie wyłącznie rezultat zaniedbań wewnątrz systemowych. W głównej mierze jest to konsekwencja tego, że Polska w ciągu ostatnich dwudziestu lat nie zbudowała nowego modelu polityki społecznej⁵⁴. Obecny system społeczny jest przejściowy, podlega nieustannym zmianom, a na pomoc społeczną przesuwa się coraz to nowe zadania wskutek ograniczania praw do świadczeń społecznych z pozostałych dziedzin zabezpieczenia społecznego i z zakresu pozostałych dziedzin polityki społecznej państwa.

2.4. Rola edukacji w redystrybucji statusu. Od polityki równych szans do polityki równych praw dzieci i młodzieży bez względu na pochodzenie społeczne ?

Z badań OECD wynika, że Polska należy do państw o wyraźnych nierównościach edukacyjnych. „ Największą szansę na dotarcie do wyższych szczebli edukacji mają dzieci rodziców zamożnych i dobrze wykształconych. Dzieci pochodzące z niższych warstw społecznych rzadziej odnoszą sukcesy w szkole i częściej wybierają szkoły niższego szczebla, niż ich rówieśnicy z rodzin o niższym statusie społecznym. Nawet przy osiągnięciu tego

⁵³ Żukowski M. (2005), Zabezpieczenie społeczne w Polsce, [w:] Golimowska St. (red.) Raport Społeczny Polska 2005, Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Warszawie, s. 121- 122.

⁵⁴ Leś E. (2009), Organizacje not for profit i spółdzielczość wobec zjawisk kryzysowych w Polsce, [w:] Książkowski M., Rysz-Kowalczyk B., Żołądowski C. (red.) (2009), Polityka społeczna w kryzysie, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 324-325.

samego pod względem formalnym etapu kształcenia dzieci ludzi dobrze sytuowanych kończą szkoły lepsze, o uznanej renomie i dające większe szanse na rynku pracy”⁵⁵.

Elżbieta Putkiewicz i Marta Zahorska wskazują, że w rodzinach polskich o niskich dochodach dramatycznie słabną szanse edukacyjne i perspektywy życiowe dzieci, a ubóstwo, w szczególności na wsi i w małych miastach stanowi dziś w Polsce główną barierę w dostępie do edukacji⁵⁶. Chodzi zarówno o brak dochodów na kształcenie dzieci, jak i niskie aspiracje edukacyjne dzieci i rodziców w tych rodzinach.

W rezultacie w rodzinach o niskim statusie ekonomiczno-kulturowym następuje międzypokoleniowa transmisja deprivacji. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska pisze, że „W Czechach i w Polsce prawdopodobieństwo uzyskania wyższego wykształcenia przez syna lub córkę mężczyzny o niskim poziomie wykształcenia jest odpowiednio jedenaście i prawie dziesięć razy mniejsze niż przez potomków mężczyzny mającego wykształcenie wyższe. W Niemczech i Finlandii, gdzie bariery są najmniejsze, prawdopodobieństwo jest tylko dwa razy niższe”⁵⁷.

Monika Grochalska analizując uwarunkowania awansu społecznego i ekonomicznego młodego pokolenia ze środowisk popegeerowskich zwraca uwagę, że rodzina, szkoła i środowisko rówieśnicze odgrywają rolę petryfikującą w procesie socjalizacji w odtwarzaniu statusu społecznego. Autorka określa to mianem „socjalizacji do marginalnej pozycji w społeczeństwie”⁵⁸.

Równocześnie autorka podkreśla rolę edukacji w redystrybucji statusu społecznego i jej „moc” transgresji niskiego pochodzenia społecznego dzieci i młodzieży ze środowisk

⁵⁵ Baczewski G., op. cit.

⁵⁶ Zahorska M., Putkiewicz, E. (2001), Społeczne nierówności edukacyjne – studium sześciu gmin. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 7.

⁵⁷ Warzywoda-Kruszyńska W. (2008), Bieda dzieci w polu zainteresowania Unii Europejskiej, op. cit., s. 188.

⁵⁸ Grochalska M. (2008), Kobiety i mężczyźni wobec zmiany statusu społecznego w perspektywie biograficznej. Studium socio-pedagogiczne, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem ks. Dr hab. prof. UWM Jarosława Michalskiego, maszynopis, Olsztyn.

ekonomicznie i kulturowo osłabionych⁵⁹. Możliwe jest to pod warunkiem stworzenia konkretnych instrumentów antymarginalizacyjnych, jak planowe i przemyślane programy rozbudzenia i zaspokojenia indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i młodzieży z rodzin o niskim statusie ekonomicznym i kulturowym zarówno w ramach systemu szkolnego jak i programów pozalekcyjnych.

Przykład stanowią m.in. realizowane przez szkoły na terenie Warszawy-Śródmieścia programy profilaktyki i programy wychowawcze oraz projekty prowadzone przez ośrodki pomocy społecznej mające na celu „<...> ograniczenie rozmiaru ryzykownych zachowań dzieci i młodzieży poprzez zapewnienie konstruktywnych, alternatywnych form spędzania czasu wolnego na terenie śródmiejskich szkół”⁶⁰. Istotne znaczenie mają także programy psycho-edukacyjne i wczesna diagnoza deficytów dziecka przez psychologa szkolnego. Jednak problemem wielu szkół są zbyt niskie nakłady na programy profilaktyczne dla dzieci i młodzieży. „Nauczyciele nie są w stanie dostrzec problemu. Zawodzi instytucja pedagoga szkolnego”⁶¹.

W literaturze przedmiotu podkreśla się także konieczność rozbudowy oferty usług na rzecz „<...> efektywnego włączania rodziców do współpracy z placówkami wychowawczymi w procesach edukacyjnych i wychowawczych”⁶². Praktycy wskazują zwłaszcza na konieczność rozwoju programów ukierunkowanych na zmianę postaw i poprawę kompetencji rodziców niewydolnych w realizacji zadań wychowawczych, w tym grup wczesnego wsparcia dla rodziców, konsultacji wychowawczych oraz terapii małżeńskich i rodzinnych. Postuluje się np., aby dla rodziców uporczywie niewywiązujących się ze swoich obowiązków

⁵⁹ Zob. na ten temat m.in. Tarkowska E. (2007), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa; Golinowska St. (2000), *Rodzina i edukacja - główny adresat i priorytet polityki społecznej państwa*, [w:] *Polityka społeczna. Koncepcje, instytucje, koszty*, Poltext; Grochalska Monika, op. cit.

⁶⁰ Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście M. St. Warszawy, *Sprawozdanie Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście M. st. Warszawy z realizacji zadań w 2008 roku*, Warszawa styczeń 2009 r., pow. za Kałużną Małgorzata (2009), *Rola trzeciego sektora w profilaktyce i redukcji wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży*, praca magisterska napisana pod moim kierunkiem i obroniona w Instytucie Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, lipiec 2009 r.

⁶¹ Kabzińska Ewelina, op. cit., s. 86.

⁶² *Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce*, RPO (2008), tamże.

wychowawczych udział w programach umiejętności wychowawczych był obowiązkowy na mocy decyzji sądów rodzinnych.

2.5. Polityka opieki zdrowotnej wobec rodzin o niskich dochodach

Ubóstwo należy do najważniejszych barier ograniczających dostęp do usług opieki zdrowotnej. Wyniki badań z początku pierwszej dekady XXI w. wskazują, że prawo do opieki zdrowotnej w gospodarstwach domowych o niskich dochodach było realizowane jedynie w niewielkim stopniu. W początku tej dekady w gospodarstwach najuboższych w 72% rezygnowano z wykupu recept i lekarstw, w prawie 60% rezygnowano z usług stomatologa i ok. 50% z wizyty u lekarza. Najnowszy Raport Diagnozy Społecznej z 2009 r. wskazuje na dużą poprawę w dostępności do usług opieki zdrowotnej w latach 2000-2009. W 2008 r. skala rezygnacji gospodarstw domowych z powodu trudności finansowych z zakupu leków wyniosła 20%, wizyt u stomatologa 18%, usług lekarza 13%, badań medycznych 8% i rehabilitacji 7%. Jednak nadal mamy do czynienia z problemem zagrożenia prawa do opieki zdrowotnej, który i dotyczy ok. 1/5 społeczeństwa.

W polityce opieki zdrowotnej wobec rodzin o niskich dochodach istotną kwestią jest stan opieki zdrowotnej nad młodzieżą. Wyniki analizy dokumentacji dzieci hospitalizowanych w 2006 r. w łódzkim szpitalu im. J. Korczaka dowodzą, że „Co dwudziesty pacjent to dziecko chore z biedy” (Kłós, 2009)⁶³. Dzieci te pochodziły z rodzin bezrobotnych i o najniższym statusie wykształcenia rodziców. Biedzie w sferze dochodowej towarzyszyła deprivacja w sferze materialnej. W badanej grupie około 40 % dzieci wzrastało w substandardowych warunkach mieszkaniowych bez ciepłej wody, toalety i łazienki.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca także uwagę⁶⁴ na szereg problemów związanych z realizacją prawa dzieci do zdrowia. Dotyczą one problemów dzieci chorych i

⁶³ Kłós B. (2009), Ubóstwo wśród dzieci, [w:] Dzieci z grup ryzyka, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 1 (17).

⁶³ Zagórski Krzysztof, op. cit.

⁶⁴ Uwagi o stanie przestrzegania prawa dzieci i młodzieży do zdrowia, [w:], Szymborski J. i Jakóbiak K. (red.) (2008), Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce, Biuletyn RPO. Materiały, nr 62, Publikacja wydana przy współpracy GUS, s. 248 i nast.

niepełnosprawnych w szkole, problemów w zakresie profilaktyki i korekty wad postawy⁶⁵, a także niedostatków w opiece stomatologicznej nad uczniami⁶⁶. Jak wynika z Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich „<...> co szósty uczeń w wieku obowiązkowego nauczania ma długotrwałe kłopoty ze zdrowiem, a co piąty uczeń potrzebuje opieki z powodu choroby przewlekłej”⁶⁷. Według danych Ministerstwa Zdrowia w 2005 r. w Polsce zarejestrowano ponad 1,5 miliona dzieci przewlekle chorych. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na problem dyskryminacji dzieci i młodzieży przewlekle chorych i zagrożenie ich praw do równych szans edukacyjnych i adekwatnej opieki medycznej⁶⁸ w związku z pozbawieniem uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego prawa do takiego kształcenia na mocy przepisów prawa oświatowego.

W Raporcie RPO (2009) podkreśla się, że „<...> jednym z największych błędów polityki zdrowotnej okresu transformacji w Polsce była rozpoczęta w 1992r. likwidacja medycyny szkolnej najpierw z „wyprowadzaniem” stomatologów i pediatrów ze szkół, potem likwidacją struktur poradnictwa i nadzoru w ochronie zdrowia uczniów <...>” a ostatnio także szczepień ochronnych⁶⁹. W związku z tym podkreśla się, że w celu przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia „Istnieje nagląca potrzeba przywrócenia w Polsce medycyny szkolnej”⁷⁰. Jednak zamiast przywrócenia szkolnej opieki zdrowotnej nad uczniem postępuje rozpoczęta w 1992 r. jej likwidacja⁷¹. W konsekwencji „Prawa dziecka w Polsce do <...> życia i zdrowia, nie są w pełni realizowane. Ponieważ nie ma systemu opieki zdrowotnej nad dzieckiem, a obowiązujący system opieki zdrowotnej nad dzieckiem jest dysfunkcyjny.

⁶⁵ Wyniki badań przesiewowych przeprowadzonych w przedszkolach wśród dzieci w wieku 4-5 lat dotyczących wad postawy dowodzą, że aż 80% dzieci w tym wieku wykazywało poważne odchylenia od normy, wymagające wdrożenia programów rehabilitacyjnych wobec dzieci w wieku przedszkolnym.

⁶⁶ Wyniki monitoringu nt stanu zdrowia jamy ustnej dzieci siedmioletnich wskazują, że oznaki próchnicy ma ok. 90% dzieci w tym wieku. Mimo to zaniechano realizacji krajowego programu zapobiegania próchnicy.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Zob. m.in. Komunikat MEN z 26 września 2006 r. w sprawie wykazywania w Systemie Informacji Oświatowej uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym z niepełnosprawnością sprzężoną.

⁶⁹ Raport. O korespondencji i kontaktach między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministrem Zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006 do 30 kwietnia 2009. Biała Księga (2009), Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich nr 4, Warszawa, czerwiec, s.27.

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Tamże.

Zlikwidowano na przykład połowę łóżek pediatrycznych, połowę łóżek na oddziałach noworodkowych. Nie antycypując tego, że pokolenie wyżu demograficznego będzie właśnie w tym czasie rodzić⁷².

Polityka rodzinna wobec rodzin o niskich dochodach w okresie transformacji. Wstępne wnioski i rekomendacje

Celem rozdziału było przedstawienie polityki rodzinnej na rzecz rodzin o niskim statusie ekonomicznym i kulturowym i stanu realizacji ich praw społecznych. Opracowanie oparto na danych ilościowych, tekstach analitycznych oraz badaniach jakościowych. Na tej podstawie przedstawiono zjawisko ubóstwa i wykluczenia rodzin po 1989 r. i starano się udzielić wstępnej odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule rozdziału.

Gwałtowny rozrost ubóstwa i wykluczenia społecznego rodzin w okresie transformacji systemowej to przede wszystkim efekt odziedziczenia przestarzałej struktury społeczno-zawodowej z okresu PRL, niski kapitał ludzki oraz skrajnie selektywna i słabo zarządzana polityka rodzinna (niewystarczające transfery finansowe i niedorozwój usług społecznych środowiskowych i opieki całkowitej nad rodziną).

W okresie dwudziestolecia 1989-2008 utrata bezpieczeństwa dochodowego dotknęła w zależności od przyjętej linii ubóstwa od kilku do kilkudziesięciu milionów osób. Wprawdzie oficjalne dane nt ubóstwa skrajnego i biedy wskazują na spadek skali ubóstwa, jednak nadal w 2008 r. standardu minimum socjalnego nie osiągało ponad 16 milionów obywateli, z czego 2,1 miliona osób egzystowało w skrajnym ubóstwie a 4 miliony osób nie osiągało dochodów na poziomie ustawowej linii ubóstwa uprawniającej do uzyskania świadczeń pieniężnych z publicznej pomocy społecznej.

Analiza dowodzi, że ubóstwo polskich rodzin ma znacznie szerszy zasięg niż się powszechnie sądzi i obejmuje zarówno rodziny tradycyjnie biedne (wielodzietne, niepełne, bezrobotne), jak i rodziny utrzymujące się z dochodów z pracy (*working poor*), często z pracy na tzw. nietypowych stanowiskach pracy (*atypical jobs*) w niepełnym wymiarze lub pracy

⁷² Wywiad z prof. Januszem Szymborskim, Pełnomocnikiem Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Rodziny został przeprowadzony 18 sierpnia 2009 r. w Warszawie w ramach Programu międzynarodowego Marie Curie Actions Marie Curie Intra-European Fellowships (EIF) i projektu 6. PR – Mobility współfinansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. *Polityki rodzinne i konstrukcja obywatelstwa w Europie*. Kierownikiem projektu jest prof. Ewa Leś z Instytutu Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

tymczasowej (*precarious employment*), w tym rodziny młode oraz z dziećmi w wieku szkolnym zamieszkałe i w mieście i na wsi.

Specyfiką po-transformacyjnej fali ubóstwa jest z jednej strony gettoizacja oraz utrwalanie biedy wśród tradycyjnie ubogich gospodarstw rodzinnych w gminach zacofanych gospodarczo, z drugiej strony niewidzialne rozlewanie się ubóstwa wśród nowych typów rodzin. Nierzadko te rodziny zamieszkują w jednostkach przestrzennych uchodzących za symbol względnego dobrobytu. W 2005 r. odsetek osób ubogich wśród ogółu zatrudnionych w wieku powyżej 18 roku życia wynosił 13%, tj. znacznie powyżej średniej w UE (8%).

W opracowaniu wykazano, że system zabezpieczenia społecznego w formie poza ubezpieczeniowych technik zapewnienia dochodów, jak świadczenia rodzinne oraz pomoc społeczna na rzecz rodzin i osób egzystujących w ubóstwie jest połowiczny, zbyt selektywny i nie wypełnia dostatecznie swoich funkcji. Przede wszystkim nie odgrywa roli wyrównania socjalnego w przypadku, gdy dochody z pracy i/lub ze świadczeń społecznych nie zapewniają niezbędnego dochodu i nie kompensują wydatków związanych z wychowaniem dzieci. W rezultacie prawa społeczne w rodzinach o najniższych dochodach, czyli prawa do zabezpieczenia społecznego nie są realizowane na poziomie niezbędnym, choć dzisiaj są one uznawane za prawa równie fundamentalne, jak prawa obywatelskie i polityczne⁷³.

W ujęciu wielu instytucji, w tym Rady Europy, MOP i UE wchodzi one w skład praw człowieka. Jednak w Polsce brak jest skutecznej realizacji i ochrony tych praw zarówno wobec rodziny jako całości, jak i poszczególnych jej członków, zwłaszcza dzieci. Kwestia braku właściwych rozwiązań dotyczących wyrównania socjalnego oznacza w konsekwencji upośledzenie ekonomiczne rodzin i wzrastających w takich rodzinach dzieci. Pociąga to za sobą wykluczenie edukacyjne, zdrowotne i w sferze kultury, uniemożliwia zarówno zaspokojenie potrzeb materialno-ekonomicznych (właściwe odżywianie, mieszkanie) jak i rozwojowych dzieci i dorosłych i nie pozwala realizować podmiotowych praw społecznych i praw człowieka.

W konsekwencji nieadekwatny do rzeczywistej skali deprivacji ekonomicznej system świadczeń społecznych utrwała, a nie redukuje zjawisko ubóstwa w rodzinach. Analiza zawarta w niniejszym rozdziale dowodzi, że ubóstwo w Polsce ma charakter strukturalny i wymaga bezzwłocznych zmian w polityce rodzinnej państwa, przede wszystkim reorientacji

⁷³ Szerzej na ten temat zob. w niniejszej publikacji: Gertruda Uścińska, Koncepcja indywidualizacji uprawnień społecznych w kontekście europejskim

dotychczasowej polityki zabezpieczenia społecznego w części ubezpieczeniowej i poza ubezpieczeniowej poprzez:

-przywrócenie prawa rodziny jako całości do ubezpieczenia zdrowotnego, zamiast prawa do ubezpieczenia zdrowotnego wyłącznie dla bezrobotnego członka rodziny, który podpisał kontrakt socjalny;

-wprowadzenie regularnej i automatycznej indeksacji świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej na podstawie wskaźnika wzrostu cen i usług konsumpcyjnych, podobnie jak we Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Słowacji, Rumunii Republice Czeskiej lub na podstawie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, jak w Niemczech;

-podniesienie kryteriów dochodowych uprawniających do korzystania ze świadczeń rodzinnych i ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej i w ten sposób wsparcie rodzin ubogich, które obecnie pozostają poza systemem publicznej pomocy;

-podniesienie kwot świadczeń rodzinnych i świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej;

-przyjęcie jednej definicji rodziny wielodzietnej w ustawie o pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych likwidującej dyskryminację rodzin wielodzietnych w dostępie do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w których prawo do takich świadczeń nabywają rodziny dopiero z czworgiem lub więcej dzieci;

-przyjęcie w pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych jednoznacznej definicji minimum społeczno-kulturowego⁷⁴. Wielość stosowanych dotychczas kryteriów pomiaru ubóstwa (minimum egzystencji, ustawowa granica ubóstwa, minimum socjalne, relatywna granica ubóstwa, subiektywna granica ubóstwa) dezorientuje opinię publiczną, banalizuje rzeczywisty obraz polskiej biedy i demotywuje do podejmowania działań naprawczych. Warto rozważyć przyjęcie wskaźnika, który odzwierciedliłby rzeczywistą skalę „nawisu” niedostatku i wykluczenia post transformacyjnego w Polsce;

- wdrożenie inkluzyjnej polityki rodzinnej opartej na aktywnej polityce rynku pracy (*ALMP*) i Strategii Integracji Społecznej.

⁷⁴ Zdaniem części autorów należy odchodzić od jednowymiarowego definiowania problemu ubóstwa jako braku dostatecznych dochodów na rzecz wykluczenia społecznego, które bardziej odzwierciedla obecna sytuacja społeczna w Polsce, zob. np. Golinowska Stanisława, Żukowski Maciej, Hengstenberg, Peter, op. cit., s. 246.

Analiza publicznej pomocy społecznej na rzecz rodzin natrafiających na zwiększone trudności funkcjonowania prowadzi do wniosku, że konieczne są zmiany prawno-organizacyjne w systemie pomocy społecznej, w tym w szczególności:

1. Wzmocnienie efektywności publicznej pomocy społecznej poprzez zmiany ustawodawstwa gwarantującego prawa, ale i nakładające obowiązki na świadczeniobiorców pomocy społecznej (m.in. przymusowy obowiązek leczenia odwykowego, obligatoryjne uczestnictwo rodziców uporczywie zaniedbujących obowiązki wychowawcze w kursach umiejętności wychowawczych).

2. Wprowadzenie tzw. wydatków sztywnych w finansowaniu pomocy społecznej, co zapewniłoby stabilność finansowania świadczeń i usług socjalnych i uniemożliwiłoby dokonywanie zmian w zakresie osobowym uprawnionych do pomocy, jak i w wielkości świadczeń w czasie trwania roku budżetowego⁷⁵. Z braku takich rozwiązań w 2009 r. skorzystał wojewoda mazowiecki, zmniejszając środki na zasiłki z pomocy społecznej o 11 mln zł. W rezultacie w listopadzie 2009 r. może zabraknąć funduszy na sfinansowanie obligatoryjnych zasiłków rodzinnych, zasiłków opiekuńczych i alimentów⁷⁶.

3. Zmianę zasad sprawozdawczości i narzędzi statystycznych, w tym formularzy sprawozdań umożliwiających rzeczywisty monitoring i ocenę stopnia realizacji zadań pomocy społecznej przez poszczególne szczeble pomocy społecznej. Publiczna pomoc społeczna winna także dysponować sprawną elektroniczną bazą danych nt rodzin korzystających z pomocy w celu lepszej koordynacji świadczeń i właściwszego adresowania wsparcia.

Rodziny wymagają także wsparcia ze strony polityki rodzinnej w realizacji funkcji społeczno-psychologicznych. Konieczny jest zwłaszcza rozwój profilaktyki rodzinnej i antycypowanie problemów społecznych rodzin przez diagnozę potrzeb, trudności i oczekiwań rodziny. Baczna obserwacja (*watchful waiting*)⁷⁷ i wyprzedzająca diagnoza winny stanowić podstawę programów pracy socjalnej z rodziną wymagającą wsparcia. Wymaga to inwestowania w wiedzę, w tym nt praw rodziny i dziecka pracowników socjalnych i specjalistów instytucji polityki rodzinnej (kuratorów, sędziów sądów opiekuńczo-rodzinnych, pedagogów szkolnych, biegłych z zakresu pediatrii, medycyny rodzinnej i psychiatrii, policji).

⁷⁵ Golinowska St., Pomoc społeczna- zmiany i warunki skutecznego działania, op. cit.

⁷⁶ Panie Ministrze, pieniądze nam się należą (2009), „Rzeczpospolita”, 26 października, nr 251.

⁷⁷ Wywiad z prof. Januszem Szymborskim, op. cit.

Niezbędne są także zmiany prawne nakładające obowiązek współdziałania publicznych służb społecznych, sądownictwa opiekuńczo-rodzinnego, pedagogów szkolnych, kuratorów oraz służb medycznych i skierowanie do bezpośredniej pracy z rodziną zdecydowanie większej grupy wyspecjalizowanych pracowników socjalnych. Doniesienia medialne⁷⁸ z ostatnich miesięcy zdają się wskazywać na brak takiego współdziałania i bezdusność części specjalistów ustawowo zobowiązanych do wspierania rodzin w kryzysie. Czy opinia kuratora, że „<...> w domu biologicznych rodziców panuje bałagan, matka jest niezaradna, a ojciec stary i pochłonięty pracą”⁷⁹ powinna być dla sądu rodzinnego dostateczną podstawą do wydania decyzji o odebraniu rodzicom-konkubentom dziecka i umieszczenia go w rodzinie zastępczej? Przykład rodziny z Błot Wielkich k/Szamotoł wskazuje na konieczność adresowania programów do całej rodziny a nie wyłącznie do dziecka. Przypadek tej rodziny każe postawić także pytanie w sprawie funkcji organów polityki rodzinnej państwa w przestrzeganiu praw obywatelskich rodzin ubogich. „<...> czy nadzorujemy po to, by uzasadnić swoje miejsce pracy, czy nadzorujemy po to, czy wesprzeć. Czy to jest nadzór wspierający, czy to jest nadzór administracyjno-policyjny”⁸⁰.

Konkludując, biorąc pod uwagę niekorzystne dla naszego kraju porównania międzynarodowe dotyczące dużej skali ubóstwa oraz dystans dzielący nas do większości państw UE w zakresie skuteczności jego redukcji, należy rekomendować pilne stworzenie krajowego programu polityki rodzinnej (międzyresortowego i międzysektorowego) na rzecz poprawy statusu ekonomiczno-kulturowego rodzin. W tym celu należy zbudować przemyślany system stabilnego wsparcia dochodów rodzin najsłabszych poprzez wspomaganie zatrudnienia osób z wykorzystaniem instrumentów *workfare state*, *welfare state* oraz *welfare society* (w tym tworzenie miejsc pracy w sektorze spółdzielczym i w organizacjach społecznych), podniesienie poziomu płac najniższych (**making work pay**) oraz wprowadzenie transferów typu *in work benefits*, a także rozbudowując świadczenia opiekuńcze i edukacyjne. Taka ewolucja krajowego modelu polityki społecznej jest zgodna z celami UE w zakresie nowej koncepcji europejskiej polityki społecznej.

⁷⁸ Zalesiński Ł. (2009), Róża wróci do domu? „Rzeczpospolita”, 4 września oraz tegoż autora (2009), Róża wraca do domu, „Rzeczpospolita”, 16 września.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Wywiad z prof. Januszem Szymborskim, op. cit.

