

Małgorzata Łatuszyńska, Shivan Fate

Polityka walki z ubóstwem na poziomie unijnym i krajowym

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/1, 51-63

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-04

Małgorzata Łatuszyńska*

Uniwersytet Szczeciński

Shivan Fate**

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

POLITYKA WALKI Z UBÓSTWEM NA POZIOMIE UNIJNYM I KRAJOWYM

Streszczenie

Artykuł dotyczy zjawiska ubóstwa, które nieodłącznie towarzyszy życiu społecznemu oraz gospodarstwu w Polsce i na świecie. Celem tekstu jest analiza strategicznych dokumentów, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, stanowiących o kształcie polityki walki z ubóstwem. Dodatkowo dokonano przeglądu podstawowych instrumentów wykorzystywanych w zwalczaniu tego zjawiska w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, ubóstwo, przeciwdziałanie ubóstwu

Wprowadzenie

Badanie ubóstwa ma ponad stuletnią historię, a pierwsze polskie analizy tego zjawiska miały miejsce w latach dwudziestych XIX wieku (Panek, 2008, s. 1). Ubó-

* E-mail: mlat@wneiz.pl

** E-mail: sfate@wzp.pl

stwo nie ma jednoznacznej definicji, zazwyczaj określane jest jako zjawisko społeczne, polegające na braku środków materialnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych jednostki lub rodziny (ROPS, 2013, s. 7). Pojęcie ubóstwa w naukach społecznych przeszło znaczącą ewolucję – od zjawiska *stricte* ekonomicznego do wielowymiarowego fenomenu obejmującego różnorodne sfery życia społecznego. Początkowo o ubóstwie mawiano przede wszystkim jako o sytuacji, w której uzyskiwane dochody nie pozwalały jednostkom na osiągnięcie określonego poziomu życia. Ujęcie pieniężne ubóstwa, zapoczątkowane przez Bootha i Rowntree’go, było popularne na przełomie XIX i XX wieku. Z czasem jednak w literaturze przedmiotu zaczęto definiować ubóstwo jako okoliczność niezaspokojenia podstawowych potrzeb takich, jak jedzenie czy miejsce zamieszkania, wynikającą z niedysponowania wystarczającymi zasobami. To ujęcie funkcjonuje do dziś w ekonomii rozwoju (Bukowski, Magda, 2013, s. 14).

Zjawisko ubóstwa dotyczy dużej liczby osób w Unii Europejskiej (UE) i Polsce. Na podstawie danych dostępnych w Europejskim Urzędzie Statystycznym (Eurostat), liczba osób zagrożonych ubóstwem w UE w 2014 roku wyniosła 17,2% (tj. ponad 85 mln), natomiast w Polsce 17% (tj. 6,4 mln osób). Z badania budżetów gospodarstw domowych przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że w 2014 roku w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) żyło ok. 2,8 mln osób, natomiast liczbę osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa, określanej przez minimum socjalne, szacuje się na ok. 4,6 mln (GUS, 2015, s. 1–2)¹.

W związku z dużą wagą tego problemu (wzmocnioną przyznaniem w 2015 r. Nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych szkockiemu badaczowi, Angusowi Deatonowi, za analizę konsumpcji, ubóstwa i dobrobytu), przeciwdziałanie ubóstwu jest bardzo ważnym elementem polityki społecznej na wszystkich szczeblach – międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Celem artykułu jest analiza strategicznych dokumentów, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, stanowiących o kształcie polityki walki z ubóstwem. Dodatkowo dokonano przeglądu podstawowych instrumentów wykorzystywanych w zwalczaniu tego zjawiska w Polsce.

¹ Minimum egzystencji określa dolną granicę ubóstwa i jest wyznaczone przez koszyk dóbr, niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i sprawności psychofizycznej, natomiast minimum socjalne wyznacza warunki, które umożliwiają zaspokajanie potrzeb na poziomie minimalnym i jest traktowane jako górna granica ubóstwa (Panek, 2014, s. 205).

1. Problem walki z ubóstwem w świetle międzynarodowych i krajowych dokumentów

Ograniczenie ubóstwa to jeden z głównych celów *Strategii Europa 2020* (KE, 2010), a podstawowym instrumentem jego osiągnięcia jest polityka spójności realizowana m.in. przez *Regionalny Program Operacyjny* (PFE, 2014) czy *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* (MiR, 2015). Do *Strategii Europa 2020* nawiązują również inne programy w ramach obszaru dotyczącego walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, są to: *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* (KE, 2011) oraz *Europejski program walki z ubóstwem* (KE, 2010). Ten ostatni jest odpowiedzią na konieczność większej koordynacji polityki społecznej i określa pięć obszarów działania (Kryszak, 2013, s. 464–465), którymi są:

- mobilizacja wszystkich dziedzin polityki (polityka edukacyjna, polityka zdrowotna),
- nadzór nad funduszami unijnymi pod kątem ich przyczyniania się do realizacji celu włączenia społecznego,
- promocja innowacji w polityce społecznej (promocja partnerstwa w ramach polityki społecznej i innowacji),
- koordynacja polityk krajów członkowskich.

Ubóstwo jest zjawiskiem występującym nie tylko w obszarze polityki spójności, ale także na obszarach wiejskich i dlatego na jego poziom mogą mieć też wpływ działania realizowane w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (MRiRW, 2014).

Polityka na rzecz walki z ubóstwem w ramach zharmonizowanej polskiej polityki rozwoju kraju została określona w wielu dokumentach odnoszących się do *Strategii Europa 2020*. Dokumentami strategicznymi obowiązującymi w Polsce są: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności* (MAiC, 2013), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (MR, 2011) oraz *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (MRR, 2012), z którą związane są następujące dokumenty:

- *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego* (MPiPS, 2013), pełniąca, z punktu widzenia realizacji priorytetu walki z ubóstwem, wiodącą rolę,
- *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* (MRR, 2010),

- *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego* (MKiDN, 2013),
- *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa* (MRiRW, 2012).

Na powyższych dokumentach się oparty został *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji* (KPPUiWS), obowiązujący w Polsce od 2014 roku i łączący priorytety związane z problematyką walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Głównym jego celem jest trwale zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej (MRPIPS, 2014).

W tabeli 1 zestawiono główne priorytety oraz związane z nimi kierunki interwencji publicznej (działania) zdefiniowane w KPPUiWS. Ich realizacja przyczyni się do spełnienia celu głównego KPPUiWS, a tym samym realizacji celów strategicznych – sformułowanych w różnych dokumentach krajowych i europejskich – w zakresie ograniczenia ryzyka przerywania aktywności zawodowej, ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz dziedziczenia ubóstwa w dłuższej perspektywie czasowej.

Kończąc przegląd dokumentów wiążących się z problematyką przeciwdziałania ubóstwu, należy wspomnieć, że tworzone są również dokumenty niższej rangi. Przykładowo, w zakresie integracji społeczności romskiej powstał dokument pod nazwą *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020* (MAiC, 2014), natomiast w przypadku polityki senioralnej funkcjonuje dokument: *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* (MPiPS, 2014).

Tabela 1. Priorytety oraz działania w ramach KPPUIWS

Priorytet	Działanie 1	Działanie 2	Działanie 3	Działanie 4	Działanie 5	Działanie 6
I Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży	Zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego jako jedna z form pomocy dla rodzin, dzieci i młodzieży	Rozwój usług edukacyjnych i opiekuńczych dla dzieci	Wsparcie działań z zakresu profilaktyki wykluczenia społecznego prowadzonych na rzecz rodziny	Wsparcie rodzin w kryzysie	Poszerzenie zakresu wsparcia w systemie świadczeń finansowych dla rodzin	Wsparcie kobiet i mężczyzn w powrocie na rynek pracy po przerwaniu związanej z wychowaniem dziecka lub opieką nad osobą zależną
II Zapewnienie spójności działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych na rzecz dzieci i młodzieży	Zwzmacnienie funkcji społecznej i wczesno-interywencyjnej szkoły w koordynacji z rozwojem różnych usług profilaktycznych i socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży, realizowanych poza szkołą	Unowocześnianie systemu kształcenia młodzieży przez zorientowanie na kształcenie kompetencji kluczowych: kreatywności, przedsiębiorczości oraz kooperacji	Doskonalenie modelu kształcenia zawodowego oraz promocja kształcenia zawodowego w powiązaniu z rynkiem pracy	Wdrożenie kompleksowego systemu pierwszego zatrudnienia młodzieży, opartego o zintegrowane działania instytucji edukacyjnych, rynku pracy i integracji społecznej		
III Aktywna integracja w społeczności lokalnej	Zwiększenie uczestnictwa w życiu publicznym i zawodowym jednostek i rodzin zagrożonych marginalizowaniem społecznym przez system aktywnej integracji	Budowa aktywnych, zdolnych do społecznego i ekonomicznego rozwoju społeczności lokalnych	Rozwój społecznych usług użyteczności publicznej, zwłaszcza usług środowiskowych realizowanych przez podmioty sektora ekonomii społecznej, łączących aktywizację zawodową z budowaniem spójnego systemu usług społecznych,	Poprawa systemu włączenia osób niepełnosprawnych do życia społecznego i zawodowego	Poprawa dostępności do świadczeń zdrowotnych	Działania na rzecz włączenia społecznego migrantów
IV Bezpieczeństwo i aktywność osób starszych	Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów	Stworzenie nowego systemu opieki nad osobami niepełnosprawnymi i w podeszłym wieku	Zwiększenie dostępności i poprawa jakości opieki zdrowotnej oraz rehabilitacji medycznej dla osób starszych	Rozwój środowiskowych form pomocy i samopomocy seniorów. Rozwój aktywności i wolontariatu seniorów		
V Zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności	Rozwój mieszkalnictwa i budownictwa społecznego	Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utraci mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności	Diagnozowanie problemu wykluczenia mieszkaniowego	Rozwiązywanie problemu bezdomności		
VI Zarządzanie i zmiany strukturalne systemu integracji społecznej	Uporządkowanie systemu programowania polityki społecznej	Zmiana systemu pomocy społecznej w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli	Poprawa dostępności do pomocy udzielanej przez publiczne służby zatrudnienia dla osób zainteresowanych poprawą swojej sytuacji na rynku pracy oraz dla pracodawców	Jakość pracy społecznej, usług społecznych, instytucji rynku zatrudnienia (zatrudnienie, kształcenie, doskonalenie zawodowe, superwizja, standardy usług)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRPIPS (2014).

2. Polityka walki z ubóstwem w Polsce

Wyżej wymienione unijne i polskie dokumenty strategiczne, przede zaś wszystkim KPPUiWS, nie powodują skutków finansowych, nie stanowią też podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki finansowe. Wskazują jedynie priorytety i kierunki działań, jakie winny być przedsięwzięte w celu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Finansowanie konkretnych działań odbywa się za pomocą środków finansowych, zaplanowanych do wydatkowania w różnych programach krajowych i regionalnych w zakresie polityki społecznej, polityki rodzinnej, zdrowia i budownictwa socjalnego – wskazano je w tabeli 2 w kontekście poszczególnych priorytetów i działań zarysowanych w KPPUiWS. Wynika z niej, że największy wpływ na realizację działań w ramach priorytetów KPPUiWS mają: *Regionalny Program Operacyjny* (PFE, 2014), *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój* (MR, 2016), *Fundusz Pracy* (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności* (MPiPS, 2015) oraz *Program wsparcia budownictwa socjalnego z funduszu dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego* (BGK, 2016). Należy jednak zaznaczyć, że znaczną część kosztów realizacji działań pokrywana jest z budżetu państwa przez różne resorty oraz jednostki samorządu terytorialnego. Warto ponadto wspomnieć, że w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, w *Umowie Partnerstwa* (MR, 2015), dla celu tematycznego *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją* zaplanowano 6 777 376 013 euro, w tym na *Regionalny Program Operacyjny* 4 914 269 871 euro, a na *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój* 290 880 015 euro.

W Polsce, oprócz wspomnianych wyżej instrumentów, w celu ograniczenia poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego stosuje się rozwiązania systemowe działające od wielu lat i wdrożone w ramach różnych ustaw. Przedstawiono je w tabeli 3, dokonując próby wskazania powiązań z poszczególnymi priorytetami i działaniami KPPUiWS. Występowanie oraz siłę powiązania ilustruje znak (+). Im więcej plusów, tym silniej rozwiązania zapisane w ustawach wpisują się w priorytety KPPUiWS. Z tabeli wynika, że największy wpływ na poziom realizacji KPPUiWS mogą mieć ustawy: o pomocy społecznej, o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy oraz o zatrudnieniu socjalnym.

Tabela 2. Źródło finansowania odpowiednich działań w ramach priorytetów KRPUIWS

Priorytet	1 działanie	2 działanie	3 działanie	4 działanie	5 działanie	6 działanie
I	Program Operacyjny Pomoc z wyłączenia Budżet Agencji Rynku Rolnego	Budżet Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Budżety JST na poziomie gminy Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Regionalne Programy Operacyjne	Regionalne Programy Operacyjne Edukacja Rozwój, Priorytet Inwestycyjny	Minister do spraw rodziny Budżety JST	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne
II	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Ludzki Grant Komisji Europejskiej <i>Euroguidance</i>	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Program Operacyjny Kapitał Ludzki		
III	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	NiFZ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko Program Operacyjny Polska Cyfrowa Regionalne Programy Operacyjne	Budżet Europejskiego Funduszu Migracji i Azylu
IV	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Bank Gospodarstwa Krajowego Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Budżety wojewodów	NiFZ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Regionalne Programy Operacyjne	Rządowy Program Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020		
V	Program wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat (BGK) Regionalne Programy Operacyjne	Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności Program wsparcia budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat (BGK) Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Główny Urząd Statystyczny Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności Program wsparcia budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat (BGK) Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój		
VI	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Fundusz Pracy	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój		

Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS (2014).

Tabela 3. Priorytety KPPUiWS a wybrane ustawy

Ustawa	Priorytet					
	I	II	III	IV	V	VI
o pomocy społecznej	++	+	+++	++	+	++
o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	+	++	+	+	-	+
o świadczeniach rodzinnych	-	-	+	-	-	-
o systemie oświaty	+	+++	-	-	-	-
o podatku dochodowym od osób fizycznych	+	-	-	-	-	-
o ustanowieniu programu wieloletniego <i>Pomoc państwa w zakresie dożywiania</i>	+	-	-	-	-	-
o dodatkach mieszkaniowych	-	-	-	-	++	-
o zatrudnieniu socjalnym	-	-	+++	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.

3. Charakterystyka wybranych instrumentów walki z ubóstwem w Polsce

Jednym z istotnych wyznaczników ubóstwa jest poziom dochodów gospodarstwa domowego, na który w sposób znaczący może wpłynąć polityka państwa, głównie poprzez skalę progresywności systemu podatkowego oraz udzielaną w postaci świadczeń uzależnionych od wysokości dochodów gospodarstw pomoc.

Poniżej zostaną pokrótce scharakteryzowane najważniejsze elementy polityki państwa, które można traktować jako podstawowe instrumenty wspomagające walkę z ubóstwem w Polsce. Są to świadczenia pieniężne oraz obciążenia podatkowe. Do podstawowych świadczeń pieniężnych zaliczamy cały system świadczeń rodzinnych i m.in. dodatki mieszkaniowe. Po stronie obciążeń podatkowych można zaś wymienić rozwiązania redukujące wysokość płaconego podatku dochodowego oraz skalę progresji podatkowej (Bukowski, Magda, 2013, s. 157).

Świadczenia rodzinne, zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, są kierowane przede wszystkim do rodzin mających na utrzymaniu dzieci i są to: zasiłki rodzinne z dodatkami, świadczenia opiekuńcze oraz zapomoga z tytułu urodzenia dziecka. Starać się mogą o nie rodziny spełniające odpowiednie kryterium docho-

dowe. W 2014 roku wydatki budżetu państwa na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych wyniosły ogółem ok. 7 562,5 mln zł (o 6,9% mniej niż w 2013 r.), a ich przeciętna wysokość w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę zasiłku rodzinnego – 294,87 zł.

Dodatki mieszkaniowe, zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych, skierowane są do osób, które nie są w stanie utrzymywać mieszkania (dotyczy przykładowo opłaty za czynsz, wodę i ogrzewanie). Dodatek jest przyznawany, gdy dochód na osobę nie przekracza 125% kwoty najniższej emerytury na dany rok w gospodarstwie wieloosobowym i 175% w gospodarstwie jednoosobowym (ROPS, 2015). W 2014 roku wypłacono 4,7 mln dodatków mieszkaniowych o łącznej wysokości ok. 971 mln zł (GUS, 2015c).

Kolejnym ważnym narzędziem walki z ubóstwem jest progresja podatkowa. W Polsce, zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, obowiązują dwie stawki podatkowe: 18% i 32%. Niżej opodatkowane są osoby zarabiające mniej niż 85 528 zł rocznie. Nie bez znaczenia pozostaje też ulga podatkowa na dzieci (Bukowski, Magda, 2013, s. 156–162).

Oprócz wspomnianych powyżej rozwiązań, polski system prawny daje możliwość wsparcia w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania części składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego lub przeniesienia tego obowiązku na podmioty administracji państwowej (ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych). Funkcjonuje również zasiłek dla bezrobotnych, jako transfer o charakterze ubezpieczeniowym (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucje rynku pracy), którego przyznanie nie jest bezpośrednio związane z sytuacją materialną osoby bezrobotnej. Podobnie jest w przypadku innych świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczeń społecznych (np. renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia przedemerytalne (ustawa o świadczeniach przedemerytalnych)). Jednak zasięg i wysokość tych świadczeń także ma wpływ na zakres ubóstwa, a system świadczeń ubezpieczeniowych częściowo odciąża pewne elementy systemu świadczeń służące pomocy najuboższym.

Warto na koniec wspomnieć, że w ostatnim czasie weszła w życie ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci – tzw. program 500 Plus, który ma przede wszystkim na celu poprawę sytuacji demograficznej w Polsce, nie mniej jednak może też mieć pozytywny wpływ na poziom ubóstwa wśród rodzin z dziećmi.

Podsumowanie

Przeciwdziałanie ubóstwu jest podejmowane przez organy administracyjne na różnych szczeblach. Powstało wiele dokumentów i aktów prawnych, które wspomagają walkę z ubóstwem, dają podstawy do formułowania działań oraz wskazują ich kierunki. Niestety, wykorzystywane w walce z ubóstwem instrumenty nie zawsze prowadzą do osiągnięcia oczekiwanego skutku. Przykładowo, powszechnie wiadomo, że podnoszenie wysokości świadczeń rodzinnych ma negatywny wpływ na motywację do pracy, a wyniki badań wskazują, że zatrudnienie ma ogromną rolę w zapobieganiu ubóstwu (Blundell, 2001).

Należy też pamiętać, że polityka walki z ubóstwem musi mieć charakter długofalowy. Dlatego przed zastosowaniem konkretnych instrumentów powinna być dokonywana ewaluacja spodziewanych efektów. Najczęściej w tym celu stosuje się takie metody, jak: badania ankietowe, analiza dokumentacji, wywiady indywidualne czy panele eksperckie. Trudno jednak za pomocą tych metod uzyskać informacje na temat wymiernych skutków realizacji określonych działań. Sytuację komplikuje dodatkowo złożoność problemu, jakim jest zjawisko ubóstwa. Zarówno przyczyny jego powstawania, jak i skutki występowania, są ze sobą powiązane i tworzą sieć zależności – często nieliniowych, o charakterze sprzężeń zwrotnych. Ponadto skutki podejmowanych działań widoczne są dopiero po upływie stosunkowo długiego czasu. Istnieje zatem potrzeba opracowania takiego narzędzia wspomagającego ewaluację *ex ante*, które poradzi sobie ze złożonością tego zjawiska w ujęciu dynamicznym. Zdaniem autorów, narzędziem takim mógłby być komputerowy model symulacyjny.

Literatura

- Bukowski, M., Magda, I. (2013). *Zatrudnienie w Polsce – ubóstwo a praca*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Blundell, R. (2001). Welfare reform for low income workers. *Oxford Economic Papers*, 53, 189–214.
- GUS (2015). *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2015a). *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

- GUS (2015c). *Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Kryszak, Ł. (2013). Efektywność polityki społecznej i jej wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną w wybranych krajach EU. *Roczniki ekonomiczne Kujawsko-Pomorska Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 6, 464–479.
- Panek, T. (2008). *Ubóstwo i nierówności: Dylematy pomiaru.* Warszawa: Instytut Statystyki i Demografii SGH.
- ROPS (2013). *Ubóstwo a zasobność – perspektywa poznawcza życia dzieci objętych rocznym obowiązkiem przygotowania przedszkolnego z terenu województwa podkarpackiego* Rzeszów: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- BGK (2016). *Program wsparcia budownictwa socjalnego z funduszu dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego.* Warszawa: Bank Gospodarki Krajowej.
- KE (2010). *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* Komisja Europejska.
- KE (2010). *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej.* Komisja Europejska.
- KE (2011). *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia.* Komisja Europejska.
- MAiC (2013). *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030” – Trzecia fala nowoczesności.* Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MKiDN (2013). *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020.* Warszawa: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
- MAiC (2014). *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020.* Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MAiC (2014). *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020.* Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MiR (2015). *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013.* Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- MPiPS (2013). *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2014). *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2014). *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2015). *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

- MR (2015). *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- MR (2016). *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- MRiRW (2012). *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2012–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRiRW (2014). *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRR (2010). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR (2011). *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Panek T. (2014). *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE.
- PFE (2014). *Programy Regionalne*. Portal Funduszy Europejskich.
- ROPS (2015). *Ocena zasobów pomocy społecznej za rok 2014*. Szczecin: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. (Dz. U. 2012 r., poz. 361 t.j. ze zm.).
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2015 r. poz. 2156, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 t.j. ze zm.).
- Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. (Dz. U. 2013 r., poz. 966 tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2011 r., 43.225, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. (Dz. U. 2015 r., poz. 114 tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. (Dz. U. 2015 r., poz. 163 tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucje rynku pracy (Dz.U. 2015 r., poz. 149, t.j. ze zm.).
- Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. 2013 r., poz. 170, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie żywienia” (Dz.U. 2005r. poz. 2259, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 17 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. (Dz. U. 2016 r., poz. 195).

POLICY AGAINST POVERTY AT EUROPEAN AND NATIONAL LEVEL

Abstract

The article concerns the phenomenon of poverty, which is inherent to social and economic life in Poland and in the world. This article aims to analyze strategic documents, both international and domestic, which shape policy to combat poverty. In addition, an overview of the main instruments used in the fight against this phenomenon in Poland is shown.

Translated by Małgorzata Łatuszyńska

Keywords: social policy, poverty, instruments to combat poverty

Kod JEL: I3