

Polityka rodzinna wobec rodzin o niskich dochodach

Prof. UW dr hab. Ewa Leś

**Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski**

Skala rodzin o niskich dochodach

- W okresie dwudziestolecia 1989-2008 utrata bezpieczeństwa dochodowego dotknęła w zależności od przyjętych wskaźników ubóstwa i niedostatku od kilku do kilkudziesięciu milionów osób.
- **Niewielki spadek ubóstwa i niedostatku w latach 2006-2008.**
- Jednak nadal w 2008 r. standardu minimum socjalnego nie osiągało:
- **ponad 16 milionów obywateli**, w tym **2,1 mln osób egzystowało w skrajnym ubóstwie, 4 mln osób nie osiągało dochodów na poziomie ustawowego minimum dochodów, 4,3 mln pobierało zasiłki rodzinne.**

Uwarunkowania niskich dochodów rodzin

- Duża skala rodzin o niskich dochodach to w zdecydowanej przewadze wynik uwarunkowań makrostrukturalnych a nie jednostkowych deficytów:
- przestarzała struktura społeczno-zawodowa odziedziczona z okresu Polski Ludowej,
- niski kapitał ludzki,
- skrajnie selektywna, resortowa, słabo zarządzana polityka rodzinna (niewystarczające transfery finansowe i niedorozwój usług społecznych dla rodziny).

Kim są rodziny o niskich dochodach? 1.

- 1. Rodziny osób zatrudnionych na nisko płatnych podrzędnych stanowiskach pracy zarówno w rodzinach małodziejnych jednym żywicielem jak i z obojgiem pracujących i dziećmi w wieku przedszkolnym i szkolnym;
- 2. Gospodarstwa domowe niedobrowolnie realizujące strategię „raz praca, raz zasiłek”, funkcjonujące na obrzeżach rynku pracy bez gwarancji stabilnego zatrudnienia (praca w niepełnym wymiarze, zatrudnienie nieetatowe, staż) pozostające na marginesie procesów społeczno-gospodarczych, osuwające się w wykluczenie;
- 3. Rodziny małodziejne nie posiadające dochodów niezbędnych, lecz przekraczające poziom dochodów uprawniający do publicznej pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych, w tym rodziny z osobą niepełnosprawną.

Kim są rodziny o niskich dochodach? 2.

- **Rodziny o wysokim ryzyku socjalnym ze względu na niepełność, wielodzietność, niepełnosprawność, przewlekłą chorobę:**
- W okresie transformacji wzrosła zarówno sama liczba rodzin tej grupy, jak nastąpiło pogorszenie warunków ich funkcjonowania (bezrobocie, pogorszenie dostępności do świadczeń pieniężnych, rzeczowych i usług).
- Jak wskazują dane Diagnozy 2007 dochody prawie 48% rodzin niepełnych i ponad 42% rodzin wielodzietnych nie pozwalają tym gospodarstwom na zaspokojenie podstawowych potrzeb ich rodzin.

Kim są rodziny o niskich dochodach? 3.

- **Rodziny dysfunkcjonalne społecznie i ekonomicznie**, które cechuje kumulacja negatywnych cech położenia ekonomicznego i społecznego (utrzymywanie się ze źródeł głównie niezarobkowych, skrajna niewydolność wychowawcza, dewiacje społeczne). Te rodziny istniały także przed transformacją, ale po 1989 r. zwiększyła się ich liczba i skumulowały nierozwiązywane przez lata problemy.

Specyfika rodzin o niskich dochodach

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

**Polska polityka rodzinna
na rzecz rodzin o niskich
dochodach. Jaka jest, jaka
powinna być ?**

Polityka rodzinna po 1989 r.

- Zasady nowej polityki rodzinnej:
- podmiotowość rodziny,
- aktywność zarobkowa rodzin (prymat pracy zarobkowej nad świadczeniami),
- pomocniczość i decentralizacja oraz pluralizacja usług społecznych.
- **W praktyce oznacza to przypisanie rodzinie głównej odpowiedzialności za własny byt i kształtowanie perspektyw życiowych swoich członków.**

Polityka zabezpieczenia społecznego wobec rodzin o niskich dochodach

- **Zasiłki rodzinne i publiczna pomoc społeczna** stanowią kluczowe instrumenty monetarnej antymarginalizacyjnej polityki rodzinnej.
- Zasiłki rodzinne mają na celu wyrównywanie dochodów rodzinnych, w szczególności zapewnienia niezbędnych warunków bytowych dzieciom.

Prawo do zasiłku rodzinnego

- Zasiłek ten przysługuje w przypadku, w którym dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 504 zł lub 583 zł, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne. Wysokość zasiłku zależy od wieku dziecka. Od 2006 r. do października 2009 r. zasiłek rodzinny wynosił 48 zł na każde dziecko do 5 lat, 64 zł na dziecko od 5 do 18 lat i 68 zł na osobę od 18 do 24 lat.
- **Widać „gołym okiem”, że system zasiłków rodzinnych jest adresowany do rodzin o najniższych dochodach.**

Prawo do zasiłku rodzinnego

- Należy zwrócić uwagę, że prawie 79% rodzin korzystających z zasiłku rodzinnego stanowiły rodziny z jednym lub dwojgiem dzieci (42% stanowiły rodziny z 1 dzieckiem, 37% z 2 dziećmi). **Wskazuje to, że niskie dochody są udziałem typowej rodziny małej z jednym lub dwojgiem dzieci na utrzymaniu.**

Coraz bardziej selektywne prawa do zasiłku rodzinnego

- W latach 2006-2008 spadek o:
- 7 % liczby rodzin,
- 8,8 % liczby rodzin wielodzietnych korzystających z zasiłków rodzinnych
- 4,8% liczby dodatków finansowych przyznawanych dzieciom i młodzieży uczącym się poza miejscem zamieszkania.
- **Wniosek: zamrożenie progów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych na bardzo niskim poziomie powoduje wypadanie nawet bardzo ubogich rodzin z systemu ochrony socjalnej.**
- Niewaloryzowanie progów dochodowych uprawniających do zasiłków rodzinnych spowodowało, że prawo dostępu do systemu publicznej pomocy finansowej utraciły rodziny, których dochody nadal nie zapewniają elementarnego poziomu życia nawet przy obojgu pracujących rodzicach.

Reorientacja polityki zabezpieczenia społecznego

- W raporcie Polska 2030 przyznaje się, że tradycyjne instrumenty polityki społecznej są „ <...> zbyt mało efektywne, aby mogły zasadniczo zmniejszać ryzyko wykluczenia społecznego poszczególnych osób czy grup społecznych”.
- Wskazuje się na:
- potrzebę optymalizacji systemu świadczeń społecznych i zwiększenie jego oddziaływania na najuboższe gospodarstwa domowe z dziećmi na utrzymaniu,
- zwiększanie zatrudnialności 50+

Reorientacja polityki zabezpieczenia społecznego

- „<...> zwiększenie kwot wsparcia dla rodzin najuboższych”
- **Słuszny postulat poprawy warunków bytu rodzin poprzez zwiększenie możliwości zatrudnienia musi być powiązany ze zwiększaniem płac osób najmniej zarabiających (making work pay).**
- **Konieczność zwiększenia wysokości zasiłków rodzinnych.** Ich symboliczny wzrost od listopada 2009 r. z 48 zł do 68 zł na dziecko do 5 roku życia, z 64 zł do 91 zł. na dziecko od 5 do 18 lat oraz z 68 zł. do 98 zł. na dzieci od 18 do 24 lat nie zmniejszy skali problemu ubóstwa.
- **Konieczność zmiany ustawowych terminów weryfikacji świadczeń rodzinnych (obecnie raz na trzy lata) oraz podniesienia progów dochodowych,** umożliwiającą objęcie świadczeniem rodzinnym gospodarstw pozostających dzisiaj powyżej poziomu ustawowego minimum dochodów/ubóstwa.

Rola świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w realizacji prawa rodzin do niezbędnego standardu życia

- Pomoc społeczna realizuje prawo obywateli do ochrony socjalnej zarówno w przypadku braku uprawnień do świadczeń ubezpieczeniowych jak i jako ich uzupełnienie (MOP Zalecenie nr 67 z 1944 r. o zabezpieczeniu dochodów i Konwencja nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego, Rada Europy (Europejska Karta Społeczna z 1961 r. i 1966 r. , Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. i 1990 r.).

Coraz bardziej selektywne prawo do publicznej pomocy społecznej

- Ustawa z 1990r. zróżnicowała prawa do pomocy społecznej na obligatoryjne i fakultatywne i taki podział utrzymano w obowiązującej ustawie o pomocy społecznej z 2004r.
- Indywidualizacja pomocy społecznej i brak jednoznacznego określenia prawa do publicznej pomocy społecznej prowadzi do jej uznaniowości, a w rezultacie osłabia koncepcję uniwersalnych praw socjalnych.
- **Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje wyłącznie tym osobom, których dochody są poniżej kryterium dochodowego (ustawowego minimum dochodów). Od 1 października 2006 r. dla osoby samotnie gospodarującej obowiązuje kryterium 477 zł. miesięcznie oraz 351 zł. dla osoby w rodzinie.**
- W lipcu 2009 r. rząd przesunął na kolejne 3 lata weryfikację kryteriów dochodowych i kwot transferów społecznych z pomocy społecznej z powodu trudnej sytuacji budżetowej i pozostawił je na poziomie sprzed 3 lat.

Polityka świadczeń rzeczowych i usług społecznych wobec rodzin o niskich dochodach

- Ośrodki pomocy społecznej muszą efektywnie łączyć wsparcie finansowe z pracą socjalną i poradnictwem specjalistycznym.

W praktyce...

- Sytuacja rodzin w kryzysie nie jest przedmiotem całościowej diagnozy społecznej ze strony instytucji pomocy społecznej lub innych instytucji zobowiązanych do pomocy rodzinie w realizacji jej funkcji wychowawczych. Nie sporządza się diagnozy sytuacji rodziny, która mogłaby stanowić podstawę opracowania całościowego programu pracy socjalnej z rodziną.
- Z reguły potrzeby rodzin z problemami rozpatrywane są ad hoc, dominują interwencje doraźne, jedynie w celu złagodzenia problemu (Józefina Hryniewicz).

W praktyce...

- Wychowawcy prowadzący programy dla młodzieży niedostosowanej na warszawskiej Pradze i Wrzecionie zwracają uwagę, że system środowiskowej profilaktyki młodzieżowej jest zaniedbany i ubogi.
- „Słabości w profilaktyce młodzieżowej to przede wszystkim programy nastawione na pomoc bez dobrej diagnozy środowiska i problemu oraz potrzeb i oczekiwań tego środowiska. Inną słabością jest brak dobrze wykwalifikowanej kadry pedagogów profilaktyki do realizacji programów i zbyt mało programów realizowanych w środowisku z dziećmi i młodymi ludźmi”.
- **Praktycy wskazują na dysproporcje w nakładach na zapobieganie wykluczeniu dzieci i młodzieży w rodzinach naturalnych w miejscu zamieszkania, a wsparciem dla placówek opieki zastępczej (tzw. placówek sądowych).**

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

- W rodzinach polskich o niskich dochodach dramatycznie słabną szanse edukacyjne i perspektywy życiowe dzieci. **Ubóstwo i niedostatek, szczególnie na wsi i w małych miastach stanowią dziś w kraju główną barierę w dostępie do edukacji (brak dochodów na kształcenie dzieci i niskie aspiracje edukacyjne dzieci i rodziców w tych rodzinach):** Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska)

Socjalizacja do marginalnej pozycji w społeczeństwie

- Rodzina, szkoła i środowisko rówieśnicze odgrywają zwykle rolę petryfikującą w procesie socjalizacji dzieci z rodzin o niskich dochodach w odtwarzaniu statusu społecznego (Monika Grochalska, 2009).
- Równocześnie podkreśla się rolę edukacji w redystrybucji statusu społecznego i jej „moc” transgresji niskiego pochodzenia społecznego dzieci i młodzieży ze środowisk ekonomicznie i kulturowo osłabionych.

Rola edukacji w transgresji niskiego statusu społecznego dzieci i młodzieży

- Tworzenie polityki równych szans dzieci i młodzieży ze środowisk ekonomicznie i kulturowo słabszych za pomocą konkretnych instrumentów antymarginalizacyjnych (m.in. planowe i przemyślane tworzenie warunków dla rozbudzenia i zaspokojenia indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i młodzieży zarówno w ramach systemu szkolnego jak i programów pozalekcyjnych).

Rola edukacji w transgresji niskiego statusu społecznego dzieci i młodzieży

- Programy profilaktyki, programy wychowawcze w szkołach i projekty prowadzone przez ośrodki pomocy społecznej mające na celu „<...> ograniczenie rozmiaru ryzykownych zachowań dzieci i młodzieży poprzez zapewnienie konstruktywnych, alternatywnych form spędzania czasu wolnego na terenie śródmiejskich szkół”. Istotne znaczenie mają także programy psycho-edukacyjne i wczesna diagnoza deficytów dziecka przez psychologa szkolnego.
- Problem - wiele szkół ma zbyt niskie nakłady na programy profilaktyczne dla dzieci i młodzieży.

Rola edukacji rodziców w transgresji niskiego statusu społecznego dzieci i młodzieży

- Konieczność rozwoju programów ukierunkowanych na zmianę postaw i poprawę kompetencji rodziców niewydolnych w realizacji zadań wychowawczych, w tym grup wczesnego wsparcia dla rodziców, konsultacji wychowawczych oraz terapii małżeńskich i rodzinnych.
- W przypadku rodziców uporczywie niewywiązujących się ze swoich obowiązków wychowawczych udział w treningach umiejętności wychowawczych winien być obowiązkowy na mocy decyzji sądów rodzinnych.
- Wychowawcy z organizacji not for profit pracujący z młodzieżą dotkniętą wykluczeniem społecznym zwracają uwagę na słabość szkolnego systemu wczesnej diagnozy problemów socjalnych uczniów. „Nauczyciele nie są w stanie dostrzec problemu. Zawodzi instytucja pedagoga szkolnego”.

Reorientacja polityki rodzinnej wobec rodzin o niskich dochodach

- System zabezpieczenia społecznego w formie poza ubezpieczeniowych technik zapewnienia dochodów (świadczenia rodzinne, pomoc społeczna) jest połowiczny, zbyt selektywny i nie odgrywa roli wyrównania socjalnego w przypadku, gdy dochody z pracy i/lub ze świadczeń społecznych nie zapewniają niezbędnego dochodu i nie kompensują wydatków związanych z wychowaniem dzieci.
- Pociąga to za sobą wykluczenie edukacyjne, zdrowotne i w sferze kultury, uniemożliwia zarówno zaspokojenie potrzeb materialno-ekonomicznych (właściwe odżywianie, mieszkanie) jak i rozwojowych dzieci i dorosłych i nie pozwala realizować podmiotowych praw społecznych i praw człowieka.

Reorientacja polityki rodzinnej wobec rodzin o niskich dochodach

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

Reorientacja polityki rodzinnej wobec rodzin o niskich dochodach

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

Reorientacja polityki rodzinnej wobec rodzin o niskich dochodach

3. Weryfikacja i przyjęcie w polityce społecznej jednoznacznych definicji ubóstwa i niedostatku oraz wskaźników pomiaru ubóstwa i wykluczenia.

Wielość stosowanych kryteriów pomiaru ubóstwa (minimum egzystencji, ustawowe minimum dochodów, minimum socjalne, relatywna granica ubóstwa, subiektywna granica ubóstwa) dezorientuje opinię publiczną, banalizuje rzeczywisty obraz polskiej biedy i demotywuje do podejmowania działań naprawczych.

Reorientacja polityki rodzinnej wobec rodzin o niskich dochodach

4. Rodziny wymagają także wsparcia ze strony polityki rodzinnej w realizacji funkcji społeczno-psychologicznych. **Konieczny jest zwłaszcza rozwój profilaktyki rodzinnej i antycypowanie problemów społecznych rodzin przez diagnozę potrzeb, trudności i oczekiwań rodziny. Baczna obserwacja (*watchful waiting*) i wyprzedzająca diagnoza** winny stanowić podstawę programów pracy socjalnej z rodziną wymagającą wsparcia.

Reorientacja polityki rodzinnej wobec rodzin o niskich dochodach

5. Niezbędne są zmiany prawne nakładające obowiązek współdziałania publicznych służb społecznych, sądownictwa opiekuńczo-rodzinnego, pedagogów szkolnych, kuratorów oraz służb medycznych i skierowanie do bezpośredniej pracy z rodziną zdecydowanie większej grupy wyspecjalizowanych pracowników socjalnych.

Doniesienia medialne z ostatnich miesięcy zdają się wskazywać na brak takiego współdziałania i bezduszność części specjalistów ustawowo zobowiązanych do wspierania rodzin w kryzysie.

Konkluzje

- Biorąc pod uwagę niekorzystne dla naszego kraju porównania międzynarodowe dotyczące dużej skali ubóstwa oraz dystans dzielący nas do większości państw UE w zakresie skuteczności jego redukcji, należy rekomendować pilne stworzenie krajowego programu polityki rodzinnej (międzyresortowego i międzysektorowego) na rzecz poprawy statusu ekonomiczno-kulturowego rodzin.

Konkluzje

- W tym celu należy zbudować przemyślany system stabilnego wsparcia dochodów rodzin najuboższych poprzez wspomaganie zatrudnienia osób, podniesienie poziomu płac najniższych (**making work pay**) oraz wprowadzenie gwarantowanego minimum dochodów wraz z transferami typu **in work benefits**, a także rozbudowując świadczenia opiekuńcze i edukacyjne.