

Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej

Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Wykład 4: Polityka społeczna wobec
ubóstwa i wykluczenia społecznego

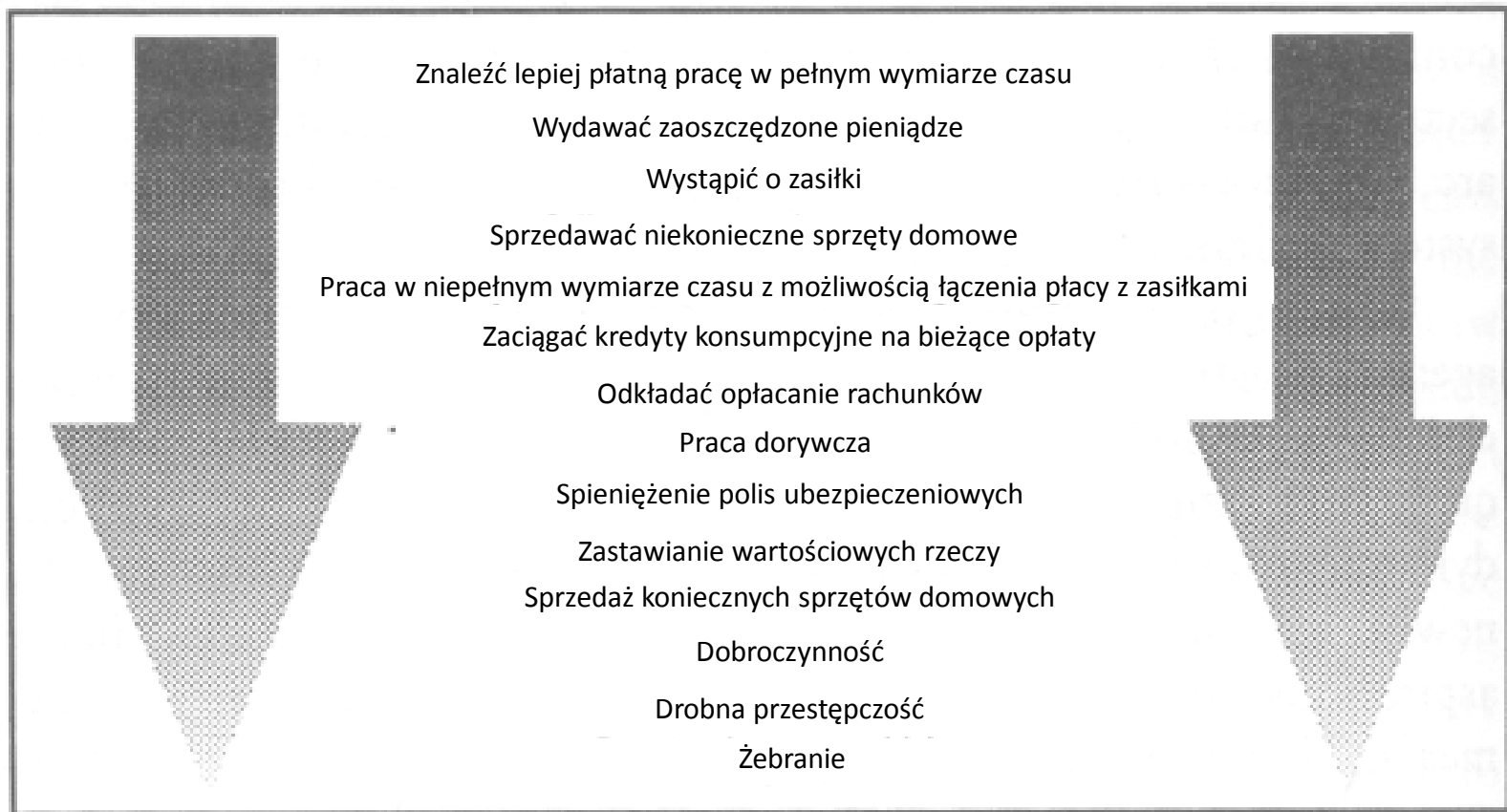
dr hab. Ryszard Szarfenberg
r.szarfenberg@uw.edu.pl

[Wersja skrócona](#)

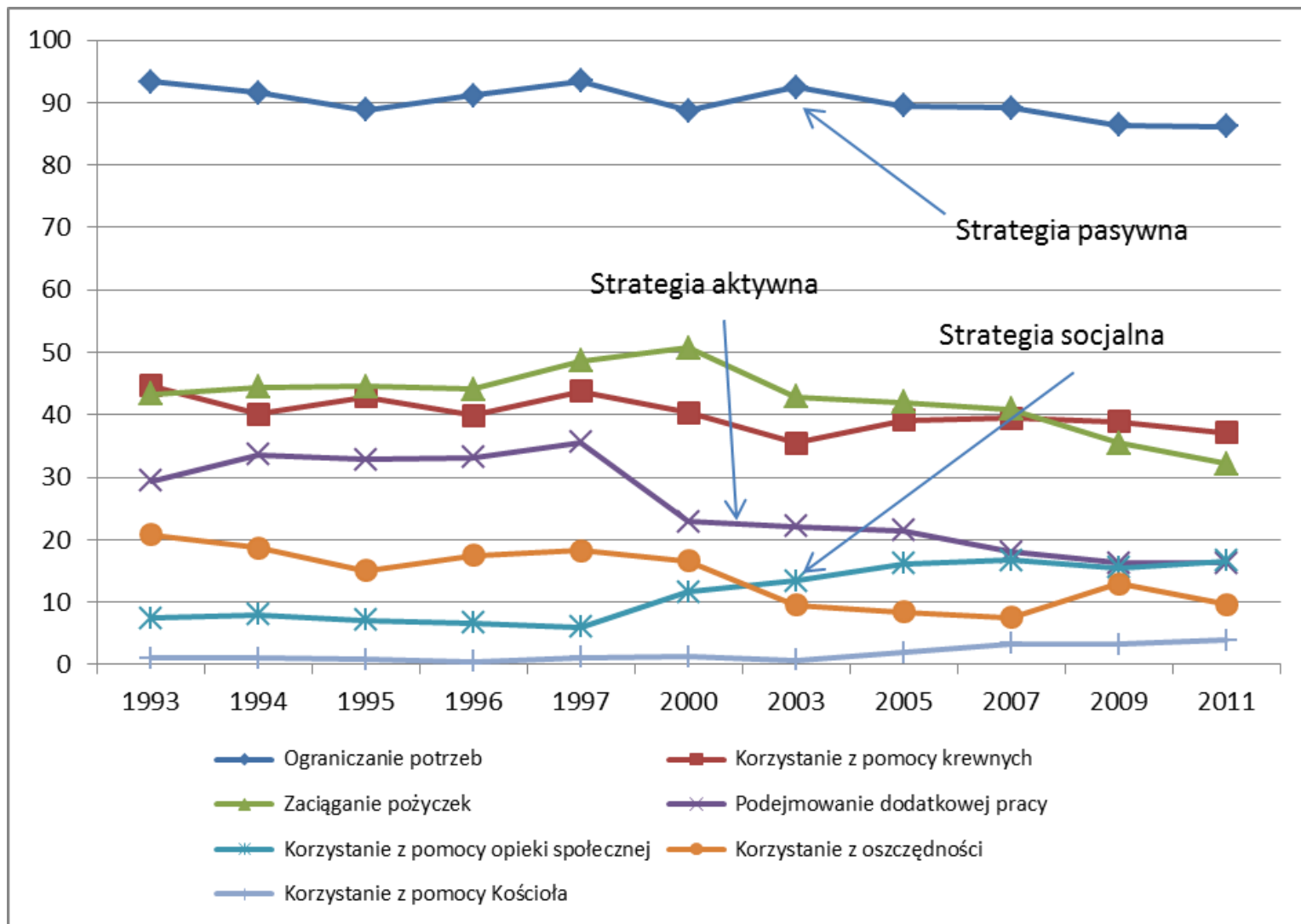
Strona przedmiotu
<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/uiws/>

Indywidualne strategie radzenia sobie z ubóstwem - możliwości

Hierarchia możliwości wyboru przed którymi stoją rodziny z małymi zasobami w stosunku do potrzeb



Indywidualne strategie walki z ubóstwem w Polsce

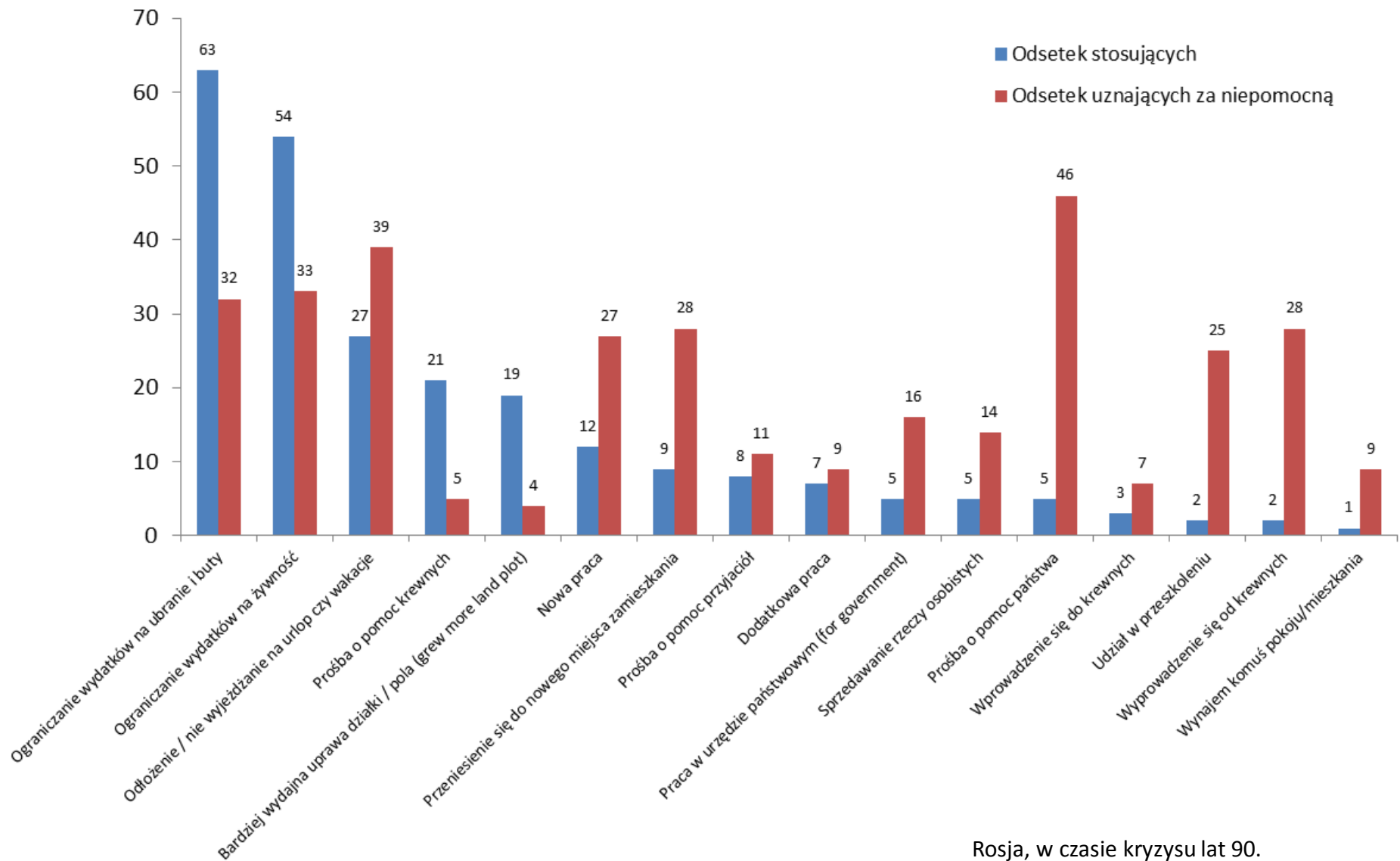


Indywidualne strategie radzenia sobie z ubóstwem w Rosji w czasie kryzysu, koniec lat 90

Typ	Strategia	Odsetek stosujących	Odsetek oceniających strategię jako			
			bardzo pomocną	dość pomocną	niepomocną	Brak odpowiedzi
SP	Ograniczanie wydatków na ubranie i buty	63	12	53	32	4
SP	Ograniczanie wydatków na żywność	54	10	53	33	5
SP	Odłożenie / nie wyjeżdżanie na urlop czy wakacje	27	16	46	39	0
SSS	Prośba o pomoc krewnych	21	35	59	5	1
SA	Bardziej wydajna uprawa działki / pola (<i>grew more land plot</i>)	19	35	60	4	1
SA	Nowa praca	12	29	42	27	3
SA	Przeniesienie się do nowego miejsca zamieszkania	9	21	38	28	13
SSS	Prośba o pomoc przyjaciół	8	28	60	11	1
SA	Dodatkowa praca	7	32	58	9	1
SA	Praca w urzędzie państwowym (<i>for government</i>)	5	39	41	16	4
SA	Sprzedawanie rzeczy osobistych	5	15	70	14	1
SSS	Prośba o pomoc państwa	5	11	41	46	1
SSS	Wprowadzenie się do krewnych	3	39	49	7	5
SA	Udział w przeszkoleniu	2	34	35	25	7
SA	Wyprowadzenie się od krewnych	2	20	49	28	3
SA	Wynajem komuś pokoju/mieszkania	1	35	55	9	2

SA – strategia aktywna, SP – strategia pasywna, SSS – strategia sieci społecznej

Powszechność stosowania i opinie o strategiach indywidualnych



Rosja, w czasie kryzysu lat 90.

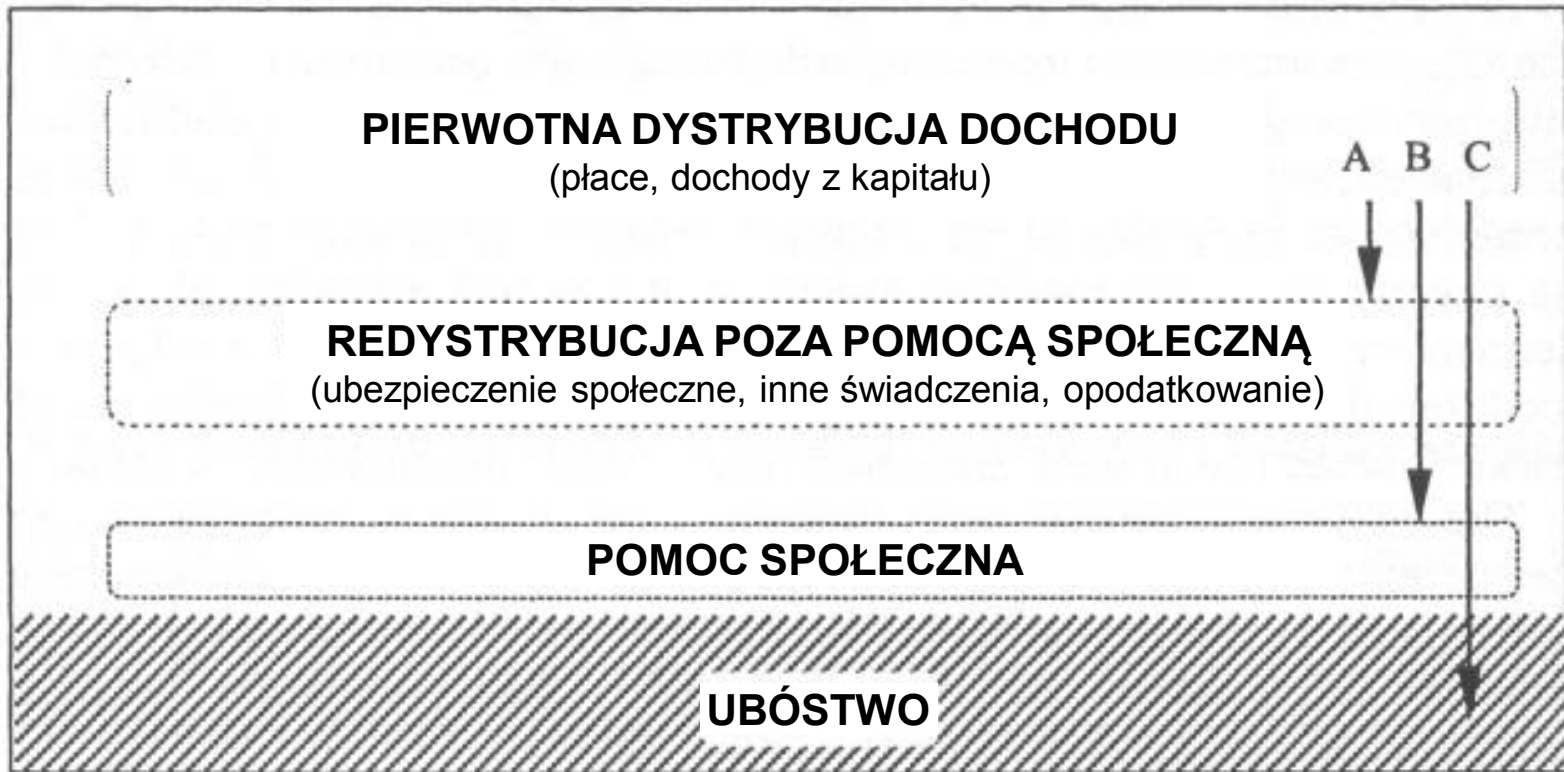
Co powinno być priorytetem w walce z ubóstwem – opinia społeczna

	UE27	PL	Ranking EU	Ranking PL
Zaoferować możliwość pracy	61%	61%	1	1
Wystarczająco i regularnie podnosić zasiłki socjalne i emerytury	32%	40%	5	2
Zapewnić wzrost gospodarczy, aby poniósł się ogólny poziom życia	42%	37%	2	3
Poprawić dostępność usług społecznych (opieka długoterminowa, opieka nad dziećmi, opieka zdrowotna itp.)	27%	31%	6	4
Zaoferować szkolenia i kwalifikacje	38%	30%	3	5
Pomóc ludziom ubogim w dostępie do przyzwoitych i tanich mieszkań	37%	25%	4	6
Doradzać ludziom jak uniknąć nadmiernego zadłużenia	24%	17%	8	7
Poprawić dostęp do dobrych i tanich centrów opieki dziennej dla dzieci 0-3 lata	18%	15%	9	8
Rewitalizować ubogie obszary	25%	13%	7	9
Zwalczać wszystkie rodzaje dyskryminacji	18%	12%	9	10
Pomóc ubogim w dostępie do usług bankowych i finansowych	9%	6%	10	11
Inne (spontaniczne)	1%	1%		
Nie ma skutecznych sposobów pomocy ubogim w wyjściu z ubóstwa (spontaniczne)	1%	2%		
Nie wiem	1%	5%		

Kto powinien odpowiadać za walkę z ubóstwem – opinia społeczna

	UE27	PL
Rząd narodowy	53%	51%
Sami obywatele	13%	14%
Władze regionalne lub lokalne	7%	10%
Unia Europejska	9%	8%
NGOs lub dobroczynność	7%	6%
Instytucje religijne	2%	2%
Prywatne firmy	3%	1%
Inne (spontaniczne)	1%	-
Nie wiem	5%	8%

Trzy poziomy zapobiegania ubóstwu model uproszczony

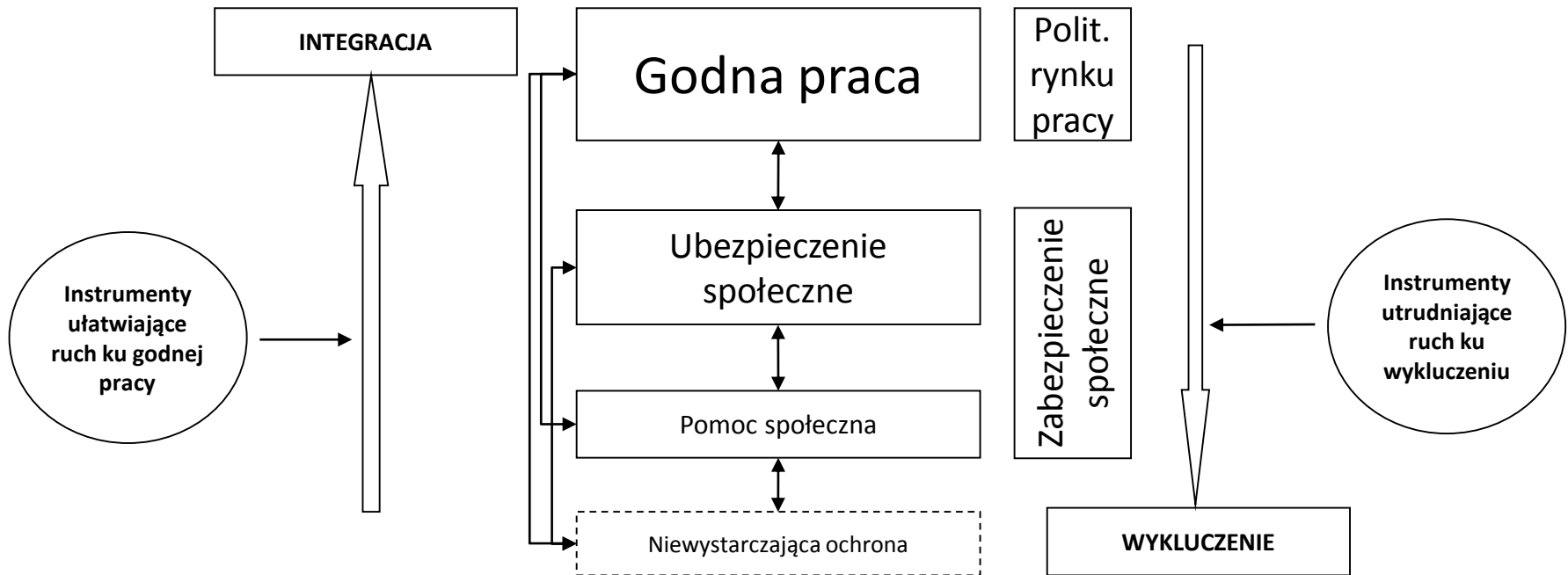


Przypadki A, B – system zapobiegł popadnięciu w ubóstwo

Przypadek C – system nie zapobiegł ubóstwu

Gospodarka społeczna, subsydiowane
zatrudnienie, chroniony rynek pracy - płace

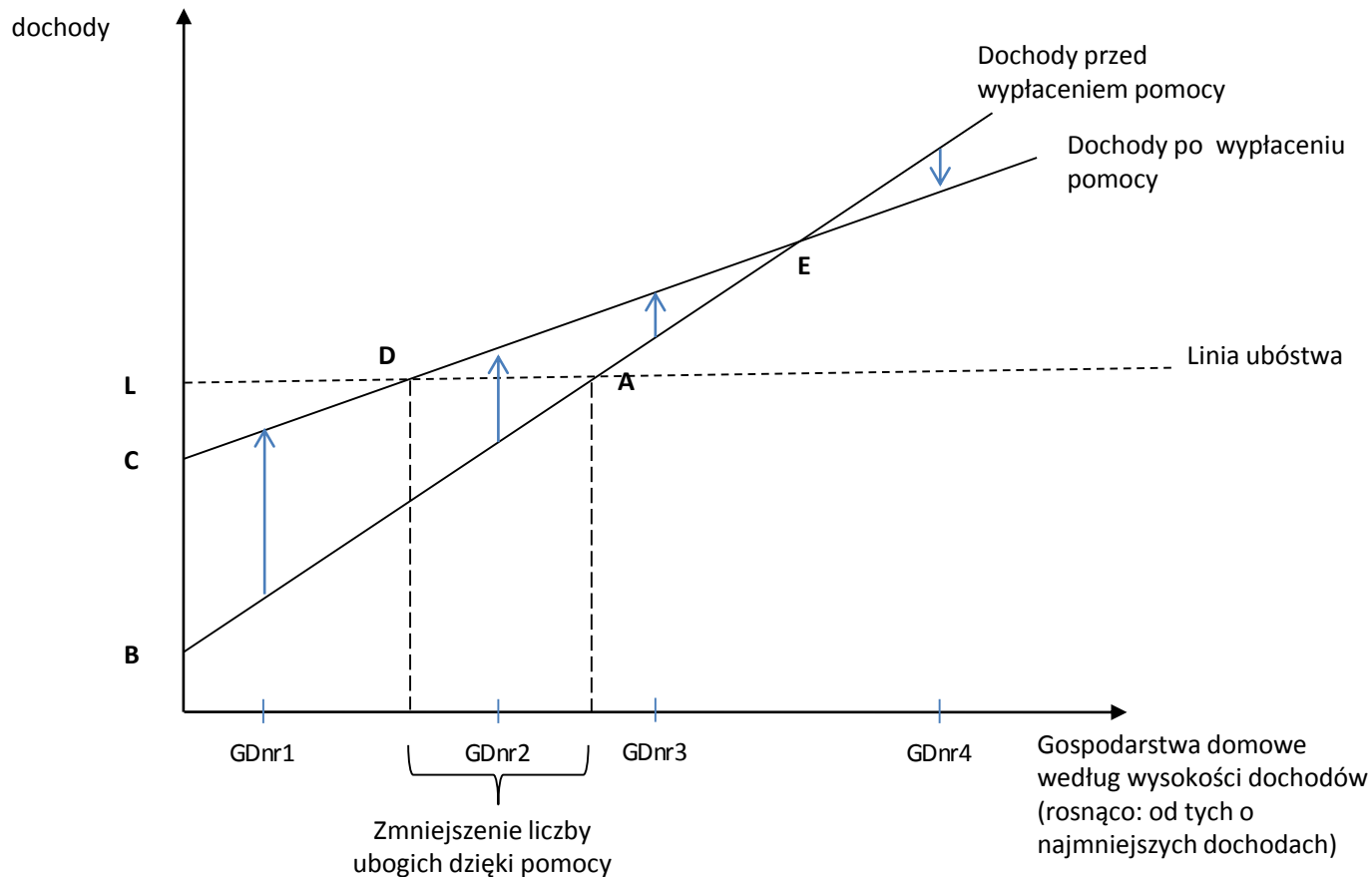
Ubóstwo i wykluczenie a polityka społeczna – synteza



Niewystarczająca ochrona

- 1) Ubodzy pracownicy (niegodna praca, praca niskiej jakości pod względem wynagrodzenia)
- 2) Ubodzy pracownicy lub ubodzy poza pracą i niekorzystający z zabezpieczenia społecznego
- 3) Ubodzy pracownicy lub ubodzy poza pracą i nie objęci zabezpieczeniem społecznym
- 4) Ubodzy pracownicy lub poza pracą, objęci zabezpieczeniem i korzystający z niego, ale nadal ubodzy

Analiza pomocy pieniężnej

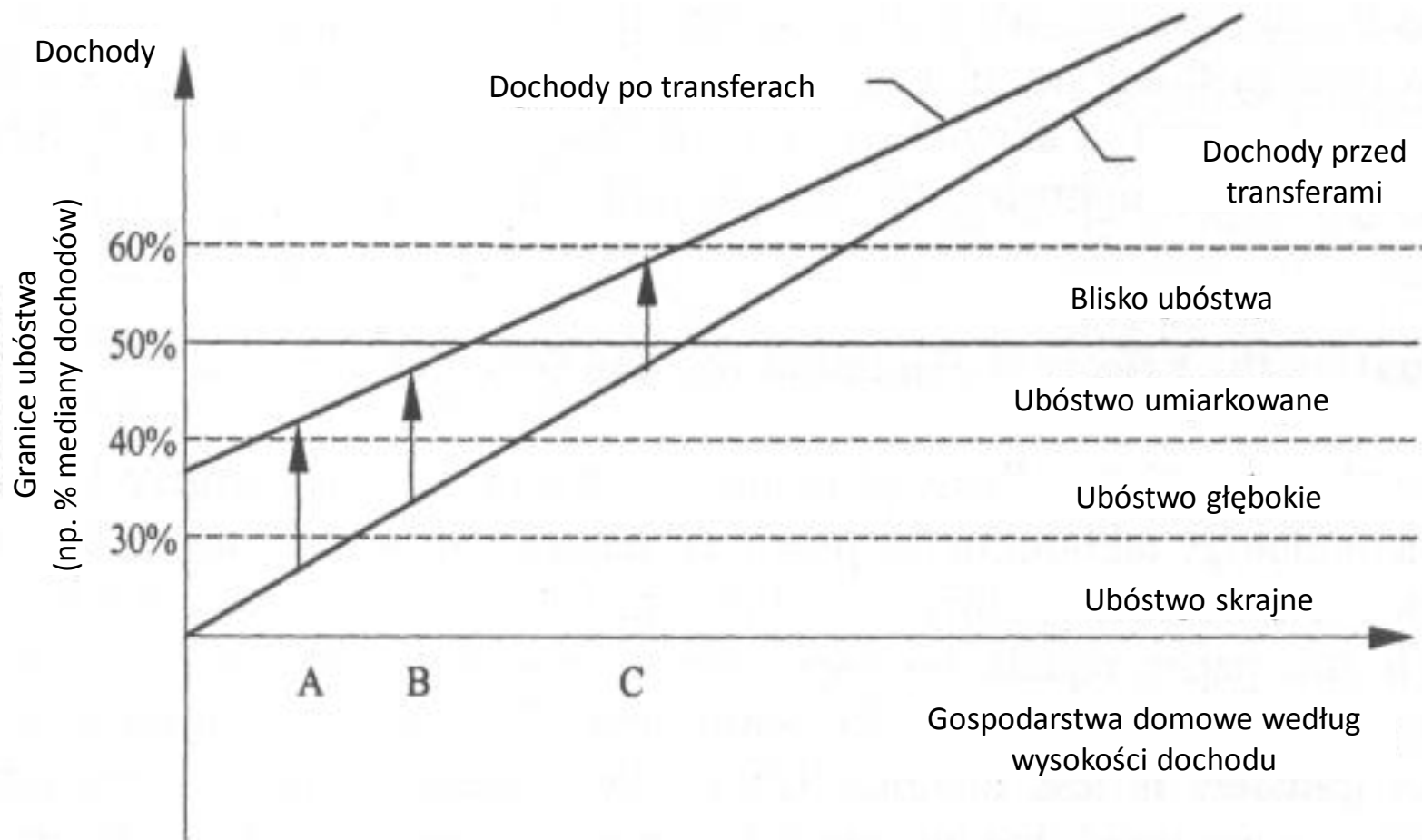


Obszar trójkąta ABL – głębokość ubóstwa przed transferami

Obszar trójkąta DCL – głębokość ubóstwa po transferach

Obszar trójkąta ADE – zwiększenie zamożności nieubogich w wyniku transferów dla ubogich

Ograniczenie ubóstwa dzięki transferom pieniężnym



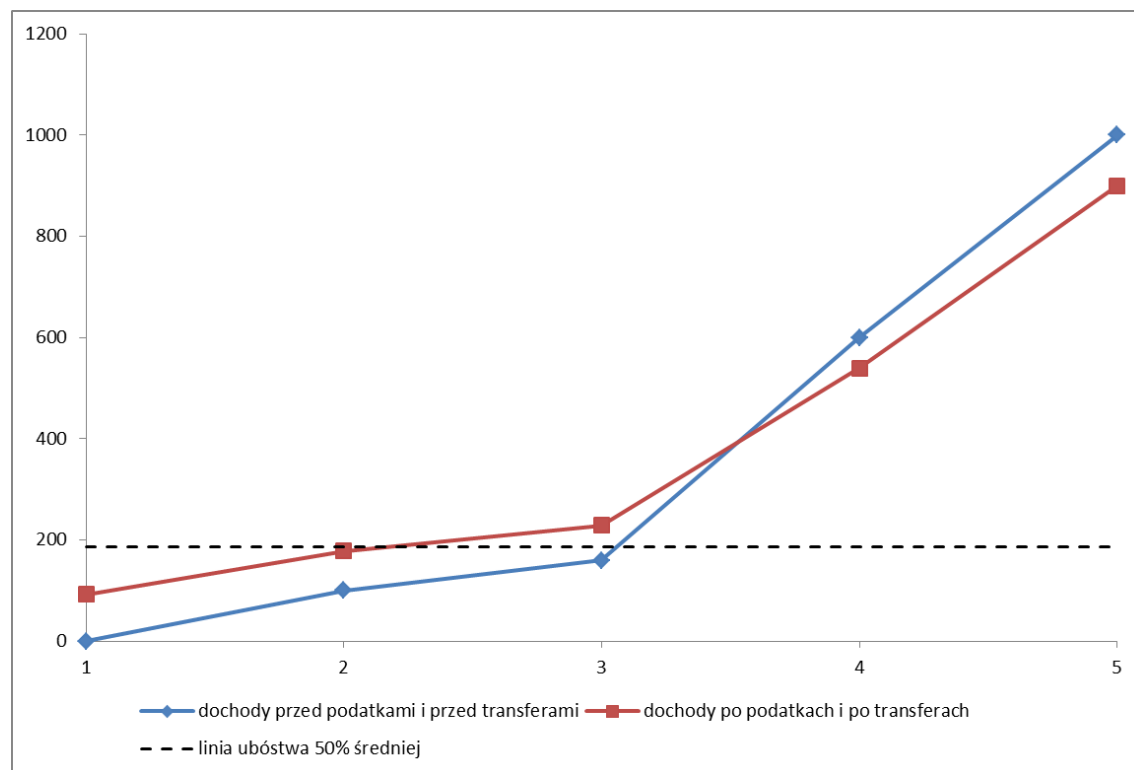
Przypadek A – złagodzenie ubóstwa ze skrajnego do umiarkowanego

Przypadek B – złagodzenie ubóstwa z głębokiego do umiarkowanego

Przypadek C – poprawa od ubóstwa umiarkowanego do stanu blisko ubóstwa, ale już poza ubóstwem

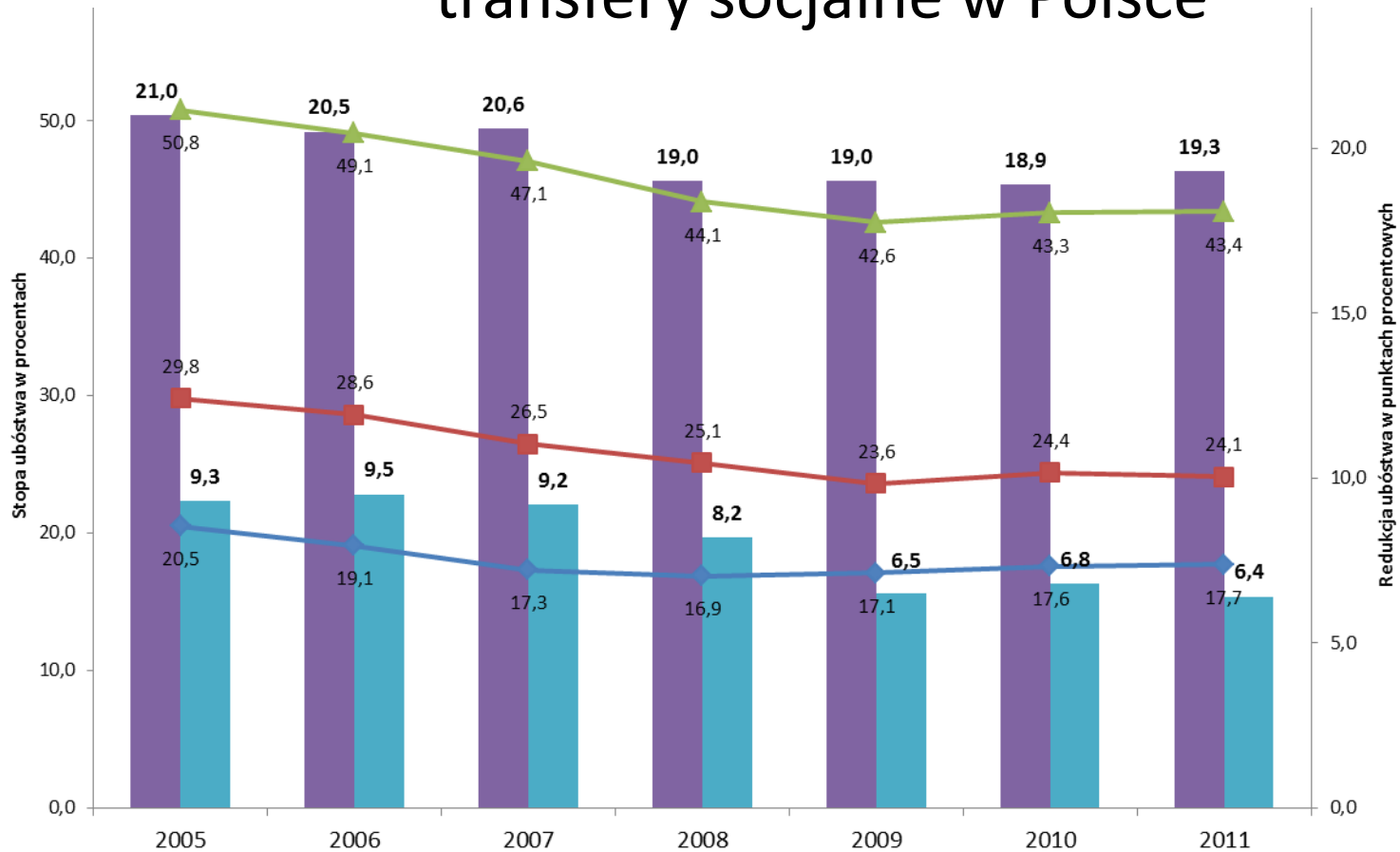
Przykład liczbowy

	Gospodarstwa domowe								
	1	2	3	4	5				
dochody przed podatkami i przed transferami	0	100	160	600	1000	stopa podatku	0,15	liczba ubogich GD	3
granica ubóstwa 50% średniej	186	186	186	186	186				
podatki 15% od każdego	0	15	24	90	150	suma wpływów podatkowych	279		
dochody po podatkach i przed transferami	0	85	136	510	850				
luka dochodowa	186	101	50			łącna luka	337		
Wysokość transferów (transfery równe dla wszystkich: suma podatków przez liczbę ubogich)	93	93	93						
dochody po podatkach i po transferach	93	178	229	540	900			liczba ubogich GD	2



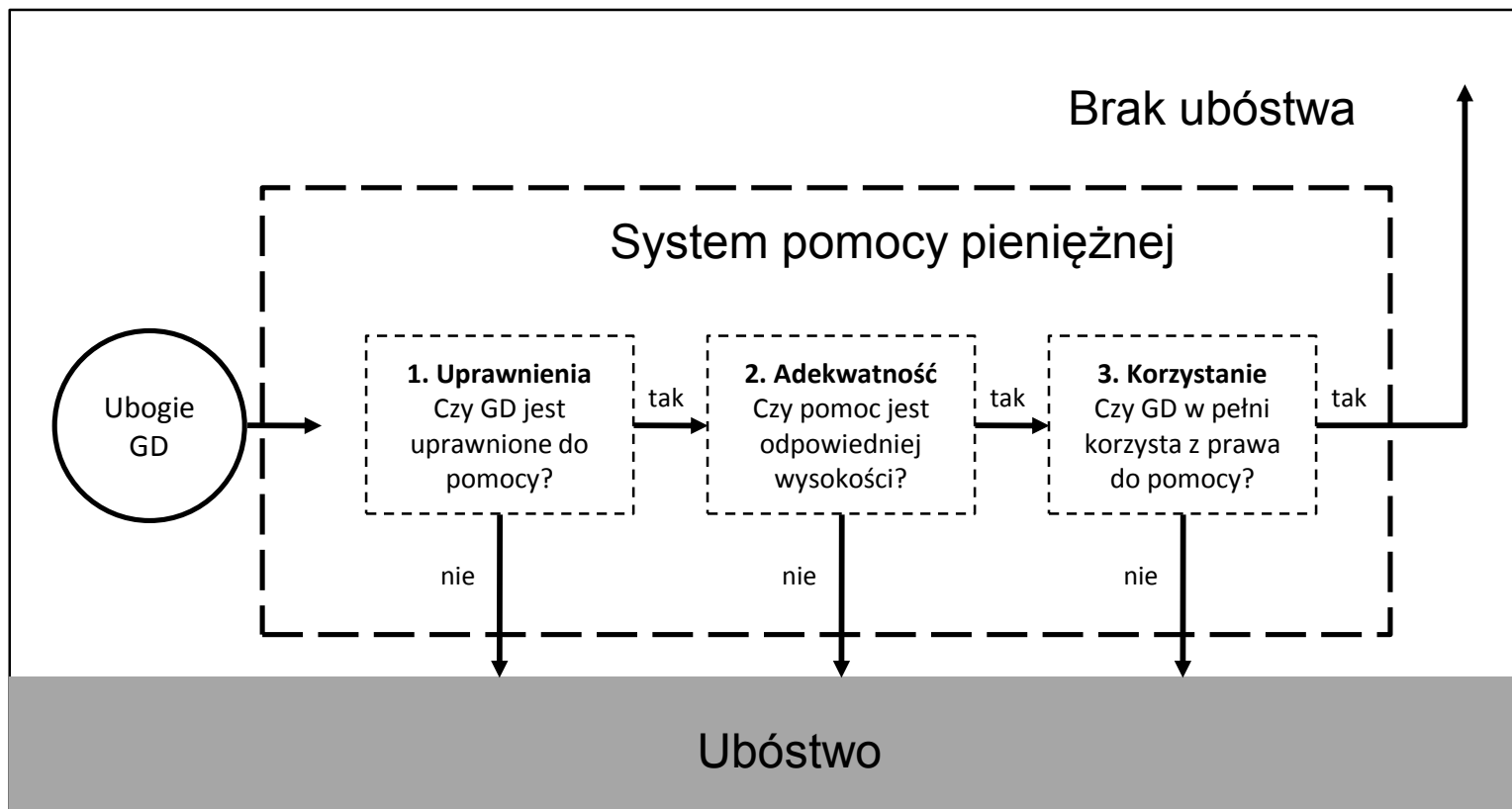
Transfer zlikwidował ubóstwo monetarne gospodarstwa nr 3 (redukcja ubóstwa o 33%), ograniczył ubóstwo gospodarstw nr 1 i 2 (łącna luka po transferach równa się 101, czyli w stosunku do pierwotnej 337 zmniejszenie o 70%)

Redukcja ubóstwa relatywnego przez emerytury i inne transfery socjalne w Polsce



Wniosek: rola emerytur w ograniczaniu ubóstwa (zmniejszanie stopy ubóstwa) jest kluczowa na tle innych transferów socjalnych

Uproszczony model skutecznego ograniczania ubóstwa przez pomoc społeczną



GD – gospodarstwo domowe

Do uwzględniania przy analizie pomocy dla ubogich

- Potrzeba pomocy – pomoc jest / nie jest niezbędna
- Pragnienie pomocy – pomoc jest / nie jest chciana
- Otrzymywanie pomocy – pomoc jest / nie jest udzielana

	POTRZEBA	PRAGNIENIE	OTRZYMYWANIE	Opis
1	Tak	Tak	Tak	Udzielnie pomocy potrzebnej i chcianej
2	Tak	Tak	Nie	Nieudzielanie pomocy mimo potrzeby i pragnienia
3	Tak	Nie	Nie	Nieudzielanie pomocy mimo potrzeby
4	Nie	Tak	Tak	Udzielanie pomocy bez potrzeby, ale chcianej
5	Nie	Nie	Tak	Udzielanie pomocy bez potrzeby i pragnienia
6	Nie	Tak	Nie	Nieudzielanie pomocy bez potrzeby, ale chcianej
7	Tak	Nie	Tak	Udzielanie pomocy potrzebnej, ale niechcianej
8	Nie	Nie	Nie	Nieudzielanie pomocy niepotrzebnej i niechcianej

Dwa cele pomocy ubogim

1. Zmniejszenie ubóstwa poprzez pomoc

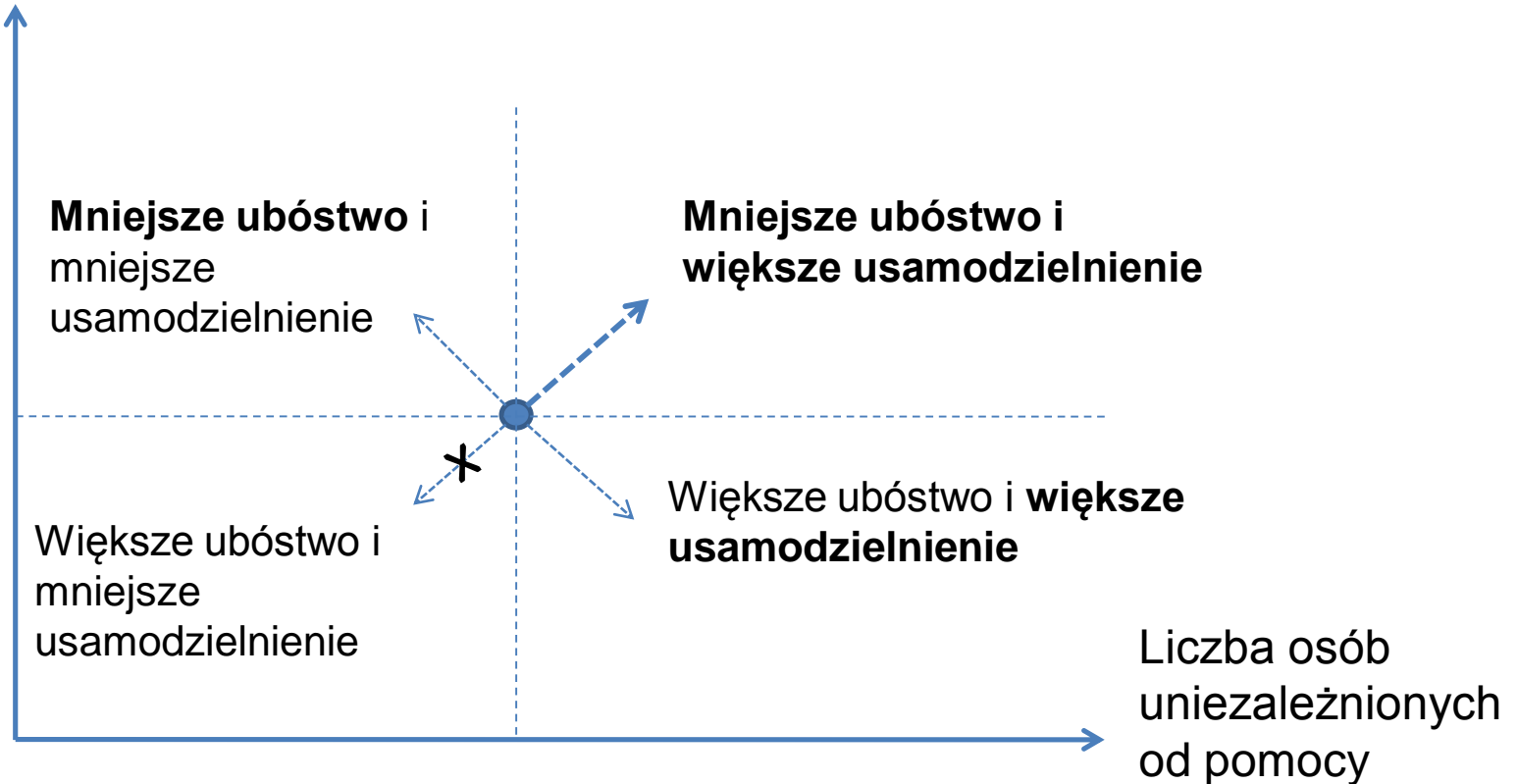
- w wyniku pomocy jest mniej biednych, więcej ludzi wychodzi z ubóstwa niż do niego wchodzi
- W wyniku pomocy niekoniecznie jest mniej ubogich, ale ich sytuacja jest lepsza niż bez pomocy

2. Uniezależnienie od pomocy, usamodzielnienie

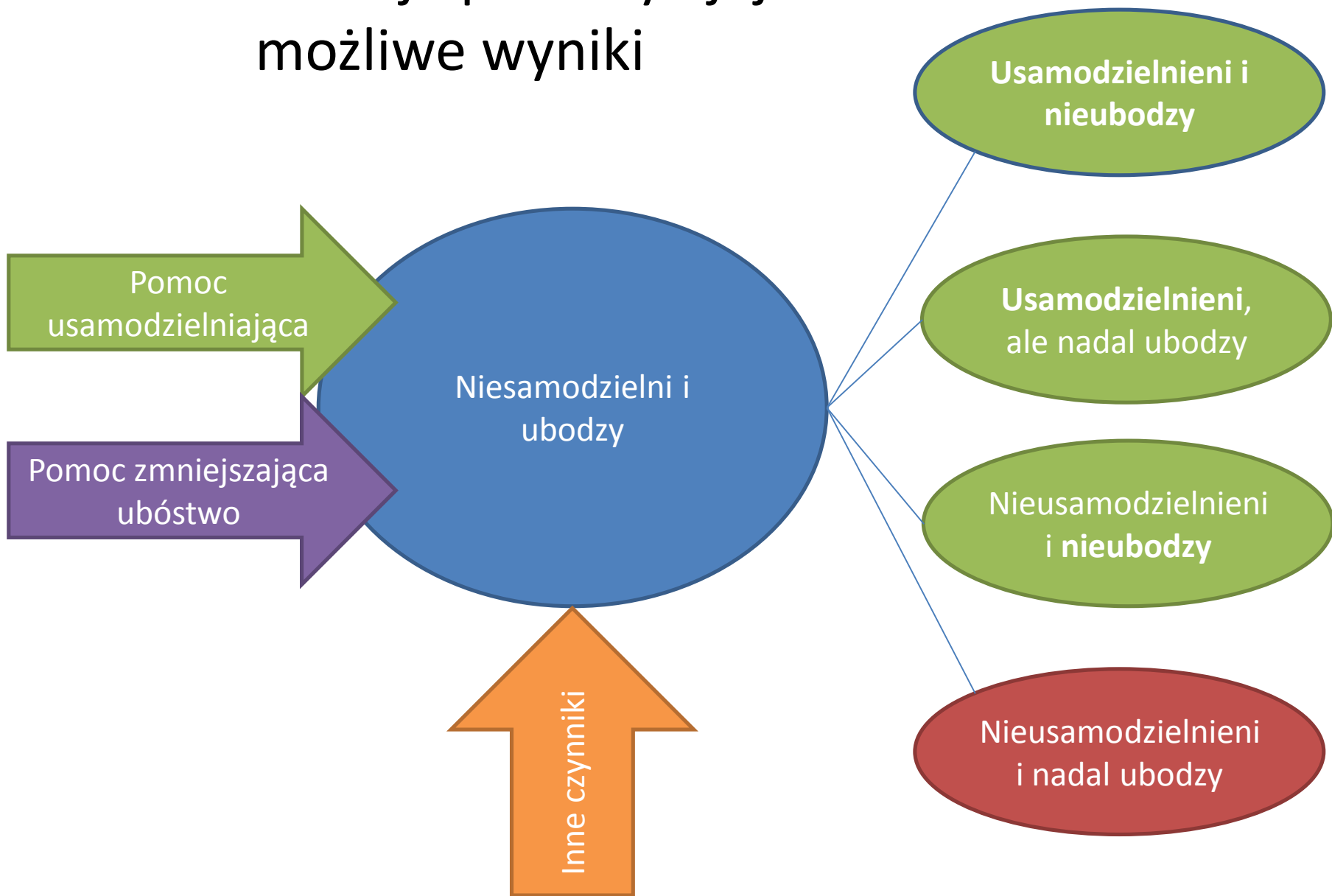
- Osoba może stać się nieuboga dzięki pomocy typu 1, co jednak nie znaczy, że przestaje otrzymywać pomoc
- Strategia usamodzielniania polega na tym, aby ludzie radzili sobie bez pomocy z mniejszym naciskiem na to, czy w związku z tym staną się nieubodzy

Dwa cele pomocy ubogim cd.

Liczba osób,
których ubóstwo
zmniejszyliśmy



Dwa rodzaje pomocy i jej możliwe wyniki



Realizacja celów pomocy – możliwe kombinacje osiągnięć

<i>Osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa</i>	<i>Osiągnięcia w usamodzielnianiu od pomocy</i>	
	DUŻE	MAŁE
DUŻE	Pożądany stan – oba cele są realizowane na wysokim poziomie	Duże osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale małe w usamodzielnianiu
MAŁE	Małe osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale duże w usamodzielnianiu	Stan najmniej pożądany – niski poziom osiągnięć w obu wymiarach

Jak pomagać ubogim?

1. Uczenie, doradzanie, instruowanie jak zwiększyć dochód rynkowy, jak zdobyć zaspokajacze
2. Oferta (dodatkowej) pracy, żeby powiększyć dochód rynkowy
3. Dostarczenie brakującego dochodu, czyli pomoc pieniężna w wysokości, która pozwoli zaspokoić podstawowe potrzeby
 - Bezwarunkowa pomoc
 - Warunkowa pomoc
4. Dostarczanie brakujących zaspokajaczy (pomoc rzeczowa, w naturze)
 - Bezwarunkowa pomoc
 - Warunkowa pomoc

Pomoc bezwarunkowa i warunkowa

- Pomagać bez warunków związanych z zachowaniem – **pomogą mi niezależnie od tego, czy zmienię swoje zachowania**
- Pomagać, stawiając warunki związane z zachowaniem – **pomogą mi, ale tylko wtedy, gdy zmienię swoje zachowania**
- *Czego mogą dotyczyć zmiany zachowań?* Masz się leczyć; masz być dobry dla rodziny; masz podjąć pracę, jeżeli będzie oferta; masz się uczyć; masz wstąpić w związek małżeński; masz racjonalnie wydawać pieniądze; nie upijaj się...

Jak pomagać? – pomoc bezwarunkowa vs pomoc warunkowana zachowaniem

<i>Czy ubogi współpracuje z pomagającymi, czy zmienia zachowania?</i>	<i>Czy pomoc ma zależeć od zmiany zachowania ubogiego?</i>	
	TAK	NIE
TAK	Sukces strategii nastawionej na zmianę zachowań	Zmiana zachowań uzyskana bez warunkowania
NIE	Porażka nastawienia na zmianę zachowań, konieczność zastosowania sankcji	Udzielanie pomocy niezależnie od zmiany zachowań

Wybrane podstawy prawne pomocy i integracji społecznej w Polsce (bez ubezpieczenia społecznego)

- Ustawa o pomocy społecznej (2004 r.)
- Ustawa o dodatkach mieszkaniowych (2001 r.)
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych (2003 r.)
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (2003 r.)
- Ustawa o spółdzielniach socjalnych (2006 r.)
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004 r.) – dotyczy bezrobotnych ogólnie, ale również bezrobotnych i ubogich (prace społecznie użyteczne)
- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (1997 r.)

Cztery systemy działań integrujących plus działania na rzecz równych praw - przykład osób niepełnosprawnych

System/ sektor	Służby/ podmioty aktywizujące	Cel działań aktywizujących	Pozycja osób niepełnosprawnych	Źródło finansowania
Pomoc społeczna	Służby społeczne OPS i PCPR oraz placówek specjalistycznych (publicznych i niepublicznych)	Usamodzielnienie życiowe klientów (umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości)	Jedna z wielu grup klientów - poziom gminy (OPS); jedna z kluczowych grup wsparcia - poziom powiatu (PCPR)	Budżety samorządów lokalnych/ budżet państwa
System pośrednictwa pracy	Publiczne służby zatrudnienia z PUP oraz niepubliczne agencje zatrudnienia o charakterze non- profit	Zatrudnienie klientów (pełne i produktywne zatrudnienie, wysoka jakość pracy, wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej)	Grupa kategorialna traktowana marginalnie w placówkach publicznych. Adresaci działań nielicznych nie-publicznych agencji pracy	Budżet państwa/ budżety samorządów lokalnych
System PFRON-owski	Kadry aktywizujące WTZ i ZAZ prowadzonych głównie przez niepubliczne podmioty non- profit; komercyjne i niekomercyjne ZPCh	Rehabilitacja zawodowa i społeczna beneficjentów (najwyższy poziom funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej)	Podstawowa kategoria beneficjentów	Fundusz celowy - daniny publiczne odprowadzane przez pracodawców
System zatrudnienia socjalnego	Kadry aktywizujące CIS, KIS i WISE (publicznych lub niepublicznych typu non-for-profit)	Reintegracja zawodowa i społeczna uczestników / pracowników (odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu; zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy)	Jedna z podstawowych grup beneficjentów (od 2007 roku)	Duża rola środków EFS
System zapewniania równych praw	Kadry organizacji pozarządowych, prawnicy, prokuratura	Równouprawnienie, równe traktowanie (brak jakichkolwiek zachowań stanowiących nierówne traktowanie)	Jedna z wielu kategorii beneficjentów	Budżet państwa, środki EFS

Źródło: M. Rymsza, Aktywizacja osób niepełnosprawnych w Polsce: cztery systemy, jedna polityka? W: K. Wódcz i in. red. Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej – wokół integracji i aktywizacji zawodowej, 2012, uzupełnienia RSz

Pomoc pieniężna – przykład pomocy społecznej

- Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje po spełnieniu dwóch kryteriów jednocześnie
 - **Kryterium ubóstwa**: dochód w gospodarstwie domowym nie przekracza kryterium dochodowego określonego kwotowo w ustawie (dla osoby samotnej – 542, na osobę w rodzinie – 456 zł, od października 2012)
 - **Kryterium trudnej sytuacji życiowej** (poza ubóstwem): jedna z sytuacji wyliczonych w ustawie o pomocy społecznej (patrz kolejny slajd - sytuacje 2-15)

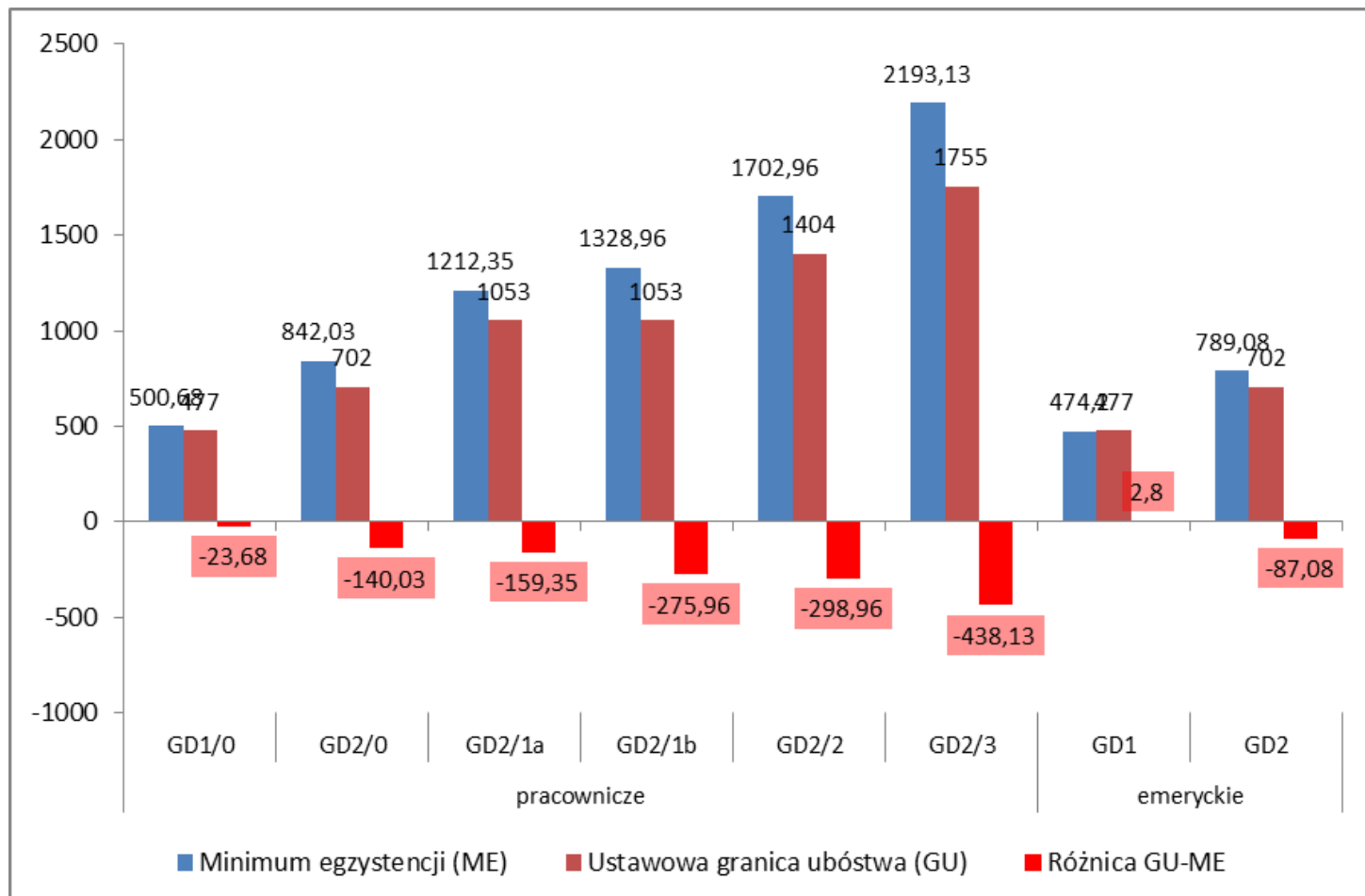
Powody udzielenia pomocy społecznej

Art. 7.

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu:

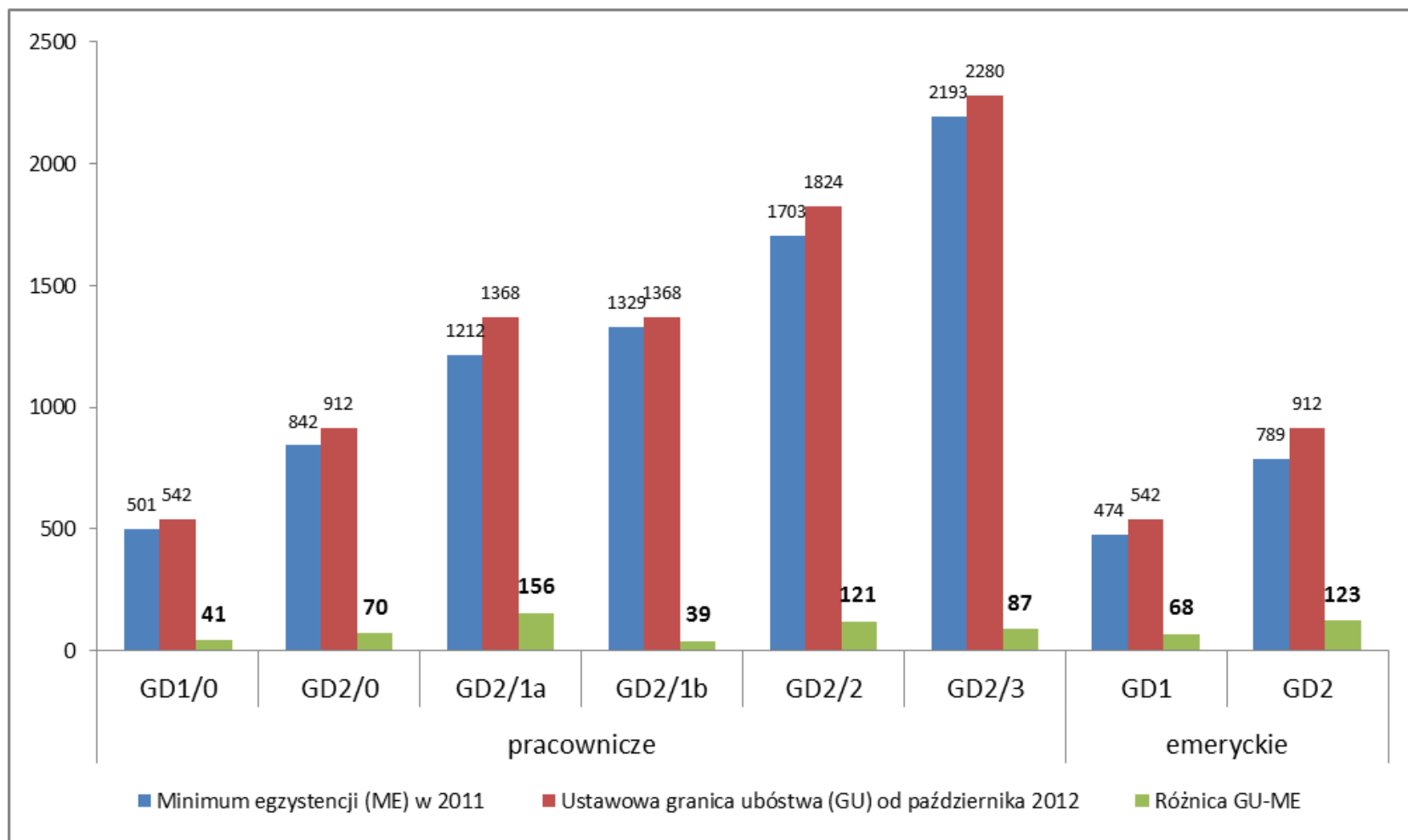
- 1) ubóstwa;
- 2) sieroctwa;
- 3) bezdomności;
- 4) bezrobocia;
- 5) niepełnosprawności;
- 6) długotrwałej lub ciężkiej choroby;
- 7) przemocy w rodzinie;
- 7a) potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi;
- 8) potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności;
- 9) bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych;
- 10) braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze;
- 11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą;
- 12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
- 13) alkoholizmu lub narkomanii;
- 14) zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej;
- 15) klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Erozja kryteriów dochodowych z pomocy społecznej



Dane za 2011 r., dane o ME z komunikatów IPISS, opracowanie własne

Porównanie kryteriów dochodowych z ustawy z minimum egzystencji po podwyżkach z października 2012



Dane o ME z komunikatów IPISS (średnia w 2011), dane o ustawowej granicy (kryteria dochodowe) od października 2012 r. (kryteria wzrosły, dla osoby samotnej: z 477 zł do 542 zł, a dla rodziny: z 351 zł do 456 zł na osobę)

Przykłady wybranych zmian w systemie zasiłków z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych z okresu 2009-2012

- W 2009 **podniesiono zasiłki rodzinne**
- W 2010 dopuszczono **łączenie dochodu z pracy i zasiłków z pomocy społecznej** (ale tylko dla tych, którzy podpisali kontrakt socjalny i tylko przez dwa miesiące)
 - Informacja z praktyki: nie stosuje się
- Od 2010 **świadczenie pielęgnacyjne dla osób rezygnujących z pracy z powodu konieczności opieki nad członkiem rodziny przyznawane jest bez kryterium dochodowego**
 - Częściowo wycofano od 2013: specjalny zasiłek opiekuńczy z kryterium dochodowym
- W 2012 rząd postanowił **odmrozić kryteria dochodowe dla zasiłków rodzinnych i tych z pomocy społecznej**
- Od listopada 2012 **kolejna podwyżka zasiłków rodzinnych**

Zasiłki rodzinne

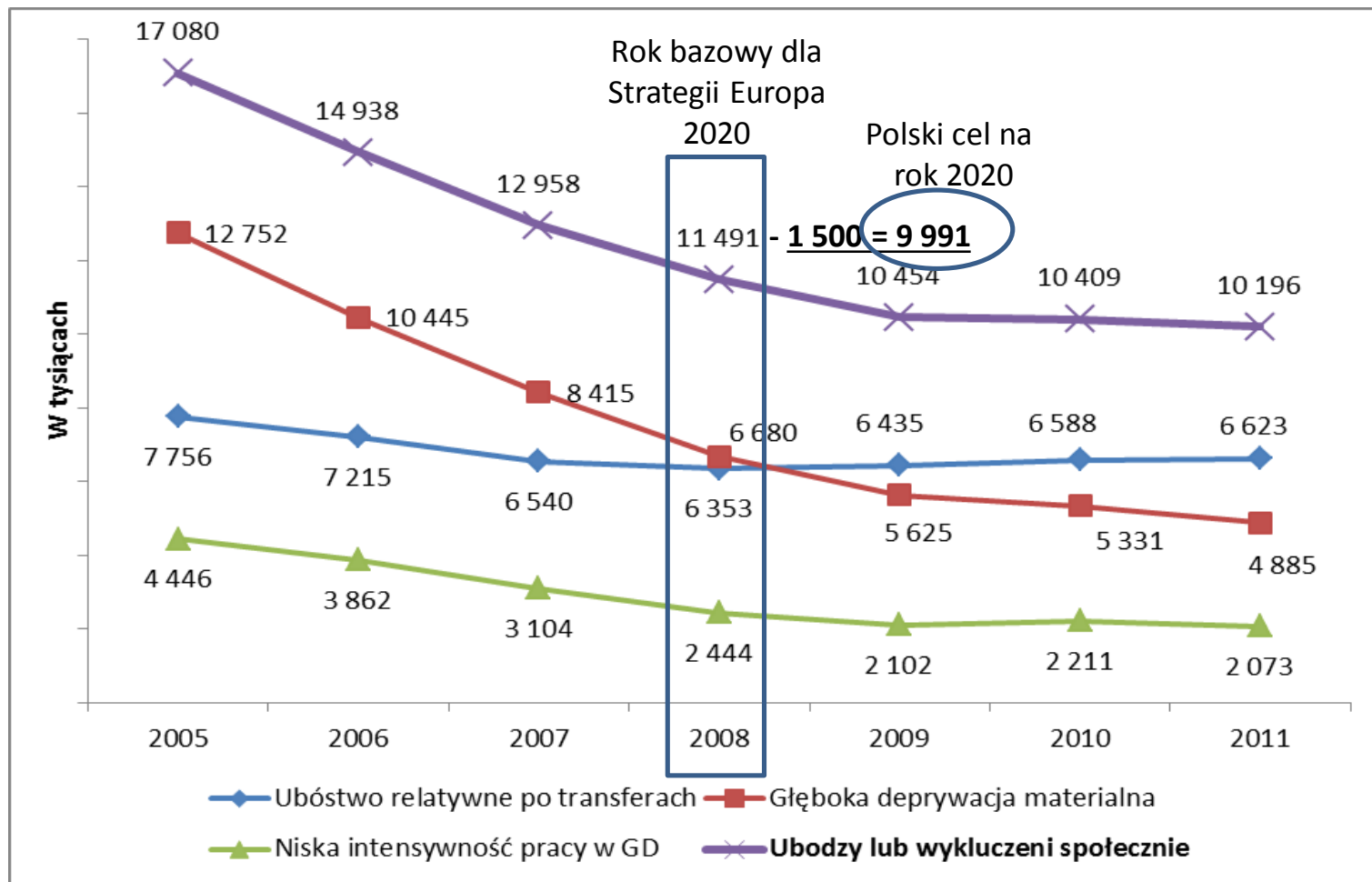
	Dziecko do końca 5 roku	Dziecko w wieku 6-18	Dziecko w wieku 19-24	Dodatek wielodz. na 3 i następne
Od 1 maja 2004	44	56	65	80
Od 1 września 2006	48	64	68	80
Od 1 listopada 2009	68	91	98	80
Od 1 listopada 2012	77	106	115	80
	GD 2+2 (2 młodsze)	GD 2+3 (1 młodsze, dwa średnie)	GD 2+5 (2 młodsze, 2 średnie, jedno starsze)	
Wysokość zasiłków dla przykładowych rodzin (2011)	136	330	656	

GD – gospodarstwo domowe

Kryterium dochodowe od listopada 2012: 539 zł i 623 zł (gdy dziecko jest niepełnosprawne)

Źródło: opracowanie własne

Strategia Europa 2020 polskie cele na rok 2020



Dane Eurostat, opracowanie własne

Cel Polski – zmniejszyć liczbę osób ubogich lub wykluczonych społecznie w stosunku do 2008 r. o 1,5 miliona, czyli o 13%. Do 2011 r. osiągnięto redukcję o 11%, bardzo szybko zbliżamy się do celu!!! Zwróćmy jednak uwagę na wyraźne spowolnienie trendu malejącego