

<http://dx.doi.org/10.16926/pto.2018.12.08>

Beata MUCHA (<https://orcid.org/0000-0001-5103-5105>)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. A. Silesiusa w Wałbrzychu

Monika MUCHA (<https://orcid.org/000-0002-8525-0345>)

Uniwersytet Wrocławski we Wrocławiu

Instrumenty polityki społecznej wobec młodego i starszego pokolenia w Polsce – porównanie wybranych problemów

Synopsis: W Polsce można dostrzec wyraźne różnice w udzielaniu świadczeń socjalnych różnym pokoleniom, zróżnicowanie to ma wpływ na rosnące ubóstwo i rozwarstwienie społeczne. Prowadzona przez władzę polityka wsparcia w dużym stopniu determinuje jakość życia poszczególnych zbiorowości, prowadząc tym samym do większej aktywności osób młodszych niż starszych. Celem artykułu było porównanie form wsparcia finansowego oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy pomoc ta wpływa na wyższą jakością życia młodych rodziców w wieku 20–35 lat oraz starszego pokolenia w wieku emerytalnym (65–78 lat). Badanie miało charakter pilotażowy. Na podstawie badań przeprowadzonych w marcu 2018 roku na grupie 18 wybranych osób, (w tym: 10 osób młodych i 8 osób starszych) zweryfikowano sposoby pomocy finansowej dla młodego i starszego pokolenia oraz skuteczność i efektywność ich realizacji. W dalszej części pracy dokonano analizy stanu i perspektywy demograficznej omawianych grup oraz zidentyfikowano i porównano wybrane problemy i wyzwania w zakresie udzielania pomocy społecznej.

Wnioski: Pomoc socjalna w Polsce jest kierowana w głównej mierze do osób młodych, zakładających rodziny, co powoduje wyłączenie innych grup społecznych, w tym seniorów, w planowanych strategiach wsparcia społecznego i ekonomicznego. Rozwój polityki społecznej w Polsce powinien być bardziej równomierny.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, młode pokolenie, stare pokolenie, pomoc społeczna.

Wstęp

Pomoc społeczna stanowi trwały element polityki społecznej, który powinien zapewniać jej wewnętrzną równowagę. Celem pomocy społecznej jest doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia się osób. Z pomocy spo-

łecznej korzystają nie tylko osoby starsze i niesamodzielne, ale także osoby młode zakładające rodziny. Formy wsparcia materialnego, w tym finansowego, są różne dla każdej grupy wiekowej. Osoby starsze po ukończeniu 75 roku życia mogą korzystać z różnych dodatków finansowych, natomiast osoby młode spełniające wymagania dochodowe mogą korzystać z wielu świadczeń, m.in. z programu 500+. Celem pomocy finansowej jest zapewnienie godnego życia zarówno osobom starszym, jak i ludziom młodym. Świadczone przez ośrodki pomocy społecznej wsparcie finansowe jest uzależnione przede wszystkim od budżetu, jakim dysponuje. Celem artykułu było porównanie form wsparcia finansowego oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy pomoc ta wpływa na wyższą jakość życia młodych rodziców w wieku 20–35 rokiem życia oraz starszego pokolenia w wieku emerytalnym (65–78 lat).

1. Pomoc społeczna w Polsce

Na mocy art. 2.1. ustawy [11] „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3.1) (por. [11]). Jak stanowi art. 30 Konstytucji RP [6], przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło jego praw i wolności, jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Znaczenie zasady poszanowania godności człowieka wyraźnie zaakcentował Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, że „obowiązek poszanowania ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa” [13, s. 62].

Ośrodkom pomocy społecznej powierzono misję dwojakiego rodzaju: zadania własne, finansowane z dochodów własnych gminy, a obejmujące podstawowe usługi dla najuboższych mieszkańców gminy, oraz zadania zleczone, finansowane z budżetu państwa, związane z udzielaniem osłonowego wsparcia różnym grupom społecznym, identyfikowanym jako „przegraną” transformacji. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi [1, s. 9].

Krytyka polskiego systemu pomocy społecznej jest zasadna z uwagi na jej zbytnią opiekuńczość. Niemniej jednak dostrzega się próby jego przeorientowania, wyrażające się w rozwiązaniach legislacyjnej (m.in. ustawie

o zatrudnieniu socjalnym i o spółdzielniach socjalnych) i w zaprojektowanych przez rząd programach celowych (przede wszystkim w Priorytecie 7. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Efektywne wsparcie i aktywizacja są bez wątpienia jednymi z ważniejszych, jeśli nie najważniejszymi tematami prowadzonego dyskursu o pomocy społecznej i w obrębie systemu pomocy społecznej [5, s. 86].

Obecnie pomoc społeczna stanowi istotny i trwały element polityki społecznej, który powinien zapewniać jej wewnętrzną równowagę. Na przestrzeni ponad 20 lat transformacji ustrojowej wzrasta zakres zadań stawianych instytucjom pomocy społecznej. Zwiększa się ilość spraw oraz ich gatunkowy ciężar i stopień trudności. Tym negatywnym trendom sprzyja m.in. redukcja zatrudnienia i deficyt nowych miejsc pracy, przez co stale rośnie liczba osób oczekujących pomocy. Wśród podopiecznych pomocy społecznej przeważającą grupę stanowią osoby w tzw. wieku produkcyjnym, które z powodu bezrobocia lub zbyt niskich dochodów nie dysponują odpowiednimi środkami na utrzymanie i szukają wsparcia z uwagi na trudności w rozwiązywaniu istotnych problemów socjalno-bytowych.

Świadczone przez ośrodki pomocy społecznej wsparcie finansowe jest uzależnione przede wszystkim od budżetu, jakimi dysponują. Dystrybucja środków przeznaczonych na pomoc społeczną jest problemem, który w środowisku pracowników socjalnych od dawna już wywołuje ożywione reakcje i zwykle krytyczne uwagi. Praktycznie każdego roku jest tak, że już w pierwszych miesiącach występuje znaczny niedobór tych środków w porównaniu do potrzeb [12, s. 71].

Ustawa o pomocy społecznej w sposób jednoznaczny określa, że celem pomocy społecznej „prócz zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych” jest „doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin” [8, s. 207].

2. Przykład pomocy finansowej dla młodych i starszych pokoleń

Program Rodzina 500+ to wsparcie finansowe dla rodziców realizowane od kwietnia 2016 roku. Przyznawane jest na każde drugie i następne dziecko w rodzinie. W przypadku rodzin nieosiągających dochodów wyższych niż 800 zł na osobę, przyznawane jest także na pierwsze dziecko. Rodzice dzieci niepełnosprawnych nie mogą z kolei przekroczyć dochodu 1200 zł netto na osobę.

Z tytułu urodzenia dziecka rodzicom przysługuje jednorazowa zapomoga, zwana becikowym, w wysokości 1000 zł. Mogą ją otrzymać osoby, których dochód w rodzinie na 1 osobę nie przekracza 1922 zł. Zapomoga wypłacana jest od stycznia 2013 roku. Poza kryterium dochodowym warunkiem otrzymania zapomogi jest dokument lekarski potwierdzający pozosta-

wanie matki pod opieką medyczną co najmniej od 10 tygodnia ciąży. Innym świadczeniem jest świadczenie rodzicielskie „kosiniakowe”. Jest to zasiłek wypłacany przez państwo od stycznia 2016 roku. Przeznaczony jest dla osób bezrobotnych, osób bez możliwości otrzymania zasiłku macierzyńskiego, studentów i rolników. Kwota 1000 zł wypłacana jest w przypadku jednego dziecka przez 52 tygodnie, w przypadku dwóch lub więcej dzieci – przez 71 tygodni.

W ramach świadczeń pieniężnych wyróżnić można zasiłki okresowe oraz celowe. Zasiłek okresowy przyznawany jest ze względu na długotrwałą chorobę na czas określony osobie spełniającej kryterium dochodowe. Zasiłki celowe – również uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego – przyznawane są w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej. Zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 153 zł przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji i przysługuje m.in. osobie, która ukończyła 75 lat. Zasiłek nie należy się osobom uprawnionym do dodatku pielęgnacyjnego ani osobom przebywającym w instytucjach zapewniających całodobowe utrzymanie [2, s. 69].

Biorąc pod uwagę realizowaną politykę państwa, charakteryzującą się małą skłonnością do podnoszenia ustawowej granicy ubóstwa, uprawniającej do korzystania z pieniężnych świadczeń pomocy społecznej, należy oczekiwać, że osoby starsze, korzystające z pomocy materialnej, a zwłaszcza finansowej, będą nadal stanowiły mniejszość wśród świadczeniobiorców [10, s. 15].

3. Wyniki badania

Na podstawie danych pochodzących z Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej na Dolnym Śląsku, do 15 września 2017 roku złożono w badanych miastach 156 832 wniosków o świadczenie z programu 500+, natomiast pozytywne decyzje zostało wydanych 51 994. Szczegółowe dane dla wybranych miast Dolnego Śląska prezentuje tab. 1.

Tabela 1. Świadczenie 500+ przyznane w 2017 r. w wybranych miastach na Dolnym Śląsku

Miasto	Liczba złożonych wniosków	Liczba wydanych decyzji
Jelenia Góra	3369	1170
Wałbrzych	4847	2610
Wrocław	29760	8095
Σ	37 976	11 875

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: [14].

Jak wynika z tabeli 1, w wybranych miastach do września 2017 roku złożono 37 977 wniosków, a zostało przyznanych 11 875 decyzji. Oznacza to, że około co trzeci wniosek został przyjęty.

Przykład:

- świadczenie wypłacone w Jeleniej Górze, Wałbrzychu i Wrocławiu:

$$11\,875 \times 500 \text{ zł} = 5\,935\,500 \text{ zł}$$

- świadczenie wypłacone w całym Dolnym Śląsku:

$$51\,994 \times 500 \text{ zł} = 25\,997\,000 \text{ zł}.$$

Rząd zatem wydał do września 2017 roku 5 935 500 zł na program Rodzina 500+ w wybranych miastach, natomiast na całym Dolnym Śląsku przyznano 25 997 000 zł. Udział wybranych miast w stosunku do Dolnego Śląska wynosi 22,83%.

W przypadku pozytywnych decyzji dotyczących jednorazowej zapomogi „becikowej” i świadczenia rodzicielskiego „kosiniakowego” przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Jednorazowe świadczenie przyznane w 2017 r. w wybranych miastach na Dolnym Śląsku

	Jednorazowa zapomoga „becikowe”		Świadczenie rodzicielskie „kosiniakowe”	
	Ilość decyzji	Kwota (tys.)	Ilość decyzji	Kwota (tys.)
Jelenia Góra	480	481 000	1220	1 219 166
Wałbrzych	614	614 000	1358	1 358 230
Wrocław	3706	3 706 000	8671	8 670 196
Σ	4 800	4 801 000	11 249	11 247 592

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [3].

Jak ukazano w tabeli 2, łącznie na jednorazową zapomogę „becikowe” w wybranych miastach przeznaczono 4 804 000 zł, zaś na świadczenia rodzicielskie „kosiniakowe” – 11 247 592 zł.

Wszyscy badani z grona młodych osób otrzymali jednorazową zapomogę „becikowe”. Wśród tej grupy badanych tylko 2 osoby otrzymują świadczenia z programu Rodzina 500+, jeden badany otrzymuje wsparcie na dwoje dzieci, czyli 1000 zł miesięcznie, natomiast druga osoba pobiera świadczenie tylko na jedno dziecko. Inna badana osoba pobiera świadczenie rodzicielskie tzw. kosiniakowe, tj. 1000 zł miesięcznie.

Pomoc finansowa dla osób młodych zakładających rodziny jest szeroka i zróżnicowana. Od wielu lat młodzi rodzice mogą korzystać z zasiłku rodzinnego oraz wielu dodatków mu podlegających. Uwzględniając jednak tylko

wymienione w pracy wsparcie finansowe, osoba, która spełnia wszystkie wymagania dotyczące uzyskiwanego dochodu, po urodzeniu dziecka może na start otrzymać 2500 zł. Wszyscy badani zgodnie stwierdzili, że otrzymywane świadczenia i zapomogi nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb ich dzieci. Jak stwierdzili respondenci, kryteria dochodowe są zdecydowanie nieadekwatne do realnej sytuacji osób ubiegających się o wsparcie finansowe. Mimo to badani uważają, że w przypadku osób, które spełniają wymagania ustawowe i mogą pobierać jednocześnie wszystkie świadczenia, ich kwota jest wystarczająca, aby zapewnić dzieciom właściwe warunki rozwoju. Dzięki temu jakość życia rodziny jest na wyższym poziomie.

Według GUS [7, 24] w miastach ludność w starszym wieku stanowi prawie czwartą część populacji. Na terenach wiejskich mieszka ich zdecydowanie mniej i stanowią niespełna 20% mieszkańców. Tabela 3 prezentuje, jak kształtuje się struktura osób w wieku 65 lat i więcej. Odpowiednie przedziały dobrano w oparciu o dane z publikacji GUS.

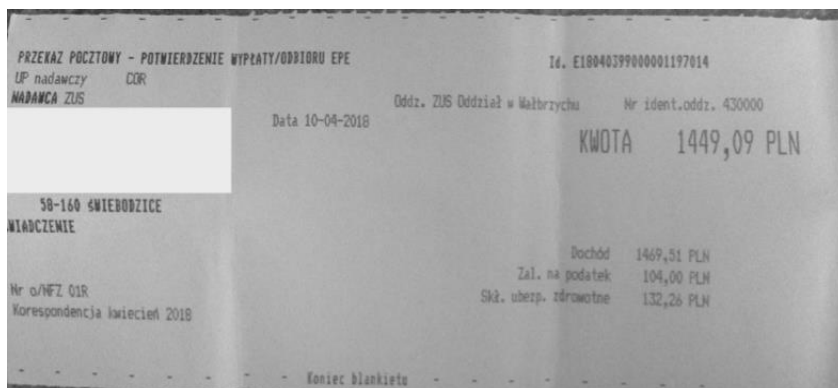
Tabela 3. Ludność w wieku 65 i więcej lat w województwie dolnośląskim w 2017 r. Stan na 30.06.2017 r.

Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	tysiące		
65-69	196365	87547	108818
70-74	100348	42117	76692
75-79	80080	28968	61800
80-84	66394	21100	45294
85 lat i więcej	59364	15185	44180

Źródło: oprac. własne na podstawie: [7, s. 24].

W maju przeprowadzono wywiad z 8 emerytami z woj. dolnośląskiego, w wieku 69–78 lat, w tym 2 osoby miały 78 lat, 2 – 75 lat i 4 osoby – 69 lat, prowadzącymi gospodarstwa jednoosobowe. Wśród nich było 3 mężczyzn i 5 kobiet. Pytania dotyczyły m.in. tego, na co są przeznaczane pieniądze w ciągu miesiąca i na co przeznaczyliby dodatek pielęgnacyjny, gdyby był on wyższy.

Wszystkie badane osoby zgodnie stwierdziły, że ich poziom zdrowia i jakość życia są niskie – w związku z niską emeryturą i dodatkiem pielęgnacyjnym, które nie pozwalają na wyższy poziom życia. Otrzymują emeryturę średnio ok. 1450 zł netto (rysunek 1). Jest to kwota wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym po 75 roku życia, którą otrzymują 4 osoby. Dodatek ten co roku ulega podwyższeniu. Zmiana wysokości ma miejsce 1 marca każdego roku. W 2017 roku dodatek wynosił 209,59 zł; 2 osoby nie otrzymują takiego dodatku.



Rys. 1. Odcinek emerytury

Źródło: materiały własne.

Odejmując od kwoty emerytury netto dodatek pielęgnacyjny, otrzymujemy: $1449,09 \text{ zł} - 209,59 \text{ zł} = 1239,50 \text{ zł}$ (emerytura netto). Większość z tej kwoty zostaje przeznaczona na codzienne życie (zakup artykułów pierwszej potrzeby, jak: chleb, tłuszcz, drób, owoce, itp.). Trzy osoby, z powodu dolegliwości chorobowych, dużą część emerytury przeznaczają na wykupienie leków (oczywiście nie wszystkich, tylko tych, które są tańsze). Leki, które są za darmo, niestety nie obejmują ich dolegliwości, a za dodatek pielęgnacyjny nie są w stanie wykupić wszystkich przeznaczonych dla nich leków.

Przykład:

- pomoc udzielna osobom młodym z tytułu posiadania np. 1 dziecka (program 500+):

$$12 \text{ m-cy} \times 500 \text{ zł} = 6000 \text{ zł (w skali roku)}$$

- pomoc osobom starszym (dodatek pielęgnacyjny)

$$12 \text{ m-cy} \times 209,59 \text{ zł} = 2515,08 \text{ zł (w skali roku)}$$

Różnica: $6000 \text{ zł} - 2515,08 \text{ zł} = 3484,92 \text{ zł}$ (w skali roku)

Na pytanie, co by zrobili, gdyby mieli wyższy dodatek, odpowiedzieli, że np. mogliby na własny rachunek pójść na rehabilitację, aby poprawić swoją sprawność fizyczną i społeczną, utraconą wskutek schorzeń lub urazów. Dzięki temu stan ich zdrowia byłby lepszy, a co za tym idzie – poziom jakości życia uległby znacznemu podwyższeniu.

Powyższe analizy prowadzą do stwierdzenia, że pomoc finansowa udzielana młodym rodzicom i starszym osobom wpływa na jakość życia i stan zdrowia. Porównując pomoc, jaką otrzymują młodzi rodzice, z pomocą udzielaną osobom starszym, można określić, że udział pomocy

udzielanej osobom starszym w stosunku do pomocy udzielanej młodym rodzicom w skali roku wynosi 41,9%. Na tej podstawie można konkludować, że nie jest ona równomierna.

Zakończenie

W Polsce występuje wiele form społecznego wsparcia dla osób młodych i starszych w ich miejscu zamieszkania. Różnorodność praktykowanych form wsparcia jest znaczna, lecz skala realizacji tych działań jest niezadowalająca. Jak wykazała analiza, porównując pomoc, jaką otrzymują młodzi rodzice do pomocy udzielanej osobom starszym jest znacznie mniejsza. O ile wsparcie dla młodych otrzymujących świadczenie z programu 500+ pozwala na zmniejszenie ubóstwa rodzin i lepsze sfinansowane wychowanie dziecka, a co za tym idzie lepszą jakość życia to starsze osoby z reguły mogą liczyć tylko na rodzinę. Generalnie skala środowiskowego wsparcia nie jest zadowalająca. Zdecydowana większość osób starszych pozostaje poza jego oddziaływaniem. W porównaniu do pomocy udzielanej osobom młodym zakładającym rodziny, ludzie starsi mogą mieć poczucie bycia gorszym i ignorowanym przez Państwo.

Jak wskazują wyniki badań udział pomocy dla osób młodych posiadających dzieci i osób starszych wynosi prawie 42% w skali roku. Celem artykułu było porównanie form wsparcia finansowego dla starszego i młodego pokolenia oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy pomoc ta wpływa na wyższą jakość życia młodych rodziców i starszego pokolenia.

Na podstawie wyników badania można postawić następujące wnioski: Pomoc socjalna w Polsce jest dedykowana w głównej mierze osobom młodym, zakładającym rodziny. Powoduje to wyłączenie innych grup społecznych, w tym seniorów w planowanych strategiach wsparcia społecznego i ekonomicznego. Jakość życia i zdrowia osób starszych w dużej mierze zależy od czynników ekonomicznych.

Bibliografia

- [1] Błędowski P., Szatur-Jaworska B., Szweda-Lewandowska Z., Kubicki P., *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
- [2] Błędowski P., Maciejasz M., *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce – stan i rekomendacje*, „Nowiny Lekarskie” 2013, 82, 1, s. 61–69.
- [3] Dane pochodzące z Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej w Jeleniej Górze, Wałbrzychu, Wrocławiu i Legnicy w dniu 28.05.2018 r.

- [4] Gierańczyk W., *Sytuacja osób młodych w Polsce na tle państwa europejskich*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, 10(665), s. 33–53.
- [5] Kazimierczak T., *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej*, [w:] *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, red. M. Rymusza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- [6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- [7] *Ludność. Stan i struktura w przekroju strukturalnym. Stan w dniu 30.06.2017 r.*, GUS, Warszawa 2017.
- [8] Łojko M., *Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania-stare problemy*, [w:] *Polityka społeczna wobec problemu bezpieczeństwa socjalnego w dobie przeobrażeń społeczno-gospodarczych*, red. W. Koczur, A. Rączaszek, „Studia Ekonomiczne”, 179/14, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2014, s. 206–214.
- [9] *Polacy wobec własnej starości*, Komunikat badań CBOS, Warszawa 2012.
- [10] Szweda-Lewandowska B.Z., *Starzenie się i starość – ogólna charakterystyka*, [w:] *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, red. P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 15–16.
- [11] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593).
- [12] Więckowski A., *Świadczenia pieniężne – pomoc czy utrudnienie w skutecznym prowadzeniu pracy socjalnej*, „Praca Socjalna” 1997, nr 1.
- [13] Wyrok z 7 maja 2001r. K19/00 i z 4 kwietnia 2001 K11/00, Informacja o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 r.
- [14] <https://www.duw.pl/pl/biuro-prasowe/aktualnosci/13584,Rzadowy-program-quotRodzina-500-plusquot-na-Dolnym-Slasku.html> [dostęp: 4.05.2018].

Social policy instruments to the young and the old generation in Poland – compare selected problems

Summary: In Poland, there are clear differences in the provision of social benefits to different generations. This has an impact on growing poverty and social stratification. The support policy carried out by the authorities largely determines the quality of life of individual communities. It leads to greater activity of younger than older people. The aim of the article was to assess the relationship between the forms of support used in social policy, and the state of health and quality of life of the young generation between 20–35 years of age and the older generation at retirement age (65–78 years). The study was pilot. Based on the research conducted in March 2018 on a group of randomly selected people, the methods of financial aid for the young and old generation as well

as the effectiveness and efficiency of their implementation were verified. In the further part of the work an analysis of the demographic status and perspective of the discussed groups was made. Selected problems and challenges in the field of providing social assistance were identified and compared. **Conclusions:** Social assistance in Poland is dedicated mainly to young people, who set up families, which results in the exclusion of other social groups, including seniors, in planned social and economic support strategies. The development of social policy in Poland should be more even.

Keywords: social policy, social assistance, the young generation, the old generation.