

# KONFERENCJE I SEMINARIA

1(45)03

Kategorie i instrumenty interwencji państwa  
w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne?

# BIULETYN

BIBLIOTEKA SEJMOWA - BSE



0000836



# Konferencje i Seminaria 1(45)03

Kategorie i instrumenty interwencji  
państwa w sytuacji ubóstwa.  
Czym jest minimum socjalne?

Biuletyn  
Biura Studiów i Ekspertyz  
Kancelarii Sejmu

Materiały z seminarium dla posłów IV kadencji zorganizowanego 10 grudnia 2002 r. przez sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

Redaktor: **Małgorzata Dziubińska-Michalewicz, Andrzej Chodyra**  
Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 2003

Niniejsza publikacja, przygotowana na potrzeby Sejmu i jego organów, nie ma charakteru komercyjnego i jest udostępniana bezpłatnie

ISSN 1506-3275

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*  
Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*  
Warszawa, luty 2003

## Spis treści

Wstęp .....	5
Otwarcie konferencji .....	7
WYGŁOSZONE REFERATY .....	15
<b><i>Instrumenty państwa w sytuacji ubóstwa</i></b>	
prof. dr hab. Stanisława Golinowska .....	19
<b><i>Minimum socjalne i minimum egzystencji</i></b> , Piotr Kurowski .....	30
<b><i>Próg interwencji socjalnej i próg wsparcia dochodowego rodzin – nowe podejście na podstawie „koszyka dóbr i usług”</i></b>	
dr Bożena Balcerzak-Paradowska .....	45
<b><i>Koncepcja zastosowania dotychczasowych i nowych kategorii</i></b>	
Alina Wiśniewska .....	52
<b><i>Próg interwencji socjalnej</i></b> , Krystyna Wyrwicka .....	59
DYSKUSJA .....	65
Lista uczestników konferencji .....	89



## Wstęp

Materiały zawarte w niniejszym tomie serii *Konferencje i Seminaria Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu* stanowią dorobek Konferencji zatytułowanej *Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne*, zorganizowanej wspólnie przez Sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Konferencja odbyła się 10 grudnia 2002 r. w gmachu Sejmu. W obradach udział wzięli posłowie, liczni reprezentanci ośrodków naukowych, a także przedstawiciele Banku Światowego, administracji państwowej, na czele z minister Jolantą Banach z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i mediów.

Celem konferencji była wymiana poglądów na temat instrumentów interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Szczególnie chodziło o omówienie kwestii wyboru instrumentów, przy pomocy których najlepiej da się określić grupy ludności wymagające wsparcia społecznego. Niemniej istotny było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy i jak wykorzystywane dotychczas kategorie mogą być do tego przydatne. Z tego to względu przedmiotem refleksji było minimum socjalne i minimum egzystencji.

Zaprezentowane zostały ponadto wyniki wspólnych prac Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nad nowym instrumentem interwencji państwa jakim będzie próg wsparcia dochodowego rodziny, uprawniający do uzyskiwania świadczeń rodzinnych. Ponadto przedstawiony został zakres prac związanych z opracowywaniem tzw. progu interwencji socjalnej, a więc kryterium, które może być wykorzystane przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej.

W skład niniejszego tomu wchodzi teksty wygłoszonych w trakcie konferencji referatów i nieautoryzowany, pełny zapis dyskusji.

Mamy nadzieję, że opracowanie to będzie pomocne parlamentarzystom, politykom społecznym oraz wszystkim innym osobom zaangażowanym w wypracowanie nowych rozwiązań w zakresie przezwyciężania ubóstwa. Przekazując niniejszą publikację Czytelnikom, składamy podziękowanie wszystkim uczestnikom konferencji.

Luty 2003 r.

*Dr Jacek Głowacki  
Wicedyrektor  
Biura Studiów i Ekspertyz*



## Otwarcie konferencji

**Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny posłanka Anna Bańkowska:** Otwieram konferencję „Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. (Czym jest minimum socjalne?)”. Co jakiś czas w naszym kraju odżywa dyskusja na temat minimum socjalnego. Dzieje się tak albo z powodu nasilającego się rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa, albo wtedy, gdy rozpoczynają się spory polityczne między partiami politycznymi, czy też między opozycją a rządzącymi.

W pierwszym przypadku, a więc kiedy następuje rzeczywiste rozwarstwienie dochodów, dyskusja jest w pełni uprawniona, bo nacechowana jest troską o to, żeby sytuacja osób, którym żyje się trudno, uległa poprawie.

Natomiast w drugim przypadku, choć cel bardzo często jest ten sam – poprawa sytuacji dochodowej ludzi ubogich – hasło to brzmi, jeśli to są podteksty sporów politycznych, mniej wiarygodnie. W świecie polityki najczęściej jest tak, że poszczególne partie polityczne przemiennie mówią o konieczności zastosowania minimum socjalnego.

Mówią o tym najgłośniejszy, kiedy są w opozycji, ale kiedy przejmują władzę, mówią na ten temat coraz ciszej. Przemiennosc tę w naszym kraju można obserwować od początku lat dziewięćdziesiątych. Przy czym to nie jest tak, że jeżeli dana partia przejmuje władzę, to całkowicie zapomina o sprawie minimum socjalnego. Cichnący głos w tej sprawie wynika głównie ze zmiany optyki, z konieczności spojrzenia również przez pryzmat sytuacji dochodowej budżetu państwa i jego możliwości finansowych. Opozycja nie musi uwzględniać tego aspektu sprawy.



Toczące się wokół minimum socjalnego spory, dotyczą różnych spraw, m.in. zawartości koszyka. Związkowcy nie akceptują niektórych ustaleń, co chwilę któraś ze stron podnosi problem, że koszyk powinien być uzupełniony, że nie zawiera wszystkiego, co potrzebne jest człowiekowi do życia, że bardziej nacechowany jest na bieżące spożycie, a nie na rozwój. Oprócz tego tematem sporów jest również rola minimum socjalnego – czy ma ono wyznaczać poziom pomocy państwa? Pojawiają się także postulaty, aby minimum socjalne traktować jako minimalny dochód gwarantowany. Jak widać, jest wiele różnych opinii, koncepcji i propozycji. Oby tylko z tej dyskusji wynikały decyzje poprawiające byt ludzi, którzy potrzebują pomocy.

Słowem, spory dotyczące kategorii, której poświęcamy dzisiejszą konferencję są i w sferze polityki, i w sferze praktyki. Pytań jest wiele i dlatego Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny przy aprobacie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, szczególnie pani minister Jolanty Banach, wspólnie postanowiły zorganizować konferencję na ten właśnie temat.

Chcielibyśmy, podczas dzisiejszej konferencji, poprzez zderzenie się wiedzy teoretycznej i naukowej z praktyką, spojrzeć obiektywnie na kategorię minimum socjalnego i odpowiedzieć na pytanie, czym ono jest i jakie powinno być jego zastosowanie.

Będziemy mieli okazję zapoznać się z planami rządu dotyczącymi zastosowania zarówno nowych, jak i dotychczasowych kategorii. Mam nadzieję, że dzisiejsza konferencja będzie także pomocna członkom Komisji Polityki Społecznej i Rodziny przy rozpatrywaniu poselskiego projektu uchwały, który kończy się następującym stwierdzeniem: „W związku z tym Sejm zwraca się do Rządu o pilne przedłożenie projektu ustawy w sprawie świadczeń minimum socjalnego, która określi organizację, szczegółowe zasady, zakres działania i stosowania tego minimum”.

Sądzę, że nasza konferencja pomoże posłom podejmować słuszne decyzje przy rozpatrywaniu tego projektu, a może nawet autorom tego projektu zasugeruje częściową zmianę poglądów wyrażonych w tym projekcie uchwały.

Mówiąc o minimum socjalnym, należy przytoczyć kilka danych statystycznych obrazujących status materialny polskich rodzin. Na kilka z nich zwróć uwagę. Według najnowszych materiałów, które dotarły z rządu do Sejmu, odsetek osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum socjalnego w roku 2000 ogółem wynosił prawie 54%. W tym, co jest bardzo niepokojące, prawie 61% osób żyjących poniżej minimum socjalnego przypadało na rodziny, w których głowa rodziny miała od 35 do 44 lat.

Prawie 10% rodzin, których głowa rodziny ma od 35 do 44 lat, żyje poniżej minimum egzystencji. I, co jest równie istotne, duży odsetek gospodarstw domowych żyjących poniżej minimum socjalnego stanowią rodziny rolnicze, chociaż ponad 50% to są gospodarstwa pracownicze. Wśród gospodarstw pracowniczych prawie 6% znajduje się poniżej minimum egzystencji, rodzin rolników, które znajdują się poniżej minimum egzystencji, jest 13%. To są liczby, które muszą nas niepokoić. Ale chcę zwrócić uwagę na sytuację rodzin wielodzietnych. Ostatnio w Polsce trwa wielka debata na temat sytuacji demograficznej.

Demografowie zwracają uwagę, że jeszcze wiele lat upłynie, zanim uzyskamy prostą zastępowalność pokoleń, a najbliższe lata przyniosą nam wzrost liczby ludzi w wieku poprodukcyjnym. Przyjrzyjmy się więc sytuacji rodzin wielodzietnych. Okazuje się, że aż 33% rodzin z czworgiem i więcej dzieci na utrzymaniu żyje na granicy minimum egzystencji, 44% żyje na granicy ubóstwa ustawowego, czyli na granicy kryterium uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej. Dla rodzin z trójką dzieci ten odsetek jest o połowę niższy, czyli wszystko wskazuje na to, że trójka dzieci jest tą granicą, za którą następuje zdecydowane pogorszenie sytuacji dochodowej. To określa skalę wyzwań dla wszystkich dzisiaj tutaj zebranych, dla polityków i dla rządzących. Szczególnie bolesne jest to, że bieda od wielu już lat dotyka bardzo dotkliwie polskie dzieci i w wielu przypadkach staje się dla nich biedą dziedziczną.

Z drugiej jednak strony musimy przyrzeć się temu, ile w obecnej sytuacji gospodarczej kraju wydaje się z budżetu państwa na pomoc społeczną, na wspieranie sytuacji dochodowej polskich rodzin, bo

tylko wtedy będziemy mogli wyrobić sobie obiektywne spojrzenie na ten problem i znaleźć odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku powinniśmy iść.

W Polsce toczy się debata na temat sztywnych wydatków w budżecie państwa. Niektórzy, tzw. zimni realiści, mówią, że zbyt dużo pieniędzy wydaje się na świadczenia socjalne, co uniemożliwia przeznaczenie właściwych środków na rozwój gospodarczy. Nie oceniam tego stanowiska. Oczywiście, stoję po stronie tych wszystkich, którzy mówią, że wciąż za mało jest wsparcia. Natomiast prawdą jest, że być może można byłoby te pieniądze wydatkować w lepszy sposób, aby na pewno trafiły tam, gdzie są bardzo potrzebne.

Ponad 3 mld 600 mln złotych wyniosły wydatki na zasiłki rodzinne, prawie 1,5 mld złotych na zasiłki pielęgnacyjne, na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wydaje się ponad 1,2 mld złotych, zasiłki stałe z pomocy społecznej kosztowały prawie 0,5 mld, gwarantowane zasiłki okresowe – ponad 150 mln, zasiłki z tytułu ochrony macierzyństwa z pomocy społecznej – ponad 100 mln, zasiłki okresowe – 82 mln i zasiłki celowe – prawie 400 mln.

Jak widać, nie są to małe kwoty, a jednocześnie jest to zbyt mało, aby w sposób rzeczywisty poprawić sytuację dochodową wielu polskich rodzin. Dlatego tak ważne jest obiektywne przedstawienie problemu i temu właśnie ma służyć nasza konferencja. Spotykają się na tej sali przedstawiciele rządu, instytucji, przedstawiciele świata nauki, pracownicy różnych szczebli pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń reprezentujących różne grupy osób borykających się z trudnościami. Są również posłowie z Komisji Polityki Społecznej i Rodziny i przedstawiciele Senatu. Wszystkich zebranych serdecznie witam.

Przyświeca nam jeden cel. Spokojna, wyważona dyskusja, aby znaleźć odpowiedź na pytanie, co zrobić z kategorią minimum socjalnego. Nazwiska naszych gości, którzy wygłoszą dzisiaj referaty, podaliśmy na zaproszeniach. Jak widać, są to osobistości, które pozwolą nam zobiektywizować spojrzenie na tę kategorię. Niestety, nie ma wśród nas prof. Andrzeja Tymowskiego, ojca polskiej szkoły minimum socjalnego, który powiedział m.in.: „Minimum socjalne powin-

no być taką kategorią, która wyznacza poziom dochodów osiągalnych w ramach określonego stanu gospodarki. (...) Żadną miarą nie wolno mylić minimum socjalnego z kategorią minimalnego dochodu gwarantowanego – z czego, niestety, nie wszyscy zdają sobie sprawę.

Wyrażając myśl podstawową krótko, chcę podkreślić to, że minimum socjalne nie powinno przekształcać się z narzędzia służącego stawianiu diagnozy, narzędzia dość, w gruncie rzeczy, mało precyzyjnego, w normatywnie określoną linię dochodową.

Wysokość minimum socjalnego należy traktować jako swoisty układ odniesienia dla diagnoz opisujących kondycję polskich gospodarstw domowych, także zresztą dla diagnoz pokazujących, na przykład, gospodarczy sens świadczeń wypłacanych w systemie pomocy społecznej czy świadczeń wypłacanych bezrobotnym. Ale, wypada to powtórzyć z całym naciskiem, minimum socjalne, przynajmniej w tej formie, jaką usiłowano mu niegdyś nadać, nie powinno stać się podstawą do jakichkolwiek roszczeń.

Co więcej, można też byłoby obstawać przy tym, że jest ono raczej kategorią służącą wyznaczaniu celów, jakie chcemy osiągać w bliższej czy dalszej przyszłości, nie zaś sposobem ustalania jakichkolwiek gwarancji dochodowych”.

Życząc, aby ta konferencja pozwoliła nam nakreślić właściwy kierunek i uzyskać odpowiednie spojrzenie, proszę, abyśmy minutą ciszy uczcili odejście prof. Andrzeja Tymowskiego. Dziękuję.

Współgospodarzem naszego spotkania jest dr Bożena Balcerzak-Paradowska, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, którą proszę teraz o zabranie głosu.

**Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dr Bożena Balcerzak-Paradowska:** Za ogromny zaszczyt poczytuję sobie zaproszenie do współpracy przy organizacji dzisiejszej konferencji. Konferencji, której główne hasło zostało sformułowane bardzo ogólnie, ale które zawiera w sobie ładunek szczegółowości. Przede wszystkim, chcemy przedstawić i przedyskutować problem kategorii i instrumentów interwencji państwa w sytuacji ubóstwa.

Wydaje się nam bowiem, że nadszedł czas, by odpowiedzieć na pytanie, przy pomocy jakich instrumentów należy określać grupę tych, którym niewątpliwie potrzebne jest wsparcie, jakie wykorzystywane dotychczas kategorie mogą być do tego przydatne i jak należy traktować minimum socjalne?

Pragnę przypomnieć, że początki analiz minimum socjalnego sięgają lat 50. i 60., a od 1981 roku na mocy uchwały Rady Ministrów kategorię tę oblicza Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. W latach 90. obliczenia te zostały wzbogacone przez drugą kategorię, jaką jest minimum egzystencji. Oczywiście, dla osób które zajmują się analizą tej kategorii, podtytuł dzisiejszej konferencji – czym jest minimum socjalne? – jest niejako odpowiedzią na to, co pojawiło się ostatnio w powszechnym obiegu i zostało nagłośnione, a mianowicie odpowiedzią na próbę uczynienia z niej kategorii roszczeniowej.

Nie będę odwoływała się do przykładów, które zapewne znane są z licznych wystąpień przedstawicieli różnych środowisk. Dzisiaj podejmujemy próbę „obalenia” mitu związanego z minimum socjalnym, pragniemy skonkretyzować tę kategorię, powiedzieć czym jest, jak jest skonstruowana i czym może być. Chcemy też zastanowić się, na bazie jakich kategorii powinna następować pomoc lub interwencja państwa, skoro minimum socjalne nie może pełnić takiej funkcji. I temu celowi podporządkowany jest układ dzisiejszej konferencji.

Zaczynamy od wystąpienia pani minister Jolanty Banach. Następnie prof. Stanisława Golinowska przedstawi szerokie tło, spojrzenie na kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Potem przedstawione zostaną sprawy związane z koszykiem minimum socjalnego i minimum egzystencji.

W drugiej części konferencji zostaną przedstawione wyniki prac Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, prac zainicjowanych przez minister Jolantę Banach i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a związanych z próbą określenia nowych kategorii, które stanowiłyby kryterium przyznawania świadczeń z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. I na zakończenie przedstawicielki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – dyrektor Alina Wiśniewska i dyrektor Krystyna

Wyrwicka – powiedzą nam, jak można, czy też jak ministerstwo zamierza wykorzystać te kategorie.

Życząc wiele satysfakcji z dzisiejszego spotkania, wyrażam nadzieję, że stworzy ono dobrą płaszczyznę do wymiany poglądów. To, co przedstawimy w drugiej części, ma charakter pewnej propozycji, więc niesłuchanie cenne będą wszelkie uwagi i opinie. Witam serdecznie wszystkich, którzy zechcieli przybyć na naszą dzisiejszą konferencję.

**Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Jolanta Banach:** Bardzo dziękuję przewodniczącej Annie Bańkowskiej i pani dyrektor Bożenie Balcerzak-Paradowskiej za podjęcie tego niezwykle ważnego problemu. Problemu, który dotyczy, albo i nie, wartości minimum socjalnego jako kategorii aplikacyjnej, a przy okazji, a może i równolegle, istoty minimum socjalnego w odbiorze opinii publicznej jako kategorii roszczeniowej, a nie kategorii informacyjnej, ale także być może wykorzystania minimum socjalnego dla opracowania progów interwencji socjalnej państwa.

Kwestie szczegółowe związane z tą problematyką przedstawi dyrektor Alina Wiśniewska, która kieruje nowo utworzonym Departamentem Świadczeń Rodzinnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a także, a może przede wszystkim, prof. Stanisława Golinowska, która podzieli się z nami wiedzą i informacjami, w jaki sposób Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej opracował definicję progów wsparcia dochodowego rodzin dla świadczeń rodzinnych i progu interwencji socjalnej dla świadczeń z pomocy społecznej.

Ja pozwolę sobie na uwagę, która dotyczy kontekstu prac, jakimi w chwili obecnej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej się zajmuje. Przewodnicząca Anna Bańkowska poruszyła kwestię, o której tak wiele obecnie się dyskutuje, kwestię odsztywniania wydatków budżetu państwa, czyli reformy finansów publicznych.

Odsyłam do bardzo ciekawego artykułu we wczorajszej „Trybunie” prof. Stanisława Owsiaaka, który zadaje sobie i nam wszystkim pytanie, co to jest reforma finansów, czy nie jest to zbiór pusty, czy

w ogóle możliwa jest reforma finansów. A dlaczego? A dlatego, że – zdaniem prof. Owsiaka – system finansów to oprzyrządowanie wybranego modelu polityki społeczno-gospodarczej.

W polskich warunkach jest to odpowiedź na pytanie, jak i czy w ogóle należy weryfikować model społeczny, którego oprzyrządowaniem jest reforma systemu finansów? Prof. Stanisław Owsiak mówi tak: „Reforma systemu finansów w Polsce się już dokonała. To była decentralizacja. Oprzyrządowaniem reformy finansów jest wysokość składek i innych danin publicznych oraz wysokość podatków.

A tak naprawdę, pod tą dyskusją o „odszywnianiu” podatków i dyskusją o reformie wydatków kryje się *de facto* wybór modelu polityki społecznej, a także polityki gospodarczej”. I nawołuje prof. Owsiak do tego, aby jak najszybciej rozpocząć dyskusję o tym, o co tak naprawdę chodzi. Tę dyskusję rozpoczynają wspólnie Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, z czego bardzo się cieszę.

Mam wrażenie, że w dyskusji o wyborze modelu polskiego *welfare state* (państwa opiekuńczego) chodzi tak naprawdę o to, jaki zakres gwarancji państwa w drodze konsensusu na obecnym etapie rozwoju gospodarczego i przy obecnych procesach transformacyjnych możemy wziąć na siebie. Nie będę już mówiła o schyłku modelu państwa opiekuńczego, tylko uparcie będę powracała do tezy, która w latach 90. była stawiana m.in. przez polityków społecznych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Jaki wybrać model państwa opiekuńczego? Dlaczego? Dlatego, że nie ulega wątpliwości, że model sprzed 1989 r. jest modelem, który w oczywisty sposób ulega przemianom i przemianom ulegać musi.

Mało tego, okazuje się, że wyzwania, zwłaszcza ostatnich kilku lat, a właściwie dwóch ostatnich lat, na nowo wymagają od polityków i ekspertów odpowiedzi na pytanie, czy zbiór różnych doraźnych reakcji na bieżące wydarzenia oraz czy zbiór instrumentów starego państwa opiekuńczego, tego sprzed 1989 r., jest optymalny i właściwy dla tych wyzwań, które pojawiają się obecnie. W związku z tym minister pracy i polityki społecznej opracował strategię polityki społecznej.

Zarzucono jej zbyt szumną nazwę w stosunku do zasięgu zaproponowanego tam myślenia.

Z różnych powodów jest to strategia ministra pracy, a nie strategia polityki społecznej, ale strategia ta wyrasta z przekonania, że tak jak podstawą wykorzystania środków unijnych jest programowanie i planowanie, tak podstawą wydatkowania środków z budżetu państwa, czyli reformy finansów publicznych, jest planowanie, świadoma zmiana i świadomy dobór instrumentów.

Wychodzimy z założenia, że polityki społecznej w Polsce dalej nie stać na to, aby była prostą konsekwencją sytuacji finansów publicznych, w tym budżetu państwa i rozwoju gospodarczego. Zwłaszcza, że niedobory są bardzo duże, a osiągnęliśmy taki a nie inny poziom rozwoju gospodarczego. Wydaje się, że w tym obszarze wszystko trzeba planować.

Dlatego tak ważne jest zdefiniowanie progu interwencji państwa dla różnych świadczeń, określenie ich charakteru i roli. Nowy próg wsparcia dochodowego rodzin, nowe ukonstytuowanie świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej stały się jedną z podstawowych części strategii polityki społecznej.

Z jednej strony poszukujemy własnego modelu państwa opiekuńczego, które będzie w stanie odpowiadać na obecne wyzwania, z drugiej zaś wiemy, że przemodelowanie państwa opiekuńczego na działania wyłącznie aktywizujące, zamykające się w ramach liberalnej koncepcji równości szans, bez interwencji państwa jest w praktyce polskiej prawie niemożliwe. Ponieważ model ten również wyzwała pewne bariery, podobnie jak państwo nadopiekuńcze w tradycyjnym modelu, czyli osłonowe i roszczeniowe.

Te nowe zagrożenia to zagrożenie dyskryminacją i wykluczeniem społecznym. Wykluczenie społeczne i dyskryminacja występujące w modelu liberalnym to jest to, co obserwujemy na terenach popegeerowskich. Poszerzenie spektrum możliwości nie oznaczało tam ujawnienia zaradności, przedsiębiorczości, inicjatywności. Oznaczało katastrofę, przy braku interwencji państwa. Państwo pasywne to państwo, które pogłębia tę katastrofę, to państwo, które nie odpowiada na wyzwania.



W tej sytuacji intencją strategii polityki społecznej jest dążenie do optymalnego zrównoważenia czynników osłonowych państwa opiekuńczego z czynnikami aktywizującymi w ramach liberalnej koncepcji równości szans. Nie mamy złudzeń, że do takich czynników osłonowych należeć będzie system świadczeń rodzinnych i system pomocy społecznej. Ponieważ z natury rzeczy nie są to wydatki o charakterze socjalnym, osłonowym, w końcu trzeba będzie je nazwać wydatkami rozwojowymi.

W związku z tym proponujemy skończyć ze stereotypem podziału na wydatki socjalne i wydatki prorozwojowe. Charakter świadczenia decyduje bowiem o tym, czy jest ono po prostu wydatkowaniem pieniędzy, które utrwała postawy pasywne i roszczeniowe, czy jest świadczeniem pieniężnym wspierającym rozwój.

Przy świadczeniach rodzinnych nie mamy wątpliwości, że są to świadczenia o charakterze rozwojowym. Z takich oto przesłanek wyrasta strategia polityki społecznej, z takich oto przesłanek wyrasta jej podstawowa i zasadnicza część, to znaczy reforma pomocy społecznej i reforma świadczeń rodzinnych, o czym za chwilę szczegółowo poinformują prof. Stanisława Golinowska oraz pani dyrektor Alina Wiśniewska.

# WYGŁOSZONE REFERATY



## Instrumenty państwa w sytuacji ubóstwa

Mimo zapowiedzi, że będę mówić o konkretach, chcę jednak przedstawić nieco ogólniejszy kontekst instrumentów interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Ten bardziej ogólny kontekst dotyczy także przyczyn ubóstwa oraz odniesień międzynarodowych.

Mimo ciągłej debaty nad sposobem definiowania i rozpoznawania ubóstwa oraz licznych sporów z tym związanych, mimo że wiedza o zakresie i strukturze ubóstwa jest coraz pełniejsza, na co ma wpływ znaczny postęp prac badawczych i statystycznych, to wiedza ta nie zawsze jest powszechnie dostępna. I jak sądzę, nie tylko dlatego, że publikacje nasze nie są tak popularne, ale również dlatego, że informacje w mediach są nieco skrzywione.

Media w pogoni za sensacją proponują nam obrazy albo odwołujące się do uczuć litości i taniego sentymentalizmu, albo do przekonania, że mamy do czynienia z nadużyciami i pewnymi negatywnie postrzeganymi zachowaniami jednostek indywidualnych.

Znacznie więcej mamy wątpliwości w kwestii racjonalnych metod pomocy. Dyrektywa o pomocy aktywnej, czyli takiej, aby ubodzy umieli poradzić sobie z sytuacją i wyjść z niej na stałe, nie tylko jest wnioskiem badaczy, ale także elementem wielu strategii zwalczania ubóstwa, w tym także elementem europejskiej strategii integracji społecznej, bardzo ważnej w zakresie polityki społecznej Unii Europejskiej. Dzisiaj bliżej przyjrzymy się metodom, jakie mamy do dyspozycji w Polsce i jakie możemy rozwijać.

Ale aby mówić o metodach, musimy odwołać się do przyczyn. Im lepsze bowiem jest rozeznanie przyczyn i sytuacji ubóstwa, tym większe szanse mamy na zastosowanie trafnych i skutecznych metod.

Ubóstwo związane jest z ekonomicznym niedorozwojem. Kraje będące na niskim poziomie rozwoju gospodarczego oraz posiadające niską dynamikę rozwoju zaliczamy do krajów biednych i to one są podstawowymi odbiorcami działań organizacji międzynarodowych. Z perspektywy międzynarodowej można powiedzieć, że Polska nie należy do krajów biednych. Ale za to należy do grupy krajów najbiedniejszych w klubie lepiej sytuowanych, czyli w ramach krajów OECD. W porównaniu ze światem zachodnim wypadamy źle.

Gdy z poziomu ogólnego niedorozwoju przechodzi się do uwarunkowań bardziej bezpośrednich, zwykle zwraca się uwagę na trzy podstawowe grupy czynników. Pierwsza z nich, to niski poziom wykształcenia i kwalifikacji, czyli tzw. niski poziom *human capital*, a także słaba kondycja zdrowotna społeczeństwa; druga – niedorozwój dóbr publicznych i instytucji; trzecia – niskie dochody gospodarstw domowych. Dzisiaj głównie będziemy zajmować się dochodami gospodarstw domowych, dlatego pokrótce chcę omówić dwie pierwsze grupy.

Można postawić pytanie, czy w biedniejszym kraju możliwe jest bardziej efektywne kształcenie, które pozwoliłoby ludziom w większym stopniu wykazać swoje zdolności twórcze, swoją aktywność, kreatywność. Podnoszenie efektywności procesu edukacji związane jest nie tylko z ubóstwem, ale również wymagane jest w procesie globalizacji, która zwiększa konkurencję w skali międzynarodowej. Jeżeli popatrzymy na doświadczenia innych państw, to można odpowiedzieć na to pytanie twierdząco. Mamy przykłady innych społeczeństw, przede wszystkim południowo-wschodniej Azji, że w biedniejszych krajach możliwy jest bardziej efektywny system kształcenia.

Od czego to zależy? Od nadania edukacji najwyższego priorytetu w polityce danego kraju i od wysokich aspiracji edukacyjnych społeczeństwa; istnienia i działania motywacji w systemie wynagradzania sprzyjającej podnoszeniu kwalifikacji; wysokiego poziomu kwalifikacji nauczycieli, wynikającego z polityki państwa jednoznacznie ukie-

runkowanej na jakość kadr nauczycielskich; rozwoju kształcenia przez całe życie.

Mimo że w Polsce priorytet dla edukacji jest głoszony i zapisywany w licznych programach politycznych, to w praktyce polska edukacja rozwija się poniżej nie tylko wymagań wynikających z obecnych wyzwań, ale przede wszystkim poniżej możliwości potencjału gospodarczego kraju. Przy czym niskie oceny efektów badań porównawczych w dziedzinie kształcenia nie są przedmiotem zbiorowej troski i działań, lecz raczej niedowierzania i milczenia.

Edukacja przyjazna zwalczaniu ubóstwa ma ponadto dwie cechy szczególne. Po pierwsze – oferta edukacyjna oraz jakość systemu kształcenia są wyrównane. „Gazeta Wyborcza” wydrukowała taką powiatową mapę oferty edukacyjnej w Polsce. A po drugie – istnieją w systemie edukacyjnym możliwości uzyskiwania kwalifikacji dla dzieci i osób dorosłych słabszych oraz niepełnosprawnych. W obu przypadkach polski system edukacyjny pozostawia wiele do życzenia.

W pierwszej grupie związanej z *human capital* mamy też czynnik słabej kondycji zdrowotnej społeczeństwa. Istnieją dowody na to, że sytuacje ubóstwa są skorelowane z niską kondycją zdrowotną. Niski poziom zdrowotności relatywnie biedniejszego kraju związany jest z takimi zjawiskami jak: złe i niezdrowe warunki pracy, niezdrowy styl życia, palenie papierosów, nadużywanie alkoholu, niezdrowa dieta, mało ruchu, zanieczyszczone środowisko, powietrze i woda, niska kultura jazdy i niebezpieczne drogi, i bardzo ważny czynnik, znajdujący już potwierdzenie empiryczne, niesatysfakcjonujący system ochrony zdrowia – nierozwinięty system publicznych placówek ochrony zdrowia, ograniczony dostęp do świadczeń zdrowotnych oraz niska jakość udzielanych świadczeń.

W Polsce mamy do czynienia z poprawą na kilku polach – w dziedzinie warunków pracy, w dużej mierze na skutek restrukturyzacji przemysłu i zmniejszonego udziału przemysłu ciężkiego oraz obligatoryjności stosowania europejskich norm BHP; w dziedzinie odżywiania się, co wynika z poprawy jakości produktów żywnościowych i upowszechniania się zdrowszej diety oraz z większą dbałością o czyste środowisko i wodę.

To przekłada się już na wskaźniki zmniejszonej zachorowalności na choroby układu krążenia. Inne cechy niezdrowego stylu życia – przede wszystkim palenie papierosów (brak kontroli państwa nad zyskami koncernów tytoniowych), nadużywanie alkoholu, niska kultura fizyczna oraz stresogenne zachowania – rzutują na utrzymywanie się wysokiego poziomu zachorowalności, a nawet wzrost chorób z tym związanych, głównie nowotworów i chorób psychicznych. Jedyną sprawą, na którą możemy mieć większy wpływ, jest poziom rządzenia i zarządzania systemem opieki zdrowotnej. W Polsce ten obszar pozostawia bardzo wiele do życzenia.

Kiedy wymieniamy tego typu przyczyny, mówimy o przyczynach strukturalnych, natomiast mówiąc o ubóstwie, należy mówić o przyczynach indywidualnych czy tzw. zawinionych. Na żółtych stronach „Rzeczpospolitej” niedawno ukazała się bardzo ciekawa polemika na temat indywidualnych i strukturalnych przyczyn ubóstwa.

Z badań postrzegania przyczyn ubóstwa przez społeczeństwa kandydackie, czyli społeczeństwa naszego regionu, wynika, że Polska, obok Litwy i Bułgarii, należy do krajów, w których przeważa przekonanie, że to system jest winny, czyli ubóstwo powodują przyczyny strukturalne. Natomiast w Czechach uważa się, że główną przyczyną ubóstwa jest lenistwo i brak siły woli jednostek dotkniętych ubóstwem.

Grupa przyczyn, którą dzisiaj będziemy się zajmować, to niskie dochody, powodujące ubóstwo dochodowe, niekiedy nazywane ubóstwem monetarnym. Mimo że dochody ludności w Polsce pozostają znacznie poniżej poziomu dochodów społeczeństw zachodnich, to nie można powiedzieć, żeby osoby, które uzyskują dochody z pracy, w istotnej skali zagrożone były ubóstwem, czyli zjawisko *working poor* charakterystyczne dla początków rozwoju XIX-wiecznego kapitalizmu nie występuje w masowej skali w początkach rozwoju kapitalizmu na przełomie XX i XXI wieku wśród krajów postkomunistycznych.

Natomiast podstawowym zagrożeniem jest obecnie brak pracy. Według wskaźnika stopa pracujących wśród krajów kandydackich Polska plasuje się bardzo nisko. Stopa pracujących to są wszyscy pra-

cujący w przedziale wieku 15-64. Dlaczego wybrałam właśnie ten wskaźnik? Kiedy Polska zostanie członkiem Unii Europejskiej, będziemy realizować plan mający na celu osiągnięcie wskaźnika stopy pracujących na poziomie 70%, jeśli nie będzie to stopa zróżnicowana dla poszczególnych krajów.

Polska należy do krajów, w których problem tworzenia miejsc pracy jest szczególnie trudny z powodu czynników związanych z popytem na pracę, czyli związanych z głębokimi procesami restrukturyzacyjnymi i przemianami na rynku pracy, a z drugiej strony ze względu na wysoką podaż pracy, co powinno cieszyć, gdyby nie to, że absorpcja tej wysokiej podaży jest obecnie bardzo ograniczona. W sytuacji trudnego rynku pracy bardziej odczuwalne trudności dotyczą tzw. grup wrażliwych na bezrobocie. Jedną z takich grup jest młodzież i dla niej wskaźnik jest dwukrotnie wyższy niż w Unii Europejskiej, bo wynosi ponad 41%.

Przy okazji uwarunkowań dochodowych chcę powiedzieć o nierównościach dochodowych. Polska sytuuje się w grupie krajów zachodnich na dalszych miejscach pod względem wysokości dochodów, co nie jest wielkim problemem, natomiast w stosunku do grupy krajów bardziej efektywnych pod względem strategii zwalczania ubóstwa są to nierówności za wysokie. One mają jeszcze inny kontekst, kontekst ekonomiczny, ale nie będę o tym mówić.

Zróżnicowanie dochodów w naszym kraju nie przekracza jeszcze wskaźnika 0,4, który uważany jest za wyjątkowo socjalnie niesprawiedliwy i nieefektywny. Transfery socjalne w Polsce w istotny sposób łagodzą nierówności dochodowe. Ostatnio na prośbę Eurostatu GUS policzył stopę ubóstwa przed transferami i po transferach. Stopa ubóstwa przed redystrybucją jest ponad dwukrotnie wyższa niż ta po. Widzimy więc, jakie wielkie znaczenie ma polityka społeczna, na którą tak stale narzekamy.

Na konferencji, która odbyła się pod auspicjami Unii Europejskiej, dyskutowano na temat sposobów mierzenia i stosowanych miar ubóstwa i okazało się, że większość ekspertów zdecydowanie popiera miary ubóstwa absolutnego. I to jest dla nas pocieszające, bowiem



dzisiejsza dyskusja będzie dotyczyła właśnie wykorzystania miar ubóstwa absolutnego.

Ubóstwo relatywne jest bowiem bardziej miarą nierówności. Jak wyglądamy pod względem ubóstwa relatywnego na tle innych krajów kandydackich? Niestety sytuujemy się bardzo nisko, na poziomie Litwy. Większy zasięg ubóstwa występuje tylko w Bułgarii i na Łotwie. Jest to wyraz dużych różnicowań w Polsce. Pod względem ubóstwa absolutnego pozycja Polski jest znacznie bardziej korzystna. Jeżeli weźmiemy miary stosowane przez Bank Światowy, czyli 2 dolary albo nieco ponad 4 dolary dziennie w cenach rynkowych porównywalnych w danym kraju, to okazuje się, że w naszym kraju to ubóstwo jest nieznaczące. Z czego to wynika?

Wynika to z ogromnego znaczenia dochodów w naturze. W ciągu ostatnich dwóch lat dolicza się świadczenia w naturze, co powoduje, że niektóre grupy, które my traktujemy jako bardzo biedne, np. ludność rolnicza, wypadają nieco lepiej.

Ubóstwo w Polsce ma cztery oblicza. Jedno związane jest z brakiem pracy i to jest najpoważniejsze wyzwanie dla polityki gospodarczej i społecznej. Drugie wynika z braku skutecznie działającej polityki społecznej wobec rodzin z dziećmi. Trzecie związane jest z rolnictwem i życiem na wsi, jest to z jednej strony problem starych zaniedbań w tym dziale gospodarki, a z drugiej niskich możliwości dostosowawczych ludności rolniczej do sprostanania konkurencji w ramach otwartej gospodarki rynkowej.

Czwarte oblicze ubóstwa to osoby zmarginalizowane, na ogół bierne zawodowo lub długotrwale bezrobotne, często uzależnione, wymagające trudnych działań na rzecz włączenia ich do pracy i życia społecznego. Sytuacje ekstremalnie trudne dotyczą nałożenia się na siebie dwóch przyczyn, czyli bezrobocia i wielodzietności.

Dzieci w tych ekstremalnie trudnych sytuacjach nie mają równych szans dobrego rozwoju, a z ekonomicznego punktu widzenia stanowi to marnotrawstwo zasobów ludzkich. Polskie badania natomiast nie potwierdzają często przytaczanej tezy, że ubogie są osoby starsze albo że w Polsce następuje zjawisko feminizacji biedy.

W tym ostatnim przypadku istnieją wprawdzie dowody, że w niektórych środowiskach tak jest – koleżanki z Łodzi mogą to potwierdzić, a więc z tego punktu widzenia polskie kobiety są w gorszej sytuacji niż kobiety z pozostałych krajów regionu – ale nie można tego zweryfikować w skali ogólnej.

Po tym wstępie o przyczynach ubóstwa krótko przedstawię stronę wspierania dochodowego ubogich rodzin, czyli transferów społecznych. Zwykle są to trzy obszary: świadczenia dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne i świadczenia pomocy społecznej. Jeśli chodzi o świadczenia dla bezrobotnych, sytuację mamy wyjątkowo trudną, ponieważ nie mamy jednoznacznie przekonującej koncepcji wspierania bezrobotnych. Bezrobocie bowiem nie zawsze związane jest z brakiem pracy, a zatrudnienie z jej posiadaniem.

Mamy więc z jednej strony bezrobotnych, którzy pracują bez oficjalnego zatrudnienia, tylko sezonowo i dorywczo, często migrują za granicę, gdzie zatrudniają się na krótki okres, bądź pracują na czarno, co pozwala im później na całoroczne utrzymanie.

Według ostatnich szacunków w Polsce udział szarej strefy stanowi 27% PKB. Z drugiej strony mamy zatrudnionych, którzy w swych zakładach pracy nie mają co robić i często nie uzyskują wynagrodzenia. Oficjalnie nie są zarejestrowani jako bezrobotni, ale *de facto* nie mają pracy i środków do życia. I ta niejednoznaczna sytuacja z bezrobociem, bardziej dominująca na początku transformacji i coraz bardziej się klarująca, wpływa na to, że nie mamy jasnej koncepcji.

Koncepcja klasyczna, że bezrobotnemu trzeba dać na początku przez krótki czas wysoki zasiłek, porównywalny z płacą, nie budzi przekonania. Koncepcja, że należy dawać szerokie wsparcie bezrobotnym z regionów strukturalnego bezrobocia, to co stosujemy w Polsce, też nie jest dostatecznie przekonująca. Panuje opinia, że nie zachęca ona do poszukiwania pracy, a nawet na tym niskim poziomie pozwala na wykorzystywanie jej na cele konsumpcyjne.

Dlatego też pojawia się coraz więcej tekstów, które wskazują na to, że w sytuacji, kiedy bezrobocie jest bardzo nierównomiernie rozłożone w przekroju grup społecznych – bardzo wysoko dotyka jednych grup w stosunku do innych – to w takich przypadkach zdecydowanie

korzystniejsze są działania adresowane do tych grup. I z tego powodu szczególnie mocno popierane są programy kierowane do młodzieży. Podkreśla się też, że w przypadku osób starszych, ale jeszcze przed ukończeniem wieku emerytalnego, w krajach naszego regionu sytuacja jest korzystniejsza, chociaż są już przykłady mówiące o tym, że to się zmienia.

Jeśli chodzi o świadczenia rodzinne, to ubóstwo rodzin wielodzietnych jest faktem również w krajach wysoko rozwiniętych i także w tych krajach powstało wiele opracowań na temat wspierania dzieci i prowadzenia efektywnej polityki rodzinnej. W krajach zachodnich ubóstwo dzieci wynika ze współcześnie wysokiego i coraz wyższego kosztu posiadania i kształcenia dzieci. W odległych czasach dzieci były szansą dla rodziców, że na starość nie zostaną bez opieki i środków do życia. Współcześnie posiadanie dzieci ogranicza rozwój kariery matki, a pracowniczy system emerytalno-rentowy jest najkorzystniejszy dla tych, których biografia zawodowa przebiega bez przerw i zakłóceń. Zresztą nasza reforma emerytalna również idzie w tym kierunku.

W rezultacie w wielu krajach zachodnich mamy do czynienia z równocześnie występującymi dwoma zjawiskami – zmniejszaniem ogólnej dzietności oraz wyższej dzietności w rodzinach biednych i z różnymi dysfunkcjami. Ubóstwo coraz bardziej staje się skorelowane z wielodzietnością, zarówno jako zjawisko przejściowe, występujące tylko w jednej fazie rozwoju rodziny – w fazie prokreacyjnej – jak i jako zjawisko trwałe, kiedy to dzieci z rodzin wielodzietnych na skutek zaniedbań przenoszą gorsze szanse na następne pokolenie.

W niektórych krajach rozwinęła się bardzo ekspansywna polityka rodzinna, mająca na celu z jednej strony przeciwdziałaniu tendencji do spadku dzietności, a z drugiej do zmiany proporcji, z dochodowego punktu widzenia, między rodzinami z dziećmi.

Chodziło o to, żeby dzieci rodziły się w rodzinach zamożniejszych, z większymi szansami na zapewnienie im staranniejszego wychowania i wyższych kwalifikacji. To szczególnie dotyczy Francji, która jest w tej kwestii krajem modelowym, a także Szwecji. Polska znajduje się w fazie, w której ubóstwo w rodzinach wielodzietnych

jest jednym z bardziej widocznych rodzajów ubóstwa. Jednocześnie polityka społeczna wobec rodzin wielodzietnych należy do najbardziej zaniedbanych działów polityki społecznej.

Początkowe spory ideologiczne o kształt polityki rodzinnej przyniosły w rezultacie dystans do wszelkich świadczeń rodzinnych, a następnie systematyczne zmniejszanie ich zakresu oraz wysokości. Świadczenia rodzinne stały się domeną najbiedniejszych instytucji, czyli instytucji pomocy społecznej.

Jaka jest wysokość świadczeń rodzinnych w relacji do przeciętnej płacy? Jeszcze w 1992 r. zasiłki rodzinne stanowiły około 9% płacy przeciętnej, a obecnie około 3%. Ten fakt był głównym powodem podjęcia pewnego wysiłku perswazyjnego, a potem podjęcia prac dzięki zachętom obecnego kierownictwa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zmierzających do wyodrębnienia polityki rodzinnej jako części pomocy społecznej.

Pomoc społeczna jest tym działem zabezpieczenia społecznego, który stanowi dopełnienie sieci bezpieczeństwa socjalnego w występowaniu ubóstwa, czyli jest to tzw. ostatni resort, do którego może się zgłosić każdy, kto jest bardzo biedny i spełni jeszcze dodatkowo 10 kryteriów. Świadczenia pomocy społecznej są adresowane. Jeżeli to nie budzi większych kontrowersji, to problemem jest fakultatywność pieniężnych zasiłków okresowych. Decyzja o ich przyznaniu oraz o ich wysokości zależy z jednej strony od pracownika, a z drugiej od sytuacji finansowej lokalnej instytucji pomocy społecznej.

Istotnym problemem funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce jest pomaganie osobom o niskiej zdolności do pracy ze względu na występowanie syndromu kilku cech – złej kondycji zdrowotnej, uzależnienia, niskich kwalifikacji, posiadających złe relacje z rodziną albo jej brak. Strategia pomocy dla takich ubogich, a właściwie często wykluczonych, jest znacznie bardziej skomplikowana. Aktualnie rozważa się w Polsce program zatrudnienia socjalnego dla tego rodzaju osób. Sądzę, że propozycja ustawy w tej dziedzinie powinna wzbudzić większe zainteresowanie i może szerszą debatę publiczną.

Istotnym rodzajem działań w każdym systemie pomocy społecznej jest pomaganie uwarunkowane. Związane jest ono z osobami, które są

ubogie na własne życzenie, czyli tzw. bieda zawiniona. Takie pomaganie wspomagane oznacza wprowadzenie mechanizmu „coś za coś”. Wiemy, że niechętnie konstruuje się tego typu instrumenty. Zarówno pod wpływem presji podejścia sentymentalnego, jak i pod wpływem obawy przed podopiecznymi. Problemem jest również wyegzekwowanie tego mechanizmu „coś za coś”, tego się nie lubi, a przecież bez tego nie ma skutecznego działania.

Zapowiedziano, że będziemy dyskutować także o wykorzystaniu kategorii minimum socjalnego do tego instrumentarium wspomagania ubogich. Z tego punktu widzenia można rozważać dwie funkcje minimum socjalnego. Po pierwsze – jako kategorii, która stanowi kryterium uprawniające do świadczeń, a po drugie – jako kategorii, która określa poziom przyznawanych świadczeń. Jeśli chodzi o poziom przyznawanych świadczeń, to wielu naukowców uznaje, że nie ta kategoria powinna być podstawą konstruowania jakiegoś minimalnego dochodu gwarantowanego.

Minimum socjalne określa bowiem niezbędny poziom konsumpcji warunkującej integrację społeczną, która wymaga zaspokojenia potrzeb nie tylko podstawowych, ale także ponadpodstawowych. To znajduje odzwierciedlenie w zawartości koszyka dóbr i usług wskazanych jako zasadnicze do zaspokojenia potrzeb na poziomie tej kategorii. Zawartość tego koszyka pozwala więc na uczestnictwo w życiu społecznym, na pracę, na posyłanie dzieci do szkoły, życie rodzinne i towarzyskie, uczestnictwo w kulturze. Wszystko na poziomie bardzo skromnym, ale pozwala.

Ta kategoria, poza wspomnianymi definicjami autorskimi, z jednej strony pani Lucyny Deniszczuk, z drugiej strony pana prof. Andrzeja Tymowskiego, oficjalnie została zdefiniowana w 1981 r., jako postulat NSZZ „Solidarność” przyjęty przez ówczesny rząd, i jest systematycznie liczona w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych i publikowana w czasopiśmie „Polityka Społeczna”.

Dzisiaj można powiedzieć, że minimum socjalne jest pewną miarą niezbędnego poziomu integracji społecznej, bardzo ważną miarą, która informuje, jaki potrzebny jest dochód, aby postulowany przez Unię Europejską proces wykluczenia społecznego się nie dokonywał. In-

formacja ta kierowana jest do wszystkich, także do jednostek, które starając się o pracę i kwalifikacje mają przed oczyma ten niezbędny poziom dla siebie i dla swojej rodziny.

Jest także miarą dla pracodawców. Czy powinna być miarą dla państwa, by w tej wysokości kształtować transfery socjalne? Powiedzieliśmy sobie, że nie. A co z funkcją kryterium wejścia do systemu pomocy? W 1996 r. w ustawie o pomocy społecznej zapowiedziano, że wykorzysta się tę kategorię do kształtowania progu dochodowego wejścia do systemu pomocy społecznej upoważniającego do otrzymywania świadczeń.

Oczywiście, zapisano, że nastąpi to w przyszłości. Wydaje się jednak, że zapowiedź ta była zapowiedzią przedwczesną, natomiast spowodowała przyjrzenie się „koszykowym sposobom” określania progu wejścia. Wychodząc z tych przesłanek przyjrzelśmy się różnym koszykom. Zaproponowaliśmy w IPiSS dwa nowe koszyki: koszyk progu interwencji państwa w sytuacji konieczności udzielenia pomocy społecznej i koszyk wyższego progu wejścia wsparcia dochodowego rodzin. To wsparcie dochodowe rodzin powinno być wsparciem mocniejszym, dotyczy bowiem dzieci i ich potrzeb.

**Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dr Bożena Balcerzak-Paradowska:** Dziękuję pani prof. Stanisławie Golinowskiej za wprowadzenie nas w szerszą problematykę problemów ubóstwa i form pomocy. Teraz proszę o przedstawienie koszyka minimum socjalnego i koszyka minimum egzystencji. Od kilku lat pracami na ten temat w naszym instytucie zajmuje się mgr Piotr Kurowski, pracownik Zakładu Polityki Społecznej we współpracy i z pomocą prof. Stanisławy Golinowskiej.

## Minimum socjalne i minimum egzystencji

Minimum socjalne i minimum egzystencji stały się istotnym punktem odniesienia w dyskusji nad poziomem życia ludności w Polsce. Jednakże w dyskusjach czy analizach należy zawsze pamiętać, że za tymi kategoriami – tak szeroko naznaczonymi nazwą – stoją bardzo konkretne założenia, które zawarto w momencie ich tworzenia. Dlatego nie jest bez znaczenia, czy kategorie te są analizowane we właściwych sobie kontekstach. Ich niezajomość może prowadzić do wniosków i ocen, które nie zawsze są uzasadnione.

Minimum socjalne oraz minimum egzystencji to odmienne standardy poziomu potrzeb bytowych i konsumpcyjnych. Obie kategorie, mimo swych odmiennych założeń badawczych, mają wspólną naturę – są normatywnymi modelami zaspokajania potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na niskim poziomie. Wzorce te mają postać koszyków, określonych ilościowo i wartościowo, które są zbudowane na podstawie norm odpowiadających danym grupom potrzeb.

Na koszyki ilościowe obu kategorii składają się zalecane przez naukę bądź przez ekspertów normy zużycia grup dóbr i usług. Aby pokazać stopień komplikacji, powiem, że jest 320 grup dóbr i usług. Normy te uwzględniają strukturę wiekową członków gospodarstw domowych. Pozwoliło to na zestawienie koszyków dla poszczególnych typów gospodarstw domowych. Z kolei wartość koszyka równa jest kosztowi nabycia danych ilości dóbr i usług, określając w ten sposób niezbędne koszty utrzymania gospodarstw domowych na poziomie standardu minimum (egzystencji bądź socjalnego).

Plan mojego wystąpienia będzie zawierał trzy części. W pierwszej zarysowane zostaną główne podobieństwa i różnice między ko-

szukami minimum egzystencji (ME) i minimum socjalnego (MS). W drugiej części przedstawione zostaną pokrótce założenia tworzących koszyków w kilku najważniejszych grupach potrzeb. Ostatnią część o charakterze podsumowującym, poświęcę funkcjom obu wskaźników. Odniosę się także do różnych ich interpretacji i postulowanych zastosowań.

### ***Kategorie minimum egzystencji i minimum socjalnego***

Minimum socjalne stanowi kategorię socjalną, mierzącą koszty utrzymania gospodarstw domowych, uwzględniając podstawowe potrzeby bytowo-konsumpcyjne. Przy konstruowaniu koszyka minimum socjalnego eksperci nie kierowali się zamiarem stworzenia linii ubóstwa. Chodziło raczej o wyznaczenie granicy wydatków gospodarstw domowych, mierzącej minimalnie godziwy poziom życia.

Wzorzec minimum socjalnego jest więc modelem zaspokajania potrzeb na generalnie niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym dla reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, dla posiadania i wychowania potomstwa oraz dla utrzymania więzi ze społeczeństwem.

W konstrukcji wzorca minimum socjalnego kluczowy wydaje się warunek utrzymywania więzi ze społeczeństwem. Z tego względu w koszyku minimum socjalnego znajdują się nie tylko dobra służące zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych (żywność, odzież i obuwie, mieszkanie, ochrona zdrowia czy higiena), ale także: do wykonywania pracy (transport lokalny i łączność), kształcenia (oświata i wychowanie dzieci), utrzymywania więzi rodzinnych i kontaktów towarzyskich oraz skromnego uczestnictwa w kulturze.

Badania w Polsce nad tym wskaźnikiem społecznym trwają już kilka dekad. Wspomnieć tu należy pionierskie badania prowadzone przez prof. Andrzeja Tymowskiego czy panią Lucynę Deniszczuk w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Od 1981 r. na podstawie uchwały Rady Ministrów, minimum socjalne jest szacowane w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.



Natomiast minimum egzystencji, zwane również niekiedy minimum biologicznym, stanowi dolne kryterium ubóstwa, istotnie różniąc się od minimum socjalnego. Zakres i poziom zaspokajania potrzeb według minimum egzystencji wyznacza granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka.

Takie założenie ma swoje odzwierciedlenie w zawartości koszyka, stworzonego w gronie ekspertów IPiSS w 1995 r.<sup>1</sup> Znajdują się w nim jedynie wydatki pozwalające na tzw. przeżycie. Grupami potrzeb o największym znaczeniu w tym koszyku są: potrzeby mieszkaniowe oraz artykuły żywnościowe. Potrzeba utrzymania więzi ze społeczeństwem, tak istotna w minimum socjalnym, w tej kategorii nie jest uwzględniana. W związku z tym potrzeby w dziedzinie wypoczynku, transportu i łączności (dojazdy do pracy) czy udziału w kulturze w koszyku minimum egzystencji nie istnieją. Warto podkreślić, iż nie ograniczono się tylko do uwzględnienia bądź wyłączenia danych grup potrzeb – w kategoriach minimum socjalnego i minimum egzystencji występują inne parametry, na ogół „bardziej ostre” dla minimum biologicznego.

### ***Koszyki minimum egzystencji i minimum socjalnego: podobieństwa i różnice***

Przejdźmy teraz do omówienia założeń, jakimi kierowano się przy konstruowaniu obu koszyków. Proponuję, by bliżej przyjrzeć się dwom grupom – wydatkom na wyżywienie oraz na użytkowanie i eksploatację mieszkania. Pozostałe grupy wydatków zostaną pokrótce zilustrowane w ujęciu tabelarycznym.

W koszyku minimum socjalnego uwzględniono trzy grupy potrzeb: (a) bytowo-konsumpcyjne (wyżywienie, mieszkanie, odzież, higiena i ochrona zdrowia, transport i łączność), (b) edukacyjne i kulturalne (wychowanie, edukacja, kultura), oraz (c) rekreacyjno-wypoczynkowe (wypoczynek, sport, turystyka). Natomiast w koszyku

---

<sup>1</sup> Warto przypomnieć, że pomysł regularnego liczenia wartości minimum socjalnego był jednym z postulatów „Solidarności”.

minimum egzystencji uwzględniono jedynie te, które nie mogą być odłożone w czasie (wyżywienie, mieszkanie, leki i higiena osobista, naprawa odzieży, edukacja dzieci w zakresie podstawowym).

Tabela 1. **Grupy potrzeb w koszykach minimum socjalnego i egzystencji**

Wyszczególnienie	Minimum socjalne	Minimum egzystencji
Wyżywienie	✓✓	✓
Mieszkanie	✓✓	✓
Odzież i obuwie	✓✓	✓
Ochrona zdrowia (leki)	✓✓	✓
Higiena osobista	✓✓	✓
Oświata i wychowanie	✓✓	✓
Transport i łączność	✓	✗
Kultura	✓	✗
Sport i wypoczynek	✓	✗

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. **Wartość koszyka żywnościowego w minimum socjalnym i minimum egzystencji (wrzesień 2002 r.)**

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1- osobowe	2- osobowe	3- osobowe	3- osobowe	4- osobowe	5- osobowe	1- osobowe	2- osobowe
	M+K/2	M+K	M+K+D M	M+K+D S	M+K+ DM+DS	M+K+DM +2xDS	M+K/2	M+K
Minimum egzystencji	122,8	245,6	344,7	396,3	495,3	646,0	115,6	231,2
Minimum socjalne	171,8	343,5	471,9	532,2	660,6	849,3	149,9	299,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie notowań cen GUS.

Podstawą ustalenia norm w koszyku żywnościowym są normy żywienia, które odzwierciedlają stan wiedzy o zapotrzebowaniu człowieka na energię i składniki odżywcze. Dla koszyków tych podstawą były polskie normy żywienia zbudowane na dwu poziomach: bezpiecznego spożycia oraz tzw. zalecanego spożycia. Standard minimum egzystencji w zakresie norm wyżywienia oraz wydatków na żywność został oparty na normach żywienia według pierwszego ze wspomnianych poziomów.

Normy te mają relatywnie niewielki margines bezpieczeństwa. Natomiast dla minimum socjalnego przyjęto poziom zalecanego spożycia, co przełożyło się na wyższy koszt i lepszą jakość racji żywnościowych.

Według badań prowadzonych w IPiSS we wrześniu 2002 r. wartość koszyka żywności dla gospodarstwa jednoosobowego wynosi prawie 123 zł wg standardu minimum egzystencji, a dla minimum socjalnego – 172 zł.

Wśród licznych założeń dla konstrukcji koszyków mieszkaniowych kluczowymi parametrami są: typ i wielkość powierzchni mieszkania dla danego typu gospodarstwa domowego oraz normy zużycia gazu i energii. W przypadku minimum socjalnego założono, że rodzina korzysta z samodzielnego mieszkania w miejskich zasobach komunalnych, które jest wyposażone w podstawowe urządzenia techniczne: energię elektryczną, gaz, co., ciepłą i zimną wodę. W przypadku koszyka minimum egzystencji założono, że gospodarstwa domowe zajmują samodzielne mieszkania w domach komunalnych z podobnym wyposażeniem.

Normy dotyczące powierzchni użytkowej mieszkania zostały opracowane m.in. na podstawie warunków mieszkaniowych ludności miejskiej oraz norm powierzchni obowiązujących budownictwo mieszkań socjalnych. W przypadku minimum socjalnego wielkość mieszkań odpowiada w przybliżeniu normom budowlanym z lat siedemdziesiątych. Dla minimum egzystencji przyjęto powierzchnię mieszkania odpowiadającą tzw. normie sanitarnej, wynoszącej ok. 7 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej na 1 osobę, tj. ok. 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej.

Normy zużycia energii elektrycznej, gazu itp. usług, w obu koszykach określono na podstawie ich faktycznego zużycia w gospodarstwach niezamożnych. Co do wyposażenia w sprzęt i meble, w koszyku minimum socjalnego przyjęto tańsze artykuły uznawane za niezbędne, a ich okresy użytkowania są relatywnie długie. Tymczasem w minimum egzystencji przyjęto założenie, iż rodziny otrzymują większość niezbędnych sprzętów od innych gospodarstw domowych, bądź z darów.

Wartość minimum socjalnego i minimum egzystencji w zakresie eksploatacji i wyposażenia mieszkania przykładowo we wrześniu br. dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego wynosi odpowiednio 299 i 192 złote, dla 4-osobowego gospodarstwa pracowniczego – 681 i 484 złote, dla 2-osobowego gospodarstwa emeryckiego – 417 i 264 złote. Dane te pokazują, że już w zakresie potrzeb podstawowych występują duże różnice w wartości obu koszyków, co wynika z odmiennych filozofii obu wskaźników.

Również w zakresie odzieży i obuwia zawartość koszyków jest pochodną podstawowych założeń, jakie wpisano w obie kategorie. W minimum egzystencji wydatki te ograniczono wyłącznie do niezbędnych uzupełnień zasobów bielizny osobistej, co wynika z podstawowego założenia, iż gospodarstwo domowe bądź jest wyposażone w podstawowe artykuły, bądź też otrzymuje je z darów. Odmiennie potraktowano wydatki ponoszone na zakup obuwia: stanowią one od ok. 30% (dzieci) do ok. 50% (mężczyźni) łącznych wydatków gospodarstwa domowego na tę grupę potrzeb.

W koszyku minimum socjalnego trzymano się zasady, że zasoby odzieży i obuwia będące w posiadaniu osób w gospodarstwach żyjących na poziomie minimum socjalnego nie powinny być przeszkodą w uczestniczeniu w różnych formach aktywności (np. praca, szkoła, rekreacja) oraz w utrzymywaniu kontaktów towarzyskich. Natomiast przyjmowano stosunkowo długie okresy użytkowania tych dóbr (z wyjątkiem odzieży i obuwia dzieci). Ponadto uwzględniono tanie asortymenty odzieży o cenach niższych od przeciętnych cen detalicznych według notowań GUS.

Przyjrzyjmy się więc poziomowi zaspokajania wybranych potrzeb według standardów minimum socjalnego i minimum egzystencji. W zakresie ochrony zdrowia i higieny osobistej założono w obu przypadkach, że członkowie rodzin korzystają z nieodpłatnych usług służby zdrowia. Zakupy leków i artykułów farmaceutycznych następują w przypadkach sporadycznych zachorowań, przy czym są to zachorowania typowe, czyli pominięto różne cięższe choroby, które nie mają charakteru przewlekłego.

W koszykach jest również miejsce na zakupy elementarnych środków myjących i piorących dla utrzymania higieny osobistej i czystości mieszkania. We wrześniu tego roku dla 1-osobowej rodziny pracowniczej koszyk na ochronę zdrowia i higienę osobistą wyniósł 14 złotych dla minimum egzystencji, a dla minimum socjalnego – 34 złote.

W zakresie edukacji, czyli wychowania i kształcenia dzieci w minimum socjalnym koszyk jest hojniejszy i główna różnica pomiędzy nimi polega na tym, że w minimum socjalnym uwzględniono opłatę dzieci za pobyt dzieci w przedszkolu, a w minimum egzystencji nie. Są przewidziane konieczne zakupy podręczników, zeszytów, przyborów szkolnych oraz niektóre imprezy szkolne.

Wartość tego koszyka jest prawie równa w przypadku rodziny z dzieckiem młodszym, różnice zwiększają się w przypadku rodziny z dzieckiem starszym i wynosi 23 złote na miesiąc dla minimum egzystencji i 41 złotych dla minimum socjalnego.

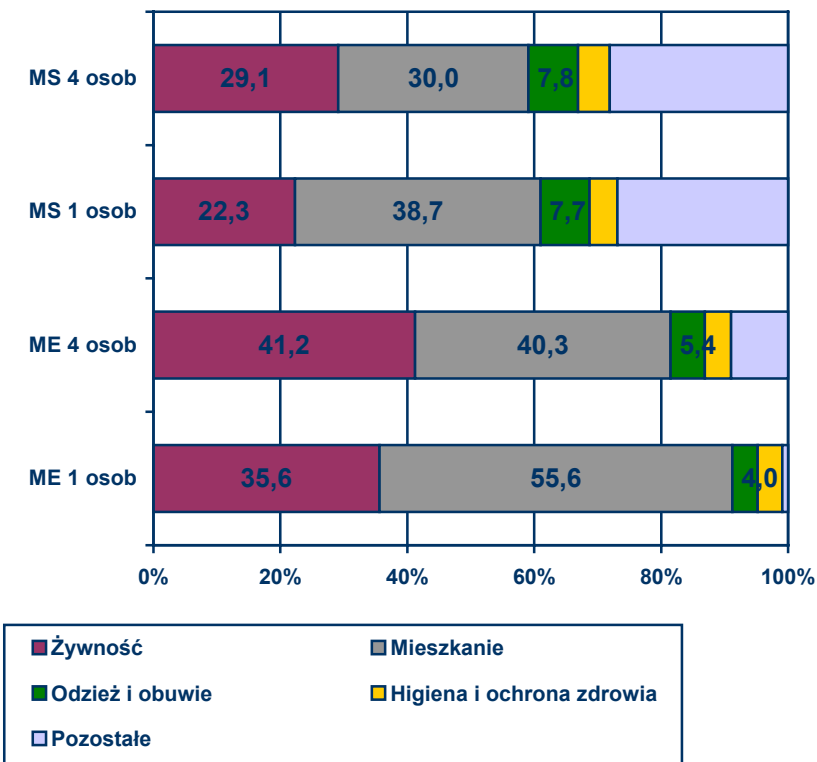
Transport i łączność jest pierwszą grupą potrzeb, które nie zostały uwzględnione w minimum egzystencji. Realizacja tych potrzeb jest warunkiem integracji społecznej, ale przede wszystkim konieczności dojazdów do pracy. Uwzględniono więc przejazdy środkami komunikacji miejskiej (dojazdy do i z pracy i okolicznościowe), jeden przejazd kolejowy dla całej rodziny na letni wypoczynek do 200 km oraz zakup niewielkiej liczby kart magnetycznych do automatów telefonicznych oraz znaczków pocztowych.

Tablica 3. Poziom zaspokajania wybranych potrzeb według standardów minimum socjalnego i minimum egzystencji

Grupy potrzeb	Minimum Socjalne	Minimum Egzystencji
<b>Ochrona zdrowia i higiena osobista</b>	Korzystanie tylko z nieodpłatnych usług służby zdrowia; zakupy leków w przypadkach sporadycznych zachorowań oraz związanych z elementarną profilaktyką; zakupy podstawowych środków dla utrzymania higieny osobistej, kosmetyków (tylko krem do twarzy i rąk); usług fryzjerskich (2–3 razy w roku).	Korzystanie tylko z nieodpłatnych usług służby zdrowia; zakupy leków w przypadkach sporadycznych zachorowań; zakupy elementarnych środków myjących i piorących dla utrzymania higieny osobistej i czystości mieszkania.
<b>Edukacja</b>	Oplata za pobyt w przedszkolu (bez wyżywienia). Wydatki związane z realizacją obowiązku kształcenia w zakresie szkoły podstawowej, tj. na podręczniki szkolne (używane), zeszyty i przybory, kostium gimnastyczny, na imprezy szkolne (5 razy w roku) oraz na ubezpieczenie i komitet rodzicielski.	Wydatki związane z realizacją obowiązku kształcenia w zakresie szkoły podstawowej, tj. na podręczniki szkolne (używane), zeszyty i przybory, kostium gimnastyczny oraz imprezy szkolne (3 w roku); (najtańsze asortymenty).
<b>Transport i łączność</b>	Korzystanie z usług transportu publicznego; środkami komunikacji miejskiej (dojazdy do i z pracy i okolicznościowe); kolejowego (przejazdy na letni wypoczynek do 200 km); zakup niewielkiej liczby kart magnetycznych do automatów telefonicznych oraz znaczków pocztowych.	Nie uwzględniono.
<b>Kultura</b>	Zasoby: telewizor, radioodbiornik, podręczna biblioteka – długo użytkowane; wydatki na odnawianie zasobów oraz na korzystanie z mediów i imprez kulturalnych w stopniu zapewniającym minimalny kontakt z otoczeniem, gry i zabawki dla dzieci.	Nie uwzględniono.
<b>Wypoczynek letni</b>	Wypoczynek letni na wsi (wczasy „pod gruszą”); 30-dniowy dla dzieci i 25–10-dniowy dla osób dorosłych; wydatki na wynajem pokoju lub namiotu z wyposażeniem i opłatę za miejsce biwakowe.	Nie uwzględniono.

Źródło: Deniszczuk, Sajakiewicz 1997.

**Wykres 1. Struktura minimum socjalnego i minimum egzystencji (wrzesień 2002 r.) w gospodarstwach pracowniczych**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie notowań cen GUS.

W zakresie kultury i rekreacji dla minimum socjalnego przyjęto cz/b telewizor, odbiornik radiowy i podręczną bibliotekę, czyli dokładnie kilka książek. Są także wydatki z minimalnym udziałem w kulturze, np. bilet do ZOO, niedrogie gry i zabawki. W minimum egzystencji ta grupa potrzeb nie została uwzględniona, jak również następna, czyli wypoczynek letni na wsi, tzw. wczasy pod gruszą.

We wrześniu br. wartość koszyka dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego wyniosła 345 złotych dla minimum egzystencji i 771 złotych dla minimum socjalnego. Jeśli porównamy strukturę obu koszyków na przykładzie jednoosobowego i czteroosobowego gospodarstwa pracowniczego, to okaże się, że wydatki na żywność i mieszkanie stanowią w minimum egzystencji aż 91% wartości koszyka dla osoby samotnej, zaś dla rodziny z dwojgiem dzieci 81%. Te same potrzeby w koszyku minimum socjalnego to odpowiednio 61% i 59%.

### ***Funkcje i postrzeganie obu wskaźników***

Podstawowe funkcje, jakie spełniają obie kategorie w Polsce, można podzielić na funkcje poznawcze, informacyjne i społeczno-polityczne. Dzisiaj na tej konferencji zrealizowaliśmy dwie pierwsze, które są kluczowe dla obu kategorii.

Funkcja poznawcza pozwala zilustrować, na jakim poziomie kształtują się koszty utrzymania gospodarstw domowych. Wartości obu koszyków obrazują, jak powinna wyglądać materialna sytuacja gospodarstw domowych, aby zaspokoić potrzeby swoich członków na pewnym, umownie określonym poziomie życia.

W przypadku minimum socjalnego jest to standard minimalnie godziwego poziomu życia, zaś minimum egzystencji określa poziom biologicznego minimum koniecznego do przeżycia.

Wysokość tych wskaźników staje się istotną informacją dla rządu oraz dla partnerów społecznych. Wysokość minimum socjalnego stanowi nie tyle obraz ubóstwa, co wyraz pewnej społecznej umowy, dotyczącej zaspokajania potrzeb na poziomie „minimalnego dobrobytu”. Z kolei informacja o poziomie minimum egzystencji jest ważnym sygnałem o potencjalnym i realnym zagrożeniu bytu rodzin, które żyją na poziomie i poniżej tej granicy.

Funkcja informacyjna jest nie mniej istotną funkcją. Wolor poznawczy tych kategorii nie kończy się na wyznaczeniu samych wartości koszyków. Istotne jest także pytanie, w jakiej skali oszacowana normatywna wartość koszyków występuje w rzeczywistości.



Tabela 5. **Całkowita wartość minimum socjalnego i minimum egzystencji (wrzesień 2002 r.)**

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1- osobo- we	2- osobo- we	3- osobo- we	3- osobo- we	4- osobo- we	5- osobo- we	1- osobo- we	2- osobo- we
	M+K/2	M+K	M+K+D M	M+K+D S	M+K+ DM+DS	M+K+ DM+2x DS	M+K/2	M+K
Na gospodarstwo domowe								
Minimum egzystencji	344,9	568,2	882,3	883,1	1 203,0	1 517,9	341,4	561,2
Minimum socjalne	771,2	1 261,2	1 765,8	1 826,9	2 267,4	2 787,6	712,2	1 144,4
Na jedną osobę w gospodarstwie domowym								
Minimum egzystencji	344,9	284,1	294,1	294,4	300,7	303,6	341,4	280,6
Minimum socjalne	771,2	630,6	588,6	609,0	566,9	557,5	712,2	572,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie notowań cen GUS.

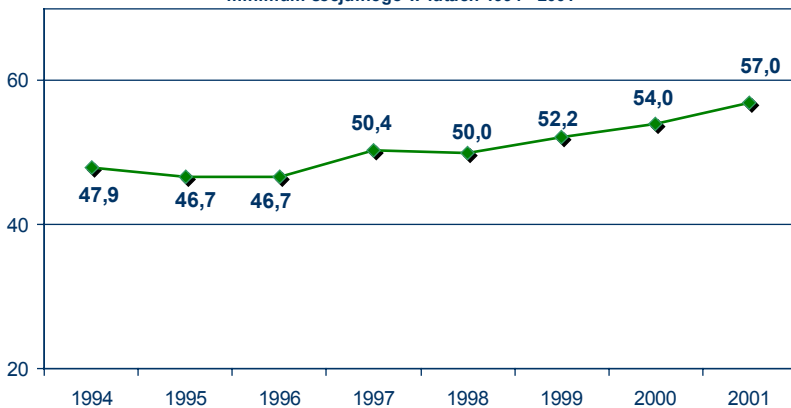
By uzyskać taką odpowiedź, konieczne jest sprawdzenie, ile osób czy rodzin kształtuje swoje wydatki poniżej wyznaczonych linii. Badania takie prowadzi Główny Urząd Statystyczny w ramach badań nad warunkami życia gospodarstw domowych.

Wyniki badań wskazują, że w ponad połowie (57%) badanych gospodarstw domowych wydatki kształtują się poniżej minimum socjalnego. Jednak proces, który powinien zwrócić szczególną uwagę zarówno polityków, jak i wszystkich partnerów społecznych, to niepokojący wzrost w ostatnich latach odsetka ludności, których wydatki kształtują się poniżej minimum egzystencji.

Jeśli przyjrzymy się ilości osób żyjących poniżej minimum egzystencji, to zauważymy bardzo niepokojący trend – w 1996 r. było to 4,3%, w 2001 r. jest to 9,5% gospodarstw domowych. Prawie 10%

społeczeństwa polskiego żyje poniżej minimum egzystencji. 9,5% to nie jest wielka liczba, ale jeżeli powiemy, że to oznacza 3,6 mln osób, to widzimy, że jest to spora armia ludzi.

Wykres 2. Udział osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej minimum socjalnego w latach 1994 - 2001

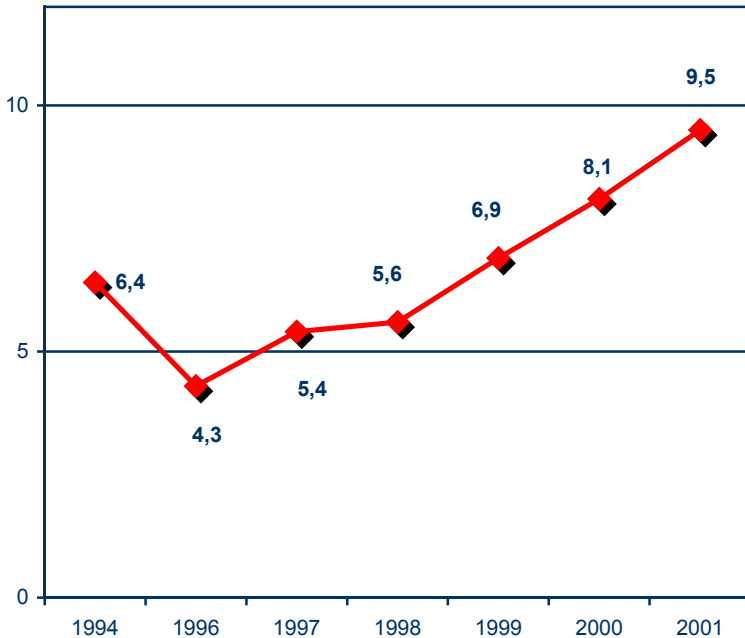


Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS 2001, 2002.

Funkcję społeczno-polityczną można alternatywnie nazwać roszczeniową, gdyż wartości koszyków stały się kategoriami często wykorzystywanymi do formułowania roszczeń dochodowych, szczególnie w przypadku dochodów, których wysokość jest regulowana przez władze publiczne (płaca minimalna, świadczenia socjalne i ubezpieczeniowe). Warto na początku zaznaczyć, że obie kategorie nie stanowią podstawy do określania – w drodze regulacji prawnych – wysokości dochodów wtórnych (np. świadczeń społecznych).

Minima są ważnym miernikiem kosztów utrzymania, jednak nie pociągają za sobą aplikacyjnych skutków w sferze regulacji. Można powiedzieć, że formalnie rzecz biorąc, nie są to kategorie o charakterze roszczeniowym. Jednak *de facto*, minimum egzystencji i minimum socjalne spełniają funkcję społeczno-polityczną, czyli właśnie roszczeniową, poprzez to, że stają się ważną informacją w debacie społecznej.

Wykres 3. Udział osób w gospodarstwach domowych wydających poniżej poziomu minimum egzystencji w latach 1994 - 2001



W dyskusjach o sposobie kształtowania płacy minimalnej czasem pojawiał się pomysł, aby za punkt odniesienia najniższego wynagrodzenia uznać poziom minimum socjalnego. Zauważmy jednak, że jeśli by kształtować wysokość najniższego wynagrodzenia na dość wysokim poziomie, jakim jest wartość minimum socjalnego, to osiągnięte rezultaty mogłyby się okazać społecznie krzywdzące. W sytuacji słabnącego i niskiego wzrostu gospodarczego, jakiego doświadcza polska gospodarka, podwyższenie płacy minimalnej może zrodzić przewrotny efekt – zwiększają się wprawdzie dochody obecnie pracujących, lecz negatywnie wpływa się na szanse zatrudnienia osób młodych, wchodzących na rynek pracy. Wówczas chronione są *de facto* interesy insiderów, czyli tych, którzy aktualnie są zawodowo aktywni.

Nie ulega kwestii, że poziom minimum socjalnego może i powinien stanowić ważny punkt odniesienia do zarobkowych aspiracji pracowników. Realnym problemem jest raczej tworzenie możliwości realizacji tych aspiracji (dostęp do podnoszenia kwalifikacji, otwarte ścieżki awansu, brak dyskryminacji), a nie ich dekretowania wbrew regułom racjonalności ekonomicznej. Respektując aspiracje dochodowe pamiętajmy ponadto, że minimalne wynagrodzenie za pracę nie jest jedynym rodzajem dochodów gospodarstw, pozwalającym na realizację pożądanego poziomu konsumpcji.

Niekiedy padają także postulaty, by kategoria minimum socjalnego stała się oficjalną linią ubóstwa. Jednak nie było to przesłanką tworzenia tej kategorii, której wartość wyraźnie odbiega w górę od wysokości zarówno linii ustawowej, jak i pozostałych. Wysokość minimum socjalnego nie zobowiązuje władz publicznych do podjęcia działań redystrybucyjnych. Dość bogaty koszyk minimum socjalnego powinien wykluczyć takie postulaty wykorzystania tej kategorii.

Warto podkreślić, że dla celów pomocy społecznej istotnym kryterium powinna być wysokość minimum egzystencji. Wydaje się, że zarówno próg dochodowy, uprawniający do udzielanej pomocy, jak i wysokość świadczeń nie może być niższa niż wartość tego koszyka. W przeciwnym razie zasiłki z pomocy społecznej nie zapewniałyby standardu koniecznego do przeżycia.

Czasem w dyskusjach i pracach ustawodawczych proponuje się, by minimum socjalne stało się podstawą kształtowania świadczeń społecznych, np. niektórych świadczeń rodzinnych czy ubezpieczeniowych. Trzeba jednak zauważyć, że wartość koszyka minimum socjalnego jest zbyt szeroka, gdyż obejmuje on cały zestaw potrzeb życiowych, w przeciwieństwie do świadczeń społecznych, ukierunkowanych na zapobieżenie konkretnym ryzykom socjalnym.

Jestem przekonany do takich rozwiązań w dziedzinie społecznej, które oprócz realizacji ważnych celów socjalnych byłyby efektywne ekonomicznie. Jedną z zasad spójnych z tym myśleniem jest taki sposób kształtowania świadczeń społecznych, by ich poziom był generalnie niższy od wysokości wynagrodzenia za pracę. Skoro wykazano, że minimum socjalne nie powinno stanowić punktu odniesienia dla naj-

niższego wynagrodzenia, tym bardziej nie może to być kryterium kształtowania świadczeń społecznych.

Jeśli chodzi o minimum egzystencji, to wydaje się, że mimo jego zasadniczo niskiej wartości, nie może stanowić ono podstawy kształtowania się np. świadczeń ubezpieczeniowych. Koszyk minimum egzystencji obejmuje całość niezbędnych potrzeb, nie obejmuje zaś pojedynczych ryzyk.

Rozważając funkcje rozszczeniową, nie sposób nie wspomnieć na koniec o trudnościach metodologicznych. Oba koszyki minimum stanowią wartościowy wyraz wydatków gospodarstwa domowego na zaspokajanie danych potrzeb. Jest więc podejście od „strony wydatkowej”, natomiast w przypadku najniższego wynagrodzenia, jak również w świadczeniach społecznych, mamy do czynienia z kwestią kształtowania „strony dochodowej”. Wprawdzie dochody gospodarstw domowych warunkują skalę i strukturę wydatków, nie są to jednak kategorie tożsame. Dodatkowo dochodzi jeszcze kwestia zniekształceń spowodowanych przez obciążenia fiskalne i społeczne dochodów. Przy porównaniach tych koszyków z kategoriami dochodowymi pojawiają się także tego rodzaju nieścisłości.

**Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny poslanka Anna Bańkowska:** Próg interwencji socjalnej i próg wsparcia dochodowego rodzin – nowe podejście w oparciu o „koszyk dóbr i usług” to tytuł referatu, który wygłosi dr Bożena Balcerzak-Paradowska.

***Dr Bożena Balcerzak-Paradowska***

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## Próg interwencji socjalnej i próg wsparcia dochodowego rodzin – nowe podejście na podstawie „koszyka dóbr i usług”

W Instytucie zostały przeprowadzone prace, mające na celu opracowanie kryteriów dochodowych uprawniających do różnego rodzaju świadczeń. Czuję się wyróżniona, że mogę tu dzisiaj przedstawić wyniki pracy tego zespołu. Zespół pracował pod kierunkiem pani Stanisławy Golinowskiej. Prezentację zacznę od omówienia progu wsparcia dochodowego rodzin (WDR), czyli kryterium uprawniającego do uzyskania świadczeń rodzinnych. Przy opracowaniu koszyka WDR przyjęta została metoda, którą nazwano ekspercko-empiryczną. Eksperska, ponieważ wykorzystano istniejące normy spożycia, użytkowania dóbr i korzystania z usług. Empiryczna, bo próbowaliśmy skonfrontować ustalenia budowy koszyka z danymi z badań budżetów gospodarstw domowych GUS.

Tu należy się państwu pewne wyjaśnienie. Wszystkie dane, które dzisiaj podam, są informacjami, które zostały już przekazane do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ale nie mają formy ostatecznej ze względu na to, że w toku prac posługiwaliśmy się danymi za 2001 rok, dotyczącymi ogółu pracowniczych gospodarstw domowych. Natomiast teraz, na drugim etapie nastąpi przybliżenie punktu odniesienia, jakim są budżety gospodarstw domowych z uwzględnieniem różnych typów rodzin.

Punktem wyjścia do opracowania stały się następujące założenia: przyjęto, że świadczenia rodzinne mają na celu wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji, głównie prokreacyjno-wychowawczej, przy

czym nie można ograniczać ich tylko do pomocy rodzinom ubogim, a więc powinny mieć szerszy zakres niż świadczenia z pomocy społecznej.

Konstruując koszyk staraliśmy się brać pod uwagę, że dochody rodziny powinny zapewniać spożycie żywności na poziomie gwarantującym potrzeby rozwojowe dzieci, pozwalać utrzymać dostateczne warunki mieszkaniowe, zapewnić udział dzieci w procesie edukacji, sprzyjać integracji dzieci i rodziców ze społeczeństwem, nie powodować stygmatyzacji dzieci z rodzin niezamożnych. Konstruując ten koszyk zwracaliśmy uwagę głównie, choć nie tylko, aby zmieściły się tam te dobra i usługi, które wpływają na zaspokojenie potrzeb młodego pokolenia.

Koszyki wsparcia dochodowego opracowano dla podstawowych grup rodzin pracowniczych uwzględniając ich liczebność i wiek dziecka.

Podstawą konstrukcji koszyka WDR była konstrukcja elementów składowych, poszczególnych subkoszyków zaspokajających określone grupy potrzeb. Przy opracowania koszyka żywnościowego uwzględnione zostały aktualne normy żywienia, polskie tabele składu i wartości odżywczych produktów spożywczych oraz ekspertyza Instytutu Żywności i Żywienia przygotowana na nasze zamówienie dla potrzeb niniejszego opracowania. Porównaliśmy koszyk żywnościowy, przygotowany przez nas na podstawie przyjętych założeń i norm, z wydatkami ponoszonymi przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach, czyli gospodarstwa, których dochody mieszczą się w przedziale I kwintyla i II kwintyla.

Okazało się, że wydatki na żywność według koszyka WDR są wyższe o około 12% od wydatków gospodarstw domowych I kwintyla i o około 7% niższe od wydatków gospodarstw domowych II kwintyla. Na różnice te silnie wpływa demograficzna struktura gospodarstw domowych, głównie obecność starszego dziecka, którego zwiększone potrzeby żywnościowe zostały uwzględnione w żywnościowym koszyku WDR.

Kolejny koszyk tworzą dobra i usługi zaspokajające potrzeby mieszkaniowe. Został on opracowany na podstawie wyników badań

i ocen ekspertów. Uznano, że mieszkanie jest mieszkaniem spółdzielczym wyposażonym we wszystkie urządzenia techniczne i instalacje (standard mieszkania na przeciętnym, ale względnie dobrym poziomie), przy czym przyjęto dość długi czas użytkowania wyposażenia mieszkania.

Przeprowadzając porównanie wydatków mieszkaniowych według koszyka WDR z wydatkami gospodarstw domowych z przedziału I i II kwintyla, przekonaliśmy się, że wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w opracowanym koszyku są wyższe od wydatków w budżetach gospodarstw domowych. Niższe są natomiast wydatki na wyposażenie mieszkań, co wynika z przyjęcia wyższego standardu mieszkania.

W odniesieniu do wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb w zakresie odzieży i obuwia. Założyliśmy, że potrzeby odzieży i obuwia zaspakajane są z uwzględnieniem potrzeby integracji społecznej rodziców i dzieci. Odzież i ubranie kupowane jest po cenach niższych (tańsze gatunki, odzież używana, zakupy na bazarach, ponieważ ceny tych artykułów okazały się niższe o 35-50%); relatywnie długi jest okres użytkowania, a naprawy dokonywane są we własnym zakresie, z wyjątkiem obuwia. Porównanie wydatków koszyka WDR z wydatkami rodzin o niższych dochodach wskazuje, że wartość koszyka WDR jest wyższa. Może to wynikać z obniżonego rzeczywistego popytu gospodarstw domowych na odzież i obuwiu oraz korzystanie z darów.

Przy konstrukcji koszyka WDR zwróciliśmy szczególną uwagę na wydatki związane z zaspokajaniem potrzeb rozwojowych dzieci. Tu wchodzi przede wszystkim wydatki na edukację. Założyliśmy, że wydatki te dotyczą dzieci od 3 lat i szacowane są dla grup wieku: 3-6; 7-16; 17-20 oraz dla osoby powyżej 20 lat. Wykorzystane zostały szerokie źródła, na których oparliśmy konstrukcję norm i stopień korzystania z różnych usług, a więc badania różnych ośrodków, akty prawne, dane resortu edukacji, dane pochodzące z wybranych placówek edukacyjnych, informacje o cenach podręczników, materiałach piśmiennych. Ponadto założono, że dzieci młodsze we wszystkich



rodzinach uczęszczają do przedszkola, jedno dziecko kontynuuje naukę poza domem.

Włączone zostały wydatki na odpłatną naukę języków obcych. Liczbę i rodzaj podręczników określono na podstawie informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu dotyczącej programów nauczania. Podkreślam, że założenia na takim poziomie zostały przyjęte świadomie, chociaż oznacza to, że oderwano się od realiów i wprowadzono pewnego rodzaju element postulatywny. Przyjęto, że w koszyku powinno znaleźć się pokrycie na takie wydatki, które, naszym zdaniem, ze społecznego punktu widzenia są zasadne i potrzebne. To założenie przełożyło się na wartość tego koszyka, co w porównaniu z wydatkami gospodarstw o niskich dochodach bardzo wyraźnie pokazało, że przewidziane wydatki na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży w koszyku WDR są znacznie wyższe, niż wynika to z badań GUS.

Kolejny blok zaspokojenia potrzeb to potrzeby związane z ochroną zdrowia i higieną osobistą. Podstawę do konstrukcji koszyka stanowiły różne badania, standardy wykorzystane w koszykach minimum socjalnego i minimum egzystencji, badania Państwowego Zakładu Higieny i konsultacje z ekspertami. Założono, że lekarstwa i środki farmaceutyczne higieniczne zostały przypisane częściowo do gospodarstwa domowego, a częściowo do jego członków, przy czym „apteczka domowa” objęła leki, z których mogą korzystać osoby w różnym wieku. Nie ujęto wydatków związanych z chorobami ciężkimi i przewlekłymi, są to bowiem zdarzenia losowe, chociaż nie takie rzadkie, ale trudno standaryzować wydatki związane z takimi sytuacjami.

Chcąc zwrócić uwagę na konieczność podwyższenia standardu usług medycznych dla dzieci, przyjęto korzystanie z płatnych usług medycznych dla dzieci i młodzieży, chociaż w dość ograniczonym zakresie, przy czym stworzono również rezerwę na wydatki na leki i inne usługi medyczne, mając świadomość, że taki skromny koszyk nie będzie odpowiadał rzeczywistości w pełni. Porównanie wartości koszyka WDR z wydatkami gospodarstw o niskich dochodach wskazuje, że koszyk WDR jest nieco wyższy niż wydatki gospodarstw w

zakresie zaspokojenia potrzeb związanych z ochroną zdrowia, natomiast w zakresie wydatków na higienę osobistą uplasował się pomiędzy wydatkami gospodarstw I i II kwintyla.

Kultura, sport i wypoczynek to kolejna grupa potrzeb. Przyjęto założenie, podobnie jak w przypadku edukacji, że jest to grupa potrzeb rozwojowych związanych z obecnością dziecka w gospodarstwie domowym, a więc z założenia przyjęto wyższe standardy zaspokojenia tych potrzeb, niż to jest w rzeczywistości.

W założeniach uwzględniono wyposażenie gospodarstw domowych w sprzęt audiowizualny, przy czym przyjęto zasadę, że uwzględnia się ten sprzęt, który jest w posiadaniu więcej niż 50% gospodarstw domowych. Uwzględniono wydatki na gazety i czasopiśma oraz wydatki związane z wyjazdami wakacyjnymi i uczestnictwem dzieci w wycieczkach szkolnych. W ujęciu porównawczym efekt tych prac wskazuje na to, że w koszyku WDR przyjęto wyższy standard i wyższe wydatki ponoszone przez rodzinę na ten cel.

Kolejna grupa to transport i łączność. Przyjęto występowanie wydatków związanych z mobilnością przestrzenną rodziców i dzieci, przez co rozumiemy dojazdy do pracy i szkoły, jak również wyjazdy wakacyjne. Przyjęto wydatki na telefon, usługi pocztowe i wychodząc naprzeciw pewnym trendom rozwojowym, uwzględniono również korzystanie z usług internetowych w postaci kawiarenki internetowej. Pomimo próby podniesienia standardu zaspokojenia potrzeb dzieci porównanie z wydatkami gospodarstw o niskich dochodach wskazuje na pewnego rodzaju zróżnicowanie.

Wyższe wydatki w gospodarstwach są tam, gdzie mamy do czynienia z większą liczbą osób. Zwracam uwagę, że w koszyku WDR nie zostały uwzględnione wydatki związane z posiadaniem własnego środka transportu, a wydaje mi się, że to ma określony wpływ na wydatki rzeczywiste gospodarstw domowych.

W wyniku przeprowadzonych obliczeń dysponujemy informacjami na temat zaspokojenia poszczególnych grup potrzeb, przy czym wyliczyliśmy to na gospodarstwo domowe oraz na jedną osobę w rodzinie. Są to rodziny pełne mające jedno, dwoje lub troje dzieci. Podobne zestawienie wartości koszyka WDR opracowaliśmy dla ro-

dziców samotnie wychowujących dzieci. Też zróżnicowane w zależności od ilości dzieci w rodzinie. Tu wartości są wyższe, niż w rodzinach pełnych. Dla pewnej ilustracji porównaliśmy wartość koszyka WDR z koszykami minimum socjalnego i minimum egzystencji oraz z wydatkami gospodarstw domowych, stanowiących punkt odniesienia przy tej analizie.

Wartość koszyka WDR wypada poniżej wartości minimum socjalnego, natomiast wyższa jest od wydatków gospodarstw domowych mieszczących się w II kwintylu rozkładu dochodów. Wynika to przyjętego założenia o potrzebie respektowania potrzeb dzieci i młodzieży, zwłaszcza tych o charakterze rozwojowym, a więc związanych z edukacją, zdrowiem, kulturą i wypoczynkiem.

Drugi zakres prac związany był z opracowaniem prognozy interwencji socjalnej (PIS), a więc określeniem kryterium, które może być wykorzystane przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej. U podstaw konstrukcji tego koszyka legły następujące zasady: pomoc społeczna w przeciwieństwie do zakresu świadczeń rodzinnych jest instytucją świadczeń dla ubogich i świadczenia te udzielane są ze względu na poziom dochodu indywidualnego rodziny, często uwzględnia się również jej dysfunkcje, wskazuje się na określoną grupę, bez względu na wysokość dochodów (np. renta socjalna, która jest przyznawana osobie całkowicie niezdolnej do pracy).

Zastosowano metodę ekspercko-empiryczną, a więc koszyk uwzględniający dobra i usługi zapewniający zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych skonstruowano na podstawie norm i porównano go z rzeczywistymi wydatkami gospodarstw o niskich dochodach mieszczących się w przedziale I kwintyla. Dla oszacowania wartości koszyka PIS przyjęto następujące założenia ogólne: ochronie podlegają przede wszystkim potrzeby podstawowe – żywność, podstawowe opłaty za mieszkanie i jego użytkowanie, a także potrzeby dzieci.

W przypadku potrzeb dzieci respektowane są jedynie wydatki konieczne, wynikające z obligatoryjności kształcenia i pozwalające dziecku uczestniczyć w procesie edukacji bez zakłóceń. Ponadpodstawowe potrzeby dorosłych są zredukowane do minimum, mimo przyjęcia założenia, że jedna osoba dorosła pracuje lub uzyskuje do-

chody ze świadczeń związanych z pracą w okresie wcześniejszym (emerytura, renta), co mogłoby wpływać na wzrost potrzeb o charakterze integracyjnym.

W przypadku wydatków na inne cele podstawowe, często o wysokich kosztach, np. leki, opał i energia elektryczna, przyjęto założenie, że w myśl obowiązujących zasad związanych z funkcjonowaniem ustawy o pomocy społecznej gospodarstwo korzysta z innej pomocy i nie ponosi tych kosztów ze swoich dochodów indywidualnych. Przyjęto również założenie, że gospodarstwa domowe w sferze konsumpcji zachowują się dość racjonalnie, są dostatecznie mobilne i nie mają nadzwyczajnych kosztów wynikających z dysfunkcji, chorób lub nieśprawności.

Do analizy przyjęto podobne typy rodzin jak w przypadku koszyka WDR, poszerzając je o dwie grupy. Pierwsza to jest jednoosobowe gospodarstwo domowe, przy czym przyjęto średnią arytmetyczną wydatków kobiety i mężczyzny w przedziale wieku od 25 do 60 lat. Druga to dwuosobowe gospodarstwo domowe osób dorosłych.

Koszyk PIS ma zaspokajać tylko niezbędne potrzeby. W stosunku do minimum egzystencji został on znacznie poszerzony, ponieważ w znacznym stopniu uwzględniono te potrzeby, które nie znajdują się w koszyku minimum egzystencji, a związane są z o wiele wyższym standardem potrzeb edukacyjnych, kulturą, sportem i wypoczynkiem oraz transportem.

Wartość opracowanego koszyka niezbędnej konsumpcji dla osób wymagających pomocy nazwany progiem interwencji socjalnej sytuuje się nieco powyżej poziomu koszyka minimum egzystencji, a w pobliżu wartości przeciętnych wydatków rodzin pracowniczych z I kwintyla rozkładu dochodów.

*Alina Wiśniewska*

Departament Świadczeń na Rzecz Rodziny w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

## Koncepcja zastosowania dotychczasowych i nowych kategorii

Idea ukierunkowanej, selektywnej interwencji państwa mającej na celu materialne wspieranie obywateli w pełnieniu ich ról społecznych nie odnosi się tylko do ubóstwa jako zjawiska, ani też do pomocy społecznej jako dziedziny polityki społecznej.

Współcześnie selektywne narzędzia interwencji konieczne są w działaniach adresowanych do znacznie szerszych (rzekłabym przeciętnych) rzesz społeczeństwa. Takiego adresata ma właśnie polityka rodzinna. Konieczność selektywnego kierowania transferów społecznych uzasadnia fakt, że dochody części rodzin mających na utrzymaniu dzieci nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb na poziomie zapewniającym przynajmniej podstawowe standardy rozwojowe dziecka.

Z modelu powszechnego wspierania rodzin z dziećmi do modelu wspierania selektywnego, Polska przeszła już w 1995 r. Selektywność zapewnia większą sprawiedliwość społeczną i większą efektywność gospodarowania środkami publicznymi, a także jest jedynym możliwym rozwiązaniem w aktualnych warunkach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

Realizacja idei selektywności to problem doboru narzędzi selekcji. Pierwsze narzędzia selekcji, jakie zastosowane zostały w latach 90., to kategorie dochodowe – przeciętne wynagrodzenie i najniższa emerytura. Najniższa emerytura zastosowana została na początku lat 90. w odniesieniu do zasiłków z pomocy społecznej i dodatków mieszkaniowych; przeciętne wynagrodzenie wykorzystano w odniesieniu do warunków dostępu do świadczeń rodzinnych. Przyjęcie dochodowych kategorii – jako miar dostępu do świadczeń – oznaczało ich wzrost w

tempie wzrostu płac i tym samym obejmowało z czasem coraz większe rzesze społeczeństwa.

W przypadku podstawowych świadczeń rodzinnych, takich jak: zasiłek rodzinny, zasiłek wychowawczy, świadczenie z funduszu alimentacyjnego, odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia obowiązywało do końca maja 2002 r. Przy czym do przeciętnego wynagrodzenia odnoszono zarówno kryteria dochodowe warunkujące dostęp do poszczególnych świadczeń rodzinnych, jak i np. w przypadku świadczeń alimentacyjnych, również maksymalną wysokość świadczenia.

Trzeba podkreślić, że w każdym z rodzajów świadczeń procent przeciętnego wynagrodzenia określający dostępność do świadczeń był różny. Dla zasiłku rodzinnego kryterium wynosiło 50% przeciętnego wynagrodzenia, dla zasiłku wychowawczego – 25%, dla zasiłku z funduszu alimentacyjnego – 60%. Ten bałagan koncepcyjny był wyraźnie widoczny i wymagał podjęcia odpowiednich decyzji.

Pierwsza decyzja podjęta została przez obecny rząd i zatwierdzona przez parlament w końcu ubiegłego roku. Ustalono, że na najbliższy okres zasiłkowy, tj. od 1 czerwca 2002 r. do 31 maja 2003 r. wszystkie trzy podstawowe świadczenia rodzinne oparte będą na jednej mierze. Po raz pierwszy sięgnięto po kategorię odnoszącą się nie do dochodu, ale do kosztów utrzymania, jaką jest *de facto* minimum socjalne liczone w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Po raz pierwszy ta badawcza i w większej mierze postulatywna niż minimalna kategoria analizy kosztów utrzymania badana przez Instytut od z górną 20 lat została wykorzystana w praktyce społecznej.

Kwota minimum socjalnego w przeliczeniu na osobę w pracowniczym, czteroosobowym, a więc statystycznie przeciętnym, gospodarstwie domowym wynosząca 548 złotych, stanowi dziś kryterium dochodu netto na osobę w rodzinie, który jest warunkiem nabycia prawa do zasiłku rodzinnego i zasiłku wychowawczego.

Kwota minimum socjalnego na osobę w gospodarstwie samotnego rodzica z dzieckiem wynosząca 612 złotych stanowi dziś kryterium dochodu netto na osobę w rodzinie, który jest warunkiem nabycia prawa do zasiłku rodzinnego przez osobę samotnie wychowującą

dziecko lub przez rodzinę wychowująca dziecko niepełnosprawne, jest także warunkiem nabycia prawa do świadczenia alimentacyjnego.

Odniesienie nowego kryterium do dochodu netto było niezbędne w sytuacji, gdy minimum socjalne jest kategorią kosztów utrzymania, a nie kategorią dochodową. Pragnę jednak zwrócić uwagę na fakt, że rozwiązania te mają z góry limitowany okres obowiązywania, jeszcze tylko przez pięć i pół miesiąca, czyli do końca maja 2003 roku. Mając świadomość tymczasowości wyboru minimum socjalnego, jako narzędzia selektywnego dostępu do świadczeń rodzinnych, wiosną br. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej podjęto decyzję o zleceniu Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych specjalnego badania.

Celem badania było uszczegółowienie poziomu kosztów utrzymania tak, aby mógł on stanowić akceptowane społecznie i racjonalne ekonomicznie kryterium interwencji państwa, jednocześnie pozwalał realizować określoną koncepcję polityki rodzinnej, w tym również pewne proedukacyjne cele tej polityki.

Stąd zapotrzebowanie na zaakcentowanie w koszyku wsparcia dochodowego rodzin, zwanego w skrócie WDR, potrzeb rozwojowych i integracyjnych dzieci. Wyniki dotychczasowych badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych nad nową kategorią, jaką jest WDR, czyli próg wsparcia dochodowego rodzin, zostały wykorzystane w prowadzonych od kilku miesięcy przez Departament Świadczeń na Rzecz Rodziny MPiPS pracach nad kompleksową, systemową reformą świadczeń rodzinnych.

W przygotowanych szczegółowych założeniach ustawy o świadczeniach rodzinnych proponuje się szerokie zastosowanie wyników badań Instytutu nad progiem wsparcia dochodowego rodzin. Po pierwsze – jako kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń rodzinnych przyjęto poziom WDR obliczony dla rodziny pełnej 4-osobowej, tj. składającej się z rodziców i dwojga dzieci. Jest to obecnie dominujący model rodziny w Polsce.

Mając na uwadze zasadność uwzględnienia określonych wydatków rozwojowych dzieci, związanych z edukacją, transportem, kulturą i wypoczynkiem, przyjęto za celowe uznanie za standard małżeństwa z dwojgiem dzieci uczących się, z których jedno jest w wieku 7-

17 lat, a więc dziecko dorastające, a drugie – w wieku 18-24 lata, czyli dziecko starsze.

Należy podkreślić, że wzięcie pod uwagę w modelu rodziny z dwojgiem dzieci drugiego dziecka w wieku 18-24 lata, czyli tego najstarszego dziecka, powoduje istotne zwiększenie wartości progu WDR przyjętego dla naszych potrzeb. Dla rodziny wychowującej dziecko niepełnosprawne przyjęto poziom WDR rodziny niepełnej dwuosobowej, składającej się z osoby dorosłej i dziecka w wieku 18-24 lata, czyli starszego.

Jest to najwyższy poziom progu wsparcia dochodowego rodzin obliczony przez Instytut. Przyjęcie takiego kryterium dla rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem stwarza dla tych rodzin istotne preferencje. Należy bowiem zauważyć, że obliczony przez Instytut próg dochodowego wsparcia rodzin nie uwzględnia potrzeb rodzin z osobą lub dzieckiem niepełnosprawnym.

Określenie kosztów utrzymania takich rodzin wymaga odrębnego badania, które ze względu na odmienność potrzeb dzieci niepełnosprawnych należy uznać za niezbędne w najbliższym czasie. Po drugie wyniki badań Instytutu wykorzystane zostaną do określenia wysokości podstawowego zasiłku rodzinnego, odpowiadającego dzisiejszemu zasiłkowi rodzinnemu, który proponuje się ustalać jako określony procent wydatków na żywność w koszyku WDR.

Przy czym z góry proponuje się w ustawie zaplanować etapowe podwyższanie tego parametru tak, aby stopniowo ten podstawowy zasiłek rodzinny zwiększał swoją realną wartość i docelowo miał większe niż dziś znaczenie dla otrzymujących go rodzin. Przyjmuje się, że wysokość podstawowego zasiłku rodzinnego powinna docelowo wynosić co najmniej 50% wartości wydatków na żywność w koszyku WDR.

Wartość wydatków żywnościowych dla poszczególnych grup wieku dziecka jest różna. Stąd zakłada się zróżnicowanie wysokości podstawowego zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dziecka. Proponuje się trzy grupy wiekowe: 0 – 6 lat, 7 – 16 lat i 17 – 20 lat. Przykładowo kwoty podstawowego zasiłku rodzinnego odpowiadające 50% wydatków na żywność w koszyku WDR wynosiłyby w świe-



tle aktualnych wyników badań, około 63 zł na dziecko w wieku 0 – 6 lat, około 80 zł na dziecko w wieku 7 – 16 lat i około 93 zł na dziecko w wieku 17-20 lat. Oczywiście te wielkości mogą ulec zmianie.

Nowo tworzony system świadczeń rodzinnych zakłada jednolity sposób określania kryteriów dochodowych oparty na kosztach utrzymania rodziny i zapisany w ustawie wraz z zasadami waloryzacji i okresowej weryfikacji, która dokonywana będzie co 3 lata na podstawie badań IPiSS. Jeżeli wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie wyższy niż 105%, przewiduje się możliwość skrócenia okresu weryfikacji.

Kryterium dochodowe dotyczyć będzie wysokości dochodów w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Taki sposób ustalania uprawnień do świadczeń stwarza preferencje dla rodzin wielodzietnych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń będą brane pod uwagę dochody uzyskiwane ze wszystkich źródeł, dotyczyć to będzie obowiązkowo także wszystkich dochodów ze świadczeń społecznych.

Ciągle nierozwiązanym problemem jest określanie dochodów z rolnictwa. Zdefiniowanie dostępu ludności rolniczej do świadczeń socjalnych, których przyznanie uzależnione jest od dochodów świadczeniobiorcy, wymaga określenia zasad wyceny dochodów z pracy w gospodarstwie rolnym. Posłużono się dość umownym parytetem, jakim są tzw. hektary przeliczeniowe, co nie oznacza jednakże przyjęcia jednakowych sposobów wyceny tej wielkości i w konsekwencji prowadzi do znacznych różnic w przyjętych kwotach dochodu z hektara przeliczeniowego. Nie jest możliwe znalezienie dobrego wyjścia z tej sytuacji bez wprowadzenia rozwiązań dotyczących określania wysokości indywidualnie uzyskiwanych dochodów przez gospodarstwa rolne.

W projektowanych rozwiązaniach, dotyczących świadczeń rodzinnych, proponuje się zatem – miejmy nadzieję, że na okres przejściowy – przyjąć wartość uzyskiwanego dochodu z jednego hektara przeliczeniowego na poziomie określonym w ustawie o pomocy społecznej. Od 1 czerwca ta wartość wynosi 210 zł. Zastosowanie takiego rozwiązania pozwoli przynajmniej na ograniczenie mnogości miar stosowanych dla określenia dochodów rolników.

Praktyczne wykorzystanie wyników badań normatywno-statystycznych Instytutu Prac i Spraw Socjalnych nad kategoriami kosztów utrzymania łączy się z innym istotnym problemem operacyjnym. Jeśli bowiem kwotowy wynik badań nad WDR wykorzystać do selekcjonowania dostępu do świadczeń rodzinnych, to kryterium dochodowe ustalone na tym poziomie musi się odnosić do tzw. dochodu do dyspozycji, a więc dochodu netto na osobę w rodzinie. I tu powstaje kwestia, co uznawać za dochód netto. Jakie składniki odliczać od dochodu brutto – podatek, składki, alimenty? A co uwzględnić lub nie uwzględnić z dochodów nieopodatkowanych.

Trudności w znalezieniu optymalnego rozwiązania tej kwestii dały znać przy ustalaniu definicji dochodu i sposobu jego obliczania przy okazji wprowadzania kryterium dochodowego, które obowiązuje aktualnie i oparte jest na kwocie minimum socjalnego. Stąd uzasadnione byłoby, aby w systemowych rozwiązaniach, które miałyby mieć uniwersalny i upraszczający charakter, czytelny tak dla osoby ubiegającej się o świadczenie, jak i dla pracownika ustalającego te uprawnienia, wysokość kryterium dochodowego warunkująca prawo do świadczeń rodzinnych dotyczyła dochodów brutto.

Realizacja tego postulatu wymagałaby dokonania przeliczenia obliczonych przez IPiSS wartości WDR reprezentujących koszty utrzymania na odpowiadające im wartości reprezentujące dochody brutto. Innymi słowy, chodzi o operację ubruttowienia kategorii WDR. Z taką propozycją MPiPS zamierza zwrócić się w najbliższym czasie do Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych jako autorów badania.

Korzystając z okazji, chcę powiedzieć jeszcze kilka słów na temat prac prowadzonych przez Departament Świadczeń na rzecz Rodziny w zakresie tworzenia systemu pieniężnych świadczeń rodzinnych. Nowo projektowana ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi istotny przełom w dotychczasowej polityce świadczeń rodzinnych.

Nie tylko wszechstronnie wykorzystuje obiektywną normatywno-statystyczną kategorię, jaką jest WDR, ale także porządkuje cały dotychczasowy rozproszony obszar świadczeń o charakterze rodzinnym, przyznawanych obligatoryjnie bez konieczności przeprowadzania

wywiadu środowiskowego i zindywidualizowanej oceny potrzeb, która jest właściwa systemowi pomocy społecznej.

Proponuje świadczenia zwiększające szanse dostępu do edukacji, oferując istotnie zwiększoną kwotę zasiłku rodzinnego na dzieci podejmujące naukę poza miejscem zamieszkania i oferując zwiększone świadczenia w związku z rozpoczęciem roku szkolnego na każde dziecko, a nie tylko dla pierwszoklasisty. Ogranicza kumulację świadczeń z tego samego tytułu, np. z tytułu niepełnosprawności. W miejsce rozwiązań zawartych w ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, o funduszu alimentacyjnym, o pomocy społecznej wprowadza jedną ustawę zawierającą uproszczony katalog świadczeń, jednolite kryteria dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń, ujednolicone procedury przyznawania, etapowo upraszczany system organizacyjny.

Podkreślić należy wyraźną odrębność systemu świadczeń rodzinnych od systemu pomocy społecznej, aczkolwiek oba te systemy są ze sobą powiązane i łącznie odzwierciedlają przyjęty przez państwo zakres zobowiązań socjalnych. Różnią je jednak cel, kryteria dostępu, charakter świadczeń. Różnice te sprawiają, że system pomocy społecznej pełni w stosunku do systemu świadczeń rodzinnych funkcję ogniwa dopełniającego.

W docelowym kształcie nowy system świadczeń rodzinnych będzie więc systemem przejrzystym o jednolitej strukturze organizacyjnej, prostych zasadach finansowania, a przez to także w konsekwencji tańszy. Jednak budowa tego systemu musi stanowić pewien proces. Dlatego pełne korzyści z jego wdrożenia będą widoczne dopiero po dwóch, trzech latach jego funkcjonowania.

**Krystyna Wyrwicka**

Departament Pomocy Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

## Próg interwencji socjalnej

Prace nad zmianami w ustawie o pomocy społecznej są mniej zaawansowane, a spowodowane jest to tym, że pierwszeństwo daliśmy rozwiązaniom w ustawie o świadczeniach na rzecz rodziny, ponieważ zmiany wynikające z ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny będą miały określony wpływ na te, które będą następowały w systemie pomocy społecznej.

Rozpocznę od kryteriów ustawowych. Ustawa o pomocy społecznej uchwalona 29 listopada 1990 r. wprowadziła dwa kryteria – najniższej emerytury przy obliczaniu progu dochodowego uprawniającego do świadczeń z systemu pomocy społecznej i przeciętnego wynagrodzenia przy ustalaniu wysokości tych świadczeń. Przy czym obydwie te kryteria wywodziły się z przeciętnego wynagrodzenia, gdyż w owym czasie najniższą emeryturę ustalono na poziomie 35% przeciętnego wynagrodzenia, natomiast wysokość świadczeń na poziomie 28% przeciętnego wynagrodzenia.

Weryfikacja tych kryteriów nastąpiła w 1996 r., kiedy to zdecydowano, że niezbędne jest uwzględnienie zróżnicowanych kosztów utrzymania w gospodarstwach wieloosobowych poprzez wprowadzenie skali ekwiwalentności dochodów w gospodarstwach dwu- i więcejosobowych. Skala ta została zastosowana zarówno dla określenia progu dochodowego rodziny, jak i wysokości przysługującego jej świadczenia. Przypomnę, że przyjęto skalę ekwiwalentności OECD proponowaną do pomiaru ubóstwa w pracach statystycznych na poziomie Unii Europejskiej, przyjmując dla pierwszej osoby w gospodarstwie domowym wskaźnik – 1, dla drugiej i dalszej powyżej 15 roku życia – 0,7, dla drugiej i dalszej poniżej 15 roku życia – 0,5, z wyraźnym wskazaniem na jednoosobowe gospodarstwa domowe, przyjmując dla nich wskaźnik – 1,1 jako kryterium dla tego gospodarstwa.

Zarówno kryterium dochodowe, jak i wysokość zasiłku ustalona została kwotowo (jako relacja do przeciętnego wynagrodzenia – 35%) i pomniejszona o zaliczkę na podatek dochodowy. Taka kwota funkcjonuje do dziś. Świadczenia pomocy społecznej waloryzowane są raz lub dwa razy w roku, jeśli przyjęty w ustawie budżetowej wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych jest odpowiednio wyższy lub niższy niż 10%. Jeżeli jednak faktyczny wzrost cen będzie niższy niż założono, waloryzacji dokonuje się według wskaźnika weryfikacyjnego.

Obecnie funkcjonujące w pomocy społecznej kryterium dochodowe po sześciu latach funkcjonowania pokazuje, że jest ono wyraźnie niekorzystne dla rodzin wielodzietnych. Szczególnie jest ono niekorzystne dla rodzin wielodzietnych z małymi dziećmi i rodzin niepełnych, w których są małe dzieci. Uprawnienia tych rodzin do systemu świadczeń pomocy społecznej, czyli kryterium uprawniające, zbliża się niebezpiecznie do poziomu minimum egzystencji, a w niektórych przypadkach jest nawet poniżej. Dodatkowo wszystkie wyliczenia wskazują, że inaczej kształtują się wydatki na dzieci i na pewno nie jest prawdziwe założenie, że koszty utrzymania dziecka od 0 do 15 lat kształtują się na tym samym poziomie.

Próg interwencji socjalnej (PIS) został obliczony przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych dla poszczególnych typów gospodarstw domowych. Jednak aby wprowadzić jedno najbardziej adekwatne kryterium uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, które będzie jednocześnie zgodne z metodologią przyjętą w ustawie o świadczeniach rodzinnych, do obliczenia progu uprawniającego do pomocy społecznej przyjęto próg interwencji socjalnej dla 4-osobowej rodziny z jednym dzieckiem młodszym i jednym starszym, który po podzieleniu dałby dochód na osobę i stałby się podstawą do wyliczenia dochodu w pozostałych typach rodzin.

Część proponowanych zmian jest konsekwencją zmian w ustawie o świadczeniach na rzecz rodziny, ponieważ w obu ustawach zamierzamy zastosować takie same rozwiązania. Po wstępnej analizie wydatków z budżetów gospodarstw domowych, obliczyliśmy, jaki procent rodzin wszedłby do systemu pomocy społecznej. Niestety, przy

takich założeniach nastąpił pewien wzrost ilościowy. Dlaczego mówię: niestety, wyjaśnię nieco później.

Należy przypomnieć, że 12,9% gospodarstw domowych to gospodarstwa, które przy obecnym kryterium pomocy społecznej kwalifikują się do wsparcia z pomocy społecznej. Przy nowym kryterium mamy 15,3% gospodarstw domowych, które miałyby prawo do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Jeśli chodzi o liczbę osób, to okazuje się, że wzrost dotyczy przede wszystkim gospodarstw jednoosobowych, małżeństw bez dzieci oraz nieznacznie dotyka rodzin z jednym dzieckiem. W związku z tym mamy do czynienia z bardziej liczebnymi rodzinami, które kwalifikowałyby się do systemu pomocy społecznej, i stąd wzrost procentowy jeśli chodzi o liczbę osób uprawnionych do pomocy z 17,1 do 21,8% osób żyjących w tych rodzinach.

Kolejna tabela obrazuje kryterium dochodowe w systemie pomocy społecznej – obowiązujące i projektowane. Proszę się nie dziwić, że dane, które podał IPiSS, i dane, które tu przedstawiam, są różne. W tej tabeli podano wielkości po waloryzacji progu dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej. Wyraźnie widać, i dlatego podaję dzisiaj tę informację, że przy tak obliczonym progu interwencji socjalnej tracą osoby samotne oraz gospodarstwa domowe bez dzieci lub z jednym dzieckiem. Nie będziemy wdawać się dzisiaj w dyskusje na temat wielkości strat w dostępności, bo mówimy w tej chwili tylko o kryterium. Podjęta została próba oceny luki dochodowej w tych gospodarstwach domowych, która to luka również ulega nieznacznej zmianie i zwiększa się. W przypadku gospodarstw domowych procent ulega zwiększeniu na korzyść wyższej luki dochodowej powyżej 30% lub pomiędzy 30 a 50%.

Dylematy, które pojawiają się wokół progu interwencji socjalnej w przypadku systemu pomocy społecznej wynikają z tego, że nie poddano badaniom gospodarstw domowych na wsi, które w systemie pomocy społecznej stanowią ponad 55% świadczeniobiorców. Wydaje się, że jest to problem, który wymaga pogłębionej analizy i pogłębionych badań.

Próba dostosowania się do progu interwencji społecznej powoduje również to, że wypadają z systemu pomocy społecznej gospodarstwa

jednoosobowe. Zgoda na taką metodologię spowoduje, że w systemie pomocy społecznej będą mogły dla tej kategorii osób funkcjonować specjalne programy, które już indywidualnie będą te gospodarstwa, (które dzisiaj znajdują się w systemie), skutecznie wspierać.

**Tabela 4. Porównanie wartości progu interwencji socjalnej PIS z wartością aktualnego progu wejścia do pomocy społecznej**

Gospodarstwa domowe		Wartość PIS	Aktualny próg	Różnica w %
1-osobowe	$(M+K)/2$	392,74	447,00	+12,1
2- osobowe	$(M+K)/2 + DM$	621,10	610,00	+1,8
2- osobowe	$(M+K)/2 + DD$	748,34	691,00	+8,3
2- osobowe	$M+K/2 + DS$	779,29	691,00	+12,8
3- osobowe	$M+K+DM$	896,95	895,00	+0,2
4- osobowe	$M+K+2xDM$	1 136,02	1 099,00	+3,4
4- osobowe	$M+K+DM+DD$	1 262,26	1 180,00	+7,1
4- osobowe	$M+K+DD+DS$	1 421,44	1 261,00	+12,7
5- osobowe	$M+K+3xDM$	1 372,17	1 303,00	+5,3
5- osobowe	$M+K+2xDM+DD$	1 499,41	1 384,00	+8,3
5- osobowe	$M+K+DM+DD+DS$	1 657,59	1 465,00	+13,1

Źródło: opracowanie własne.

Rozszerzenie kręgu uprawnionych do systemu pomocy społecznej jest kolejnym dylematem, który łączy się z koniecznością znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy w katalogu świadczeń systemu pomocy społecznej powinny być świadczenia o charakterze obligatoryjnym, czy o charakterze szerszych gwarancji. A może art. 3 ustawy i te 10 przesłanek, o których mówiła pani prof. Stanisława Golinowska – ja nie chcę ich nazywać dysfunkcją, bo nie każda z tych przesłanek dotyczy dysfunkcji – powinny zostać zweryfikowane, ale jednak utrzymane? Proszę jednak pamiętać, że to są kolejne ograniczenia, które pojawiłyby się w systemie.

I jeszcze jeden istotny element, który jest konsekwencją wprowadzenia ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny, a o którego skutkach wiedzy jeszcze nie mamy – na ile katalog świadczeń rodzinnych poprawi kondycję finansową rodzin nimi objętych, o ile zmniejszy krąg osób i rodzin będących w systemie pomocy społecznej i na ile zmniejsz-

szy lukę dochodową. Tej wiedzy na dzień dzisiejszy jeszcze nie mamy.

Ale w związku z tym, że zmieni się katalog świadczeń na rzecz rodziny i wszystkie świadczenia, które mają wyraźny charakter rodzinny i są adresowane do rodzin, wyjdą z aktualnie obowiązującego katalogu świadczeń w systemie pomocy społecznej, w naszych propozycjach pojawiają się dwie grupy świadczeń: jedna – to świadczenia dla osób, które z powodu wieku lub niepełnosprawności z wyłączeniem niepełnosprawności powstałej w dzieciństwie, tzw. renty socjalnej, nie mogą podjąć pracy; i druga grupa – to świadczenie, bardzo istotne w systemie pomocy społecznej, na którym tak naprawdę opiera się pomoc społeczna, którym jest zasiłek okresowy z wprowadzeniem elementu gwarancji tego świadczenia.

Z pierwszej grupy wyłączamy rentę socjalną, ponieważ przygotowany jest odrębny projekt, na mocy którego renta ta ma przestać być świadczeniem pomocy społecznej. Jej wypłatę ma przejąć ZUS jako wypłatę świadczenia pozaubezpieczeniowego, ale za to z większą gwarancją dla odbiorców tych świadczeń. Dzisiaj, mając na uwadze różne dylematy, brak pełnej wiedzy w sprawie, nie chciałabym już przesądzać, o jakim poziomie gwarancji będziemy mówić. Ponieważ zależny jest on bowiem od możliwości finansowych państwa oraz od zmniejszenia luki dochodowej przez świadczenia rodzinne.

Chcemy, aby pozostała część zasiłku okresowego była bardzo silnie związana z aktywnością własną osób, którym jest wypłacany, a mam tu na myśli kontrakt socjalny. Kontrakt socjalny byłby podpisywany przez rodzinę z pracownikiem socjalnym. W umowie tej znalazłyby się pewne zobowiązania, których nierealizowanie mogłoby doprowadzić również do utraty uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej. Dzisiaj pozbawienie świadczenia jest bardzo trudne i w praktyce bardzo rzadkie. Mamy sytuacje, kiedy pracownik socjalny wie, że osoba bądź rodzina z pewnych świadczeń mogłaby nie korzystać, wydaje decyzję odmowną, po czym kolegium odwoławcze przywraca te świadczenia.

W systemie pomocy społecznej pozostałyby, jako domknięcie tego systemu, zasiłki celowe, które dzisiaj wypłacane są przez gminy



i które służą zaspokojeniu określonych potrzeb w danej konkretnej sytuacji. Dzięki uproszczeniu katalogu świadczeń w systemie pomocy społecznej liczymy na większą aktywność pracowników socjalnych. Mamy nadzieję, że zajmą się pracą socjalną, na którą dzisiaj bardzo często nie mają czasu, tak jak i nie mają wpływu na wysokość i wielkość przyznawanych świadczeń. Rozłączenie tych dwóch systemów – świadczenia rodzinne poparte są wyłącznie badaniem sytuacji dochodowej – zwolni pracowników socjalnych od zadań, które wykonują dzisiaj, a które niespecjalnie mają jakikolwiek sens.

Mam nadzieję, że dzięki pracy socjalnej zostaną zaktywizowane osoby i rodziny, które w wielu przypadkach mogą aktywnie uczestniczyć w procesie pomagania samym sobie. Ważne jest jeszcze jedno, i to też proponujemy w rozwiązaniach ustawowych. Administracja rządowa musi mieć większy wpływ na jakość realizacji tych zadań, które najprawdopodobniej w dłuższej lub krótszej przyszłości staną się zadaniami własnymi samorządów.

Chcemy, aby w ustawie pojawiły się takie instrumenty, które system kontroli dzisiaj zapisany w zadaniach wojewody uczynią bardziej skutecznym. Chodzi o to, aby służby kontrolne oprzyrządowane były we właściwe narzędzia z sankcjami włącznie. Z nadzieją, że te sankcje nigdy nie będą musiały być stosowane.

I ostatni element. Doskonale wiadomo, że mówiąc o zmianie katalogu świadczeń mówimy również o przeniesieniu świadczeń z katalogu pomocy społecznej do katalogu świadczeń rodzinnych, co łączy się również z przesunięciem środków finansowych. I tak naprawdę sensowne zmiany w systemie pomocy społecznej muszą łączyć się w początkowym okresie z myśleniem o tym, że potrzebne są na to większe nakłady finansowe. Już dzisiaj mamy świadomość, że zasiłek okresowy tak naprawdę musimy odbudować. Dzisiaj w systemie go nie ma, dlatego wprowadzenie gwarancji dla zasiłku okresowego będzie możliwe tylko w sytuacji, gdy środki na pomoc społeczną będą w pierwszym okresie rosły, a nie malały.

# DYSKUSJA

**Posel Włodzimierz Czechowski /Samoobrona/:** Zaraz na początku czwartej kadencji Sejmu, tj. 20 listopada 2001 r. Samoobrona wniosła projekt uchwały w sprawie świadczenia minimum socjalnego. I mogę powiedzieć, że niejako jestem przyczyną dzisiejszej dyskusji i tych wszystkich informacji, jakie padły z tej trybuny. Czym kierowaliśmy się składając taki wniosek? Konstytucja RP uznaje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w przypadku braku środków utrzymania, niezdolności do pracy, choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zmiany społeczno-gospodarcze przyniosły nie tylko pożądane skutki pozytywne, ale dla znacznej części społeczeństwa przyniosły pogorszenie lub utrwalenie złych warunków życia lub biedy. Szczególnie boleśnie odczuwają to polskie rodziny. Problem biedy nie jest zjawiskiem nowym, jednak jej przyczyny, skala i charakter na skutek zmian zachodzących przez 14 lat w gospodarce i sferze społecznej różnią się od tych z poprzedniego ustroju.

Jest np. 3,5 mln armia bezrobotnych, wśród których 80% nie ma prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a rodziny mogą liczyć tylko na pomoc społeczną. Liczyć, ale nie zawsze otrzymać, jak to jest w praktyce do dzisiaj. Nie tak ważna jest wysokość minimum socjalnego, jak to, czy dla rodziny są to środki prorozwojowe, czy też wspierające biednych, którzy dla społeczeństwa konsumpcyjnego są kłopotem i zawadą odmienianą przez różne przypadki.

Jednym schematem nie rozwiążemy tego problemu. Potrzeba wielu programów, z których pomoc o charakterze adresowanym będzie docierała do podstawowych instytucji społecznych na równi z zasiłkami pieniężnymi. Nie może być tak w państwie prawa, że urzędnik pomocy społecznej w imieniu państwa wypłaca potrzebującemu zasiłek w wysokości 30-50 złotych, oświadczając, że państwa na więcej nie stać. Dodatkowo państwo, które zobowiązało się dopłacać do różnych zobowiązań, m.in. do czynszu, nie wywiązuje się z tego i w majestacie prawa zezwala na usuwanie rodzin na bruk. Utrata pracy jest dzisiaj boleśniej odczuwana niż terror UB przez moje

pokolenie. Oto do czego doprowadziliśmy z braku odpowiednich zapisów i ustaw.

Nie zawsze i nie wszędzie potrzeba dużych pieniędzy, aby chociaż częściowo złagodzić skutki takiej polityki. Najczęściej jest to lenistwo i zaniedbanie władzy. Np. bardzo brakuje mieszkań socjalnych. Nowo budowane mieszkania komunalne i kryteria ich przyznawania nie są dla ludzi, o których tu dzisiaj rozmawiamy, tylko dla średnio zarabiających. A jest przecież inna możliwość.

Nagminnie są sprzedawane budynki przez służbę zdrowia, przez upadające przedsiębiorstwa, przedszkola, po likwidacji szkół. Są to budynki sprzedawane za grosze. Czy nie warto zastanowić się nad przejściem tych budynków i urządzeniem w nich mieszkań socjalnych tanim kosztem? To jest kwestia odpowiedniego podejścia do sprawy.

Formalnie rzecz biorąc minimum socjalne nie było jak dotąd kategorią o charakterze roszczeniowym. Ale nie uciekniemy od tego problemu, bez względu na to, jakie znajdziemy rozwiązanie. Dotychczas ministrowie finansów w kolejnych rządach tłumaczyli niemożność zaspokojenia świadczeń minimum socjalnego trudnościami finansowymi państwa i pozostałościami po błędach decyzyjnych poprzedniego rządu.

Dziura budżetowa również nie może przesłonić polskiej biedy, a praktycznie już ubóstwa. Z tą biedą rząd bezwzględnie musi walczyć i uporać się w trybie pilnym. Jak ma wyglądać ta pomoc? Może być rzeczowa lub finansowa, ale musi mieć charakter roszczeniowy zapewniający minimum socjalne zgodnie z przyjętym koszykiem.

Dlatego też należy poprzeć projekt uchwały nakładającej na rząd odpowiedzialność za formę, zakres i rzetelne szacowanie kwoty minimum socjalnego, za obligatoryjne i faktyczne stosowanie świadczeń minimum socjalnego, które powinno obowiązywać do czasu, aż wzrost gospodarczy pozwoli opiekę państwa nieco zmniejszyć.

Jestem bardzo wdzięczny, że rząd, chociaż nasza uchwała złożona została już ponad rok temu, opracowuje ustawę o świadczeniach na rzecz rodziny i przygotowuje zmianę ustawy o pomocy społecznej, o czym dowiedziałem się dzisiaj. Na pewno projekty te wejdą pod obrady Sejmu i posłowie będą mogli nad nią popracować dla dobra ogółu.

**Prof. dr hab. Wielisława Kruszyńska-Warzywoda, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego:** To znakomita wiadomość, że podjęte zostały działania mające na celu uproszczenie całego systemu wsparcia zarówno dla rodzin, jak i dla osób potrzebujących takiego wsparcia z pomocy społecznej. Słuchając wystąpień koleżanek z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, a także wystąpienia przewodniczącej dzisiejszej konferencji, zwróciłam uwagę na rzecz następującą.

Właściwie sposób, w jaki piszemy o biedzie i stosowane przez GUS kategorie narzucają nam sposób widzenia problemu. GUS dostarcza informacje, jaki procent rodzin z dziećmi – jednym, dwójką, trójką – znajduje się w biedzie, w rezultacie czego panuje powszechne przekonanie, że w gruncie rzeczy problem biedy dzieci dotyczy tylko rodzin wielodzietnych.

Tymczasem problem biedy dzieci w Polsce to problem tzw. zwyczajnych rodzin z dwojgiem albo z jednym dzieckiem. Szczególnie tam, gdzie nie pracuje jedno z rodziców. Jeśli porównamy procent dzieci żyjących w rodzinach wielodzietnych i tych „normalnych”, to moja teza staje się oczywista. Ten sposób myślenia zaważył także nad ustalaniem wysokości zasiłku w ramach wsparcia dla rodzin. Kryterium wsparcia jest wiek dziecka, a nie jego kolejność. Chcę zwrócić uwagę na ten fakt. Czy jest to pierwsze, drugie, czy trzecie dziecko, ma to istotny wpływ na niezbędne wydatki.

Druga sprawa dotyczy być może naiwnego pytania: dlaczego samodzielnie staramy się obliczać minimum socjalne czy minimum egzystencji, jeżeli wiadomo, że istnieją opracowane dla krajów Unii Europejskiej wspólne wskaźniki ubóstwa albo poziomu życia i wynoszą np. 40, 50 lub 60% średnich dochodów. Po co przeprowadzamy tę całą skomplikowaną procedurę? Może prościej byłoby przyjąć jeden z tych wskaźników, które istnieją?

**Wiceprzewodnicząca sekcji polityki społecznej w NSZZ „Solidarność” Ewa Tomaszewska:** Poprosiłam o głos, aby przekazać kilka swoich refleksji wynikających z tego, co usłyszeliśmy dzisiaj na tej konferencji – a było kilka ważnych wypowiedzi, które zawierały

wiele istotnych danych – jak i z tego, co dzieje się w sferze pomocy społecznej.

Pierwsza sprawa dotyczy tego, że wyniki badań potwierdzają bardzo poważne rozwarstwienie społeczne, głębokie i postępujące, co stanowi wielkie wyzwanie i problem do rozwiązania.

Druga sprawa to zaburzenie wyników badań przez „czarny rynek”, ponieważ na tym „czarnym rynku” pojawiają się pewne dochody, które powodują, że wyniki badań powinny być nieco skorygowane. Trzecia sprawa, która dla mnie jest bardzo istotna.

Otóż w trakcie oczyszczania przedpola dla mających nastąpić rozwiązań, została przygotowana ustawa o rencie socjalnej. Przesuwa ona to świadczenie ze sfery działania ośrodków pomocy społecznej w sferę działania ZUS, ponieważ jest to świadczenie długookresowe. Jest to istotne ze względu na różne reakcje w ośrodkach pomocy społecznej, kiedy wypłaca się świadczenie długookresowe, z natury rzeczy o większej wartości, niż zasiłki, które są dość niskie. Czasami wywołuje to niepotrzebne konflikty, albo jakieś oceny pracowników, którzy właściwie nie tym powinni się zajmować.

W sprawie tej ustawy, o ile dobrze pamiętam we wrześniu 2002 roku, w ramach Komisji Trójstronnej osiągnięto porozumienie podpisane przez wszystkie strony, zarówno przez pracodawców, związkowców, jak i rząd. Podkreślam, że rząd również, ponieważ jakoś z tą ustawą nic dalej się nie dzieje, co bardzo mnie niepokoi. To świadczy o stosunku do dialogu społecznego. Ponieważ osoby, które dzisiaj się tutaj zgromadziły, raczej z poświęceniem zajmują się problemami społecznymi, to warto, abyśmy wspólnie spróbowali podjąć jakieś działania na rzecz przyspieszenia prac nad ustawą o rencie socjalnej, bo to może pomóc w rozwiązywaniu dalszych problemów.

Czwarta sprawa to sens zasiłku okresowego i pracy socjalnej z rodziną przy kompletnym braku środków. To jest jedna z tych spraw, które nie są podejmowane na skutek trwającej już kilka lat nagonki środowisk liberalnych na jakiegokolwiek finansowanie programów socjalnych. I to niezależnie od tego, kto z nas z jakiej jest opcji i w jakim urzędzie czy organizacji pracuje. Jestem przekonana, że ten problem jest ważny dla wszystkich.

Trzeba się tej nagonce bardzo zdecydowanie przeciwstawiać. Rozumiem, że resort finansów powołany jest do tego, aby bardzo oszczędnie wydawać środki publiczne i nie wyrzucać ich na zmarnowanie. Ale czy po to istnieją te środki, czy po to istnieje gospodarka, żebyśmy jej służyli, czy też po to, aby rozwiązywać problemy ludzi? Czy gospodarka jest dla ludzi, czy ludzie dla niej? To są cztery takie bardzo generalne sprawy.

Natomiast w sferze ubóstwa pracowników bardzo niepokojącym zjawiskiem są osoby, które mają pracę, zarabiają, ale tak mizernie, że nie są w stanie się z tego utrzymać. Bardzo głębokim i niepokojącym ubóstwem jest ubóstwo ludzi bezrobotnych, ale bezrobocie jest zjawiskiem, z którym należy walczyć poprzez decyzje w sferze gospodarczej. Natomiast ubóstwo ludzi pracujących jest szczególnym zjawiskiem. To nie jest kwestia dysfunkcji w rodzinie, to jest kwestia dysfunkcji w systemie płac.

Być może coś przeoczyłam, ale wydaje mi się, że sprawa gospodarstw emeryckich została pominięta, a jest ona bardzo ważna, bo dotyczy warunków życia kilku milionów emerytów. Wiadomo, że jest niewielka grupa emerytów, która ma wysokie dochody, ale zdecydowanie większą grupę stanowią ludzie o bardzo niskich dochodach. I dlatego pominięcie gospodarstw z jedną osobą jest szczególnie groźne. W pracowniczych rodzinach też, ale w emeryckich jest groźniejsze.

Sprawa świadczeń rodzinnych i przejścia na system wspierania rodziny. Uważam, że jest to dobry kierunek. Jednak musimy sobie zdawać sprawę z pewnego ograniczenia, bo świadczenia rodzinne powinny mieć charakter powszechny. Jeśli stawiamy ograniczenia dochodowe, to znaczy, że jest to raczej pomoc społeczna, niż pomoc nastawiona na rozwój rodziny.

Zgadzam się z moją przedmówczynią, że koszty utrzymania dziecka zależą od jego kolejności. Rzeczywiście to jest bardzo istotna różnica, czy dziecko jest piąte z rzędu, czy po prostu starsze lub młodsze. To również ma wpływ na koszty utrzymania. Minimalny dochód gwarantowany i wszelkie tego typu koncepcje gwarancyjne muszą być wypadkową potrzeb rodziny i możliwości budżetu państwa. Niemniej

ten kontrakt społeczny musi istnieć, musi istnieć współpraca z rodziną, praca socjalna nad rodziną.

Nie może ona jednak polegać na tym, że namawia się rodzinę, by oddała dziecko do domu dziecka, bo wtedy łatwiej będzie mogła sobie poradzić. Nie dotykam w tej chwili takich spraw jak dobro dziecka, ale dla mnie sprawą najważniejszą jest to, żeby miało szanse wychować się we własnej rodzinie.

Z drugiej strony decyzja o oddaniu dziecka do placówki jest również przeciw finansom publicznym, bo wsparcie rodziny kosztuje zwykle mniej niż finansowanie pobytu dziecka w domu dziecka. Musimy bowiem zapłacić za budynki, płace, oświetlenie, koszty mediów. To są dodatkowe koszty, które powstają w związku z faktem pobytu dziecka poza rodziną.

Gdyby tylko połowę tych pieniędzy dać rodzinie ubogiej – nie mówię o rodzinie patologicznej, z której dziecko koniecznie trzeba zabrać w danym momencie – to być może dużo efektywniejsze byłoby wydawanie pieniędzy na pomoc społeczną.

**Przedstawicielka Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych prof. hab. Stanisława Golinowska:** Zacznę od odpowiedzi na pytanie koleżanki z Łodzi, dotyczące wskaźników społecznych i pracy, jaką wykonujemy. Grudniowy numer „Polityki Społecznej” będzie poświęcony temu, co przyniesie nasza akcesja w zakresie polityki społecznej. Przedstawiona zostanie debata na temat europejskiego modelu socjalnego i wszystkich nowych pomysłów Unii Europejskiej w tym zakresie, m.in. metody otwartej koordynacji i wskaźników społecznych.

Jeśli chodzi o pomysły dotyczące wskaźników społecznych, to zacząć od tego, że funkcje jakie pełnią te wskaźniki, są różnorakie. Podstawową funkcją wskaźników społecznych jest funkcja poznawczo-informacyjna, która informuje demokratyczne społeczeństwa o zachodzących procesach.

Druga funkcja, bardzo istotna z kolei dla gremium parlamentarnego, w którym się znajdujemy, to jest funkcja monitorowania władz.



Na te dwie funkcje ukierunkowane są proponowane pomysły. Funkcja dotycząca prowadzenia konkretnej polityki społecznej, konstruowania przez rządy konkretnych programów socjalnych związana jest z określaniem tzw. celów strategicznych i tu UE proponuje metodę otwartej koordynacji. Jakże my określimy cele w tym zakresie, będzie zależało od nas.

Unia Europejska w ramach Piętnastki proponuje pewne rozwiązania, mianowicie odejście od pewnego sposobu ujmowania np. zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego. Jednak to są propozycje dla państw Piętnastki. Czy my je przyjmujemy? To wyniknie z naszych wspólnych prac. Wiem, że GUS takie prace i dyskusję na ten temat podjął. Koledzy z GUS przedstawiają swoje prace w grudniowym numerze czasopisma „Polityka Społeczna”.

Niezależnie od wskaźników i ich funkcji, istotną pracą rządów, agend rządowych, instytutów badawczych, które pracują na te potrzeby, jest jak najlepsze rozpoznanie sytuacji. Myślę, że nasze prace są krokiem w tym kierunku, zrobiliśmy to zgodnie z pewną tradycją. Nie wydaje mi się, aby w Polsce po 20 latach podejścia ekspercko-koszykowego i przywiązania do kategorii minimum socjalnego można było odejść od tego i tworzyć jakieś parametry, abstrahując od zapowiedzi zapisanych w naszych ustawach. Z tego też powodu nie widzę żadnej sprzeczności między tym, co my robimy wraz z MPiPS, a propozycjami Unii Europejskiej.

W zeszłym tygodniu w Brukseli odbyła się konferencja, na której Dyrekcja Generalna do spraw Zatrudnienia, rządy krajów kandydackich, przedstawiciele partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych przyglądały się koncepcjom *social protection*, czyli zabezpieczenia społecznego krajów kandydackich.

Jeden z wybitnych znawców problematyki, ekonomista od ubóstwa z London School of Economic był przekonany, że to koszykowe podejście jest bardzo sensowne. Proponowane przez Unię miary – relatywne i subiektywne – są bardzo przydatne, bo niewątpliwie informują, ale w konkretnych działaniach, w konstruowaniu konkretnego świadczenia takie koszykowe podejście jest bardziej sensowne.

I na koniec odpowiedź na postulat pani Ewy Tomaszewskiej. Upraszcza sobie życie, kiedy różne pretensje kierujemy pod hasłem „ci liberałowie, tamci inni”. Pretensje, bo mamy bardzo wiele zaniedbań i wiele rzeczy do zrobienia, powinniśmy kierować do bardzo konkretnych zespołów, które w konkretnym okresie konkretnych rzeczy zaniedbały.

Współczesny liberalizm jest kierunkiem, który akurat w dziedzinie ubóstwa odegrał bardzo pozytywną rolę. Badania Banku Światowego i innych instytucji są dowodem na to, że ten kierunek wiele dobrego zrobił w tej dziedzinie.

Wynika to z tego, że liberałowie ograniczają swoje spojrzenie socjalne do ubóstwa, nie chcą rozwiązań uniwersalnych. Ale jeśli chodzi o ubóstwo, to w obronie spokoju społecznego, w obronie równych szans, także w obronie efektywności, proponują programy dotyczące zwalczania ubóstwa.

Natomiast bardzo ważne jest, abyśmy adresowali nasze pretensje pod adresem konkretnych osób, wytykali nie podejmowanie pewnych tematów, fałszowanie pewnych obrazów, niekompetencję. Wydaje mi się, że to jest ważne, abyśmy nie upraszczali sobie zadania w momencie, kiedy mamy do rozwiązania wielki problem. Takim wielkim problemem są zaniedbania w dziedzinie opieki zdrowotnej. Fakt, że jeden z ważniejszych sektorów socjalnych ponownie ulega reformie na zasadzie pewnego eksperymentu, jest karygodny w tak wykształconym społeczeństwie jak polskie. Zarzut, że nie podejmujemy poważnej debaty na ten temat, powinniśmy także kierować do siebie.

**Prof. dr hab. Zofia Jacukowicz – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych:** Nasza konferencja jest tak fachowa, że chcę zaadresować swoją wypowiedź do osób, które się nie zajmują tymi problemami, mają inne zainteresowania, a uczestniczą w naszej konferencji. Koszyk minimum socjalnego jest miarą ubóstwa. Ludzie żyjący poniżej tego wskaźnika są ludźmi biednymi.

Koszyk minimum socjalnego może być wykorzystywany jako podstawa do roszczenia, np. ustalania jakichś świadczeń socjalnych,

albo nie. Zawsze staliśmy na stanowisku, że powinien być tylko miernikiem.

Mówiliśmy nawet, że to jest termometr, on nie leczy, tylko pokazuje stan choroby, w naszym przypadku ubóstwa. A jest ono bardzo głębokie, bo 54% to jest dużo. Tylko, że minimum socjalne nie jest niczemu winne.

Winna jest panująca w Polsce bieda, która wynika nie tylko z bezrobocia i tych czynników, wymienionych przez panią prof. Stanisławę Golinowską, ale w dużej mierze wynikająca z niskich płac, o czym mówiła pani Ewa Tomaszewska, z którą w tej kwestii się zgadzam. Gdyby płace w Polsce były wyższe, to bezrobocie nie byłoby tak dotkliwie, bo jedna osoba bezrobotna w rodzinie nie powodowałaby jeszcze ubóstwa rodziny.

Dopiero całkowity brak zatrudnienia byłby tragedią. A u nas wystarczy, że jedna osoba pracuje, niewiele zarabia i już pojawia się bieda.

Dlatego zawsze opowiadaliśmy się za tym, żeby minimum socjalne nie było podstawą roszczenia. Dlatego, że z chwilą kiedy staje się taką podstawą, pojawiają się natychmiast naciski organów finansowych i innych zarządzających budżetem i środkami finansowymi, żeby tę kategorię obniżyć. Analizuje się tę kategorię i stwierdza autorytatywnie, że to jest niepotrzebne, tamto jest niepotrzebne, a minimum socjalne jest zawyżone.

Takie zjawisko występuje nie tylko w Polsce, mamy z nim do czynienia we wszystkich krajach. Minimum socjalne nie jest nową kategorią i wiele lat temu, przez prawie cały okres powojenny, gdy tylko minimum stawało się czy to podstawą ekwiwalentu z tytułu wzrostu cen, czy podstawą ustalania płacy minimalnej, czy czegokolwiek. Zawsze był nacisk na to, żeby było jak najniższe.

Dlatego chcę podkreślić, że bardzo dobrym rozwiązaniem jest propozycja, aby zamiast „majstrować” przy minimum socjalnym, został opracowany próg wsparcia dochodowego rodzin.

W innych krajach minimum socjalne bardzo często jest podstawą ustalania płacy minimalnej. To jest tak rozpowszechnione zjawisko,

że sama w Polsce wielokrotnie spotykałam się z automatycznym utożsamianiem minimum socjalnego z płacą minimalną. Na egzaminach, kiedy pytam studentów o płacę minimalną, to opowiadają mi o minimum socjalnym i odwrotnie. Dlatego zwracam przy okazji uwagę, żeby nie traktować minimum socjalnego jako podstawy ustalania płacy minimalnej.

To prawda, jest taka zasada i stosują ją kraje całej Ameryki Płd., nawet Indie i Pakistan. Jednak w krajach europejskich jest tendencja do ustalania płacy minimalnej jako relacji do płacy przeciętnej. Ta metoda jest rekomendowana przez Międzynarodową Organizację Pracy. Ta rekomendacja w Europejskiej Karcie Społecznej potraktowana została nawet jako wymóg i dlatego kraje europejskie stosujące minimum socjalne jako podstawę płacy minimalnej przeszły na relację płaca minimalna i płaca przeciętna.

To jest ważne również z tego względu, że płaca minimalna nie jest świadczeniem socjalnym. To jest wynagrodzenie za pracę, a więc powinna być związana z innymi wynagrodzeniami. Płaca minimalna to wynagrodzenie za pracę prostą, lekką, nie wymagającą wykształcenia i powinna być powiązana z innymi płacami. Chociaż minimum socjalne często traktuje się jako miernik i w tym przypadku.

Płacę minimalną ustaliliśmy na poziomie 40, 50 lub 60% płacy przeciętnej, a jak to się ma do minimum socjalnego? Tak że jest to również w ten sposób relatywizowane. Jest zasada, że płaca minimalna powinna wynosić 50% płacy przeciętnej.

To jest rekomendacja MOP, a rekomendacja Karty Wspólnoty Europejskiej i Europy – bo one są bardzo zbliżone – jest taka, że powinna wynosić 68%. W Karcie ideą jest nie tylko podwyższanie płacy minimalnej, ale głównie spłaszczanie wynagrodzeń. Aby płaca minimalna wynosiła tak dużo w relacji do płacy przeciętnej, to musiałyby ją pobierać około 25% zatrudnionych.

W Polsce, przy obecnym niskim poziomie płac, płacę minimalną pobiera niecałe 3% zatrudnionych, w zeszłym roku było to 2,7%. Jeżeli przy takiej biedzie i niskich wynagrodzeniach Polacy nie pobierają płacy minimalnej w większym zakresie, to znaczy, że ona naprawdę jest ustalona na zbyt niskim poziomie. I to jest taka dodatkowa infor-

macja, ponieważ tego tematu akurat dzisiaj nie omawiany, ale on na pewno jeszcze wróci.

**Lucyna Deniszczuk – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych:** Dzisiaj nie będę mówić o kategorii minimum socjalnego, chociaż zajmuję się nią od 1966 r. Z przykrością stwierdzam, że za każdym razem, kiedy buduję nowy koszyk, jest on ilościowo inny, ale z reguły mniejszy i cały czas rośnie ilość osób, które znajdują się poniżej tego minimum. Jest to bardzo smutne. Dzisiaj jednak chcę mówić o bazie danych, jaką dysponujemy, i apelować do rządu, żeby podjął próbę ulepszenia bazy informacyjnej.

Należy wywrzeć większy nacisk na GUS, żeby informacja dotycząca budżetów rodzinnych była informacją wiarygodną, mówiąca o rzeczywistym poziomie dochodów ludności Polski. W latach 70. i 80. różnica między przeciętnym dochodem liczonym przy wykorzystaniu budżetów rodzinnych a dochodem uzyskiwanym według rachunków narodowych mieściła się w granicach 15-20% i przez całe dwudziestolecie tak to wyglądało.

W tej chwili ta różnica jest dużo wyższa. GUS tłumaczy, że „szara strefa” i jej skala wpływa na ten gwałtowny wzrost różnicy sięgającej obecnie od 30 do 40%, natomiast lepsza jest statystyka przeciętnego spożycia i wydatków ludności. Pokusiłam się o skonfrontowanie tych liczb i okazało się, że różnica przeciętnego spożycia w strukturze odpowiadającej strukturze wydatków i klasyfikacji budżetów gospodarstw domowych dochodzi do 50%.

Oczywiście, obliczeń dokonałam sama, ale wykorzystałam informacje GUS i sprowadziłam je do postaci porównywalnej – na jednego mieszkańca. Chciałabym wiedzieć, skąd bierze się taka duża różnica. Przy czym w jednym wypadku różnica jest różnokierunkowa. Porównuję dwie przeciętne kategorie – przeciętny wydatek ludności na podstawie budżetów gospodarstw domowych (GUS stwierdza, że jest to reprezentatywna wielkość dla 97% obywateli) i przeciętny wydatek ludności według rachunków narodowych. Skala różnicy jest tak duża, że musi już budzić zainteresowanie i niepokój. Gdzie są więc te różniki? Czy różnica wynika z metod liczenia?

Staralam się doprowadzić do tego, aby obie wielkości były porównywalne, dlatego z wydatków, które są sztucznie zakwalifikowane w rachunkach narodowych, wyeliminowałam pewne pozycje, ponieważ nie ma ich w budżetach gospodarstw domowych. Z kolei w budżetach gospodarstw domowych w strukturze spożycia ujęte są pewne dochody i wydatki, które nie są ujmowane w rachunkach narodowych, bo tkwią w funduszu społecznym.

Dzisiaj z tego miejsca chcę zaapelować do posłów. Tylko rząd może znaleźć fundusze umożliwiające GUS prowadzenie lepszych badań i tylko posłowie mogliby się zwrócić w tej sprawie do rządu i apelować, żeby te dane poprawić tak, abyśmy mogli mówić o podawanych wielkościach pewni, że one są w granicach 10-15% błędu, a nie 50%.

#### **Prof. dr hab. Adam Kurzynowski – Szkoła Główna Handlowa:**

Potrzebne są dwie strategie. Strategia pierwsza, o której częściowo mówiła prof. Stanisława Golinowska, polega na tworzeniu systemu gospodarczego, który zapobiegałby powstawaniu ubóstwa. To jest bardzo trudna sprawa. Wymaga bowiem podejmowania decyzji gospodarczych w powiązaniu z decyzjami w sferze polityki społecznej w taki sposób, aby oba systemy – gospodarczy i społeczny – traktować równorzędnie.

To jest podstawowa sprawa dla perspektywy kształtowania sytuacji warunków życia polskich rodzin. I potrzebna jest druga strategia, strategia zwalczania skutków ubóstwa, o czym dzisiaj tutaj mówimy. To jest próba ograniczenia sytuacji, która już istnieje. Budujemy więc pewien system, a państwo zмага się z ogromnie trudną materią.

W moim przekonaniu są dwie najistotniejsze sprawy. Po pierwsze – co powinno stanowić podstawę analizy, jakie gospodarstwo domowe? I wiemy, że są dwa podejścia – gospodarstwo domowe uwzględnione w minimum i w pomocy społecznej. Każde widziane inaczej. A to oznacza, że mamy poważny problem.

Podstawową rzeczą, z czym się zgadzam, są informacje, ponieważ na tej podstawie dokonujemy szacunków. Jeżeli informacje są błędne, nasze szacunki ekonomiczne danego rozwiązania będą również błęd-

ne. W 1988 r. po raz pierwszy przeprowadzono w Polsce badanie rodziny według faz rozwoju. Nam są potrzebne takie informacje. Gdybyśmy mieli informacje, które mówią nam, że w danym kwartale, miesiącu, roku mamy odpowiednią strukturę rodzin według faz rozwoju rodziny – faza wzrastająca, stabilizacji i spadająca – moglibyśmy bardziej realnie oceniać nasze potrzeby.

Potrzeby, które oceniane są w minimum, po pierwsze nie dotyczą wszystkich typów rodzin, rzeczywistość jest zdecydowanie bardziej zróżnicowana. I konferencja tego problemu nie rozwiąże.

Rozumiem propozycję pani prof. Wielisławy Kruszyńskiej-Warzywody z Uniwersytetu Łódzkiego, aby znaleźć najprostszy sposób ustalania kryterium. Dlaczego prostszy? A no dlatego, że jeżeli nawet znajdziemy i ustalimy bardzo ważny, merytorycznie dobry system obliczania tego prognozy, to musimy pamiętać, że będzie on realizowany w praktyce, co oznacza, że tysiące ludzi będzie go obliczało.

A więc największym problemem jest to, jak ten teoretyczny koszt i jego wyliczenia przełożyć na praktykę. Że nie wygląda ona idealnie i że współczesna pomoc społeczna boryka się wieloma poważnymi problemami, wiemy wszyscy. Dlatego od razu należy postawić pytanie, jaka będzie szczelność tego systemu. Wiemy, że jeżeli szczelność nie przekracza kilku procent, to nie warto go uszczelniać, można to sobie darować.

Ale nieszczelność przekraczająca 10-15-20% zaczyna stanowić problem ekonomiczny, bo wtedy nasze rachunki nie odpowiadają wydatkom. I to jest kolejny problem, który pojawia się w kontekście całości analizy. Bo żadna strategia rozwoju nie jest dobra, jeżeli nie ma względnie prawdopodobnego rachunku ekonomicznego. To jest podstawowa sprawa i w gospodarce rynkowej musi to być zrobione.

Ostatni problem, który chcę poruszyć, to struktura rodzin. Polska ma pewną tradycję naliczania minimum socjalnego, ale struktura rodzin się zmienia i zmieniają się ich potrzeby. W związku z tym, zakładam, że w badaniach uwzględnione zostały nowe parametry rynku, ale struktury demograficzne albo się cofają, albo się zatrzymują. I np. w starszych gospodarstwach domowych problem zaspokajania potrzeb

wygląda inaczej niż w rodzinach młodszych. Wiem, że to wszystko jest ustalone.

Mamy ostatnio zbiór pamiętników bezrobotnych, w których opisują różne sytuacje życiowe i tyle, ile jest pamiętników, tyle jest typów rodzin. Są one bardzo zróżnicowane i żyją w różnych środowiskach lokalnych. A przecież średnia 610 zł w 2001 r. na gospodarstwo dla najbardziej powszechnego typu rodzin, jakim są np. rodziny pracownicze, wyliczona została ze wszystkich gospodarstw domowych, co oznacza, że wśród nich są i takie z dochodem 15, 20, 30, 40 tys. zł na gospodarstwo domowe. Chodzi o to, że parametr średniej jest skażony w dużym stopniu ową przeciętnością, która dodatkowo jeszcze ma niedokładności.

**Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny poslanka Anna Bańkowska:** Serdecznie dziękuję wszystkim, którzy zechcieli zabrać głos. Na tym zamykam dyskusję. Proszę dr Bożenę Balcerzak-Paradowską, aby w podsumowaniu ustosunkowała się do propozycji ubруттовienia WDR i wyjaśniła nam, czym różni się WDR od minimum socjalnego, aby ten problem był dla wszystkich jasny i jednoznaczny. A teraz jeszcze prof. Stanisława Golinowska odpowie na postawione pytania.

**Prof. dr hab. Stanisława Golinowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych:** Jedną z kwestii, wobec których nie można przejść obojętnie, jest zależność między niskimi płacami, bezrobociem i transferami społecznymi. Jeżeli uważamy, że stać nas na wszystko – na wysokie dochody, na zatrudnienie, na transfery – to znaczy, że nie rozumiemy zależności, jakie istnieją w gospodarce.

W PWN ukazała się niedawno książka prof. Kwiatkowskiego na temat ekonomiki bezrobocia, w której profesor przedstawia dowody empiryczne na konflikt między insiderami i outsiderami, czyli między tymi, którzy mają pracę, nawet nisko płatną, a tymi, którzy jej nie mają. Postulowanie wyższych płac w sytuacji takiego bezrobocia, jakie mamy w Polsce, postulowanie wyższej płacy minimalnej jest, moim zdaniem, pewną nieodpowiedzialnością.



W sprawie manipulowania przy minimum socjalnym. Owszem, od czasu do czasu weryfikujemy koszyk minimum socjalnego, ponieważ zmienia się realna struktura spożycia – nie tylko ceny. Pewne dobra znikają, pojawiają się nowe. Ostatnio przeprowadziliśmy taką weryfikację w 1996 r. Nasza propozycja progu dochodowego wsparcia rodzin jest propozycją, która wynika z przypisania rodziny do pomocy społecznej. Nie zabieramy rodzinom minimum socjalnego, nie o to chodziło. Minimum socjalne nigdy nie było wskaźnikiem dla świadczeń rodzinnych.

Po prostu świadczenia rodzinne stały się świadczeniami pomocy społecznej i uznaliśmy to za rzecz, która, w państwie aspirującym do europejskiego modelu socjalnego, jest nie do przyjęcia. Dlatego zaproponowaliśmy i opracowaliśmy WDR. Wskaźnik ten nie jest żadną manipulacją przy minimum socjalnym, jest tylko wyjściem naprzeciw problemowi, jakim jest zepchnięcie świadczeń rodzinnych do pomocy społecznej.

Zdecydowanie popieram to, co powiedziała pani Lucyna Deniszczuk w sprawie jakości danych statystycznych, szczególnie pogorszenia jakości badań budżetów rodzinnych. W ostatnich badaniach, jakie prowadziłam z kolegami z zagranicy, wyszły nam nieprawdopodobnie złe jakościowo dane. Myślę więc, że apel do GUS jest wart poparcia. Przy czym, jak sądzę, nie chodzi tylko o fundusze, wydaje mi się, że chodzi o to, aby rząd dysponował mechanizmem egzekwowania lepszej jakości pracy Urzędu Statystycznego, w końcu państwowej instytucji.

Pan prof. Adam Kurzynowski apeluje, aby system był prosty. Sądzę, że ten system nie jest skomplikowany. Skomplikowana jest budowa koszyka, ale jeżeli zostanie już zaakceptowana, to policzenie jego wartości przy obecnej komputeryzacji nie jest trudną sprawą. Zapewne zajmie się tym Departament Pomocy Społecznej MPiPS lub nasz instytut. Skomplikowany jest koszyk, bo skomplikowane jest nasze życie, a koszyk odzwierciedla nasze realne wydatki.

**Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dr Bożena Balcerzak-Paradowska:** Moim zadaniem jest wyjaśnienie, czym różni

się minimum socjalne od progu wsparcia dochodowego rodziny. Zaczę od przypomnienia definicji minimum socjalnego. Minimum socjalne jest to kategoria, która wyznacza standard zaspokojenia potrzeb na niskim poziomie, wystarczający dla reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju dla posiadania i wychowania potomstwa oraz utrzymania więzi społecznych w procesie pracy, nauki i wypoczynku.

Przy jego konstrukcji, na co zwracał uwagę pan Piotr Kurowski, brane są pod uwagę potrzeby podstawowe oraz potrzeby tzw. integracyjne związane w uczestnictwem w życiu społecznym wszystkich członków rodziny.

To co naszym zdaniem wyróżnia WDR, to przede wszystkim położony bardzo wyraźny nacisk na zaspokojenie potrzeb dzieci. Przesłanką do takiego spojrzenia była nie tylko chęć promowania dostrzegania potrzeby takiej konstrukcji koszyka, ale również wynikało to z pewnych przesłanek natury empirycznej. We wszystkich rodzinach, ale szczególnie w ubogich, priorytetowo traktowana jest potrzeba zaspokojenia potrzeb dzieci i to uzasadnia położenie akcentu na zaspokojenie ich potrzeb przede wszystkim.

Dlatego traktujemy ją jako przesłankę do sformułowania progu wsparcia dochodowego rodzin. Inaczej są również zbudowane koszyki. Kategorie gospodarstw domowych, dla których te koszyki były konstruowane, są znacznie bogatsze niż te, które są brane pod uwagę przy konstrukcji kategorii minimum socjalnego. Rzeczywiście, nie uwzględniliśmy gospodarstw domowych emerytów, skoncentrowaliśmy się na rodzinach z dziećmi, i to na rodzinach z dziećmi na utrzymaniu, a więc starszymi, ale kontynuującymi naukę.

Ubruttowanie minimum socjalnego jest zadaniem, które resort pracy już nam zapowiedział. Pierwsze wstępne sugestie w tym zakresie pojawiły się, kiedy w projekcie ustawy o świadczeniach rodzinnych podjęta została próba rozwiązania tej kwestii. Pierwsze konsultacje ze specjalistami w zakresie opodatkowania, wskazują na potrzebę wyklarowania się pewnych kategorii.

Jeżeli jakiegokolwiek świadczenia, w tym przypadku rodzinne lub z pomocy społecznej, będą przyznawane w kategoriach minimalnych, to

jest propozycja, aby dochód stanowiący podstawę do przyznania był w takich samych kategoriach, czyli netto, tym bardziej że, jak powiedziała pani dyrektor Alina Wiśniewska, jednocześnie jest to kategoria, która jest podstawą do konstrukcji wysokości świadczeń rodzinnych. Tu pojawia się problem, jak to później zastosować w praktyce.

Zapewne wiecie państwo, że już były podejmowane próby uzyskiwania pewnych danych i informacji z urzędów skarbowych, które podawały dochód po opodatkowaniu. Więc jest to zadanie, do którego trzeba będzie ponownie powrócić i wypracować jednolite podejście.

Poseł Włodzimierz Czechowski w swoim wystąpieniu zwrócił uwagę na istotny problem biedy czy ubóstwa polskiego społeczeństwa i wystąpił z propozycją o bardzo szerokim zakresie oddziaływania. Natomiast naszym zadaniem było zwrócenie uwagi na takie działania, które miałyby na celu z jednej strony ograniczenie istniejącego stanu rzeczy, z drugiej strony niedopuszczenie do pogłębiania się pewnych zjawisk.

Dlatego podjęliśmy próbę z jednej strony zbudowania nowych zasad pomocy dla osób ubogich wpadających w sferę pomocy społecznej, z drugiej zaś określenia kryteriów, które będą podstawą przyznawania świadczeń rodzinnych. Zamysł był taki, aby poprzez zwiększenie znaczenia świadczeń rodzinnych niejako ograniczać sferę przesuwania się części rodzin do pomocy społecznej.

Natomiast to, że w tej chwili powinniśmy się bardziej skoncentrować na gospodarstwach domowych, które najbardziej potrzebują pomocy, wydaje się postulatem bardzo zasadnym. Nie wiem, czy udało się nam przekonać pana posła, że oczekiwanie na zagwarantowanie dochodów na poziomie minimum socjalnego nie jest realne.

Sugerowałabym raczej położenie nacisku na zwiększenie oddziaływania poprzez inne instrumenty, poprzez branie pod uwagę innych kategorii, tak, aby ta pomoc przy ograniczonych środkach finansowych, czego wszyscy mamy świadomość, była adresowana do tych, którym jest najbardziej potrzebna. Przy okazji chcę odnieść się do tego, o czym mówiła pani Ewa Tomaszewska. Całkowicie zgadzam się, że należy odróżnić politykę rodzinną, której jednym z głównych

instrumentów są świadczenia społeczne, pieniężne czy w naturze, od pomocy socjalnej.

Musimy jednak uwzględnić realia, w jakich żyjemy. Stąd zwrócenie uwagi na te rodziny, które o własnych siłach nie mogą sobie poradzić.

Podejście selektywne do zasad przyznawania świadczeń jest charakterystyczne nie tylko dla nas. W numerze 4 „Polityki Społecznej” z tego roku poświęconej sytuacji rodzin jest bardzo obszerny artykuł prof. Stanisławy Golinowskiej, która udowadnia, że jest to tendencja, która pojawiła się i narasta we wszystkich krajach, a przynajmniej w większości krajów Europy Zachodniej, jak również w krajach postindustrialnych. Zwraca uwagę na to, że do niektórych rodzin trzeba adresować wyjątkową pomoc, co nie pozostaje w sprzeczności z prowadzoną polityką rodzinną o często szerszym zakresie oddziaływania. Sprawa linii relatywnej.

Pani prof. Wisława Warzywoda-Kruszyńska zwróciła na to uwagę, że byłaby to metoda bardziej uproszczona. Natomiast my musimy mieć świadomość, że jest to linia, która określa tę niższą wartość.

Przy linii relatywnej bierze się pod uwagę poziom przeciętnych wydatków w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną, ale bardziej wskazuje ona na rozwarstwienie społeczne i w pewnym sensie jest jego pochodną. Dlatego wydaje się nam, że jednak podejście koszykowe zawiera pełniejszą argumentację.

Konstruując koszyk mamy świadomość, co do niego wkładamy i jaki jest zakres dóbr i usług, które, naszym zdaniem, są niezbędne dla zaspokojenia potrzeb. Jego wartość jest zbudowana na podstawie aktualnych cen, możemy określić więc, co za tym się kryje.

Zgadzam się z prof. Adamem Kurzynowskim, że aby ograniczyć ubóstwo, należy stworzyć system gospodarczy z uwzględnieniem elementów polityki ekonomicznej i społecznej. Jest to zadanie, które przekracza ramy dzisiejszej konferencji. Naszym zadaniem była próba zwrócenia uwagi na to, w jaki sposób pomagać tym, u których skutki ubóstwa już zaistniały i co zrobić, żeby nie miały charakteru trwałości.

**Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny posłanka Anna Bańkowska:** Dobięła końca konferencja, która w podtytule miała pytanie „Czym jest minimum socjalne?”. Jak się wydaje, włożyliśmy kij w mrowisko, ponieważ trudno jest mówić o minimum socjalnym w oderwaniu od realiów i każdy właściwie może mieć własną receptę w tych trudnych momentach na rozwiązanie tego problemu. Oczywiście, nie jest możliwe, aby każde perspektywiczne spojrzenie na problem wdrażać w życie, istnieją bowiem określone procedury. Ale dobrze się stało, że taki problem został podjęty.

Chcę odpowiedzieć posłowi Władysławowi Czechowskiemu, który uznał, że konferencja jest dlatego, bo Samoobrona wniosła uchwałę. W części na pewno tak, ale gdyby uchwały nie było, ten temat również stanąłby na wokandzie, ponieważ staje się on aktualny w świetle przewidywanych przez rząd zmian ustaw o pomocy społecznej i pomocy na rzecz rodziny, czyli o kryterium wstępnie musielibyśmy mówić. Być może trochę pan poseł przecenia swój wpływ na tę konferencję, choć ja nie zamierzam go umniejszać. Dobrze się stało, że mogliśmy sobie tutaj powiedzieć wiele ważnych rzeczy.

Zgadzam się, że w ogóle nie padło dzisiaj żadne słowo na temat sytuacji materialnej gospodarstw emeryckich. Może dlatego, że o emerytach mówiłam w Sejmie podczas debaty na temat zmian zasad waloryzacji na przyszły rok i tam posiłkowałam się danymi dotyczącymi tych rodzin. I nie chciałam podczas debaty zmniejszać napięcia wokół kwestii dotyczących poprawy sytuacji materialnej rodzin emerytów i rencistów, aby oponentów waloryzacji świadczeń nie umacniać w ich przekonaniu.

Dziś mogę powiedzieć, że z tych samych tabel, które dzisiaj wykorzystywałam do słowa wstępnego, a z których wynika, że w najgorszej sytuacji dochodowej są rodziny, w których głowa rodziny jest w przedziale wiekowym 35 do 44 lat (dotyczy około 60% gospodarstw), można wyciągnąć wniosek, że na tym tle dużo lepiej wyglądają rodziny, gdzie głową rodziny jest emeryt czy osoba w wieku emerytalnym. To znacznie, że w każdym układzie, to jest o 50% niższy wskaźnik osób żyjących np. na granicy minimum socjalnego, o 33% niższy do minimum egzystencji.

Słowem: jest o czym myśleć, jest o czym mówić, chociaż dzisiaj skupiliśmy się na tych, którzy pracują lub powinni pracować i nie mają właściwych dochodów.

Trzecia sprawa, która mi się nasuwa, to kolejny raz trzeba powiedzieć, że omijany jest jeden z najtrudniejszych polskich problemów – co zrobić z polską wsią i z jej mieszkańcami? Nie mamy obiektywnych kryteriów dotyczących oceny sytuacji dochodowej mieszkańców wsi. Dalej bniemy z tym hektarem przeliczeniowym.

Pamiętam, ileż emocji wywoływał w momencie, gdy został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej. Obliczanie przychodów z hektara przeliczeniowego też budziłoby wiele emocji, gdybyśmy zaczęli na ten temat dzisiaj dyskutować. Kolejny raz na forum publicznym unikamy dyskusji na temat, jak traktować świadczenia z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i czy modyfikować je czy nie? Temat tabu. Wszyscy uciekają od tej kwestii, a sprawa narzmiewa.

Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej nie wolno przechodzić do porządku dziennego nad tym, że obecnie składkę na KRUS w jednakowym wymiarze płacą ci, którzy mają gospodarstwa 300-, 500-, 1000- i więcej hektarowe (bo są i takie), i ci, którzy mają małe gospodarstwa. Faktem jest, że potem świadczenia są porównywalne czy takie same, ale to nie o to chodzi. Przed reformą ubezpieczeń społecznych wkład osób z wysokimi dochodami był znacznie wyższy od podstawy wymiaru, od której uzależniano świadczenie. To jest problem, który przyjdzie nam rozstrzygać po integracji z Unią Europejską i będzie to pierwszoplanowy, poza likwidacją biedy, problem do rozstrzygnięcia.

Kwestia dzieci w rodzinie. Jak najbardziej zgadzam się z głosami, że problem głodnych dzieci to nie jest problem tylko dzieci w rodzinach wielodzietnych, choć jak dowodzą statystyki, najtrudniejsza jest sytuacja w większości rodzin wielodzietnych. Jednak dobrze wiemy, że do szkoły idą dzieci głodne, z rodzin matki, czy ojca samotnie je wychowujących, choć jest to jednak, jeśli nie mają żadnego dochodu, albo świadczenia z pomocy społecznej. Pewnie o tym, w jaki sposób

podejść do dodatkowego wspomagania dzieci, będziemy dyskutować przy opracowywaniu ustaw.

Czy ze względu na liczbę i wiek, czy ze względu tylko i wyłącznie na dochód. Cieszy mnie myślenie o nowych kierunkach pomocy społecznej i sama sobie zadam pytanie, kiedy nareszcie trafią do Sejmu ustawy dotyczące świadczeń na rzecz rodziny, bo dobrze byłoby, abyśmy już nad tym pracowali. Mam nadzieję, że dzisiejsza debata jest dodatkowym argumentem dla tych posłów, którzy dopominają się od rządu jak najszybszego wprowadzenia pod obrady tej ustawy.

Odpowiada mi styl wypowiedzi pani Ewy Tomaszewskiej na temat liberalnego podejścia do środków na pomoc społeczną. Oczywiście, nie mogę nie podzielić części poglądów pani profesor Stanisławy Golinowskiej, że raczej trzeba mówić o tym, kto zawinił i pretensje mieć do zespołów, a nie do liberałów. Chociaż mnie kojarzy się to jednoznacznie. Kiedy tylko ktoś, kto ma przydomek „liberał”, odezwie się na łamach prasy, to zawsze zacznie i zakończy swój głos: „a na pomoc społeczną i na wsparcie rodzin wydaje się za dużo pieniędzy”.

I za każdym razem przy okazji przyjmowania założeń do budżetu, nie wiem dlaczego, Komisja Polityki Społecznej i Rodziny walczy i walczy o pieniądze na zasiłki z pomocy społecznej, w tym na zasiłki okresowe, na aktywne formy walki z bezrobociem, na zasiłki dla bezrobotnych, itd. Wszystkie inne komisje załatwiają swój problem w ciągu dnia lub dwóch, a my biegamy do Komisji Finansów Publicznych permanentnie, a potem modlimy się jeszcze o to, żeby Senat nam coś jeszcze dorzucił.

Czyli wydzieramy pieniądze na ten cel. A trzeba powiedzieć tak. Jakikolwiek modyfikowanie kryteriów robione w sytuacji niedostatku pieniędzy na szeroko rozumianą pomoc społeczną, będzie polegało na tym, że będzie się je przykrawać pod możliwości budżetu. A zatem kryteria te nigdy do końca nie będą obiektywne, ponieważ oprócz umotywowanych kierunków chęci przemian będą zdeterminowane bardzo znacznym brakiem środków. Stąd jest ten problem.

Pani prof. Zofia Jacukowicz mówiła o płacy minimalnej. Oczywiście, byłoby bardzo dobrze, gdyby wynosiła 68% przeciętnego wyna-

grodzienia. Myślę jednak, że na razie jesteśmy na etapie tendencji rozwarstwiania dochodów, a nie spłaszczania. Chcę jednak powiedzieć, że udało się przeforsować w Sejmie ustawę, która mówi o tym, że w przyszłym roku minimalne wynagrodzenie wyniesie 800 złotych. Udało się również oderwać płacę minimalną od wszelkiego rodzaju pochodnych, którymi były ustawy podatkowe. Powodowało to, że walka o złotówkę płacy minimalnej pociągała za sobą 2 mln wydatku budżetu państwa. Nie pozwalało to nam nadrabiać tego niskiego poziomu płacy minimalnej w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia.

Na pewno nie rozwiążemy problemu solidnych danych i solidnych badań. Ale dobrze, że się o tym mówi. Po wypowiedzi pana posła Włodzimierza Czechowskiego w pełni zrozumiałam intencje uchwały Samoobrony. Początkowo, kiedy ją czytałam, myślałam, że ma charakter ogólny i daje swobodę interpretacyjną. Jednak po dzisiejszej wypowiedzi przekonałam się, że uchwała ta dąży do nadania minimum socjalnemu charakteru rozszczeniowego i potraktowania tej kategorii jako minimalnego dochodu, czyli minimalnego świadczenia gwarantowanego.

Nadal pozostanie różnica poglądów w podejściu do tej kwestii, ale dzięki tej konferencji ci, którzy będą myśleli inaczej, będą mieć podporę w postaci poglądów naukowych tutaj zaprezentowanych i w wielu osobach, które się na ten temat wypowiadały. A zatem w niektórych kwestiach będziemy w stanie to wykorzystać przy pełnej zgodzie na sali obrad plenarnych, w niektórych każdy pozostanie przy swoim stanowisku. Natomiast, przeciwnicy tego typu rozstrzygnięcia będą się podierać dzisiaj zaprezentowanymi wypowiedziami autorytetów.

Dziękuję wszystkim, którzy przyjęli zaproszenie do merytorycznej dyskusji, dziękuję serdecznie pani Bożenie Balcerzak-Paradowskiej za współorganizowanie tej konferencji. Dziękuję i tym, którzy chociaż nie zabierali głosu, to wytrwali do końca, ponieważ świadczy to o tym, że wybraliśmy dobry temat i pewnie na tej jednej konferencji nie wypadnie poprzestać.

Mam nadzieję, że wystarczy nam determinacji, aby w chwili, kiedy zaczną się rozwijać tematy wokół minimum socjalnego, podejmować kolejne dysputy i debaty. Mam nadzieję, że gmach Sejmu będzie



dobrym miejscem, aby posuwać dyskusję coraz dalej i coraz głębiej. Jak rozstrzygną się losy minimum socjalnego w debatach politycznych, zobaczymy za jakiś czas.

**Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dr Bożena Balcerzak-Paradowska:** Myślę, że będę wyrazicielką wszystkich, jeżeli podziękuję pani przewodniczącej, że zechciała zainicjować to nasze spotkanie i gościć nas w tej pięknej sali. Dziękuję za zapowiedź dalszej współpracy. Wygląda na to, że problemów społecznych jest sporo, więc tematów do dyskusji nam nie zabraknie.

## Lista uczestników konferencji

<b>Jolanta Banach</b>	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej
<b>Anna Bańkowska</b>	Posłanka, Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
<b>Bożena Balcerzak-Paradowska</b>	Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie
<b>Wiktoria Biederman</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy Społecznej
<b>Tamara Borkowska</b>	Urząd Marszałkowski woj. mazowieckiego, Departament Zdrowia i Polityki Społecznej
<b>Grażyna Chmielewska</b>	Wydział Polityki Społecznej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Szczecin
<b>Zofia Czepulis-Rutkowska</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Włodzimierz Czechowski</b>	Poseł
<b>Luiza Daab-Powierża</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Stanisław Dąbrowski</b>	Wydział Polityki Społecznej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, Lublin
<b>Elżbieta Dudzińska</b>	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Białystok
<b>Lucyna Deniszczyk</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Małgorzata Dubik</b>	Wojewódzkie Centrum Pomocy Rodzinie, Warszawa
<b>Małgorzata Dziubińska-Michalewicz</b>	Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
<b>Adam Fronczak</b>	Wydział Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego
<b>Sylwia Furgała</b>	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej
<b>Dorota Głogosz</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

<b>Stanisława Golinowska</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Danuta Graniewska</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Jolanta Grotkowska-Leader</b>	Uniwersytet Łódzki
<b>Izabela Hebda-Czaplicka</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Zofia Jacukowicz</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Joanna Janiszewska-Bujała</b>	Wydział Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, Kielce
<b>Ryszard Jaworski</b>	Wydział Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Kraków
<b>Marzena Jurczewska</b>	Gazeta Prawna
<b>Władysław Kanka</b>	Wydział Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Gdańsk
<b>Joanna Karpowicz</b>	Urząd Marszałkowski woj. warmińsko-mazurskiego w Olsztynie
<b>Bożena Kłos</b>	Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
<b>Bożena Kołaczek</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Alexandre Koler</b>	Bank Światowy
<b>Agnieszka Kozaczuk</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
<b>Andrzej Kozłowski</b>	Wydział Polityki Społecznej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, Białystok
<b>Wielisława Kruszyńska-Warzywoda</b>	Instytut Socjologii, Uniwersytet Łódzki
<b>Piotr Kurowski</b>	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
<b>Adam Kurzynowski</b>	Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Gospodarstwa Społecznego
<b>Halina Lipke</b>	Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Warszawa
<b>Marek Łagowski</b>	Wydział Polityki Społecznej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, Rzeszów
<b>Piotr Majewski</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
<b>Tomasz Majka</b>	Radio Parlament

<b>Stefania Myszkier</b>	Wydział Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Bydgoszcz
<b>Zofia Niczke</b>	Fundacja „Emeryt”, Warszawa
<b>Elżbieta Parys</b>	Gazeta Samorządu i Administracji
<b>Lech Pawlak</b>	Departament Świadczeń Rodziny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
<b>Ryszard Petru</b>	Bank Światowy
<b>Elżbieta Pirewicz</b>	Wydział Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, Olsztyn
<b>Zofia Ratyńska</b>	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Lublin
<b>Dorota Rosiecka</b>	Wojewódzkie Centrum Pomocy Rodzinie, Warszawa
<b>Krystyna Sienkiewicz</b>	Senator
<b>Barbara Sidor-Pietras</b>	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Łódź
<b>Irena Siuda</b>	Urząd Marszałkowski woj. lubuskiego, Zielona Góra
<b>Paweł Stanilewicz</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
<b>Bożena Stępień</b>	Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Katowice
<b>Jolanta Supińska</b>	Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej
<b>Małgorzata Szlęzak</b>	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Kraków
<b>Krystyna Szwej</b>	Wydział Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Wrocław
<b>Kazimierz Szylle</b>	Urząd Marszałkowski woj. mazowieckiego
<b>Scholastyka Śniegowska</b>	Zarząd Główny PCK, Warszawa
<b>Adam Śnieżek</b>	Urząd Marszałkowski woj. podkarpackiego
<b>Małgorzata Terlikowska</b>	Radio Plus

<b>Ewa Tomaszewska</b>	NSZZ "Solidarność"
<b>Anna Tywanek</b>	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Legionowo
<b>Leszek Wakulicz</b>	Wydział Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, Gorzów Wielkopolski
<b>Ireneusz Wiszowaty</b>	OPZZ Warszawa
<b>Alina Wiśniewska</b>	Dyrektor Departamentu Świadczeń Rodzinnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
<b>Barbara Wojtaszewska</b>	Wydział Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Poznań
<b>Krystyna Wyrwicka</b>	Dyrektor Departamentu Pomocy Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
<b>Dorota Wróblewska</b>	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Toruń
<b>Ilona Żurawska</b>	Zarząd Główny PCK, Warszawa