

**Deklaracja Polskiej Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej**Projekt z sierpnia 2014 r.

Deklaracja powstała w ramach działania Europejskiej Sieci na rzecz Dochodu Minimalnego ([European Minimum Income Network](http://emin-eu.net)).

Jej zasadniczym celem jest wywarcie presji na rzecz uchwalenia stosownej dyrektywy Unii Europejskiej oraz reform w państwach członkowskich poprawiających jakość wsparcia dochodowego ostatniej szansy.

Deklaracja dotycząca działań, które powinny być podjęte w Polsce koncentruje się na dwóch formach wsparcia dochodowego, są to zasiłki stały i okresowy z pomocy społecznej.

Wsparcie to jest przyznawane, jeżeli wyczerpane zostały wszystkie inne możliwości, uprawnienia i zasoby. Zasiłek stały przysługuje osobom ubogim i całkowicie niezdolnym do pracy z powodu wieku, a okresowy – osobom ubogim, zdolnym do pracy, ale między innymi bezrobotnym, niepełnosprawnym lub przewlekle chorym.

W polskim systemie pomocy społecznej istnieją także świadczenia pieniężne, które nie mają charakter wsparcia dochodowego ostatniej szansy. Są to zasiłki celowe, które nie przysługują obywatelom, a tylko mogą być im przyznane. Są one przeznaczone na zaspokojenie konkretnych potrzeb, nie muszą trafiać bezpośrednio do wspomaganych, ani też nie muszą mieć koniecznie postaci pieniężnej.

**Dlaczego wsparcie dochodowe ostatniej szansy jest ważne?**

Ubóstwo, w szczególności skrajne stanowi zagrożenie dla zdrowia i 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, 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?**

* W 2013 r. w Polsce mieszkało ponad 2 miliony 800 tys. osób skrajnie ubogich. 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.[[1]](#footnote-1)
* W 2012 r. przeciętną osobę dorosłą w rodzinach w skrajnym ubóstwie stać było na wydatki rzędu 422 zł (o 100 zł mniej niż poziom takich wydatków w grupie 20% najbiedniejszych w tym roku). Prawie połowę (ok. 46 %) stanowiły w tym wydatki na żywność i napoje (w 20% najbiedniejszych stanowiły one 35%). Na wszystkie pozostałe potrzeby wydawali ok. 145 zł na osobę, to jest ponad pięciokrotnie mniej niż w rodzinach żyjących powyżej minimum egzystencji.
* Obecnie stosowane przez rząd kryterium i standard pomocy ostatniej szansy (kryterium dochodowe dla zasiłków z pomocy społecznej) w dwóch przypadkach rodzin jest już niższe niż minimum egzystencji w 2013 r. W 2011 r. było ono niższe dla większości z nich.
* 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 wynosił średnio zaledwie 156 zł (przyznawany jest w 80% przypadków z powodu bezrobocia).
* W tym samym roku zasiłek stały dla osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu niepełnosprawności lub wieku wynosił tylko 347 zł. Przy czym dla osób samotnych w takiej sytuacji było to 384 zł.

**Dlaczego sytuacja jest taka zła?**

1. Zawodzą systemy, które mają chronić rodzinę przed ubóstwem, czyli 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 jest dowodem na to, że wsparcie dochodowe dla rodzin z dziećmi jest niedostępne 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 2015 r. podobnie jak w 2011 r. kryterium dochodowe pomocy społecznej będzie niższe niż minimum egzystencji. 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 2,8 miliona osób żyło w rodzinach z wydatkami poniżej minimum egzystencji. A zatem 1,1 miliona osób żyje 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. 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 waloryzacji kryterium-standardu wsparcia. Odbywa się ona co trzy lata z udziałem Komisji Trójstronnej i z decydującym głosem rządu. W 2009 r. rząd nie zwaloryzował kryterium, w 2012 r. została ona przeprowadzona, ale przyjęte kwoty okazały się zbyt niskie. 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. 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 (tylko dwa miesiące).

**Główne postulaty Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej**

**System wsparcia dochodowego ostatniej szansy powinien:**

1. Zapewnić, że kryterium-standard będzie trwale wyższe niż minimum egzystencji, w tym poprzez przyjęcie zasady, że w danym roku ma być on równy progowi interwencji socjalnej szacowanemu przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych dla poprzedniego roku.
2. Zapewnić, że kryterium-standard wsparcia będzie wyższy 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 standardowe i specyficzne takich osób i rodzin.
3. Należy co roku publikować szacunki progu interwencji socjalnej dla różnych typów rodzin, w tym dla rodzin z dziećmi lub dorosłymi osobami z niepełnosprawnościami. Podobnie jak publikuje się corocznie dane o minimum egzystencji i minimum socjalnym.
4. Aby zapobiec w przyszłości temu, że zabraknie woli politycznej dla waloryzacji progu interwencji socjalnej lub ustaleniu jej na zbyt niskim poziomie należy wzmocnić obecny system waloryzacji lub go zmienić. W szczególności należy skrócić okres waloryzacji oraz ustalić procedurę alarmową dla przypadków, gdy kryterium-standard zbliża się do minimum egzystencji. Procedura ta powinna skutkować obowiązkiem niezwłocznej aktualizacji kwot w odpowiednim rozporządzeniu.
5. Zagwarantować wypłatę zasiłków okresowych wszystkim rodzinom w pełnej 100% wysokości, poprzez przejęcie przez budżet państwa w całości tego obowiązku. Uwolnione w ten sposób środki własne gmin powinny być wydane na poprawę dostępności i jakości usług pomocy i integracji społecznej.
6. Zwiększyć szanse osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej na zatrudnienie minimalnej jakości[[2]](#footnote-2), nie tylko poprzez poprawę dostępności i jakości usług aktywizacji zawodowej i społecznej, ale również zmniejszając pułapkę ubóstwa, w tym poprzez: 1) wydłużenie okresu, w którym można łączyć niezmniejszony zasiłek okresowy z dochodem z pracy po przekroczeniu kryterium dochodowego w wyniku podjęcia zatrudnienia; 2) a w razie nieprzekroczenia kryterium, przyjęcie zasady, iż dochody z pracy zmniejszają zasiłek okresowy w mniejszym stopniu niż obecnie, np. gdy dochód z pracy rośnie z 0 do 200 zł, to zasiłek okresowy zmniejsza się nie o 100%, ale o 50%, czyli o 100 zł.
7. Zwiększyć dostępność wsparcia dochodowego ostatniej szansy, aby wszystkie osoby i rodziny w ubóstwie skrajnym miały szansę skorzystania z tego wsparcia, w tym poprzez zmniejszenie barier administracyjnych i uproszczenie biurokracji przeszkadzającej w dostępie, a także aktywne działania na rzecz zachęcenia rodzin do korzystania z pomocy, do której mają prawo.
8. Systematycznie monitorować dostępność i skuteczność wsparcia dochodowego ostatniej szansy w łagodzeniu skrajnego ubóstwa. Analizować dane z monitoringu i wyciągać wnioski dotyczące tego, w jaki sposób można poprawić jakość tego wsparcia. W monitoringu uwzględniać należy głosy tych rodzin, które bezpośrednio korzystają z pomocy.
9. Wdrażać w Polsce politykę aktywnej integracji społecznej według zasad uzgodnionych w Unii Europejskiej[[3]](#footnote-3), czyli w sposób skoordynowany łączyć ze sobą wsparcie dochodowe, działania na rzecz zatrudnienia i usługi społeczne poprawiające jakość życia.

*Powyższa wersja dokumentu powstała na podstawie wstępnej wersji raportu o pieniężnej pomocy społecznej w Polsce, a także w wyniku dyskusji na Zgromadzeniu Ogólnym (czerwiec 2014) oraz Radzie Wykonawczej (lipiec 2014) Polskiego Komitetu EAPN. W ramach konsultacji wewnętrznych EAPN planowana jest jeszcze między innymi dyskusja na spotkaniu Rady Ekspertów Społecznych (wrzesień 2014).*

*Deklaracja zostanie przedstawiona na konferencji 26 września. Opinie na jej temat wygłoszą przedstawiciele głównych interesariuszy pomocy społecznej (MPiPS, związki zawodowe, związki ośrodków pomocy społecznej). Ostateczna wersja Deklaracji powstanie po uwzględnieniu wniosków z tej dyskusji.*

1. [*Ubóstwo dzieci i osób z niepełnosprawnościami*. *Wkład do alternatywnych raportów o tym, jak Polska przestrzega Konwencji Praw Dziecka i Konwencji Praw Osób niepełnosprawnych w obszarze zabezpieczenia odpowiedniego poziomu życia i pomocy w razie ubóstwa*, PK EAPN, wersja wstępna 2014](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/08/ubostwo_konwencje.pdf). [↑](#footnote-ref-1)
2. [*Jakość pracy i zatrudnienia w UE przewodnik EAPN nr 5. Streszczenie*, EAPN 2014](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/07/EAPNjakosc_pracy_skrot.pdf). [↑](#footnote-ref-2)
3. [*10 argumentów za aktywną integracją społeczną*, EAPN 2014](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/08/10_aktywna_integracja.pdf). [↑](#footnote-ref-3)