

**Anna Zachorowska-Mazurkiewicz**

## **Odzyskać obywatelstwo.**

### **Makroekonomiczna analiza sytuacji kobiet w Polsce**

#### **Wprowadzenie**

Życie społeczne i gospodarcze uwarunkowane jest istnieniem szeregu instytucji, które definiują relacje międzyludzkie. Instytucją można nazwać regularne, modelowe zachowania się ludzi w społeczeństwie oraz idee i wartości łączące się z tymi zwyczajami. Jest wiele definicji instytucji, określa się je jako: reguły i sposoby postępowania, które są oczywiste dla każdego ze względu na częstotliwość ich wykorzystania; działania kolektywne, które kontrolują działania indywidualne; szeroko rozpowszechnione, zestandaryzowane zwyczaje społeczne; sposoby myślenia i zachowania umiejscowione w zwyczajach grupy lub obyczajach ludzi (Neale 1993). Instytucje są „upłciowione”, co oznacza, że instytucjonalne struktury organizowane są w oparciu o relacje płci (gender). Relacje płci (gender) stanowią konstytutywny element relacji społecznych opartych na postrzeganych różnicach między płciami, a jednocześnie są podstawowym sposobem oznaczenia relacji władzy (Scott 2009).

Większość instytucji mających istotne znaczenie dla ludzi, takich jak prawo, państwo, czy rynek, ukształtowana była z perspektywy mężczyzn, a nieobecność w nich kobiet, jest cechą, która instytucje te definiuje. Wyjątek stanowiła rodzina, w której kobiety odgrywały centralną, choć podporządkowaną rolę (Acker 2010). To historyczne przywiązanie kobiety do gospodarstwa domowego ukonstytuowało podział pracy w społeczeństwie, gdzie praca wykonywana w domu na rzecz rodziny postrzegana jest jako poślednia względem pracy wykonywanej odpłatnie na rynku, bądź też w ogóle nie jest definiowana jako praca (Charkiewicz, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009, Zachorowska-Mazurkiewicz 2010, Peterson 1994).

Jednocześnie współcześnie w głównym nurcie teorii społecznych, lecz również w praktyce, w wytycznych politycznych, podkreśla się znaczenie pracy wykonywanej na rynku pracy nie tylko dla poszczególnych osób, lecz również dla społeczeństwa i gospodarki. Szczególnie podkreśla się znaczenie aktywności zawodowej kobiet, tym samym promując model uniwersalnego żywiciela rodziny, w którym osoby dorosłe obojga płci zaangażowane są w rynek pracy, a praca na rzecz gospodarstwa domowego wykonywana jest w czasie wolnym

często kosztem odpoczynku (zob. McDowell 2010). Promocja zatrudnienia nie powinna pomijać negatywnych zjawisk związanych ze współczesnym rynkiem pracy, takich jak bezrobocie, szczególnie dotkliwie dotyczące kobiet, jak i narastająca tymczasowość zatrudnienia – brak stabilizacji. Dodatkowo wciąż nie udało się doprowadzić do sytuacji, w której posiadanie pracy zabezpieczałoby przez ubóstwem, a więc w Polsce wciąż występuje zjawisko pracujących ubogich.

Praca opiekuńcza wykonywana nieodpłatnie na rzecz gospodarstwa domowego, odpłatnie na formalnym, jak i nieformalnym rynku, przypisywana jest kobietom. Obowiązki opiekuńcze wymagają nakładu czasu i pieniędzy, przyczyniając się do pogorszenia sytuacji życiowej opiekunów, czasami wręcz spychając ich w ubóstwo. Badania sytuacji ludzi ubogich w Polsce często koncentrują się na grupach najbardziej dotkniętych biedą – dzieciach i młodzieży oraz ludziach starszych (a więc osób potrzebujących opieki). Niemniej ubóstwo dzieci i młodzieży jest związane z sytuacją materialną matek, a więc młodych kobiet, co jest wymiarem często przez badaczy i komentatorów życia społecznego pomijanym. Przeprowadzone przez Think Tank Feministyczny badania dotyczą właśnie tej grupy społecznej - kobiet pomiędzy 20 a 40 rokiem życia, które znajdują się w wieku zarówno produkcyjnym (a więc mogą uczestniczyć w rynku pracy), jak i reprodukcyjnym (a więc mogą być matkami). Połączenie tych dwóch ról, szczególnie w przypadku kobiet ubogich, może okazać się trudne, jeżeli nie niewykonalne, ze względu na brak instytucjonalnych form opieki nad dziećmi i wsparcia ze strony państwa. Kobiety obarczone jednocześnie obowiązkami opieki i zapewniania środków materialnych na przetrwanie rodziny, nie mogą w pełni korzystać ze swoich praw obywatelskich. Celem poniższego raportu jest analiza sytuacji młodych kobiet w Polsce z punktu widzenia możliwości uczestnictwa w rynku pracy w sposób zapewniający godne życie rodziny, zabezpieczenia instytucjonalnego opieki oraz pomocy państwa skierowanej do ubogich kobiet.

### **Młode kobiety – próba łączenia pracy zarobkowej i opieki**

Nierówność pomiędzy kobietami i mężczyznami jest wynikiem rozwinięcia norm związanych z obowiązkami rodzinnymi, które są silnie zróżnicowane ze względu na płeć. Pomimo tego, iż normy te są uwzględniają również klasę, miejsce zamieszkania, czy poziom wykształcenia, to zawsze bycie kobietą łączy się z obowiązkiem opieki nad innymi. Takie powiązanie kobiet z opieką ma istotne konsekwencje ekonomiczne, które przyczynia się do nierówności tak wewnątrz gospodarstwa domowego, jak i na rynku pracy (Badgett, Folbre 1999). Obowiązki związane z opieką nad dziećmi i starszymi członkami rodziny (najczęściej rodzicami) wciąż pozostają najważniejszą zmienną wpływającą na aktywność zawodową kobiet i wymiar czasu ich pracy (Gardiner 1997, Lynch *et al.* 2009; Himmelweit 1995, 2005, Sztanderska, Grotkowska 2009, Charkiewicz, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009). Można stwierdzić, że obowiązki opieki powodują, iż ludzie stają się ubożsi, z powodu ograniczenia czasu, który

można wykorzystać na aktywność ekonomiczną, w szczególności na pracę na formalnym rynku pracy (Himmelweit 2005, p. 16).

Brak analiz dotyczących działalności w ramach tzw. gospodarki opiekuńczej wynika z tradycji ekonomii głównego nurtu (ale i marksistowskiej), w której istnieje podział na pracę produkcyjną (wykonywaną na podstawie stosunku pracy) i nieprodukcyjną (wykonywaną na rzecz gospodarstwa domowego lub rolniczego). Ogromny zakres czynności wykonywanych przez kobiety w gospodarstwie domowym traktowany jest jako „naturalny” - wynikający z ich ról macierzyńskich i rodzinnych. Określa się je na ogół jako obowiązki, a nie jako pracę na rzecz gospodarstwa domowego. Dlatego też istnieje różnica związana z wynagradzaniem tych dwóch typów prac, praca produkcyjna jest wykonywana odpłatnie, podczas gdy pracę na rzecz gospodarstwa domowego najczęściej wykonuje się nieodpłatnie (Peterson, Lewis 1999; Charkiewicz, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009). Produkcja jest uprzywilejowana względem reprodukcji. Wynik pracy mężczyzn, czyli produkty wytworzone w celach wymiany, jest ważniejszy niż produkt wytworzony na cele reprodukcji, czyli wynik pracy kobiet. Biznes i przemysł postrzegane są jako źródła bogactwa i dobrobytu społeczeństwa, zaś prace opiekuńcze jako czynności drugorzędne, które jedynie pochłaniają wytworzone w procesie produkcji dobra (Acker 2010).

Czynności wykonywane w sferze prywatnej, które przyczyniają się do niekorzystnego położenia kobiet, takie jak długie godziny spędzone na obowiązkach domowych<sup>1</sup>, nierówny podział dochodu gospodarstwa domowego, czy niemożność wpłynięcia na decyzje dotyczące wydatków gospodarstwa domowego, nie stanowią przedmiotu analiz ekonomicznych (Woolley 1993, s. 493). Rynek pracy nie jest polem gry, gdzie wszyscy uczestnicy mają równe szanse. Kobiety uczestniczą w niej obciążone bagażem obowiązków domowych. Nierówny podział prac domowych już od dłuższego czasu rozpoznawany jest jako przyczyna gorszej pozycji kobiet na rynku pracy (Humphries 1998, s. 223). Dodatkowo zasady panujące na rynku pracy, czy podstawy polityki społecznej państwa opierają się o założenie podziału obowiązków pomiędzy płcie (relacje płci). Wielogodzinne obciążenie pracowników w miejscu pracy, wymaganie ich coraz większej dyspozycyjności, wymaganie podjęcia zatrudnienia w miejscach wymagających wielogodzinnych dojazdów, lub pracy na zmiany wskazuje, iż zakłada się brak obciążeń opieką.

Od współczesnych kobiet, tak w Polsce, jak i prawie na całym świecie (zob. McDowell 2001) oczekuje się zaangażowania w pracę na formalnym rynku, ale również wykonywania dotychczasowych obowiązków w gospodarstwie domowym. Oznacza to ogromne obciążenie kobiet pracą formalną i nieformalną. Pomimo inicjatyw, aby włączyć nieodpłatną pracę do modeli ekonomicznych, czy głównych miar, nie udało się jeszcze tego dokonać (Strassmann 1999, s. 366). Nieodpłatna praca jest często prezentowana jako naturalny obowiązek kobiet, a

---

<sup>1</sup> Występuje zjawisko podwójnego obciążenia pracą kobiet – na rynku pracy, a następnie pracą na rzecz gospodarstwa domowego (Hewitson 2003, Folbre, Nelson 2000, Titkow, Duch-Krzysztofek, Budrowska 2003).

nie wynik działania reguł definiujących relacje płci w społeczeństwie lub czynność, której wykonanie pozwala na dostarczenie usług zaspakajających potrzeby ludzkie, czy wreszcie jako wkład kobiet w dochód narodowy. Ta 'nieproduktywna' praca może być jednak przedstawiona w formie pieniężnej (dla Polski wyliczeń dokonała Mikuta 2000), wykazując jej wartość rynkową (choć takie podejście wzbudza liczne kontrowersje – MacDonald 1995, Himmelweit 1995, 2005). Praca wykonywana w domu, jak i usługi wytworzone na użytek własny gospodarstw domowych nie są uwidaczniane w rachunkach narodowych, takich jak produkt krajowy brutto.

W feministycznej krytyce ekonomii nieodpłatna praca na rzecz gospodarstwa domowego, czy społeczności lokalnej jest ujmowana jako praca reprodukcyjna czy opiekuńcza, czyli praca poświęcana na podtrzymanie i odtworzenie życia ludzi i społeczeństwa. Z uwagi na tradycyjny podział czasu, pracy i ról społecznych według płci tę pracę wykonują w przeważającej większości kobiety. Feministyczne ekonomistki podkreślają, iż nie tylko kwestia waloryzacji bezpłatnej pracy i jakości życia kobiet jest istotna, ale ważne jest także podkreślanie ścisłych związków między rynkiem (gdzie organizowana jest produkcja dóbr i usług oraz reprodukcja kapitału) a gospodarstwami domowymi (gdzie odbywa się konsumpcja, jak i odtwarzana jest reprodukcja społeczna oraz podtrzymywana jest zdolność ludzi do pracy) (Charkiewicz, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009). Rynek nie może bowiem funkcjonować bez reprodukcyjnej, opiekuńczej pracy kobiet. Od kobiet wykonujących tą pracę często wymaga się uczestnictwa w rynku pracy, na takich samych warunkach, na jakich uczestniczą w nim osoby nie obciążone obowiązkami opiekuńczymi. Aby takie połączenie pracy opiekuńczej i formalnej było możliwe niezbędna staje się pomoc państwa, które jest w stanie dostarczyć środków, jak i rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających godzenie ról produkcyjnych i reprodukcyjnych.

### **Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce**

Analizę możliwości uczestnictwa w życiu społecznym warto rozpocząć od rynku pracy, ze względu na znaczenie pracy i dochodu pieniężnego we współczesnym świecie. W gospodarce polskiej pod koniec 2010 roku pracujących w gospodarce narodowej było ogółem 16 075 tys. osób, z czego mniejszość 44,98% (7 231 tys.) stanowiły kobiety. (GUS 2011a, s. 47). W przypadku wielkości ogólnych jest to znaczny wzrost w porównaniu z rokiem 2005, kiedy to pracowało 12 890 670 pracujących ogółem, z czego 45,86% (5 912 150) stanowiły kobiety<sup>2</sup>. W przypadku pracujących kobiet liczba bezwzględna większych się, lecz ich udział w ogóle pracujących uległ niewielkiemu obniżeniu. 31 grudnia 2008 roku zatrudnionych w gospodarce narodowej było ogółem 10 201 521 osób, z czego mniejszość 47,83% (4 879 349) stanowiły kobiety. Kobiety stanowią większość zatrudnionych w sektorze publicznym, a mniejszość w sektorze prywatnym. W tym pierwszym sektorze pracowało 3 294 985 osób ogółem, z czego ponad 60% (1 998 229) to kobiety, a w sektorze prywatnym 6 906 536

<sup>2</sup> GUS 2008a, tabela 1, strona 21.

ogółem, w tym 2 881 120 kobiet. Zdecydowana większość zatrudnionych to osoby pracujące w pełnym wymiarze godzin 7 866 127, z czego 3 745 263 to zatrudnione w takim wymiarze to kobiety.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że Polacy należą do czołówki Europy jeśli chodzi o długość czasu pracy według danych Eurostatu (NZZ 2010, s. 44). Najkrócej w Europie pracuje się w Holandii (30,8 godzin w tygodniu), a najdłużej w Grecji (42 godziny). Polska należy do czołówki krajów europejskich w tym względzie z tygodniowym czasem pracy osiagającym prawie 41 godzin, przy średniej dla Europy 37,7 godzin czasu pracy. Dane podawane przez Sztanderską, Grotkowską (2009, s. 63) wskazują, iż jeszcze większego zaangażowania czasowego wymaga praca na własny rachunek. 44% osób prowadzących własną działalność gospodarczą w miastach pracowało ponad 50 godzin tygodniowo. Długość czasu potrzebnego do wykonywania pracy ma niezwykle istotne znaczenie dla kobiet, które dodatkowo wykonują czasochłonną pracę opiekuńczą. Ograniczenie czasu, który kobiety mogą przeznaczać na aktywność zawodową, stanowi więc jedną z zasadniczych przeszkód podejmowania przez nie pracy na własny rachunek. Z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej wiąże się również znaczne ryzyko, na które młode kobiety, często dodatkowo sprawujące opiekę nad osobami zależnymi, nie mogą sobie pozwolić. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze nie jest bowiem w Polsce popularne. W ten sposób zatrudnionych jest jedynie 651 561 osób, z czego większość (393 312) stanowiły kobiety (GUS 2009a)<sup>3</sup>. Nie jest też podejmowane z przyczyn konieczności wykonywania pracy opiekuńczej (tabela 1).

Tabela 1

**Przyczyny wykonywania pracy zawodowej w niepełnym wymiarze czasu pracy (w latach 1997, 2007)**

Przyczyny	Mężczyźni		Kobiety	
	1997	2007	1997	2007
Kształcenie, szkolenie	8,1	20,0	2,4	7,6
Choroba, niepełnosprawność	Na	14,0	Na	7,0
Brak pracy w pełnym wymiarze	8,1	17,5	9,8	23,7
W związku z działalnością zakłady pracy	5,2	Na	2,4	Na
Praca w takim wymiarze odpowiada danej osobie	22,1	36,6	22,6	35,7
Przyczyny osobiste, rodzinne	18,4	0,0	23,2	11,1

Źródło: Sztanderska, U., Grotkowska, G. (2009), *Rynek pracy kobiet w Polsce w latach 1992-2007*, [W:]I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa, 68.

Współczesny rynek pracy charakteryzuje się większą niestabilnością i zmiennością, niż rynek, który rozwijał się w Europie po II wojnie światowej w czasach budowy państwa dobrobytu. Zmiany te często opisywane są jako wzrost elastyczności rynku pracy (przykładowo w raporcie Polska 2030). W 2009 roku wzrosła liczba zawartych umów na czas określony i

<sup>3</sup> Informacje zaczerpnięte z GUS 2008a, tabela 1 (15), s. 120 oraz 2 (16), s. 126.

wynosi 27,1% wszystkich umów o pracę. Jest to najwyższa liczba w Europie (NSZZ 2010, s. 19). Udział tej formy zatrudnienia zwiększył się wśród kobiet z 2,4% w 1992 roku do 14,6% w 2002 i aż do 27,7% w 2003 roku (w przypadku mężczyzn wartości te wynoszą odpowiednio 3,3%, 16,4% oraz 28,6%. Według Sztanderskiej i Grotkowskiej (2009, s. 69) jedną z przyczyn takiego rozwoju sytuacji na rynku pracy jest zainteresowanie pracodawców obniżką kosztów zatrudnienia. Koszty te są bowiem niższe dla pracujących na czas określony. Do wzrostu zatrudnienia w formie umów na czas określony przyczyniły się zmiany prawne oraz recesja gospodarcza, która przez kilka lat utrzymywała rynek pracy w głębokiej nierównowadze i spowodowała, iż zamienił się w rynek pracodawców. Umowy o pracę na czas określony obejmują najczęściej osoby ze skrajnych grup wiekowych, do których należą również młode kobiety. W badaniu absolwentów wykazano, iż w latach 1998-2006 prawie 59% kobiet - absolwentek (oraz 52% mężczyzn – absolwentów) pracowała na podstawie takiej umowy (Wincencik 2007, za: Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 69). W Polsce również zdecydowanie więcej pracy przypada na „szarą strefę”. W Europie w ciągu roku pracuje się w niej około 199 godzin, a w Polsce 359 (Eurobarometer survey on undeclared work In the EU, 2007, za: NSZZ 2010, s. 30).

Tabela 2

**Pracujący ubodzy w wybranych krajach (pełny etat) (w %)**

Kraj	Procent osób ubogich wśród pełnoetatowych pracowników
Czechy	3
Irlandia	5
Węgry	5
Słowacja	5
Bułgaria	6
Wielka Brytania	6
Litwa	8
Hiszpania	10
Łotwa	10
Portugalia	10
Polska	11
Grecja	14
Rumunia	14

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 22 (dane Eurostat).

Między styczniem 2009 a styczniem 2010 o około 3% spadło realne wynagrodzenie w przedsiębiorstwach. Było to wynikiem inflacji wynoszącej 3,5% oraz nieznacznego (0,5%) wzrostu wynagrodzeń nominalnych w tym okresie. Wynagrodzenie minimalne w Polsce jest jednym z najniższych w Europie i w 2011 roku wyniosło ono 1 386 PLN. Niższe wynagrodzenie występowało jedynie w Bułgarii, Rumunii oraz Łotwie (NSZZ 2010, s. 22).



Biorąc pod uwagę, iż kobiety przeważają w grupie otrzymującej wynagrodzenie minimalne oraz ze względu, że zajmują niższe stanowiska, to problem pracy za wynagrodzenie nie pozwalające godnie żyć głównie dotyczy kobiet.

Podjęcie pracy w Polsce, nawet w pełnym wymiarze godzin, nie gwarantuje życia na poziomie powyżej granicy ubóstwa<sup>4</sup>. Tabela 2 prezentuje dane dotyczące procentu osób ubogich wśród pełnoetatowych pracowników w wybranych krajach w Europie. W 2009 roku wynagrodzenie minimalne w Polsce stanowiło 41,1% wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce narodowej (brutto). Stosunek ten był najwyższy w 1995 roku i wynosił 41,2%. Najniższy był w 2007 roku i wyniósł 34,8%. W przypadku relacji wartości netto w roku 2007 wynosiła ona 37,2% a w 2009 roku 42,8% (NSZZ 2010, s. 23). Polski rynek wynagrodzeń charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem branżowym. Najniższe wynagrodzenie otrzymują pracownicy handlu 3 038,13 PLN, a najwyższe pośrednicy finansowi – 5 525,35 PLN (NSZZ 2010, s. 26). Różnie również różnica między najniższym i najwyższym otrzymywanym wynagrodzeniem. W 1993 roku różnica ta wyniosła 493%, a w 2008 już 794% (NSZZ 2010, s. 27). 43,6% Polaków zarabiała poniżej 75% wynagrodzenia przeciętnego brutto w gospodarce narodowej. Udział ten rósł do 65,4% w przypadku osób zarabiających poniżej wynagrodzenia przeciętnego (tabela 3) (NSZZ 2010, s.27).

Tabela 3

**Rozkład wynagrodzeń pracowników zatrudnionych według krotności przeciętnego wynagrodzenia w październiku 2008 roku**

Procent płacy przeciętnej	Udział pracowników
Poniżej 50%	18,5
50-75%	25,1
75-100%	21,8
100-125%	13,9
125-150%	7,6
150-175%	4,4
175-200%	2,5
200-225%	1,6
225-250%	1,1
Ponad 250%	3,5

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 28.

Obserwując rozkład wynagrodzeń podkreślić należy, że znacznie więcej kobiet (21%) niż mężczyzn (16,2%) otrzymuje najniższe wynagrodzenie. W populacji mężczyzn 60,3% otrzymywało wynagrodzenie niższe niż przeciętne, podczas gdy w populacji kobiet było to 70,6% (NSZZ 2010, s. 28). Jednocześnie warto zaznaczyć, iż kobiety były grupą lepiej wykształconą niż mężczyźni. Prawie 77,3% kobiet na rynku pracy posiada wykształcenie

<sup>4</sup> Więcej na temat ubóstwa w punkcie kolejnym poświęconym gospodarstwu domowemu.

średnie lub wyższe, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla mężczyzn to jedynie 56,1% (NSZZ 2010, s. 29)

Tabela 4

#### Różnice między przeciętnymi wynagrodzeniami kobiet i mężczyzn w Polsce

Rok	Wartość w PLN	Procent
2004	421,2	19,6
2006	518,0	21,7
2008	664,4	23,0

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 29 (na podstawie GUS).

W przypadku danych dotyczących różnic w wynagrodzeniu należy pamiętać, iż zróżnicowanie to uzależnione jest również od innych czynników niż sama płeć. Wpływ na wysokość zarobków ma również wykształcenie, wykonywany zawód, stanowisko. Tak więc dodatkowo występuje znaczne zróżnicowanie pomiędzy kobietami, jak i pomiędzy mężczyznami. Z rynkiem pracy nieodzownie wiąże się zjawisko bezrobocia. Wśród osób bezrobotnych większość stanowią kobiety (tabela 6). Bezrobocie rejestrowane najwyższą wartość osiągnęło w 2000 roku, kiedy to ponad 3 miliony osób pozostawało bez pracy, w tym 51,47% stanowiły kobiety. Od momentu wejścia Polski w struktury europejskie (2004 rok) bezrobocie systematycznie maleje, by osiągnąć wartość najniższą w 2008 roku – 1 473 800 osób, z czego 56,55% (833 400) to kobiety. W 2009 roku bezrobocie zaczęło ponownie wzrastać, co jest wynikiem ogólnoswiatowego kryzysu. Udział kobiet w ogóle bezrobotnych waha się od poziomu 51% (w 2003 i 2009), do 58% w 2007 roku.

Tabela 5

#### Bezrobotni zarejestrowani w tys. (stan na grudzień)

Rok	Bezrobotni ogółem	Kobiety	Stopa bezrobocia
1995	2628,8	1448,6	14,9
2000	2702,6	1491,6	15,1
2003	3175,7	1634,7	20,0
2004	2999,6	1568,5	19,0
2005	2773,0	1486,4	17,6
2007	1746,6	1017,3	11,2
2008	1473,8	833,4	9,5
2009	1892,7	966,4	11,9

Źródło: GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa. Tabela 2, s. 30.

Pomimo wzrostu PKB o 1,7% bezrobocie w Polsce w 2009 roku wzrosło, co oznacza bez zatrudnieniowy wzrost gospodarczy (*jobless growth*). W roku tym zanotowano najwyższy od 2000 roku napływ do zasobu bezrobotnych (tabela 6). Różnica pomiędzy napływem a odpływem z zasobu bezrobocia była w 2009 roku największa od roku 2000. W Polsce w 2009



roku<sup>5</sup> zlikwidowano 3,5% miejsc pracy. W sektorze przedsiębiorstw od października 2008 do grudnia 2009 zatrudnienie zmniejszyło się o około 2% (NSZZ 2010, s. 18, za: GUS).

Tabela 6

## Przepływy na rynku pracy

2000	2475876	2123005	352871
2001	2476317	2063737	412580
2002	2550186	2448284	101902
2003	2642236	2683520	41284
2004	2684128	2860201	176073
2005	2793181	3019782	226601
	2692351	3155941	463590
	2491242	3054079	662837
	2476583	2749404	272821
	3083757	2664829	418928

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 18 (za Urzędem Pracy).

Tabela 6

## Bezrobotni bez prawa do zasiłku (stan na grudzień)

Rok	Ogółem (w tysiącach)	Udział w bezrobociu ogółem	Kobiety (w tysiącach)	Udział w bezrobociu ogółem (kobiety)
2000	2154,0	80%	1253,8	84%
2003	2697,6	85%	1431,9	87%
2004	2573,8	86%	1385,9	85%
2005	2398,7	86%	1326,5	89%
2007	1495,9	86%	896,5	88%
2008	1202,5	81%	699,7	84%
2009	1512,7	80%	795,6	82%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa. Tabela 3, s. 31 oraz Tabela 2, s. 30.

Osoby bezrobotne w Polsce przez 6 miesięcy mogą pobierać zasiłek, którego wysokość nie zawsze pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb rodziny<sup>6</sup>. Jednak wśród bezrobotnych wyróżnić można osoby, które pozbawione są zasiłku, a więc przychodu pieniężnego. Najwięcej osób pozbawionych było zasiłku w 2003 roku (2 697 600), z czego

<sup>5</sup> Od stycznia 2009 do stycznia 2010

<sup>6</sup> Wysokość zasiłku to 717 PLN w pierwszych 3 miesiącach i 563,70 w pozostałych (MPiPS g).

53% stanowiły kobiety. Od tego roku wartości te ulegają systematycznemu zmniejszeniu, aż do poziomu 1 202 500 (58% kobiet) w 2008 roku. W roku 2009 następuje ponowny przyrost liczby osób pozbawionych prawa do zasiłku, co najprawdopodobniej jest wynikiem kryzysu gospodarczego. Również i w przypadku utraty prawa do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych większość stanowią kobiety. Ich udział waha się od 52% w 2009 do prawie 60% w 2007 roku (tabela 6). Udział bezrobotnych posiadających prawo do zasiłku wśród ogółu bezrobotnych na koniec grudnia w latach 2004, 2005 i 2007 wynosił 14%, a w 2000 i 2009 20%<sup>7</sup>. Wśród bezrobotnych kobiet największy procent prawo do zasiłku posiadało w 2009 - 18%, a najmniej w 2005 – 11%.

Inną istotną kwestią jest możliwość uzyskania pracy przez osoby bezrobotne. Informację tę można uzyskać z danych na temat ilości ofert pracy zgłoszonych do urzędów pracy (tabela 7). Ogółem w roku 2009 zgłoszono do urzędów pracy 460 663 oferty (GUS 2010a, s. 37). Biorąc pod uwagę liczbę osób bezrobotnych w 2009 roku - 1 892 700 - jest to ilość zdecydowanie niewystarczająca, pokrywając jedynie 24,34% bezrobotnych. Warto również porównać liczbę ofert z ilością osób bezrobotnych pozbawionych prawa do zasiłków, czyli 1 512 700, z liczbą ofert pracy dla tych osób (mniej niż 30%). Według raportu NSZZ (2009, s. 18) od stycznia 2009 do stycznia 2010 w przemyśle zlikwidowano 3,5% miejsc pracy.

Tabela 7

**Oferty pracy zgłoszone do urzędów pracy (stan na koniec miesiąca)**

Rok	Miesiąc	Ilość zgłoszonych ofert
2005	Grudzień	17 542
2007	Wrzesień	44 484
	Wrzesień	73 760
2008	Grudzień	30 044
	Wrzesień	44 492
2009	Grudzień	21 251

Źródło: GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa. Tabela 10, s. 37.

Można przyrzeć się bardziej szczegółowo populacji osób bezrobotnych. Jak wykazano wcześniej kobiety stanowią większość wśród bezrobotnych, a w przypadku osób młodych jest to zdecydowana większość. W kategoriach wiekowych do 44 roku życia w niektórych latach kobiety stanowiły ponad 60% wszystkich bezrobotnych w tym wieku. Sytuacja ulega pewnemu wyrównaniu w roku 2009, pomimo wzrostu bezrobocia jego skład według płci ulega wyrównaniu. Największa dysproporcja dotyczy osób w wieku między 25 i 34, a więc w okresie pojawiania się dzieci w rodzinie, co wskazuje na powiązanie między zatrudnieniem a życiem rodzinnym, a więc produkcją i reprodukcją. Sytuacji kobiet nie poprawia również wykształcenie, gdyż pomimo, iż kobiety przeważają wśród osób wykształconych, szczególnie wśród ludzi młodych (w Polsce liczba kobiet z wyższym wykształceniem do 34 roku życia to

<sup>7</sup> Dane na podstawie GUS 2010a, tabela 21, s. 47.

1475 tys. a mężczyzn 950 tys. (GUS 2010f, s. 44), nie przekłada się to na sytuację na rynku pracy.

Tabela 8

**Bezrobotni według grup wiekowych w tys. (na koniec IV kwartału)**

Rok	Ogółem	Do 24 roku życia	25-34 lat	35-44 lat
<b>Ogółem</b>				
2005	2 773,0	626,1	778,5	567,0
2007	1 746,6	332,7	485,1	336,9
2008	1 473,8	304,6	418,7	273,9
2009	1892,7	425,9	547,8	345,4
<b>Kobiety</b>				
2005	1 486,4	335,8	457,6	320,4
2007	1 017,3	200,2	316,4	208,8
2008	833,4	180,3	261,2	165,3
2009	966,4	222,0	307,5	188,4

Źródło: GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa. Tabela 11, s. 38.

Tabela 9

**Bezrobotni według poziomu wykształcenia (w tysiącach, na koniec IV kwartału)**

Rok	Wyższe	Średnie zawodowe	Średnie ogólnokształcące	Zasadnicze zawodowe	Gimnazjalne, pełne i niepełne podstawowe
<b>Ogółem</b>					
2005	152,4	606,7	211,5	903,6	898,8
2007	120,2	386,2	159,0	516,6	564,6
2008	124,8	328,5	150,1	422,1	448,3
2009	178,3	418,4	203,8	547,7	544,4
<b>Kobiety</b>					
2005	100,8	383,1	154,2	421,4	427,0
2007	81,3	257,9	117,7	268,3	292,1
2008	83,1	212,2	107,8	207,3	223,1
2009	115,3	242,7	133,9	233,8	240,7

Źródło: GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa. Tabela 11, s. 38.

Kolejne różnice między bezrobotnymi kobietami i mężczyznami dotyczą czasu przebywania bez pracy (tabela 10). Jest bardzo wyraźna tendencja, że im dłuższy okres przebywania na bezrobociu, tym wyższy udział kobiet. Do okresu 3 miesięcy wśród bezrobotnych przeważają

mężczyźni, a powyżej tego okresu kobiety. W grupie osób bezrobotnych dłużej niż 2 lata kobiety stanowią ponad 60% (w latach 2007 i 2008 66%).

Tabela 10

**Bezrobotni według czasu pozostawania bez pracy (stan na koniec IV kwartału)**

Rok	Ogółem	Poniżej miesiąca	1-3 miesiący	3-6 miesiący	6-12 miesiący	12-24 miesiące	Powyżej 24 miesiący
Ogółem							
2005	2773,0	197,0	410,1	369,3	405,0	429,5	962,1
2007	1746,6	160,6	313,5	244,2	241,1	243,1	544,1
2008	1473,8	183,9	344,8	233,8	210,0	180,7	320,7
2009	1892,7	197,3	452,4	373,9	380,2	243,2	245,7
Kobiety							
2005	1486,4	79,0	187,3	193,0	205,4	228,2	593,6
2007	1017,3	72,0	158,0	139,3	137,0	148,8	362,2
2008	833,4	81,8	175,3	133,9	121,5	109,6	211,3
2009	966,4	81,0	212,7	190,8	188,8	136,6	156,6

Źródło: GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa. Tabela 12, s. 39.

Długość przebywania na bezrobociu bez wątplenia wpływa na uprawnienie do pobierania zasiłku, ale również nie jest bez znaczenia dla osób pragnących podjąć pracę zawodową. Im dłużej osoba bezrobotna pozostaje bez zatrudnienia, tym mniejsze prawdopodobieństwo znalezienia pracy. Dla osób bezrobotnych ponad dwa lata prawdopodobieństwo to jest niewielkie. W okresie od 1993 do 2007 przeciętny czas poszukiwania pracy przez kobiety wyraźnie się wydłużył z 14 do 18,7 miesiący i zmiana ta jest niezależna od zmian koniunkturalnych (Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 82). Dlatego też istnieje zapotrzebowanie na aktywną rolę państwa na rynku pracy, która nie tylko wesprze bezrobotnych, jak i zatrudnionych zagrożonych ubóstwem, ale również weźmie pod uwagę genderowy charakter tych zjawisk. Kobiety, szczególnie zatrudnione w niektórych sekcjach rynku, w większym stopniu zagrożone są długoterminowym bezrobociem, a te pracę posiadające nie mają często gwarancji zarobków na poziomie pozwalającym godnie żyć.

Generalnie można stwierdzić, iż od roku 1990 popyt na pracę był w większym stopniu skierowany do mężczyzn i to pomimo przeciętnie wyższych kwalifikacji kobiet i ich niższych zarobków (Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 70). Tabela poniżej prezentuje formę zaangażowania w rynek pracy kobiet według grup wiekowych.



Tabela 11

**Udziały kobiet w wybranych grupach wiekowych w aktywności na rynku pracy  
(kobiety w określonej grupie = 100)**

Grupy wieku (w latach)	Pracujące	W tym:				bezrobotne	Nieaktywne zawodowo
		Na własny rachunek	Na umowę o pracę		Pomagający członkowie rodziny		
			Na czas określony	Na czas nieokreślony			
<b>Bez dzieci</b>							
20-24	24,35	0,43	12,61	9,57	1,74	19,57	56,09
25-29	70,59	2,94	26,47	37,50	3,68	13,97	15,44
30-34	85,29	5,88	17,65	52,94	8,82	5,88	8,82
35-39	64,71	0	14,71	50,00	0	11,76	23,53
<b>Z co najmniej jednym dzieckiem w wieku do 3 lat</b>							
20-24	31,72	7,32	12,20	9,76	2,44	4,88	63,41
25-29	33,33	5,05	8,08	15,15	5,05	11,11	55,56
30-34	41,68	4,17	4,17	29,17	4,17	9,72	48,61
35-39	60,71	7,14	3,57	46,43	3,57	17,86	21,43
<b>Z co najmniej jednym dzieckiem w wieku 3 lata lub więcej</b>							
20-24	24,25	1,52	16,67	6,06	0	30,30	45,45
25-29	42,23	5,56	15,56	18,89	2,22	28,89	28,89
30-34	64,67	12,00	12,67	36,67	3,33	19,33	16,00
35-39	66,47	8,54	7,32	46,34	4,27	13,41	20,12

Źródło: Sztanderska, U., Grotkowska, G. (2009), Rynek pracy kobiet w Polsce w latach 1992-2007, [W:] Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce, praca zbiorowa pod redakcją Ireny E. Kotowskiej, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa, s. 72.

Trudności w łączeniu pracy z opieką stanowią istotną barierę aktywności zawodowej matek małych dzieci. Opieka jest powodem braku pracy wskazanym przez 44% niepracujących kobiet z dziećmi do 3 lat. Dla niepracujących mężczyzn funkcje opiekuńcze nie stanowią statystycznie istotnego powodu dla niepodejmowania pracy (Kotowska, Sztanderska, Wóycicka 2009, s. 239). Kobiety nieaktywne zawodowo w 40,6% przypadków opiekowały się dziećmi, osobami starszymi lub niepełnosprawnymi z własnego gospodarstwa domowego, a w 5,6% przypadków osobami spoza gospodarstwa (mężczyźni odpowiednio w 26,8% i 5,9% przypadków). Wśród tzw. biernych zawodowo kobiet między 18 a 64 rokiem życia, które jednocześnie nie kształcą się, 32,4% zajmuje się głównie rodziną i domem. Również badania Urszuli Sztanderskiej i Gabrieli Grotkowskiej wykazały, iż duża część z nich uprzednio pracowała, ale przerwała pracę z powodów rodzinnych lub osobistych. Miało to miejsce w przypadku 19,3% biernych zawodowo kobiet, podczas gdy jedynie 2,7% mężczyzn (Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 80). W przypadkach kobiet pracujących opiekę nad małymi dziećmi (do lat sześciu) w blisko 50% sprawują dziadkowie, a czasami inni członkowie rodziny (Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 81).

Jak wynika z powyższych danych w Polsce utrzymuje się nierówny podział obowiązków w gospodarstwach domowych według płci, szczególnie, gdy mieszkają w nich osoby wymagające opieki, zwłaszcza dzieci. Zaangażowanie kobiet w nieodpłatne prace domowe i opiekę nad innymi członkami rodziny prowadzi do zmniejszenia zaangażowania w zajęcia zawodowe, ale łączny czas pracy (odpłatnej i nieodpłatnej) kobiet jest stale większy niż czas pracy mężczyzn. Kobiety w wieku produkcyjnym (między 18 a 64 rokiem życia) przeznaczają na wszystkie obowiązki średnio o 7,5 godziny tygodniowo więcej niż mężczyźni, a w przypadku kobiet młodych (między 25 i 34 rokiem życia) różnica czasu poświęcanego na obowiązki domowe między nimi i mężczyznami wynosi 31,8 godzin tygodniowo. Wiąże się to głównie z opieką nad dziećmi, których obecność w gospodarstwie zwiększa obciążenie kobiet nieodpłatną pracą opiekuńczą. Prowadzi to do powstania dużych różnic w obciążeniu partnerów. W przypadku sprawowania opieki nad osobami starszymi, podział czynności opiekuńczych między kobietami i mężczyznami jest bardziej wyrównany (Kotowska, Sztanderska, Wóycicka 2009, s. 237-238). Różnica obciążenia kobiet i mężczyzn zwiększa się widocznie, gdy osobą wymagającą opieki jest małe dziecko (w wieku od 0 do 2 lat). Wówczas kobiety jedynie nieznacznie redukują czas pracy zawodowej, zwiększając jednocześnie ponad dziesięciokrotnie aktywność opiekuńczą (do średnio niemal 54 godzin tygodniowo) (Kotowska, Sztanderska, Wóycicka 2009, s. 239). Zajmowanie się matek małymi dziećmi, prowadzi do zależności ekonomicznej kobiet. Kobiety dezaktywizujące się z powodu macierzyństwa często tracą własne źródła utrzymania. Pozostają one na utrzymaniu innych osób częściej niż kobiety, które nie sprawują funkcji opiekuńczych. Częściej też ich głównym źródłem utrzymania są świadczenia społeczne. Sytuacja ta dotyczy młodszych kobiet, które opiekują się własnymi dziećmi (Wóycicka 2009, s. 108).

Najczęściej występujący model podziału pracy w rodzinie w Polsce zakłada wzrost aktywności zawodowej mężczyzn wraz z pojawieniem się małych dzieci w rodziny, podczas gdy dla kobiet taka sytuacja najczęściej wiąże się z porzuceniem pracy. Tak się dzieje w przypadku 3/5 kobiet z dziećmi do lat 3 i 1/2 kobiet z dziećmi między 4 a 6 rokiem życia. Drugim najczęściej stosowanym modelem jest podwójne obciążenie pracą kobiet, kiedy to kobiety pracujące zawodowo są w pełni odpowiedzialne za sprawowanie opieki. W rodzinach, w których Polki decydują się na pracę, pomoc w opiece nad dzieckiem opiera się głównie na więzach krewniczych (tabela 12) [Wóycicka 2009, s. 107]. Wydaje się, że głównym czynnikiem, który wpływa na wybór jednego z dwóch modeli podziału obowiązków związanych z pracą i opieką jest dostępność rodzinnych zasobów opieki. Aktywność zawodowa kobiet jest zależna od nieformalnej opieki rodzinnej, ze względu na niski stopień możliwości skorzystania z opieki zinstytucjonalizowanej [Styrc 2007, za: Wóycicka 2009].



Tabela 12

## Formy opieki według osób/instytucji dostarczających usługi opiekuńcze (w %)

Adresaci opieki	Krewniacze		Nierodzinne, nieformalne	Rynek		Państwo
	Gospodarstwo domowe	Spoza gospodarstwa domowego	Osoby niespokrewnione	Odpłatna opieka opiekunki	Prywatna placówka opieki	Żłobki, przedszkola świetlice, kluby seniora, itp.
Dzieci w wieku do lat 14*	62	19	1	2	1	15
Dzieci w wieku do lat 15	60	16	1	2	1	19
Osoby dorosłe wymagające opieki*	83	13	2	1	0	2

\*Na podstawie badania przekrojowego *Aktywność zawodowa, edukacyjna i rodzinna*

Źródło: Wóycicka, Irena, Model opieki w Polsce, [W:] Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce, praca zbiorowa pod redakcją Ireny E. Kotowskiej, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 112.

Gospodarstwa domowe w Polsce rzadziej niż gospodarstwa w innych krajach UE korzystają z niekrewniaczej pomocy zewnętrznej, zarówno w przypadku opieki nad dziećmi, jak i osobami dorosłymi. Łącznie ze wszystkich form niekrewniaczej opieki nad dziećmi korzystało mniej niż 1/5 rodzin z dziećmi poniżej 14 roku życia. W opiece niekrewniaczej dominowały placówki opieki. Jednak odsetek dzieci, które uczęszczają do przedszkoli i żłobków oraz są objęte inną formalną opieką (w tym również formalną opieką domową) jest w Polsce najniższy wśród wszystkich krajów UE, a udział opieki sprawowanej przez płatne opiekunki/opiekunów jest znikomy. Czynniki strukturalne (brak dostępu do opieki sformalizowanej) mają istotny wpływ na kształtowanie się rodzinnego modelu opieki [Wóycicka 2009].

Podsumowując obraz rynku pracy z punktu widzenia młodych kobiet, jest to instytucja zaangażowanie w którą jest z wielu powodów problematyczne. Po pierwsze, w świecie pracy nie ma miejsca na dzieci, a to oznacza również brak miejsca dla matek. Opieka instytucjonalna w Polsce prawie nie istnieje w przypadku ośrodków dla dzieci do lat 3 i jest niewystarczająca dla dzieci do lat 5. Opiekę na rynku również trudno pozyskać, ze względu na niewystarczające dochody, które umożliwiłyby w powszechny dostęp do odpłatnych usług opiekuńczych. Dodatkowo pojawia się kwestia pracy na zmiany (na stanowiskach robotniczych, czy w przypadku pielęgniarek, czego nie uwzględnia większość placówek wczesnej edukacji (w 2009 roku jedynie 12 żłobków w skali całego kraju prowadziło

działalność na dwie zmiany (GUS 2010g, s. 79)). Tak więc pojawienie się dziecka oznacza albo rezygnację z pracy, albo zapewnienie opieki krewniaczej (co również może oznaczać rezygnację z pracy osoby podejmującej opiekę, np. babci). Gdy kwestia opieki zostanie rozwiązana pojawia się kwestia znalezienia pracy, w miarę krótkim czasie, zanim wygaśnie prawo do pobierania zasiłku (gwarantującego dochód). Nie jest to zadanie łatwe biorąc pod uwagę, iż popyt na pracę mężczyzn jest wyższy niż na prace kobiet. Uzyskanie pracy powinno wiązać się z uzyskaniem godnego wynagrodzenia za jej wykonywanie, najlepiej pokrywającego wydatki związane z substytuowaniem opieki. Jak wynika z prezentowanych w tym punkcie danych jest to jednak przywilej niewielu, a z pewnością w znacznie mniejszym stopniu kobiet, które są gorzej wynagradzane za swoją pracę. Sytuacja kobiet na rynku pracy ma ogromny wpływ na sytuację gospodarstw domowych, których charakterystyka przedstawiona została w punkcie kolejnym.

### **Charakterystyka gospodarstw domowych**

Powyższa analiza zaprezentowała sytuację kobiet, szczególnie młodych, na rynku pracy. Doświadczane przez kobiety trudności w zdobyciu pracy, niższe wynagrodzenia, niższy status, przekładają się na jakość życia. W roku 2008 przeciętny miesięczny nominalny dochód rozporządzalny<sup>8</sup> na osobę w gospodarstwach domowych wynosił 1 046 PLN. Dochód ten był realnie wyższy (o 8%) od dochodu rozporządzalnego z 2007 roku, a nastąpił we wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych. Największy wzrost zanotowano w gospodarstwach pracowników (10,3%), następnie emerytów (o 4,7%), pracujących na własny rachunek (o 3,4%), rencistów (1,1%), a najmniejszy w gospodarstwach rolników (o 0,4%) (GUS 2009c, s. 38)<sup>9</sup>. Najwyższy poziom dochodów osiągnęły w 2008 roku gospodarstwa pracujące na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym – o 28% wyższy od dochodu w gospodarstwach ogółem<sup>10</sup>. Dochód wyższy od przeciętnego uzyskały również grupy emerytów (o 4,9%) oraz pracowników (o 0,4%, z tym, że w gospodarstwach domowych pracowników na stanowiskach nierobotniczych dochód był wyższy o 33,2%). W pozostałych grupach rozporządzalny miesięczny dochód na osobę był niższy od przeciętnego dochodu w gospodarstwach ogółem - u rencistów o 23,3% oraz u rolników o 15,1%, dotyczy to również pracowników na stanowiskach robotniczych o 22,0% (tabela 13) (GUS 2009c, s. 37).

---

<sup>8</sup> Dochód rozporządzalny jest to dochód do dyspozycji gospodarstw domowych.

<sup>9</sup> W roku 2009 w grupie rolników nastąpił spadek dochodu o 3,3% (GUS 2010c, s. 39).

<sup>10</sup> Jak wynika z danych prezentowanych w punkcie poprzednim młode kobiety raczej nie angażują się w tego typu działalność.

Tabela 13

**Przeciętny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych na osobę**

Gospodarstwa domowe	Dochód rozporządzalny
Ogółem	1046,83
Pracowników, w tym na stanowiskach:	1050,48
robotniczych	815,69
nierobotniczych	1393,15
Rolników	889,85
Pracujących na własny rachunek	1339,27
Emerytów i rencistów, w tym:	1032,54
emerytów	1097,26
rencistów	803,49

Źródło: GUS 2009c. Budżety gospodarstw domowych w 2008 roku. Warszawa. Tabela 9, s. 83.

W 2008 roku przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20% osób o najwyższych dochodach wynosił 2 171 PLN na osobę i był 6,2 krotnie wyższy od analogicznego dochodu 20% osób uzyskujących najniższe dochody (352 PLN, która to kwota jest niższa od wszystkich granic ubóstwa w Polsce). W analizowanym roku 20% gospodarstw domowych znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej dysponowało około 41,4% dochodów całej badanej zbiorowości (przed rokiem 41,9%), podczas gdy 20% gospodarstw pozostających w najgorszej sytuacji 6,8% (GUS 2009c, s. 38). Różnice dochodowe uzależnione są od wielu czynników, jednym z nich jest miejsce zamieszkania. I tak przeciętna miesięczna wartość dochodu rozporządzalnego na osobę była najwyższa w województwie mazowieckim (około 1336 PLN), a najniższa w podkarpackim (791 PLN, czyli o 24,3% mniej niż średnia krajowa). Różnice istnieją również między mieszkańcami miast i wsi. Dochód rozporządzalny na rodzinę w gospodarstwach wiejskich był o 30% niższy niż w rodzinie miejskiej (836 i 1176 PLN) (GUS 2009c, s. 39). Tereny o względnie wysokich przychodach to duże miasta i ich otoczenie oraz tereny o intensywnej działalności gospodarczej. W pozostałych regionach, o przewadze obszarów wiejskich, przychody uzyskały zdecydowanie niższy poziom. Nieco ponad 15% społeczeństwa mieszka w gminach, w których przeciętne przychody nie przekraczają 75% mediany krajowej, która w 2007 roku wyniosła 14 147 PLN (GUS 2009f, s. 41). W gminach, w których mediana przychodów nie przekracza 75% mediany krajowej udział korzystających z pomocy społecznej w populacji ogółem sięga 15,5%. W gminach najzamożniejszych udział ten jest trzykrotnie niższy (4,7%) (GUS 2009f, s. 42)<sup>11</sup>. Statystyki te nie obejmują udziału osób uprawnionych do otrzymywania pomocy społecznej, lecz z jakichś przyczyn jej nie otrzymujących.

<sup>11</sup> Jeśli chodzi o powiązanie pomiędzy przeciętnymi dochodami mieszkańców gmin a udziałem beneficjentów pomocy społecznej, to im zamożniejsza gmina, tym udział beneficjentów w ogóle jest mniejszy. I tak poza wspomnianymi dwoma skrajnymi przypadkami kolejne to gminy, których mieszkańcy osiągają przeciętnie między 75 a 90% mediany krajowej (12,4), między 90 i 100% (8,3) i między 100 a 110% (6,9) (GUS 2009f, s. 43, wykres 7).

Obciążenie gospodarstw domowych opieką również wpływa na sytuację dochodową, gdyż w najlepszej były małżeństwa bez dzieci, których przeciętny dochód rozporządzalny wynosił 1 471 PLN i był o 40,7% wyższy niż przeciętny. Sytuacja dochodowa gospodarstw domowych była gorsza w przypadku, gdy zamieszkiwały w nich dzieci na utrzymaniu (950 PLN, czyli 9,1% poniżej wartości przeciętnej dla kraju), szczególnie gdy w rodzinie liczba dzieci wynosiła 3 lub więcej (640 PLN, o 38,8% mniej niż średnia dla Polski ogółem). Rodziny samotnych matek lub ojców<sup>12</sup> z dziećmi na utrzymaniu dysponowały przeciętnie około 835 PLN na osobę, czyli o 12,1% mniej niż małżeństwa z dziećmi i 20,1% mniej niż średnia krajowa. W gorszej sytuacji dochodowej niż przeciętna dla Polski były też gospodarstwa domowe z osobami niepełnosprawnymi – 15,2% mniej niż średnia krajowa – 887 PLN (GUS 2009c, s. 39). Tak więc konieczność opieki wiąże się z pogorszeniem sytuacji gospodarstw domowych, co może mieć źródła dwojakiego rodzaju – po pierwsze, pojawiają się problemy w generowaniu dochodu (ze względu na czas poświęcany opiece), po drugie rosną koszty. O ile jednak w zamożnych gospodarstwach domowych kobiety mogą kupić opiekuńczą pracę innych kobiet, w najtrudniejszej sytuacji są kobiety w gospodarstwach robotników, w gospodarstwach rolników i w gospodarstwach rencistów.

Gospodarstwa domowe są więc zróżnicowane pod względem otrzymywanych dochodów. Wskaźnikiem najczęściej wykorzystywanym do prezentacji zróżnicowania dochodów jest współczynnik Giniego. Współczynnik ten przyjmuje wartości pomiędzy 0 a 1, przy czym im bliżej zera tym społeczeństwo charakteryzuje się bardziej równomiernym rozkładem dochodów. Wartości współczynnika dla Polski zaprezentowane zostały w tabeli 14.

Tabela 14

**Współczynnik Giniego dla Polski za lata 2003-2008**

Rok	Współczynnik Giniego
2003	0,343
2004	0,344
2005	0,345
2006	0,340
2007	0,340
2008	0,339
2009	0,336

Źródło: GUS 2009c. Budżety gospodarstw domowych w 2008 roku. Warszawa, s. 229, GUS 2010c. Budżety gospodarstw domowych w 2009 roku. Warszawa, s. 231.

Wartość współczynnika Giniego wskazuje na utrzymywanie się pewnego stałego zróżnicowania dochodów w społeczeństwie polskim, z tym że poczynając od roku 2005 zwiększa się równość między Polakami. Innym wskaźnikiem prezentującym zróżnicowanie dochodów jest współczynnik zróżnicowania decylowego. Przy wyliczaniu tego wskaźnika dzieli się wszystkie gospodarstwa domowe na 10 równych ilościowo grup według uzyskanego

<sup>12</sup> Samotne rodzicielstwo jest w większości doświadczeniem kobiecym (matki).

poziomu dochodu. W Polsce w okresie między rokiem 2005 i 2007 wskaźnik ten wzrósł o 2% (GUS 2009f, s. 39). Łączna kwota przychodów przypadająca na pięć grup decylowych najmniej zarabiających podatników stanowi niespełna 20% kwoty przychodów ogółem, podczas gdy 10% najlepiej zarabiających podatników zadeklarowało przychody stanowiące 35% ogólnej kwoty, a więc dwukrotnie więcej niż przychody z pięciu pierwszych grup razem wziętych (GUS 2009f, s. 40).

W budżetach 20% gospodarstw domowych o najniższych dochodach w 2008 roku wydatki na zaspokojenie podstawowych potrzeb stanowiły łącznie 53,1% ogółu wydatków (w 2009 roku już 55,8%), podczas gdy w 20% o najwyższych dochodach nie sięgnęły połowy wydatków (w 2009 roku w przypadku gospodarstw domowych ogółem wyniosły 34,8%). W roku 2009 obciążenia budżetów rodzinnych wydatkami podstawowymi wzrosło w porównaniu z rokiem 2008, tak w przypadku gospodarstw najuboższych, jak i najbogatszych. W 2008 roku 20% najbogatszych gospodarstw domowych wydawało przeciętnie 1 673 PLN na osobę, podczas gdy 20% najbiedniejszych gospodarstw 3,7-krotnie mniej<sup>13</sup>. Przeciętna miesięczna wartość wydatków na osobę była najwyższa w województwie mazowieckim – około 1 147 PLN (26,9% wyższa od średniej krajowej), a najniższa w podkarpackim – 743 PLN (o 17,9% niższa od średniej krajowej). Kolejną różnicą było miejsce zamieszkania na wsi lub w mieście. Wydatki gospodarstw wiejskich były niższe niż miejskich i stanowiły 72,8% tych drugich (były o 18,7% niższe niż wydatki przeciętne - wydatki wynosiły 735 PLN na wsi oraz 1 010 PLN w mieście). Struktura gospodarstwa domowego również miała znaczenie. Małżeństwa bez dzieci wydawały 1 267 PLN na osobę, czyli o 40,1% więcej niż przeciętnie. Wydatki powyżej średniej charakteryzowały również małżeństwa z jednym dzieckiem. Pozostałe gospodarstwa domowe charakteryzowały się wydatkami poniżej poziomu przeciętnego. I tak w przypadku małżeństw z 2 i więcej dziećmi im więcej dzieci, tym niższe wydatki na osobę (dla 2 dzieci wynosiły 821,76 na osobę, a dla 3 i więcej dzieci jedynie 571,61 PLN). Wydatki osób z gospodarstw domowych samotnych rodziców (857 PLN) były niższe o 5,2% od poziomu przeciętnego, a gospodarstwa z osobami niepełnosprawnymi (781 PLN) 13,7% poniżej średniej (GUS 2009c, s. 40, GUS 2010c, s. 42).

Informacje o dochodach i wydatkach gospodarstw domowych wskazują na istnienie ubóstwa w Polsce. Podstawą działań administracji publicznej są umownie przyjęte granice ubóstwa zaprezentowane w tabeli poniżej.

---

<sup>13</sup> Przeciętne miesięczne nominalne wydatki gospodarstw domowych w roku 2008 w przeliczeniu na osobę wyniosły 905 PLN, w tym na produkty i usługi konsumpcyjne około 865 PLN. Tak wydatki ogółem, jak i wydatki na produkty i usługi konsumpcyjne w ujęciu realnym były wyższe niż w roku poprzednim o 7,1%. I tak jak w przypadku dochodów, wzrost po stronie wydatków zanotowano we wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych. Największy wzrost udziału wydatków zanotowano w przypadku: użytkowaniu mieszkania i nośnikach energii, transporcie, rekreacji i kulturze. Spadek wydatków nastąpił z kolei w grupie żywność i napoje bezalkoholowe (GUS 2009c, s. 37).

Tabela 15

**Granice ubóstwa w IV kwartale 2007 i 2008 roku oraz średnioroczne minimum socjalne z grudnia 2009 roku (w PLN)**

Granice ubóstwa	Gospodarstwo 1-osobowe		Gospodarstwo 4-osobowe*	
	2007	2008	2007	2008
Relatywna	573	621	1 547	1 676
Ustawowa	477	477	1 404	1 404
Minimum egzystencji	389	418	1 049	1 129
Subiektywna	1 050	1 109	1 616	1 653
Minimum socjalne <sup>14</sup>	820,6	865,1	2 587,1	2 741,6

\*Dla granic ubóstwa - dwoje dorosłych i dwoje dzieci poniżej 14 lat, dla minimum socjalnego – dwoje dorosłych i dwoje dzieci, jedno młodsze w wieku 4-6 lat i jedno starsze w wieku 13-15 lat.

Źródło: GUS 2009c. Budżety gospodarstw domowych w 2008 roku. Warszawa, s. 45; Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, [http://www.ipiss.com.pl/badania/ms\\_gosp\\_prac\\_1990\\_2009.pdf](http://www.ipiss.com.pl/badania/ms_gosp_prac_1990_2009.pdf), skorzystano styczeń 2011.

Zasięg ubóstwa skrajnego, za granicę którego przyjęto minimum egzystencji<sup>15</sup>, oszacowano w 2008 roku na 5,6% osób (wobec 6,6% w 2007 roku). Stopa ubóstwa relatywnego<sup>16</sup> wyniosła w 2008 roku 17,6%, podczas gdy w 2007 17,3%. Procent osób żyjących w rodzinach, w których poziom wydatków był niższy od ustawowej granicy ubóstwa<sup>17</sup> wyniósł w 2008 roku 10,6%, a rok wcześniej 14,6%. Spadek ten miał jednak miejsce przy utrzymaniu w obydwu latach takiej samej nominalnej wartości progu ubóstwa, jaki obowiązywał również w 2006 roku oraz wzroście realnych wydatków gospodarstw o 7,1% w roku 2008 i o 2% w 2009. Największy wzrost wydatków dotyczył takich grup, jak użytkowanie mieszkania i nośniki energii, transport, rekreacja i kultura (GUS 2009c, 2010c). Zaobserwowano również spadek liczby gospodarstw domowych żyjących w sferze ubóstwa subiektywnego<sup>18</sup> wyniósł pod koniec 2008 roku 15,3% wobec 17,4% pod koniec roku 2007 (GUS 2009c, s. 43). W tabeli zaprezentowano również wskaźnik minimum socjalnego. Porównując jego wartość z granicami ubóstwa, widać, iż przekracza on prawie wszystkie z nich (za wyjątkiem ubóstwa subiektywnego dla gospodarstwa jednoosobowego). Wskaźnik ten przedstawia wielkość

<sup>14</sup> To wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Zaspakajanie potrzeb na poziomie minimum społecznego oznacza dostateczne, raczej skromne warunki bytowania adekwatne do przeciętnego poziomu życia w kraju.

<sup>15</sup> Ustalana przez IPiSS uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia., dotyczy przetrwania w krótkim czasie i nie uwzględnia kosztów odzieży, komunikacji, leków, itd.

<sup>16</sup> Odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych.

<sup>17</sup> Kwota, która uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego.

<sup>18</sup> Według metody lejdejskiej jest to poziom dochodów deklarowanych jako ledwie wystarczające do życia.



przychodu gwarantującego pełną partycypację w społeczeństwie (zapewnia utrzymanie więzi społecznych). Biorąc pod uwagę jego wysokość, znaczna część społeczeństwa polskiego jest tej możliwości pozbawiona.

Tabela 16

**Zagrożenie ubóstwem w Polsce w latach 2000-2009**

<b>Granice ubóstwa</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Relatywna	17,1	20,3	17,7	17,3	17,6	17,3
Ustawowa	13,6	19,2	15,1	14,6	10,6	8,3
Minimum egzystencji	8,1	11,8	7,8	6,6	5,6	5,7
Subiektywna	34,4	28,0	(9,5) <sup>19</sup> 18,3?	17,4	15,3	

Źródło: GUS 2009c. Budżety gospodarstw domowych w 2008 roku. Warszawa, s. 45. GUS 2010d. Ubóstwo w Polsce; zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 roku na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych. Warszawa.

Dane dotyczące zjawiska ubóstwa w Unii Europejskiej zebrane w ramach Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (SILC – *Statistics on Income and Living Conditions*) pozwalają na porównanie Polski z pozostałymi członkami Unii Europejskiej. Według wspólnie uzgodnionej i przyjętej przez Eurostat metodologii, za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany dochodu w danym kraju (GUS 2010b, s. 1). Zgodnie z tą definicją w 2007 roku w sferze ubóstwa relatywnego żył co szósty mieszkaniec Unii Europejskiej (17%). W Polsce wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym był taki sam jak średnia dla UE, czyli 17%. Polska zaliczała się jednak do grona krajów charakteryzujących się najniższym poziomem granic ubóstwa. Wartość granicy ubóstwa dla gospodarstwa jednoosobowego w Polsce to około 9 400 PLN rocznie (GUS 2010b, s. 2).

Zjawisko ubóstwa wiąże się bezpośrednio z rynkiem pracy, gdyż zagrożone są przede wszystkim osoby z rodzin bezrobotnych, a większość wśród bezrobotnych stanowią kobiety. W 2008 roku wśród gospodarstw domowych, w skład których wchodziła przynajmniej jedna osoba bezrobotna, stopa ubóstwa skrajnego wynosiła około 14%, podczas gdy wśród gospodarstw, w których nie było osób bezrobotnych około 5% (tabela 17). W najtrudniejszej sytuacji były rodziny, których podstawą utrzymania stanowiły świadczenia społeczne (stopa ubóstwa skrajnego – 22%). Bardziej niż przeciętnie narażeni na ubóstwo są członkowie gospodarstw domowych, których podstawą utrzymania były renty (około 10% osób żyjących poniżej minimum egzystencji). Zagrożone ubóstwem są również osoby wykonujące niskopłatne prace, co dotyczy głównie osób o niskim poziomie wykształcenia, pracujących na stanowiskach robotniczych (8 procentowa stopa ubóstwa skrajnego wobec 1% wśród pracowniczych nierobotniczych gospodarstw domowych) (GUS 2009c, s. 43).

<sup>19</sup> Tak duży spadek stopy ubóstwa skrajnego wynika nie tylko z poprawy sytuacji materialnej gospodarstw domowych, ale z niższego poziomu minimum egzystencji szacowanego przez IPISS. Liczba w nawiasie to poziom, który minimum egzystencji osiągnąłby gdyby skorygować poziom granic obowiązujących w 2005 roku o wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych.



Tabela 17

**Osoby mieszkające w gospodarstwie domowym bez osób pracujących**

Rok	Dzieci	Kobiety	Mężczyźni
2001	-	14,4	12,8
2002	-	15,9	14,1
2003	-	16,0	14,0
2004	-	16,5	14,5
2005	-	16,0	13,5
2006	11,1	14,4	11,9
2007	9,5	12,7	10,4
2008	8,2	11,5	8,7
2009	8,0	11,6	8,8

Źródło: Polska - Wskaźniki makroekonomiczne (PKD 2007).

[http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PKL\\_html.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PKL_html.htm)

Niemniej w Polsce niekorzystnie na tle krajów UE przedstawia się również sytuacja osób pracujących. W tym przypadku zagrożenie ubóstwem w Europie wyniosło 8%, podczas gdy w Polsce 12%. Była to jedna z najwyższych stóp wśród tej populacji. Wśród osób bezrobotnych ubóstwem w UE zagrożonych było 44% osób, a w Polsce 39% (GUS 2010b, s. 5).

Szczególnie narażeni na ubóstwo są ludzie młodzi, w tym głównie dzieci z rodzin wielodzietnych i niepełnych. W 2008 roku poniżej minimum egzystencji żyło około 18% osób w rodzinach z 4 i więcej dziećmi na utrzymaniu, 9% osób w rodzinach małżeństw w 3 dzieci na utrzymaniu i około 8% w rodzinach niepełnych. Stopa ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży do lat 18 wyniosła w 2008 roku około 9% (5% w miastach i 12% na wsiach). Osoby poniżej 18 roku życia stanowiły 34% populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem (GUS 2009c, s. 43). Grupami najbardziej zagrożonymi ubóstwem w Unii Europejskiej są dzieci poniżej 18 roku życia oraz osoby starsze (powyżej 65 roku życia). W sferze ubóstwa relatywnego w UE żyło co piąte dziecko (20%). W Polsce wskaźnik ten był wyższy i wynosił 22%. Polska należała do krajów o najwyższym stopniu zagrożenia ubóstwem dzieci i młodzieży. W przypadku gospodarstw domowych z dwójką dorosłych i trójką lub więcej dzieci wskaźnik ubóstwa relatywnego wynosił w UE 26%, podczas gdy w Polsce 34%. Wśród samotnych rodziców z dziećmi na utrzymaniu zagrożonych ubóstwem w UE było 35%, podczas gdy w Polsce 30% (GUS 2010b, s. 5).

Struktura rodzin według liczby dzieci, na które pobierane są świadczenia rodzinne wskazuje na niski status ekonomiczny wielu rodzin, nie tylko wielodzietnych. Z ogółu gospodarstw domowych z dziećmi ponad 75% to rodziny z nie więcej niż dwójką dzieci. Wśród powodów ubiegania się o pomoc, najczęściej pojawiają się przyczyny ekonomiczne – bezrobocie i ubóstwo, a zaraz za nimi zdrowotne (GUS 2009f, s. 94). Z raportu Komisji Europejskiej z 2008 roku wynika, że ubóstwem zagrożonych jest 22% dzieci żyjących w polskich rodzinach, gdzie przynajmniej jedno z rodziców ma pracę. Jest to najwyższy wskaźnik w Europie. Oznacza to,

iż praca nie daje gwarancji godnego życia. Wśród wszystkich krajów UE w Polsce w biedzie lub na jej skraju żyje najwięcej dzieci – 29%, a w sumie prawie co piąty Polak (19%) żyje poniżej progu ubóstwa (NSZZ 2010, s. 47). Z kolei z badań nad młodymi matkami wynika, że częstym doświadczeniem po urodzeniu dziecka jest pogorszenie się sytuacji rodziny, uzależnienie ekonomiczne od partnera, a niekiedy nawet od rodziców czy teściów (Kotowska 2008, s. 145, za: Skóra 2010).

Tabela 18

**Zagrożenie ubóstwem rodzin w Polsce**

Rodzina	Minimum egzystencji 2008	Ustawowa granica ubóstwa (351 PLN na osobę w rodzinie)	Procent znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa
Bez dzieci na utrzymaniu	690,5 PLN	702 PLN	1,5
Z 1 dzieckiem	1 091,8 PLN	1 053 PLN	2,9
Z 2 dziećmi	1 402	1 404 PLN	8,6
Z 3 dziećmi	1 804,7	1 755 PLN	20,7
Z 4 i więcej dziećmi	-	-	37,8

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 47 (na podstawie GUS i IPISS).

Sytuacja materialna ma również znaczenie przy podejmowaniu decyzji dotyczących posiadania potomstwa. Według CBOS 19% Polaków nie planuje potomstwa ze względu na sytuację materialną, a 8% z powodu konfliktu między rolami zawodowymi i rodzinnymi (NSZZ 2010, s. 42, za: COBS). Według 62% Polaków głównym powodem spadku urodzeń jest obawa kobiet przed utratą pracy<sup>20</sup>. 19% Polaków zetknęło się z przypadkiem odmowy przedłużenia umowy o pracę po powrocie z urlopu macierzyńskiego, 12% z przypadkami zwolnień kobiet z powodu nieobecności związanej z opieką nad dziećmi, 6% z przypadkami zwalniania kobiet w ciąży. Z kolei badanie IPISS w 2001 roku wykazało, iż 8,1% kobiet opóźniało decyzję o zajściu w ciążę z powodu pracy, 14,7% przełożyło posiadanie potomstwa na później (NSZZ 2010, s. 42).

Tabela 19

**Osoby posiadające dzieci lub deklarujące chęć ich posiadania**

Dochody	Badani mający dzieci i planujący w przyszłości ich posiadanie (w%)			
	18-24 lata	25-29	30-34	35-39
Do 500 PLN	49	30	14	4
501-1200 PLN	55	43	27	8
Powyżej 1200 PLN	57	56	45	16

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 41 (dane CBOS).

<sup>20</sup> Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci. Warszawa, CBOS 2006.

Analiza wskazuje również na trudną sytuację osób starszych. Obydwie grupy, tak dzieci i młodzież, jak i osoby starsze wykazują zapotrzebowanie na opiekę. Tak ludzie młodzi, jak i starsi stają się coraz bardziej uzależnieni od emocjonalnego i fizycznego wsparcia ze strony innych. Ze względu na swój wiek i stan zdrowia ludzie starsi mają ograniczone możliwości podejmowania działań mających na celu poprawę ich sytuacji materialnej. Często są to osoby samotne, co pogłębia te problemy. W analizowanym roku wśród populacji powyżej 65 roku życia wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym wyniósł ponad 3% (1,5% w miastach, 7% na wsi). Udział osób powyżej 65 roku życia w populacji żyjącej w gospodarstwach o wydatkach niższych od minimum egzystencji stanowił 8%. Wśród osób starszych (powyżej 65 roku życia) 19 na 100 mieszkańców UE zagrożonych było ubóstwem. W Polsce ten wskaźnik ten wyniósł zdecydowanie mniej, bo 12%. W tym przypadku Polska należała do krajów z najniższym wskaźnikiem w Unii Europejskiej (GUS 2010b, s. 5).

Kolejnym czynnikiem zwiększającym ryzyko ubóstwa jest niepełnosprawność. W 2008 roku w gospodarstwach domowych, których głową rodziny była osoba niepełnosprawna, stopa skrajnego ubóstwa kształtowała się na poziomie 7,5%, a w gospodarstwach z przynajmniej jednym niepełnosprawnym dzieckiem do lat 16 wynosiła 11,5% (GUS 2009c, s. 43).

Jak wynika z danych relatywnie najczęściej w ubóstwie żyją rodziny na wsi oraz w małych miasteczkach. Najrzadziej, z kolei, ubóstwem dotknięci są mieszkańcy dużych miast – w 2008 roku w skrajnym ubóstwie w miastach żyło około 3% osób, w tym w dużych ośrodkach miejskich powyżej 500 000 mieszkańców współczynnik ten malał do około 1%, natomiast w miastach poniżej 20 000 wynosił 5%. Na wsi poniżej granicy ubóstwa na poziomie minimum egzystencji żyło około 9% osób. Najwyższym odsetkiem ubogich osób na wsi odznaczały się rodziny nie mające własnego gospodarstwa rolnego i utrzymujące się głównie ze świadczeń społecznych innych niż emerytura, czy renta (około 32%). Mieszkańcy wsi stanowili 63% ogółu osób przeznaczających na swoje utrzymanie mniej niż założono w koszyku minimum egzystencji (GUS 2009c, s. 43).

Tabela 20

**Poziom zagrożenia biedą pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, 2008**

Kraj	Zagrożenie biedą (w %)
Holandia	5
Czechy	6
Dania	7
Malta	7
Austria	7
Belgia	8
Słowacja	8
Szwecja	8
Niemcy	10
Cypr	10

Irlandia	11
Francja	11
Słowenia	11
Wielka Brytania	12
Hiszpania	13
Włochy	13
Luksemburg	13
Finlandia	14
Hiszpania	15
Węgry	19
Bułgaria	20
Polska	20
Litwa	23
Łotwa	25
Grecja	26
Portugalia	27
Rumunia	28

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 45 (za Eurostat).

Istotne też wydają się informacje prezentujące zagrożenie ubóstwem osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu. Często podnoszone są argumenty, iż praca w niepełnym wymiarze jest dobrym rozwiązaniem dla kobiet, które chciałyby łączyć opiekę z pracą zawodową. Dane zaprezentowane w tabeli 21 wskazują, iż 20% osób zatrudnionych na takich warunkach (w Polsce 60% zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy stanowią kobiety) zagrożonych jest ubóstwem.

Kolejnym poważnym problemem dotyczącym ludzi w Polsce, który wiąże się z ubóstwem, jest bezdomność. Na podstawie dwóch przeprowadzonych spisów osób korzystających z noclegów (15/16 grudnia 2009 i 26/27 stycznia 2010 roku) oraz założenia, że około 1/3 bezdomnych nie skorzystało z noclegów wynika, iż w Polsce liczba bezdomnych wynosi około 30 000 osób (MPiPSh, s. 6). Jednym z ważniejszych powodów bezdomności w Polsce jest mała dostępność mieszkań, zwłaszcza komunalnych o niskich czynszach. Około 1,5 miliona rodzin w Polsce nie ma samodzielnego mieszkania. Dostępne mieszkania są drogie, jak również i kredyty (wielu mieszkańców Polski nie stać na spłatę kredytów mieszkaniowych, przy jednoczesnym dużym zagrożeniu utraty pracy). Droga jest również sama eksploatacja mieszkań, więc kolejną przyczyną bezdomności jest zadłużenie lokatorów mieszkań, którzy właśnie ze względu na zadłużenie są ze swoich mieszkań eksmitowani (MPiPSh, s. 15). Warto

zaznaczyć, iż standard wyposażenia, stan techniczny budynków w wielu placówkach noclegowych dla osób bezdomnych oraz jakość oferowanych usług pomocowych jest często bardzo niska, a szereg placówek wymaga remontów i modernizacji (MPiPSh, s. 8). Bezdomność w Polsce cechuje zróżnicowanie ze względu na płeć – bezdomnych kobiet jest około ośmiokrotnie mniej niż mężczyzn. W 2009 roku udzielono około 96 000 różnego rodzaju usług pomocowych dla osób bezdomnych, przy czym 84,5% skierowanych było do mężczyzn, a jedynie 10,7% do kobiet (MPiPSh, s. 10).

Warto również przyjrzeć się granicy deprawacji materialnej i porównać sytuację Polski i Unii Europejskiej. Granicę tą wyznacza zaspokojenie minimum 3 z 9 uwzględnionych potrzeb<sup>21</sup>. Porównanie sytuacji w Polsce i w UE przedstawia tabela poniżej. Dane porównawcze prezentujące sytuację w Polsce w porównaniu z pozostałymi krajami UE wskazują na większe ubóstwo, zwłaszcza subiektywne. Wskaźniki deprawacji materialnej są w Polsce około dwukrotnie wyższe niż średnia unijna, bez względu na to, czy dotyczą produktów i usług podstawowych (takich jak ogrzewanie mieszkań, czy luksusowych jak wyjazd z rodziną na tygodniowy urlop poza miejsce zamieszkania). Wyniki te sugerują potrzebę większego zaangażowania państwa na rzecz zmniejszenia skali ubóstwa.

Tabela 21

**Wybrane wskaźniki deprawacji materialnej na podstawie EU-SILC 2008 (w % gospodarstw domowych)**

	Wskaźnik deprawacji materialnej	Brak możliwości realizacji potrzeb ze względów finansowych			Brak samochodu ze względów finansowych
		Tygodniowy wyjazd rodziny	Jedzenie mięsa i ryb co drugi dzień	Ogrzanie mieszkania	
Unia Europejska	17	37	9	10	9
Polska	32	63	21	20	17

Źródło: GUS 2010b. Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU – SILC 2008. Materiał na konferencję prasową 28 stycznia 2010, s. 8.

Ze względu na istnienie i skalę zjawiska ubóstwa w Polsce istotnym elementem umożliwiającym egzystencję jest pomoc społeczna. Pomoc społeczna w Polsce dotyczy 7,8% gospodarstw domowych, które skupiały 8,6% populacji kraju (3 200 000 osób). Pułap dochodów uprawniających do pomocy społecznej został zamrożony na poziomie ustalonym

<sup>21</sup> Wśród potrzeb tych wyróżnia się: deklaracje braku środków finansowych na opłacenie tygodniowego wyjazdu rodziny na wypoczynek raz w roku, deklaracja braku możliwości za względów finansowych jedzenia mięsa lub ryb co drugi dzień, deklaracja braku możliwości za względów finansowych ogrzania mieszkania odpowiednio do potrzeb, brak możliwości pokrycia niespodziewanego wydatku, zaległości w terminowych zapłatach związanych z mieszkaniem, spłatą rat i kredytów, brak w gospodarstwie domowych ze względów finansowych telewizora kolorowego, samochodu, pralki, telefonu.

w 2006 roku i obecnie jest zbliżony do poziomu minimum egzystencji (niezbędne wydatki dla przetrwania biologicznego w krótkim czasie (Charkiewicz, 2010). Z kolei rodziny z dziećmi na utrzymaniu otrzymały świadczenia rodzinne dla 3 400 000 dzieci w wieku poniżej 18 roku życia, co stanowi prawie 43% ogółu populacji w tym wieku (GUS 2009f, s. 94)<sup>22</sup>. Według stanu na grudzień 2008 roku, świadczenia rodzinne otrzymało 2 302 900 beneficjentów (GUS 2009f, s. 88). Pomimo określenia dochodu na osobę w rodzinie na poziomie 504 PLN, co stanowi mniej niż połowę przeciętnego dochodu rozporządzalnego<sup>23</sup>, 48% rodzin pobierających świadczenia rodzinne osiąga miesięcznie na członka rodziny dochód nieprzekraczający połowy tej sumy (252 PLN), w tym 6,6% rodzin nie uzyskuje własnych dochodów. Najwięcej (co trzecia rodzina) ma na utrzymanie między 100 a 252 PLN miesięcznie na osobę. Niemal tyle samo osób osiąga przychód w przedziale 253-400 PLN miesięcznie. Rodziny o dochodzie przekraczającym 400 PLN na osobę stanowiły 23% ogółu rodzin z dziećmi na utrzymaniu (GUS 2009f, s. 89).

Gospodarstwa domowe wiejskie znacznie częściej korzystają z pomocy społecznej niż w miastach. W populacji takich gospodarstw największy udział mają rodziny z co najmniej trójką dzieci, których częstość występowania na wsi jest większa niż w mieście. Z terenów wiejskich i mniejszych miast, gdzie skupia się 40% ludności Polski, zamieszkuje 60% populacji beneficjentów pomocy społecznej. Zbiorowość beneficjentów jest również specyficzna ze względu na wiek. Najlicniejszą grupę stanowią dzieci i młodzież w wieku 10-19 lat, a ich udział sięga jednej czwartej subpopulacji. Głową gospodarstw beneficjentów są najczęściej kobiety w wieku 18-44 lata, czyli młode kobiety - matki dzieci w wieku szkolnym. Poziom ich wykształcenia jest niski, jak również ojców tych dzieci. Różnica pomiędzy poziomem wykształcenia głów rodzin beneficjentów pomocy społecznej a głów ogółu gospodarstw domowych jest znaczna. Z ogółu beneficjentów pomocy społecznej w wieku produkcyjnym średnio jedynie co piąta osoba pozostaje w stosunku pracy, co trzecia jest zarejestrowana jako bezrobotna, a około 44% jest biernych zawodowo. Osoby będące głowami rodzin beneficjentów niemal w połowie są bierne zawodowo. Powodem tego stanu rzeczy jest konieczność sprawowania opieki nad dziećmi (GUS 2009f, s. 94), a także niedostateczna liczba ofert pracy i niskie dochody z pracy, szczególnie na stanowiskach robotniczych czy w rolnictwie. Żadne społeczeństwo nie może się składać wyłącznie z osób wykształconych. Osoby z niskim wykształceniem wykonują prace, bez których rynek czy społeczeństwo nie mogą funkcjonować. Niska waloryzacja pracy tych osób przez rynek i państwo (niska płaca minimalna, przepisy upływające formy zatrudnienia) przyczynia się do ubóstwa rodzin, których głowy nie mają średniego czy wyższego wykształcenia.

Wyniki badań europejskich wskazują także na ważkość transferów społecznych<sup>24</sup>, bez których stopa ubóstwa znacznie by wzrosła (tabele 22 i 23). Jeżeli od dochodów gospodarstw

---

<sup>22</sup> Pomoc społeczna przeznaczona jest dla osób o najniższych dochodach, zaś świadczenia rodzinne mają na celu wsparcie rodzin, w których żyją osoby niepełnosprawne oraz ciężko chore lub rodzin gorzej sytuowanych.

<sup>23</sup> W 2008 roku 1046 PLN.

<sup>24</sup> Transfery społeczne to przekazywanie świadczeń bez konieczności rekompensaty.

domowych odjąć wszystkie świadczenia społeczne za wyjątkiem emerytur, to wskaźnik zagrożenia ubóstwem wzrasta w UE z 17% do 25%. W takim samym stopniu zmienia się sytuacja w Polsce.

Tabela 22

**Wpływ transferów społecznych na redukcję wskaźnika zagrożenia ubóstwem**

	Poniżej 18 roku życia		18-64 lata		Powyżej 65 roku życia	
	Transfery	Brak	Transfery	Brak	Transfery	Brak
<b>Polska</b>	22	33	16	25	12	15
<b>Unia Europejska</b>	20	33	15	23	19	23

Źródło: GUS 2010b. Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU – SILC 2008. Materiał na konferencję prasową 28 stycznia 2010, s. 8.

Tabela 23

**Zagrożenie ubóstwem w Polsce z uwzględnieniem transferów społecznych**

Rok	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia transferów społecznych			Wskaźnik zagrożenia ubóstwem z uwzględnieniem transferów społecznych		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
2005	50,8	49,3	52,2	20,5	21,3	19,9
2006	49,1	47,3	50,8	19,1	19,7	18,9
2007	47,1	44,9	49,2	17,3	17,6	17,1
2008	44,1	44,8	46,2	16,9	17,0	16,7
2009	42,6	40,2	44,8	17,1	16,9	17,4

Źródło: Polska - Wskaźniki makroekonomiczne (PKD 2007).

[http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PKL\\_html.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PKL_html.htm)

W punkcie przeanalizowano sytuację gospodarstw domowych w Polsce. W analizowanym okresie zaobserwowano przyrost tak dochodów, jak i wydatków gospodarstw domowych. Niemniej w kwestii wysokości dochodów i wydatków zarysowują się wyraźne różnice między typami gospodarstw. Wśród czynników przyczyniających się do wzrostu zagrożenia ubóstwem należą: wielodzietność, samotne rodzicielstwo, niepełnosprawność. Wszystkie te czynniki wiążą się ze sprawowaniem opieki, a więc można zaryzykować wniosek, iż wzmożony popyt na usługi opiekuńcze (opiekę) przyczynia się do pogorszenia sytuacji materialnej rodzin. Innymi czynnikami istotnymi z punktu widzenia zagrożenia ubóstwem jest bezrobocie i praca w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jako, że kobiety są bardziej zagrożone bezrobociem, szczególnie długoterminowym, jak również to kobietom sugeruje się podjęcie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, są one, zwłaszcza kobiety w gospodarstwach domowych utrzymujących się z rolnictwa czy z pracy na stanowiskach robotniczych są najbardziej zagrożone biedą. Państwo, które stawia sobie za cel poprawę



sytuacji swoich obywateli, powinno wygenerować instrumenty służące właśnie kobietom zagrożonym biedą.

### **Polityka państwa wspierająca młode kobiety**

W ramach wsparcia osób potrzebujących państwo prowadzi politykę społeczną. W ramach tej polityki wyróżnić można pomoc społeczną i świadczenia rodzinne. Stanowią one dwa oddzielne, lecz uzupełniające się systemy. Pomoc społeczna przeznaczona jest dla osób i rodzin o najniższych dochodach. Z kolei świadczenia rodzinne mają na celu wsparcie w wychowaniu dzieci rodzin gorzej sytuowanych oraz wsparcie rodzin w sytuacji, gdy znajdują się w nich osoby niepełnosprawne lub ciężko chore.

Pomoc społeczną w Polsce organizują organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, wojewodowie) i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) na poziomie gmin). Istnieje podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble administracji państwowej. Zadania w ramach pomocy społecznej wykonywane przez gminy, powiaty, województwa i ministerstwo różnią się od siebie. Każdy ze szczebli ma do wykonania zadania własne oraz, w przypadku administracji niższego szczebla, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>25</sup>. Prawo do świadczeń pomocy społecznej mają polscy obywatele zamieszkujący i przebywający na terytorium Polski, cudzoziemcy zamieszkujący i przebywający na terytorium RP, którzy spełniają określone warunki<sup>26</sup> oraz obywatele UE, państw członkowskich EFTA oraz członkowie ich rodzin posiadający prawo pobytu na terytorium Polski. W systemie pomocy społecznej przez rodzinę rozumie się osoby spokrewnione i niespokrewnione, pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (MPiPSc).

Kryteria dochodowe uprawniające do otrzymywania pomocy społecznej zawarte są w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Dla osoby samotnie gospodarującej ustalono kryterium na poziomie 461 PLN, zaś dla osoby w rodzinie 316 PLN. Od 1 października 2006 r. dla osoby samotnie gospodarującej jest nim dochód nie przekraczający kwoty 477 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – kwota 351 zł (MPiPSa). Warto porównać te kwoty do wartości minimum egzystencji z 2009 roku. I tak w przypadku osoby samotnie gospodarującej wynosi ono 445,33 PLN, lecz w przypadku rodzin są to kwoty każdorazowo wyższe niż 351 PLN (IPiSS 2010). Oznacza to, iż żyjąc w rodzinie dopiero dochody poniżej poziomu minimum egzystencji uprawniają do otrzymania pomocy.

<sup>25</sup> Więcej na temat szczegółów podziału zadań w ramach pomocy społecznej czytaj w Ustawie o pomocy społecznej lub MPiPSb.

<sup>26</sup> Posiadają zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub na podstawie zgody na pobyt tolerowany (w formie pomocy niepieniężnej oraz zasiłku celowego).

Osoba lub rodzina ubiegająca się o pomoc społeczną zgłasza się do ośrodka pomocy społecznej w miejscu zamieszkania (ośrodki znajdują się w każdej gminie). Decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy uzależnione są od uprzedniego przeprowadzenia przez pracownika socjalnego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Ustalono również, że rada gminy może te kwoty podwyższyć. Artykuł 11 ustawy mówi, iż „w przypadku stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawstwa środków, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych może nastąpić ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania lub przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego”. Ponadto ustawa stwierdza, iż brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym w rozwiązaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub wykonania prac społecznie użytecznych stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia lub ich wstrzymania.

Pomocy społecznej udziela się, jeśli nastąpiła jedna z następujących okoliczności (MPiPSc):

- ubóstwo,
- sieroctwo,
- bezdomność,
- bezrobocie,
- niepełnosprawność,
- długotrwała lub ciężka choroba,
- przemoc w rodzinie,
- potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenie gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy,
- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
- alkoholizmu lub narkomanii,
- zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,

- klęski żywiołowej lub ekologicznej.

W ramach pomocy społecznej przewiduje się następujące świadczenia pieniężne (Ustawa o pomocy społecznej):

- zasiłek stały,
- zasiłek okresowy,
- zasiłek celowy,
- specjalny zasiłek celowy,
- zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- pomoc dla rodzin zastępczych,
- pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych, domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno – wychowawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz rodziny zastępcze.

Zasiłek stały jest świadczeniem obowiązkowym przysługującym osobom całkowicie niezdolnym do pracy, spełniającym kryterium dochodowe i stanowi uzupełnienie dochodu tych osób do kryterium ustawowego. Zasiłek stały ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie i niższa niż 30 PLN. Od dnia 1 października 2006 r. maksymalna kwota zasiłku stałego wynosi 444 zł. Świadczenie to jest zadaniem zleconym gminie, finansowanym z budżetu państwa. W wyniku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania, zasiłek stały nie przysługuje (MPiPSd, Ustawa o pomocy społecznej).

Zasiłek okresowy adresowany jest do osób i rodzin spełniających kryterium dochodowe, zwłaszcza ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie. Zasiłek okresowy ustalany jest do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być niższa niż 20 zł i wyższa niż 418 zł miesięcznie, a w przypadku rodziny - do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Przypomnijmy jednak, że kryterium dochodowe, zamrożone na poziomie z 2006 roku, jest obecnie zbliżone do poziomem minimum egzystencji biologicznej. Kwota zasiłku okresowego uzupełnia wszystkie pozostałe przychodami gospodarstwa domowego do maksymalnej łącznej wysokości kryterium

dochodowego, przy czym nie może być niższa niż 20 zł. Okres, na jaki przyznane zostanie to świadczenie, ustala ośrodek pomocy społecznej, a wysokość zależy od dochodów gminy. Wypłata zasiłku jest zadaniem własnym gminy, dotowanym z budżetu państwa. Świadczenie to może być przyznane w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, ale pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku (MPiPSe, Ustawa o pomocy społecznej).

Zasiłek celowy jest to świadczenie fakultatywne przyznawane na zaspokojenie niezbędnej potrzeby życiowej, a w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Osobom bezdomnym i innym osobom nie posiadającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń zdrowotnych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne. Zasiłek celowy może być przyznany również w formie biletu kredytowanego<sup>27</sup>. Istnieją różne zasiłki celowe, wśród których rozróżnić można:

- zasiłek celowy na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego<sup>28</sup>;
- zasiłek celowy na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną<sup>29</sup>;
- specjalny zasiłek celowy<sup>30</sup>;
- zasiłek celowy na zasadach zwrotu<sup>31</sup> (MPiPSf, Ustawa o pomocy społecznej).

W 2008 roku wskaźnik osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej wyniósł w skali kraju 551 osób na 10 000 mieszkańców (GUS 2009e, s. 101). W rodzinie mogło wystąpić kilka przyczyn udzielania pomocy środowiskowej. Najczęściej pomoc ta udzielana było z powodu ubóstwa (694 800 rodzin o 96 500 mniej niż w roku 2007, które łącznie liczyły 2 100 000 osób)<sup>32</sup>. Innymi często występującymi przyczynami były: bezrobocie (566 700 rodzin, czyli 1 800 000 osób), niepełnosprawność (398 000 rodzin, czyli 900 000 osób), długotrwała lub

<sup>27</sup> Bilet kredytowany na przejazdy to zasiłek celowy, którego wydanie nie wymaga decyzji administracyjnej.

<sup>28</sup> Świadczenie to może być przyznane osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego. W takim przypadku może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.

<sup>29</sup> Świadczenie to może być przyznane osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. W takim przypadku może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.

<sup>30</sup> Świadczeniem może być przyznane w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium ustawowe - w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny.

<sup>31</sup> Świadczenie to może być przyznane w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, ale pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku

<sup>32</sup> Zaznaczyć należy, iż dane te odnoszą się do okresu sprzed globalnego kryzysu, który wybuchł w 2008 roku.

ciężka choroba (394 300 rodzin, około 1 000 000 osób) oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego (259 400, tj. 1 000 000 osób). Pozostałymi przyczynami przyznawania pomocy społecznej były: alkoholizm (87 800 rodzin), potrzeba ochrony macierzyństwa (99 300 rodzin), bezdomność (27 200 rodzin), przemoc w rodzinie (16 800 rodzin) lub inna sytuacja kryzysowa (17 500), trudność w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, sieroctwo, narkomania, klęska żywiołowa lub ekologiczna (GUS 2009e, s. 101).

W tym samym roku z zasiłków stałych skorzystało 182 600 osób. Zasiłki te wypłacane były z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, z powodu wieku lub niepełnosprawności. Zasiłki okresowe przyznano 444 700 osobom, z czego ponad 74% stanowiły zasiłki okresowe związane z brakiem możliwości zatrudnienia (329 800 osób), około 12% z długotrwałą chorobą (53 700 osób), a 13% z niepełnosprawnością (57 800 osób) (GUS 2009e, s. 101-102). Kolejnym rodzajem zasiłków były zasiłki celowe, z których skorzystało około 1 000 000 osób. Zasiłki te były przyznawane z tytułu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, pokrycia części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne, zakup żywności, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, wykonania drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, czy pokrycia kosztów pogrzebów. Zasiłki tego typu przyznawane były osobom lub rodzinom, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej (GUS 2009e, s. 102).

Poza świadczeniami pieniężnymi przyznanymi 1 684 400 osobom, liczna grupa (1 123 300 osób) otrzymała pomoc w formie niepieniężnej. Świadczenia te najczęściej przybierały formę gorącego posiłku (959 700 osób), zaopatrzenia w bieliznę, odzież i obuwie (14 300 osób), zapewnienia schronienia w noclegowniach, schroniskach i domach dla bezdomnych (11 600 Osób), sprawienia pogrzebu (4 500 osób), usługi opiekuńcze obejmujące zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, pielęgnację, zapewnienie kontaktów z otoczeniem oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi (102 000 osób) (GUS 2009e, s. 102). W ustawie o pomocy społecznej poza świadczeniami pieniężnymi wyodrębniono świadczenia niepieniężne. Świadczenia niepieniężne to pomoc mogąca przybrać postać: schronienia, posiłku, ubrania, usług opiekuńczych, pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego (w szczególności prawnego, psychologicznego, pedagogicznego), a także pobytu w ośrodkach wsparcia (GUS 2009 f, s. 13).

W przypadku świadczeń rodzinnych, tak jak w przypadku pomocy społecznej podstawą decyzji o wypłacie świadczeń jest kryterium dochodowe, a w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego, dokument potwierdzający niepełnosprawność. Kryterium dochodowe w przypadku świadczeń rodzinnych jest wyższe niż w przypadku pomocy społecznej i wynosi 504 PLN na osobę, lub 583 PLN jeśli w rodzinie wychowuje się niepełnosprawne dziecko (GUS 2009f, s. 12, Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 roku). Świadczenia rodzinne finansowane są przez budżet państwa i rozdysponowywane są przez

województw z przeznaczeniem na świadczenia rodzinne realizowane przez gminy. Jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. Środki na realizację i obsługę zadań zleconych przekazuje budżet państwa, a świadczenia rodzinne i koszty ich obsługi w całości realizowane są jako zadania zlecone gminom<sup>33</sup>. Ustawa dopuszcza również możliwość dodatkowego wsparcia rodziny w ramach świadczeń rodzinnych poprzez przyznanie w ramach uchwały Rady Gminy zapomogi z tytułu urodzenia dziecka lub zwiększenia kwot dodatków do zasiłków rodzinnych. Jednak te dodatkowe świadczenia realizowane są w ramach środków własnych gminy.

Zgodnie z ustawą występują trzy rodzaje świadczeń rodzinnych:

- zasiłki rodzinne i dodatki do nich
- świadczenia opiekuńcze – zasiłek pielęgnacyjny i świadczenia pielęgnacyjne
- zapomogi związane z urodzeniem dziecka, czyli tzw. becikowe, niezależne od dochodu rodziny, wypłacane ze środków budżetu państwa (GUS 2009 f, s. 14).

Zasiłki rodzinne do 2004 roku wypłacane były na każde dziecko, lecz od tego czasu ich wypłata została ograniczona do dzieci z rodzin o dochodach niższych od ustawowego minimum. Tym samym przestały one być uzupełnieniem dochodów osób wychowujących dzieci, co świadczyłoby o docenieniu wysiłków opiekuńczych, a zostały skierowane wyłącznie do grup o niskich dochodach. Pomimo zmiany charakteru zasiłków rodzinnych ich wysokość pozostała bardzo niska (Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 76). Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie 44 PLN na dziecko poniżej 5 roku życia, 56 PLN na dziecko pomiędzy 5 i 18 rokiem życia i 65 na dziecko pomiędzy 18-24 rokiem życia. Do podstawowego zasiłku rodzinnego przysługują dodatki. Można jednocześnie pobierać kilka rodzajów dodatków. Aby skorzystać z dodatków należy posiadać prawo do zasiłku rodzinnego oraz spełniać warunki związane z tytułem dodatku:

- urodzenie dziecka – świadczenie jednorazowe (w wysokości 500 PLN),

---

<sup>33</sup> W 2008 roku wartość świadczeń pomocy społecznej wyniosła 2 870 000 000, w tym zadania własne gmin stanowiły 75% ogółu tych środków. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie wydatkowały na świadczenia 647 500 000 PLN, w tym 4 500 000 stanowiły wydatki na zadania zlecone powiatom. Ogólna kwota wydatków na świadczenia rodzinne w 2008 roku wyniosła 7 330 700 000 PLN (GUS 2009f, s. 27).

- opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (400 PLN miesięcznie przez 24 miesiące lub 36 miesięcy w przypadku urodzeń mnogich i 72 miesiące w przypadku dzieci niepełnosprawnych),
- samotne wychowywanie dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania (400 PLN nie dłużej niż 3 lata do 7 roku życia dziecka)<sup>34</sup>,
- samotne wychowywanie dziecka (170 PLN na dziecko lub 250 w przypadku dziecka niepełnosprawnego, lecz nie więcej niż 750 PLN na rodzinę)
- kształcenie i rehabilitacja dziecka niepełnosprawnego (50 PLN do 5 roku życia, 70 dla dzieci między 5 a 24 lata),
- rozpoczęcie roku szkolnego (raz w roku 90 PLN),
- podjęcie przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania (80 PLN miesięcznie w przypadku zamieszkania w pobliżu szkoły, lub 40 PLN w przypadku dojazdów) (GUS 2009 f, s. 14, Ustawa o świadczeniach rodzinnych).

Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niezależnie od dochodu osoby lub rodziny i w związku z tym przyznawany jest na okres ważności zaświadczenia o niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Zasiłek pielęgnacyjny 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. Przyznawany jest na niepełnosprawne dzieci i osoby dorosłe oraz na osoby, które ukończyły 75 rok życia. Zasiłku tego nie mogą otrzymywać osoby, które nabyły prawo do dodatku pielęgnacyjnego wypłacanego przy emeryturze lub rencie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zasiłek wynosi 142 PLN miesięcznie. Z kolei świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest rodzicom dziecka niepełnosprawnego, który rezygnuje z pracy zawodowej, aby podjąć się opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym wymagającym szczególnej opieki. Dodatkowo rodzice muszą spełniać kryterium dochodowe, a świadczenie wynosi 420 PLN (GUS 2009 f, s. 14, Ustawa o świadczeniach społecznych). Od dnia 1 września 2009 roku wysokość zasiłku rodzinnego nie może być mniejsza niż 40% wartości koszyka żywnościowego dla danej grupy wieku.

Ponadto, w 2009 roku na wsparcie osób bezdomnych przeznaczono 105,5 miliona PLN, nie wliczając w to dodatkowych kwot ze środków organizacji pożytku publicznego uzyskanych z 1% podatków, środków w ramach funduszy UE oraz funduszu dopłat w ramach programu

---

<sup>34</sup> Otrzymywanie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym uzależnione jest od dochodów rodziny, a ich poziom na osobę musi być dość niski (504 PLN). Dodatek ten może być wypłacany przez dwa lata. Kotowska, Szanderska, Wóycicka (2009) wskazują, iż z urlopów takich skorzystało 50% uprawnionych matek i 2,6% ojców.



wspierania budownictwa socjalnego. 88% tej kwoty pochodzi z budżetu gmin (92,8 miliona PLN) (MPiPSh, s. 11).

Warto zaznaczyć, iż nie wszystkie osoby uprawnione otrzymywały odpowiednią pomoc ze strony państwa. W 2008, w Polsce 10,6% ogółu ludności żyło w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków był niższy od kwoty uprawniającej do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Natomiast jedynie 8,6% ogółu ludności żyło w 2008 roku w gospodarstwach korzystających z pomocy społecznej (GUS 2009 f, s. 26-27).

Dotychczas omówione formy wsparcia koncentrują się na zapewnianiu środków pieniężnych osobom nie otrzymującym wystarczającego dochodu. Nie są to w zasadzie instrumenty mające na celu pomoc w działaniach opiekuńczych (reprodukcyjnych). Wsparcie państwa w ramach wypełniania obowiązków opiekuńczych umożliwiłyby kobietom i innym osobom sprawującym opiekę na korzystanie ze swoich praw obywatelskich (w tym prawa do pracy za godną płacę). Niezwykle istotną informacją dla kobiet są w związku z tym dane dotyczące instytucjonalnego zabezpieczenia opieki, czy to nad dziećmi, czy też osobami starszymi, gdyż to na kobietach właśnie spoczywa obowiązek jej sprawowania. Zapotrzebowanie gospodarstw domowych na opiekę osób w wieku produkcyjnym jest zjawiskiem powszechnym. Występuje ono częściej niż w co trzecim gospodarstwie domowym. Wśród tych, którzy wymagają opieki, dominują dzieci w wieku do 14 lat (około 75% wszystkich członków gospodarstw potrzebujących opieki) zwłaszcza te do szóstego roku życia (Wóycicka, 2009, s. 104). W Polsce wyraźnie widać większe obciążenie kobiet opieką, gdyż zaangażowanych jest w nią 36% kobiet i 20% mężczyzn w wieku od 20 do 64 lat. Najbardziej obciążone opieką są relatywnie młode osoby w wieku między 30 a 39 lat dla kobiet i pięć lat starsi mężczyźni. Opieka zajmuje kobietom przeciętnie 36,6 godzin tygodniowo, a mężczyznom 20,6 godzin [s. 106].

W końcu 2008 roku w Polsce funkcjonowały 392 żłobki (w tym 376 placówek publicznych, dla których organem założycielskim był samorząd terytorialny) oraz 112 oddziałów żłobkowych przy przedszkolach (w tym 105 przy przedszkolach publicznych). W większości były to placówki pracujące na jedną zmianę (380 żłobków i 110 oddziałów), jedynie 12 żłobków i 2 oddziały proponowały opiekę w trybie dwuzmianowym. Żłobki i oddziały żłobkowe dysponowały łącznie 29 300 miejsc, z czego placówki niepubliczne oferowały 1 118 miejsc, co stanowi 4% ogółu. Przeciętna placówka publiczna dysponowała 59 miejscami, podczas gdy placówki niepubliczne były mniejsze – przeciętnie 49 miejsc. Na koniec 2008 roku opieka przed-przedszkolna objęła 30 200 dzieci. W 2008 roku na każde 1000 dzieci w wieku do lat 3 do żłobka uczęszczało 25,7 (według stanu na koniec roku) (GUS 2009e, s. 71). W latach 1990-2005 liczba żłobków zmniejszyła się do ¼ stanu wyjściowego (Sztanderska, Grotkowska 2009,

s. 80). Warto zaznaczyć, iż mimo spadku liczby urodzeń nie zmniejszyło się zainteresowanie tego typu usługami.

Lepiej wygląda sytuacja w przypadku edukacji przedszkolnej, choć i tu dane dla Polski odstają negatywnie od sytuacji w innych krajach europejskich. Gdy bierze się pod uwagę uogólnione statystyki dotyczące odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej w wieku 3-6 lat, wskaźnik ten sięga 60%. Niemniej wynik ten zawyżany jest przez dzieci 6-letnie uczęszczające do obowiązkowych zerówek (95%). Wśród dzieci w wieku 3-5 lat odsetek ten wynosi 40% (Skóra 2010, s. 19). Liczba przedszkoli w ostatnich latach drastycznie spadła. W Polsce w ostatnich latach zamknięto 30% przedszkoli, najwięcej na terenach wiejskich<sup>35</sup>. W rezultacie jedynie co trzecie dziecko uczęszcza do przedszkola, a na terenach wiejskich nawet co ósme. Spośród dzieci zamieszkałych na wsi do placówek przedszkolnych uczęszczało jedynie 42,7%. Spadek ten nie jest spowodowany mniejszym zainteresowaniem ze strony rodziców i opiekunów, o czym świadczy czas oczekiwania na miejsce - nawet do dwóch lat. W rankingu krajów europejskich Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc pod względem powszechności edukacji przedszkolnej (GUS 2009 d, s. 4-5). Liczba placówek przedszkolnych zmniejszyła się o około 30%. Matki dzieci w wieku przedszkolnym nie mogą masowo podjąć pracy, nie przerzucając obowiązków opiekuńczych na innych członków rodziny.

Placówki przedszkolne pierwotnie finansowane ze środków budżetu państwa i zamożnych przedsiębiorstw państwowych przesunięte zostały do budżetów samorządów terytorialnych, których sytuacja materialna jest zróżnicowana. Na terenach ubogich gmin, gdzie liczba dzieci jest niewielka, przedszkola są likwidowane, co powoduje większe zróżnicowanie dostępu do opieki nad małymi dziećmi w przekroju terytorialnym kraju (Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 78). Przedszkola są placówkami dotowanymi, lecz ocenia się, iż koszty ich prowadzenia w około 40% pokrywane są przez rodziców. Przed transformacją systemową udział ten nie przekraczał na ogół kilku procent. Opłaty za opiekę nad dziećmi w przedszkolach i żłobkach dla 13% gospodarstw domowych były obciążeniem uniemożliwiającym korzystanie z usług tych placówek. W efekcie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych umieszczane są dzieci z rodzin o średnim i ponadprzeciętnym poziomie zamożności, rzadziej z rodzin żyjących na poziomie niższym od przeciętnej (World Bank 2004, za: Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 79).

Ograniczone dotacje budżetowe dla żłobków i przedszkoli doprowadziły do sytuacji, że w 555 gminach, w tym 95% wiejskich nie ma żadnej placówki opiekuńczej dla dzieci w wieku do sześciu lat [według danych z 2003 roku, za: Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 80]. Przy takiej skali zjawiska można mówić o całkowitej niedostępności instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi. Zaprzestanie pracy wskutek niedostępności usług opiekuńczych dla najmłodszych dzieci jest zgodne z dość powszechną normą społeczną, głoszącą konieczność zapewnienia małemu dziecku opieki rodzinnej. Zgodne z tą normą jest również przerzucanie

---

<sup>35</sup> Pomimo tej zmiany nastąpił wzrost ilości dzieci objętych opieką przedszkolną z 29,5% w 1990 roku do 41,0% w 2005.

obowiązków opiekuńczych (i rezygnacji z pracy zawodowej) na innych członków rodziny – w tym również tych ze starszego pokolenia [Sztanderska, Grotkowska 2009, s. 78].

Opieka sprawowana jest również nad osobami dorosłymi. W końcu 2008 roku stacjonarne zakłady pomocy społecznej dysponowały łącznie 100 800 miejscami, co stanowi drobny spadek w porównaniu z rokiem poprzednim (w 2007 roku 101 100 miejsc). Wskaźnik miejsc na 10 tys. ludności wynosił 26,4. W 2008 roku w domach i zakładach pomocy społecznej przebywało 98 400 mieszkańców, co stanowi przyrost w porównaniu z rokiem poprzednim o 1 700 osób (GSU 2009e, s. 99). Po roku 2004 nastąpiła zmiana przepisów dotycząca finansowania pobytu osób w domach opieki społecznej, które określiły, że pierwszym płatnikiem jest osoba korzystająca z pomocy, w dalszej kolejności rodzina, a następnie gmina (do tamtej pory był to budżet państwa). Zmiana ta wpłynęła na ograniczenie liczby osób oczekujących na przyjęcie do tych placówek. W roku 2008 liczba ta wyniosła 9 600 osób, w porównaniu do 19 800 pięć lat wcześniej (GSU 2009e, s. 99)<sup>36</sup>.

Uzupełnieniem informacji dotyczących polityki społecznej w Polsce są dane dotyczące zasiłków, stypendiów i dodatków związanych z rynkiem pracy. Zgodnie z danymi z 1 czerwca 2010 roku osoby bezrobotne otrzymywały przez pierwsze 3 miesiące zasiłek w wysokości 717 PLN, a w kolejnych kwotę niższą – 563,70 PLN. Istnieje możliwość otrzymywania zasiłku obniżonego (80%), który w pierwszych trzech miesiącach wynosił 593,70, a w kolejnych 466,20 oraz podwyższonego (120%) w kwotach 890,60 i 699,30. Od zasiłku dla bezrobotnych powiatowe urzędy pracy opłacają składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w łącznej wysokości 25,52%. W przypadku, gdy bezrobotny samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko w wieku do 7 roku życia podejmie zatrudnienie, inną pracę zarobkową, szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe dorosłego, może otrzymać refundację kosztów opieki nad dzieckiem lub osoba zależną (do 50% zasiłku) – 371 PLN. Minimalne wynagrodzenie obowiązujące od 1 stycznia 2010 roku wynosi 1 317 PLN, a przeciętne wynagrodzenie miesięczne pracowników zatrudnionych w gospodarce narodowej 3 316,38 PLN (MPiPSg).

Jak wynika z przeprowadzonej analizy rola państwa sprowadza się w dużej mierze do uzupełnienia niewystarczających dochodów obywateli i obywaterek. Niemniej uzupełnienie to jest również znikome. W 2008 roku na pomoc społeczną przeznaczono 2 870 mln PLN, a pomoc tą otrzymało 3 286 880 osób (GUS 2009f)<sup>37</sup>. Według danych MPiPS w 2008 roku na pomoc społeczną (zadania zlecone i własne gmin) przeznaczono około 2 926,37 mln PLN, zaś z pomocy tej skorzystało 3 737 808 osób<sup>38</sup> (MPiPS 2010). Świadczenia rodzinne wypłacono

---

<sup>36</sup> Największy udział wśród mieszkańców stacjonarnych zakładów pomocy społecznej miała grupa częściowo uczestnicząca w finansowaniu swego pobytu (85,7%). Nieznaczna liczba osób w całości finansowała swój pobyt (5,2%), dla 6,1% pobyt był w całości opłacany przez gminę, a 3,5% zwolniono z opłat (GSU 2009e, s. 100).

<sup>37</sup> Jeżeli przyjmiemy, że pomoc ta jest równo dzielona, to na jedną osobę na miesiąc przypada suma 72,76 PLN.

<sup>38</sup> Tak jak poprzednio, przy założeniu otrzymywania przez wszystkich świadczeniobiorców równej pomocy przez cały rok, kwota pomocy wynosi 65 PLN.

2 590 500 rodzin, a przeznaczono na nią 7 394 mln PLN<sup>39</sup> (MPiPSi 2010). Kolejna cecha działalności państwa jest wycofanie się ze wspierania rodzin, co byłoby wyrazem doceniania działań opiekuńczych podejmowanych przez gospodarstwa domowe, na rzecz wspierania rodzin ubogich, przy jednoczesnym zachowaniu niskiego poziomu wsparcia. Wyjątek stanowi jednorazowa wypłata na rzecz nowonarodzonych dzieci, tzw. becikowe, Państwo wycofało się również w znacznym stopniu ze świadczenia usług opiekuńczych w formie żłobków i przedszkoli. Tak więc można zaobserwować wyraźny trend delegowania opieki do gospodarstw domowych, gdzie przejmują ją kobiety.

### Finansowanie działań państwa z zakresu polityki wspierającej młode kobiety

W obszarze finansowania działań z zakresu polityki społecznej należy zwrócić uwagę na budżet państwa. W analizie budżetu Polski skupiono się na latach 1997-2009. Budżet rozpatruje się z punktu widzenia dochodów do budżetu i wydatków z budżetu. Na podstawie zestawienia tych dwóch informacji uzyskuje się również dane na temat deficytu lub nadwyżki budżetowej. Tabela 24 przedstawia wpływy do budżetu Polski, osiągnięte między innymi dzięki podatkom nakładanym na obywateli<sup>40</sup>.

Tabela 24

#### Dochody budżetu państwa (w tys. PLN)

Rok	Budżet po zmianach	Wykonanie	Wskaźnik wykonania	Dochody budżetowe skorygowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (2000 = 100)
1997	115 333 656	119 772 138	103,8	
1998	129 040 795	126 559 929	98,1	
1999	129 287 762	125 922 237	99,5%	
2000	140 909 815	135 663 897	96,3	135 663 897
2001	152 465 257	140 526 895	92,2	133 200 848
2002	145 101 632	143 519 843	98,9	133 506 831
2003	155 697 654	152 110 586	97,7	140 323 419
2004	154 552 589	156 281 202	101,1	139 288 059
2005	174 703 733	179 772 217	102,9	156 869 299
2006	195 281 959	197 639 812	102,9	170 820 926
2007	228 952 516	236 367 532	101,2	199 298 088

<sup>39</sup> W przypadku świadczeń rodzinnych, jeżeli wszyscy świadczeniobiorcy otrzymywaliby równe świadczenia przez rok, kwota wypłacana w miesiącu dla rodziny równałaby się 237 PLN.

<sup>40</sup> Więcej na temat genderowego wymiaru opodatkowania zob. Stotsky 1997.

2008	281 892 096	253 547 261	89,9	205 135 324
2009	272 911 504	274 183 500	100,5	214 373 338

Źródło: Opracowanie na podstawie Sprawozdania operatywnego z wykonania budżetu lata 1997-2009.

<http://www.mf.gov.pl>

Kolumna druga tabeli przedstawia zakładane dochody budżetu państwa, kolumna trzecia faktycznie uzyskane dochody, natomiast czwarta pokazuje w jakim wymiarze dochody faktyczne pokrywają się z założeniami. Ostatnia kolumna pokazuje dochody państwa po skorygowaniu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, a więc jest to wartość dochodów budżetowych skorygowana o inflację (przy czym rokiem bazowym jest rok 2000). Jak wynika z przedstawionych w tabeli danych przychody budżetu państwa wzrastały, poza wyjątkowymi latami 2001 i 2004. Kolejna tabela przedstawia informacje na temat całkowitych wydatków budżetowych w tym samym okresie.

**Tabela 25**

**Wydatki budżetu państwa (w tys. PLN)**

Rok	Budżet po zmianach	Wykonanie	Wskaźnik wykonania	Wydatki budżetowe skorygowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (2000 = 100)
1997	127 919 791	125 674 976	98,2	
1998	143 440 795	139 751 501	97,4	
1999	142 099 762	138 401 200	99,0	
2000	156 309 815	151 054 929	96,6	151 054 929
2001	185 444 665	172 885 211	93,2	163 872 238
2002	185 101 632	182 922 448	98,8	170 160 417
2003	194 431 654	189 153 592	97,3	174 495 934
2004	199 851 862	197 698 320	98,9	176 201 711
2005	209 703 733	208 132 944	99,3	181 616 880
2006	225 828 675	222 702 946	99,3	192 483 099
2007	258 952 516	252 323 889	97,4	212 752 014
2008	308 982 737	277 893 478	89,9	224 832 911
2009	300 097 811	298 028 478	99,3	233 016 793

Źródło: Opracowano na podstawie Sprawozdania operatywnego z wykonania budżetu lata 1997-2009.

<http://www.mf.gov.pl>

Tak jak i w przypadku dochodów, wydatki budżetowe wykazują tendencje rosnącą. W przypadku dochodów skorygowanych o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych,

wzrosły one pomiędzy rokiem 2000 a 2009 o około 58%. W tym samym okresie wydatki wzrosły w stopniu mniejszym, gdyż jedynie o 54%. Zestawienie dwóch stron budżetu daje wynik w formie nadwyżki bądź też deficytu budżetowego. Jako, że w przypadku Polski dochody są mniejsze niż wydatki, w budżecie występuje deficyt, co ilustruje tabela 26.

Wysokość deficytu budżetowego jest zmienna. Najwyższy deficyt osiągnięto w roku akcesji do Unii Europejskiej. Następnie wielkość ta malała, lecz w związku z przyrostem w roku 2009 nie jest to tendencja stała. Co jest istotne dla analizy prowadzonej w raporcie, budżet można analizować z perspektywy relacji płci. Chociaż budżet na pierwszy rzut oka wygląda na neutralny z punktu widzenia płci, to badania empiryczne pokazują, że tak wydatki z budżetu, jak i sposoby generowania wpływów do budżetu, mają odmienny wpływ na różne grupy ludzi, kobiety i mężczyzn, często na niekorzyść tych pierwszych. Jest to wynikiem instytucjonalnych uwarunkowań, w tym społecznie determinowanych ról, które odgrywają kobiety i mężczyźni w społeczeństwie, podziału pracy opartego na płci, różnic w możliwościach i odpowiedzialności<sup>41</sup>.

Tabela 26

**Deficyt budżetu państwa (w tys. PLN)**

Rok	Budżet zmianach	po	Wykonanie	Wskaźnik wykonania
1997	12 586 135		5 902 838	46,9
1998	14 400 000		13 191 572	91,6
1999	12 812 000		12 478 963	94,6
2000	15 400 000		15 391 032	99,9
2001	32 979 408		32 358 315	98,1
2002	40 000 000		39 402 606	98,5
2003	38 734 000		37 043 006	95,5
2004	45 299 273		41 417 118	91,4
2005	35 000 000		28 360 727	81
2006	30 546 716		25 063 134	81
2007	30 000 000		15 956 357	53,2
2008	27 090 641		24 346 216	89,9
2009	27 186 307		23 846 979	87,7

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu lata 1997-2009. <http://www.mf.gov.pl>

Poniżej przeanalizowane zostaną wydatki z budżetu państwa w dziedzinach, które wiązać można z szeroko pojętą opieką. Dane w każdym obszarze przedstawiono w wielkościach bieżących, jako procent wydatków ogółem, jako procent PKB w cenach bieżących oraz jako wartość skorygowana o inflację (według wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych). W tabeli 27 przedstawiono w celach porównawczych wielkości PKB w cenach bieżących, stałych oraz wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Za rok bazowy przyjęto rok 2000.

<sup>41</sup> Więcej na temat genderowej analizy budżetu patrz Charkiewicz, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009.

Tabela 27

## Wartość PKB w cenach bieżących i stałych

Rok	PKB w cenach bieżących (w mln PLN)	PKB w cenach stałych (2000 = 100)	Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (2000 = 100)
1997	515 353	-	-
1998	600 902	-	-
1999	665 688	-	-
2000	744 378	100	100
2001	779 564	101,2	105,5
2002	808 578	102,6	107,5
2003	843 156	106,6	108,4
2004	924 538	112,2	112,2
2005	983 302	116,2	124,6
2006	1 060 031	123,4	115,7
2007	1 176 737	131,8	118,6
2008	1 275 432	138,5	123,6
2009	1 344 037	141,0	127,9

Źródło: Polska - Wskaźniki makroekonomiczne (PKD 2007).

[http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PKL\\_html.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PKL_html.htm)

Wśród wydatków budżetowych związanych z opieką wyróżniono oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną. Wydatki budżetowe w każdym z tych obszarów przedstawiono jako procent ogółu wydatków budżetowych, jako procent PKB oraz przedstawiono wartość wydatków skorygowaną o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. W tabeli 28 zaprezentowano wydatki na pierwszy z tych obszarów – oświatę i wychowanie. Pierwsze analizowane lata to jednocześnie czas reformy systemu oświaty w Polsce. Udział wydatków na oświatę w budżecie jako procent wydatków ogółem malał do roku 2006 (za wyjątkiem roku 2002, w którym nastąpił niewielki przyrost udziału wydatków na oświatę). Po nagłym wzroście w 2006 roku przywrócony zostaje trend malejący, a wydatki w 2009 roku osiągają najniższy poziom w całym analizowanym okresie – 0,56%. Podobny malejący trend widoczny jest w przypadku prezentowania wydatków budżetowych na oświatę i wychowanie jako procentu PKB. Tu wielkość ta maleje aż do roku 2005 (za wyjątkiem roku 2002). W 2006 następuje przyrost, lecz już od kolejnego roku notuje się dalszy spadek, a wartość wydatków na oświatę jako procent PKB osiąga wartość najniższą w 2009 roku (osiąga poziom taki sam jak w roku 2005).

Tabela 28



**Wydatki budżetu państwa na oświatę i wychowanie**

Rok	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie	Wydatki budżetowe na oświatę i wychowanie jako % wydatków budżetowych ogółem	Wydatki budżetowe jako % PKB (w cenach bieżących)	Wydatki skorygowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (2000 = 100)
1997	5 181 626	6 479 941	6 477 121	5,15	1,26	
1998	6 242 371	6 991 279	6 987 536	5,00	1,16	
1999	2 130 017	2 969 028	2 920 229	2,11	0,44	
2000	742 730	1 996 405	1 959 933	1,30	0,26	1 959 933
2001	1 485 648	1 824 304	1 780 440	1,03	0,23	1 687 621
2002	1 240 162	2 012 891	1 996 751	1,09	0,25	1 857 443
2003	1 240 481	1 504 025	1 497 515	0,79	0,18	1 381 471
2004	794 807	1 313 034	1 297 888	0,66	0,14	1 156 763
2005	869 449	1 268 257	1 242 692	0,60	0,13	1 084 373
2006	2 027 586	2 368 109	2 135 432	0,96	0,20	1 845 663
2007	1 756 806	2 494 631	2 352 668	0,93	0,20	1 983 700
2008	1 610 397	2 383 324	2 200 034	0,79	0,17	1 779 963
2009	1 380 418	1 747 271	1 679 721	0,56	0,13	1 313 308

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu lata 1997-2009. <http://www.mf.gov.pl>

Podobnie wygląda porównanie poziomu wydatków skorygowanych o wartość inflacji. Wykazują one trend malejący aż do 2006 roku (za wyjątkiem roku 2002). Lata 2006 i 2007 to przyrost realnych wydatków na oświatę, lecz kolejne lata przynoszą spadek. Wydatki na oświatę w Polsce wraz z dofinansowaniem oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego i rodziców nakłady sięgają około 4% PKB, podczas gdy standardy europejskie i światowe określają minimum finansowania na poziomie co najmniej 5% PKB (NSZZ 2010, 63). Tak więc pierwsza sfera związana z opieką jest niedostatecznie finansowana a sytuacja ta nie ulegnie szybkiej zmianie ze względu na malejące wydatki państwa w tym zakresie.

W przypadku ochrony zdrowia zaobserwować można zmniejszanie wydatków pomiędzy latami 1997-2002 (za wyjątkiem roku 2001, kiedy to nastąpił nieznaczny przyrost). W latach 2004-2006 widoczne jest ustabilizowanie wydatków na poziomie 3 800 000 tys. PLN, a od roku 2007 ponowny przyrost wydatków. W przypadku wielkości skorygowanych o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych trend kształtuje się podobnie, z tym, że w ostatnim analizowanym roku 2009 nastąpił spadek wydatków względem roku poprzedniego. Udział wydatków na ochronę zdrowia w wydatkach budżetowych ogółem początkowo malał aż do roku 2006. W ostatnich latach obserwowany jest nieznaczny przyrost tego udziału z 1,73% w

2006 do 2,27% w 2009. Podobny trend charakteryzuje udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB Polski.

Tabela 29

## Wydatki budżetu państwa na ochronę zdrowia

Rok	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie	Wydatki budżetowe na ochronę zdrowia jako % wydatków budżetowych ogółem	Wydatki budżetowe jako % PKB (w cenach bieżących)	Wydatki budżetowe skorygowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (2000 = 100)
1997	16 222 690	18 894 733	18 891 861	15,03	3,66	
1998	19 069 628	20 938 336	20 919 498	14,97	3,17	
1999	5 847 192	6 386 263	6 312 645	4,56	0,95	
2000	3 894 646	4 598 522	4 300 019	2,85	0,58	4 300 019
2001	3 592 503	4 864 299	4 600 760	2,66	0,59	4 360 910
2002	2 801 081	3 633 421	3 594 109	1,96	0,44	3 343 357
2003	3 001 066	3 790 148	3 714 454	1,96	0,44	3 426 618
2004	3 193 100	3 915 645	3 834 601	1,94	0,41	3 417 648
2005	3 090 472	3 920 673	3 863 883	1,86	0,39	3 371 626
2006	3 381 040	3 919 630	3 847 811	1,73	0,36	3 325 679
2007	3 899 249	5 617 139	5 543 641	2,18	0,47	4 674 234
2008	4 633 589	7 067 730	6 692 163	2,40	0,52	5 414 371
2009	4 469 937	6 853 831	6 771 838	2,27	0,50	5 294 635

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu lata 1997-2009. <http://www.mf.gov.pl>

W 2007 roku wydatki publiczne na ochronę zdrowia stanowiły 71% całości wydatków poniesionych na ten cel (75,6 mld PLN, 6,4% PKB). Instytucje rządowe łącznie z NFZ wydały 70,5%, zaś gospodarstwa domowe 29,5% (w roku 2006 było to analogicznie 69,2% i 30,8%). W ramach wydatków publicznych największy udział stanowiły wydatki NFZ (85%), natomiast w sektorze prywatnym wydatki gospodarstw domowych (87,9%) (GUS 2009e, s. 74). Szczegółowo wydatki na ochronę zdrowia prezentuje poniższa tabela.

Tabela 30

## Wydatki na ochronę zdrowia w 2007 i 2008 roku

Wyszczególnienie	Wydatki w 2007		Wydatki w 2008	
	ki milionach PLN 2007	Wyd % PKB w 2007	ki milionach PLN 2008	Wyd % PKB w 2008
Wydatki publiczne bieżące, z tego:	49 960	4,25	60 170	4,73

Wydatki budżetu państwa	4 722	0,40	5 347	0,42
Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	970	0,08	1 014	0,08
Fundusze ubezpieczeń społecznych	44 268	3,76	53 809	4,23
Prywatne wydatki bieżące, z tego:	20 872	1,77	23 224	1,82
Wydatki bezpośrednie gospodarstw domowych	18 337	1,56	20 025	1,57
Inne wydatki na ochronę zdrowia	2 535	0,22	3 199	0,25
Razem wydatki bieżące	70 832	6,02	83 393	6,55
Inwestycje	4 777	0,41	5 877	0,46
Wydatki ogółem na ochronę zdrowia	75 609	6,43	89 270	7,01
Wydatki powiązane z ochroną zdrowia	32 086	2,73	40 390	
Ogółem	107 695	9,15	129 660	

Źródło: GUS 2009e. Podstawowe dane z zakresu ochrony zdrowia 2008. Warszawa. s. 73. GUS 2020e. Narodowy Rachunek Zdrowia za 2008 rok. Materiał na konferencję prasową w dniu 23 lipca 2010 roku.

Z wydatków na opiekę zdrowotną 90% poniesiono na indywidualną opiekę zdrowotną, a pozostałe środki zostały przeznaczone na działania związane z profilaktyką i zdrowiem publicznym, jak i funkcje administracyjne w ochronie zdrowia. W 2008 roku Narodowy Fundusz Zdrowia wydał 49 322,1 mln PLN, z czego na leczenie szpitalne wydano 48,3% tej sumy, na refundację leków 14,9%, podstawową opiekę zdrowotną 11,8%. Tabela prezentuje poziom wydatków na zdrowie w wybranych krajach europejskich.

Tabela 31

**Całkowite wydatki na zdrowie jako % PKB w wybranych krajach w 2007 roku**

Kraj	Wydatki na zdrowie jako % PKB
Polska	6
Węgry	7
Finlandia	8
Szwecja	9
Austria	10
Francja	11

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 51.

Poziom wydatków na ochronę zdrowia w Polsce jest zdecydowanie niższy nie tylko w porównaniu do krajów „starej” Europy, jak Francja, czy Austria, ale również Węgry, a więc kraj, który podobnie jak Polska przeszedł bolesny proces transformacji ustrojowej. Ochrona

zdrowia jest dziedziną, w której wszystkie dotychczas proponowane reformy skupiają się na możliwościach komercjalizacji bądź prywatyzacji.

Tabela 32

## Wydatki budżetu państwa na pomoc społeczną\*

Rok	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie	Wydatki budżetowe na pomoc społeczną jako % wydatków budżetowych ogółem	Wydatki budżetowe jako % PKB (w cenach bieżących)	Wydatki budżetowe skorygowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (2000 = 100)
1997	11 546 554	11 984 328	10 888 819	8,66	2,11	
1998	10 808 302	9 477 694	9 287 640	6,64	1,54	
1999	9 468 169	10 531 158	10 142 843	7,33	1,52	
2000	10 600 200	12 060 305	11 978 149	7,93	1,61	11 978 149
2001	13 123 065	14 613 595	14 634 517	8,46	1,88	13 871 580
2002	13 808 939	15 625 590	15 469 684	8,46	1,91	14 390 404
2003	15 115 033	15 759 562	15 674 634	8,29	1,86	14 459 994
2004	14 007 707	17 009 569	16 703 864	8,45	1,81	14 887 579
2005	18 843 434	21 198 875	20 733 656	9,96	2,11	18 092 195
2006	19 157 711	20 322 233	19 730 425	8,86	1,86	17 053 090
2007	20 333 222	21 214 401	20 491 836	8,12	1,74	17 278 108
2008	19 341 183	20 056 497	18 331 671	6,60	1,44	14 831 449
2009	14 444 293	16 124 901	15 987 371	5,36	1,19	12 499 899

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu lata 1997-2009. <http://www.mf.gov.pl>

\*W różnych latach podawane są wielkości z zakresu: 1997-2003 – opieka społeczna, 2004-2009 – pomoc społeczna i pozostałe zadania polityki społecznej. Kwoty te obejmują koszty utrzymania instytucji i działań pomocy społecznej jak i koszty świadczeń dla tzw. beneficjentów.

Tabela 32 prezentuje z kolei wydatki budżetowe na pomoc społeczną i inne zadania polityki społecznej. Kwoty te są zdecydowanie wyższe niż w pozostałych analizowanych działach. Analiza nominalnych wydatków wskazuje ich wzrost pomiędzy latami 1999-2005. Ostatnie lata 2007-2009 przynoszą jednak ich spadek. Analiza wielkości realnych prezentuje podobny trend. W roku 2009 wydatki te osiągnęły poziom niewiele wyższy niż w roku 2000. Wydatki na pomoc społeczną jako procent wydatków ogółem najwyższe były w 2005 roku i wyniosły prawie 10%, od tego czasu udział wydatkach na pomoc społeczną jako procent wydatków ogółem maleje i w 2009 roku wyniósł jedynie 5,36%, co jest jednocześnie najniższym poziomem w analizowanym okresie. Podobnie poziom wydatków na pomoc społeczną jako procent PKB od 2005 roku systematycznie maleje, a w roku ostatnim osiągnął najniższym poziom w analizowanym okresie.

Wydatki budżetu państwa na pomoc społeczną wyniosły w 2008 roku 12 958 200 000 PLN i stanowiły 4,7% wydatków ogółem z budżetu (w roku 2007 5,1%). Wydatki z budżetu jednostek samorządowych, łącznie ze środkami otrzymanymi z budżetu wyniosły 19 723 300 000 PLN i stanowiły 13,6% wydatków samorządów terytorialnych (rok wcześniej 14,7%) (GUS 2009 e, s. 102). Wydatki z budżetu państwa przeznaczono głównie na: świadczenia rodzinne, zaliczkę alimentacyjną oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby otrzymujące świadczenia pielęgnacyjne (65,6%), na zasiłki i pomoc w naturze oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia z powodu konieczności bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny (10,8%) oraz na domy pomocy społecznej (10,0%) (GUS 2009e, s. 103).

Podstawowym szczeblem decyzyjnym w zakresie pomocy społecznej są gminy, a głównym źródłem finansowania świadczeń i utrzymywania placówek pomocowych są wpływy z podatku PIT oraz dotacje celowe z budżetu państwa (GUS 2009b, s. 19). Gminy przeznaczyły na pomoc społeczną 10 878 500 000 PLN<sup>42</sup>. Środki te rozdysponowano przede wszystkim na świadczenia rodzinne, zaliczkę alimentacyjną oraz składki na ubezpieczenia społeczne za osoby otrzymujące świadczenia pielęgnacyjne (61,4%), zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z pracy ze względu na konieczność sprawowania bezpośredniej i osobistej opieki nad długotrwale i ciężko chorymi członkami rodziny (12,5%) oraz na ośrodki pomocy społecznej (10,4%). Powiaty na pomoc społeczną przeznaczyły w 2008 roku 2 886 100 000 PLN. Środki te wykorzystano głównie na domy pomocy społecznej (55,5%), placówki opiekuńczo- wychowawcze (19,4%) oraz na rodziny zastępcze (15%). Miasta na prawach powiatu rozdysponowały kwotę 5 789 800 000 PLN, przeznaczając je głównie na: świadczenia rodzinne, zaliczkę alimentacyjną oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby otrzymujące świadczenia pielęgnacyjne (32,4%), domy pomocy społecznej (14%), zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby sprawujące bezpośrednią, osobistą opiekę nad chorymi członkami rodziny, co związane jest z rezygnacją z zatrudnienia (10,8%) oraz ośrodki pomocy społecznej (10,6%). Wreszcie województwa dysponowały kwotą 168 900 000 PLN, która przeznaczyły na ośrodki pomocy społecznej (42,8%), powiatowe centra pomocy rodzinie (17,5%) oraz regionalne ośrodki polityki społecznej (16,4%) (GUS 2009e, s. 103).

Wydatki budżetu państwa na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych w 2008 roku wyniosły 7 330,7 miliona PLN, a ich struktura jest następująca: ponad 2,7 miliarda PLN (37,5%) przeznaczono na zasiłki rodzinne, ponad 2,4 miliarda (33%) wydatkowano na dodatki do zasiłków rodzinnych, na wypłaty świadczeń opiekuńczych przeznaczono niecałe 1,8 miliarda PLN (23,9%), z czego znaczna część (1,4 miliarda) stanowiły zasiłki pielęgnacyjne (GUS 2009f, s. 91). Ogólna kwota wydatków budżetu państwa na świadczenia rodzinne w

---

<sup>42</sup> Warto jednak zaznaczyć, iż gminy nie przeznaczają jednakowych sum na pomoc społeczną, gdyż zależy to od kondycji finansowej samej gminy.

2008 roku były o 6,4% niższe niż rok wcześniej. W przeliczeniu na mieszkańca wydatki te wyniosły 192 PLN w 2008 wobec 206 PLN w 2007 roku (GUS 2009f, s. 92).

Wydatki z budżetu państwa na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej wyniosły w analizowanym roku 5 373 500 000 PLN i stanowiły 1,9% wydatków z budżetu ogółem (w roku 2007 wydatki te stanowiły 3,1%). Z kolei wydatki z budżetu samorządu terytorialnego (łącznie ze środkami z budżetu państwa) wyniosły 2 199 200 000 PLN i stanowiły 1,5% ogółu wydatków (rok wcześniej 1,3%). Wydatki państwa przeznaczono głównie na rentę socjalną oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne (78,5%) oraz na dotacje dla PFRON (16,6%). Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej finansowane były przez gminy (211 000 000 PLN), powiaty (688 200 000 PLN), miasta na prawach powiatów (594 100 000 PLN) oraz województwa (705 900 000 PLN). Kwota wydatkowana przez gminy przeznaczona była na żłobki (29%), rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych (5,4%). Powiaty finansowały powiatowe urzędy pracy (79,5%), zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności (6,7%) oraz rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych (4,2%), miasta na prawach powiatu z kolei żłobki (41,8 %), powiatowe urzędy pracy (35,8%) oraz zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności (4,5%). Województwa głównie finansowały wojewódzkie urzędy pracy (39,4%) (GUS 2009e, s. 103).

Dodatkowe formy pomocy państwa wynikające z innych przepisów prawa to: dodatki mieszkaniowe, zasiłki dla bezrobotnych, renta socjalna i zaliczka alimentacyjna. Z tych tytułów w 2007 roku wydatkowano 4 948,9 miliona PLN, a liczba wypłaconych świadczeń ogółem wyniosła 7 916 000 (GUS 2009f, s. 96). Ponadto w roku szkolnym 2008/9 zostały wypłacone stypendia dla 463 200 studentów, w tym 236 400 osób otrzymało stypendia o charakterze socjalnym. Rok wcześniej było to odpowiednio 519 300 i 295 200 (GUS 2009f, s. 96). W 2008 roku beneficjenci świadczeń rodzinnych otrzymali łącznie 76,3 miliony różnych świadczeń, co stanowiło kwotę niższą niż rok wcześniej o 9,4%. Jednocześnie o 14% zmniejszyła się liczba beneficjentów tych świadczeń. Spadek ten wynika głównie ze zmniejszenia ogólnej liczby dzieci w grupie wiekowej uprawniającej do zasiłku rodzinnego (GUS 2009f, s. 89). Jednocześnie utrzymano kryterium dochodowe na niezmiennym od 2006 roku poziomie, co niewątpliwie wpływa na ograniczone możliwości korzystania z pomocy państwa.

Powyższa analiza wszystkich wydatków w ramach działań opiekuńczych pokazuje, iż maleją wydatki państwa na opiekę w Polsce. Wyjątkiem są u wydatki na ochronę zdrowia, niemniej w przypadku oświaty i wychowania, jak i pomocy społecznej kwoty przeznaczane maleją. Pewnym podsumowaniem wydatków państwa na rodziny w Polsce w porównaniu do innych krajów Europejskich są wydatki na politykę rodzinną. Wydatki te na rok 2007 zaprezentowano w tabeli 33.

Tabela 33

**Wydatki publiczne na politykę rodzinną w EUR w przeliczeniu na rodzinę (PPP) 2007**

Kraj	Wydatki publiczne
------	-------------------

Bułgaria	48
Polska	65
Rumunia	97
Litwa	103
Łotwa	109
Malta	141
Słowacja	156
Estonia	166
Portugalia	190
Czechy	205
Węgry	282
Hiszpania	289
Grecja	297
Słowenia	309
Włochy	312
Cypr	392
UE27	500
Wielka Brytania	503
Holandia	561
UE15	599
Belgia	627
Francja	733
Niemcy	834
Austria	900
Finlandia	972
Szwecja	1 072
Irlandia	1 126
Dania	1 527
Luksemburg	2 460

Źródło: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010, s. 18 (dane Eurostat).

Poza Bułgarią Polska wydaje na rodziny najmniej w Europie. Wydatki polskie stanowią pomoc 11-krotnie mniejszą niż we Francji i 17 razy mniejszą niż w Irlandii. Ponadto, w Polsce jest niewystarczająca infrastruktura w zakresie opieki nad dziećmi (NSZZ 2010, s. 43). Mniej niż 3% dzieci poniżej 3 roku życia ma dostęp do żłobka lub przedszkola, podczas gdy we Francji 60%.

Irena Wóycicka (2009) pisze, iż rozbudowanie instrumentów polityki społecznej związanych z wykonywaniem funkcji opiekuńczych, takich jak zasiłki macierzyńskie, rodzicielskie oraz rozwiązania uwzględniające pełnienie opieki w systemach ubezpieczeń społecznych, jest sposobem na dowartościowanie pracy wykonywanej głównie przez kobiety oraz umożliwia im korzystanie z praw obywatelskich. Poziom pomocy państwa i jego zaangażowanie w



dostarczanie publicznych usług opiekuńczych świadczy więc o niedocenieniu uczestnictwa kobiet w społeczeństwie. Można taką politykę ująć jako reprodukcyjny podatek od kobiet.

### Zakończenie

Relacje płci utrwalone w instytucjach społecznych determinują pozycje kobiet w społeczeństwie, przypisując im obowiązek wykonywania czynności opiekuńczych. Praca opiekuńcza jest wykonywana w większości przez kobiety – młode nad dziećmi, starsze nad rodzicami, a następnie wnukami<sup>43</sup> – co definiuje możliwość ich uczestnictwa w społeczeństwie, jak i ich status materialny. Opieka we współczesnych społeczeństwach kapitalistycznych nie jest wysoko wynagradzana, jak i doceniana (szanowana). Osoby sprawujące opiekę (opiekunki i opiekunowie) w gospodarstwie domowym definiowane są jako niepracujące, a w przypadku sprawowania opieki odpłatnie na rynku pracy są nisko wynagradzane. Jednocześnie sprawując opiekę często nie można zaangażować się w pracę formalną, gdyż reguły panujące na rynku pracy utrudniają uczestnictwo w nim opiekunów. Jako, że świadczenie pracy jest podstawowym źródłem dochodu najliczniejszych gospodarstw domowych, jej brak, bądź niepełne zaangażowanie przyczyniają się do zagrożenia ubóstwem.

Instytucja państwa powinna organizować życie swoich obywateli w sposób, który umożliwiałby im pełną partycypację w społeczeństwie. Niemniej w Polsce młode kobiety sprawujące opiekę nie mają takiej możliwości. Państwo nie zapewnia opieki instytucjonalnej, delegując tym samym opiekę do gospodarstw domowych. Jednocześnie ograniczane są wydatki w takich działach związanych z opieką, jak oświata i wychowanie, czy pomoc społeczna. Niemożność podjęcia pracy, praca w niepełnym wymiarze godzin, niskie zarobki, którym towarzyszą niskie transfery społeczne, przyczyniają się do ubóstwa młodych kobiet i ich rodzin (dzieci). Ubóstwo, z kolei, uniemożliwia pełne korzystanie z praw obywatelskich.

Istniejąca sytuacja powinna ulec zmianie. Państwo redefiniując cele polityki społecznej i ekonomicznej może do takiej zmiany się przyczynić. Krokiem pierwszym wydaje się być zorganizowanie wysokiej jakości opieki instytucjonalnej, oraz zwiększenie transferów społecznych dla nisko-dochodowych gospodarstw domowych. Warunkiem zasadniczych zmian są przeobrażenia w reżimach relacji płci. Opieka wraz ze wszystkimi jej kosztami i korzyściami powinna być dzielona przez wszystkich ludzi, bez względu na płeć. Sprawowanie opieki uzależnione jest od środków materialnych, więc jest szczególnie utrudnione w nisko-dochodowych gospodarstwach domowych, dlatego też koszty sprawowania opieki powinny zostać rozłożone na całe społeczeństwo, a nie przerzucane, jak ma to miejsce aktualnie, do gospodarstw domowych. Polityka państwa, w tym polityka makroekonomiczna, nie rozpoznająca opiekuńczej pracy kobiet uderza w kobiety, szczególnie te z uboższych rodzin.

---

<sup>43</sup> Warto zaznaczyć, iż w opiece nad osobami starszymi (rodzicami) oraz wnukami uczestniczą także, choć w mniejszym stopniu, mężczyźni.

Politykę taką należy podporządkować wdrażaniu praw człowieka, w tym praw socjalnych (Balakrishnan, Elson 2008; Connell 2010). Wreszcie zmianie powinny ulec stosunki pracy, które powinny zostać dostosowane do wymogów opieki, a nie odwrotnie. Proponowane zmiany są zasadnicze, lecz przyczynią się do stworzenia równiejszego i szczęśliwszego społeczeństwa.

## Bibliografia:

Joan Acker. Gender: od ról płciowych do upłciowionych instytucji. Tłum. Małgorzata Maciejewska i Marcin Marszałek. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010.

URL: <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0088acker.pdf>

Radhika Balakrishnan i Diane Elson, Auditing economic policy in the light of obligations on economic and social rights. Essex Human Rights Review. Vol 5, no 1, 2008. URL <http://www.cwgl.rutgers.edu/globalcenter/publications/auditing.pdf>

Bobrowicz, Barbara (2009), Alokacja czasu wewnątrz gospodarstwa domowego – dystrybucja obowiązków domowych i opiekuńczych, [W:]I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa.

Charkiewicz, Ewa, Zachorowska-Mazurkiewicz Anna (2009). *Feministyczny Słownik pojęć z ekonomii*. [online]. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego. Dostępny: [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0064fem\\_slovník\\_ekonomia.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0064fem_slovník_ekonomia.pdf)

Charkiewicz, Ewa, Zachorowska-Mazurkiewicz, Anna (red.) (2009), *Gender i ekonomia opieki*, Biblioteka Think Tanku Feministycznego, Warszawa 2009.

Charkiewicz, Ewa. Kobiety i ubóstwo. Widzialna ręka neoliberalnego państwa. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010.

URL [http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article\\_id=395](http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article_id=395)

Connell, Raewyn (2010), Reżimy płciowe i porządek płci. Tłum. Emilia Korytkowska. Biblioteka Onine Think Tanku Feministycznego 2010. URL [http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article\\_id=391](http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny/readarticle.php?article_id=391)

Izabela Desperak, współpraca Judyta Śmiałek (2010), Młodzi w Łodzi – prekariat z wyższym wykształceniem. Raport z badań 2010. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego. URL <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f099prekariat-lodz.pdf>

GUS. 2009a. Pracujący w gospodarce narodowej w 2008 roku, Warszawa.

GUS. 2009b. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2008, Warszawa.

GUS. 2009c. Budżety gospodarstw domowych w 2008 roku. Warszawa.

GUS 2009d. Dzieci – rodzina, zdrowie, wychowanie i edukacja. Materiał na konferencję prasową w dniu 25 listopad 2009 roku. Opracowała Grażyna Marciniak.

GUS 2009e. Podstawowe dane z zakresu ochrony zdrowia 2008. Warszawa.

GUS 2009f. Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008 roku, Kraków.

GUS 2010a, Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 roku, Warszawa.

GUS 2010b. Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU – SILC 2008. Materiał na konferencję prasową 28 stycznia 2010.

GUS 2010c. Budżety gospodarstw domowych w 2009 roku. Warszawa.

GUS 2010d. Ubóstwo w Polsce; zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 roku na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych. Warszawa.

GUS 2010e. Narodowy Rachunek Zdrowia za 2008 rok. Materiał na konferencję prasową w dniu 13 lipca 2010 roku.

GUS 2010f. Wejście ludzi młodych na rynek pracy w Polsce w 2009 roku, Warszawa.

GUS 2010g. Podstawowe dane z zakresu ochrony zdrowia w 2009 roku, Warszawa.

GUS 2011a, Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2010 roku, Warszawa.

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych,

[http://www.ipiss.com.pl/badania/ms\\_gosp\\_prac\\_1990\\_2009.pdf](http://www.ipiss.com.pl/badania/ms_gosp_prac_1990_2009.pdf), skorzystano styczeń 2011.

IPiSS, Wysokość i struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2009 roku, lipiec 2010, [http://www.ipiss.com.pl/www\\_me\\_2009\\_sr.pdf](http://www.ipiss.com.pl/www_me_2009_sr.pdf), skorzystano luty 2011.

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Praca Polska 2010. Kwiecień 2010.

Kotowska, M., Doświadczenie wykluczenia społecznego przez matki małych dzieci w Warszawie. Analiza sytuacji życiowych, [W:] Desperak, Izabela (red.) 2008 *Homofobia, mizoginia, ciemnogród? Burzliwe dzieje kontrowersyjnych ustaw*, Nieformalna grupa Łódź Gender, Omega-Praxis, Łódź.

Kotowska, I.E., Sztanderska, U., Wóycicka, I. (2009), *Diagnoza kulturowych i strukturalnych uwarunkowań łączenia pracy zawodowej i aktywności rodzinnej przez kobiety w Polsce*, [W:] I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa.

Mcdowell, L. (2010), Ponowne spojrzenie na życie bez ojca i forda. Gender, klasa i zmiany w zatrudnieniu w nowym tysiącleciu Tłum. Anna Zachorowska Mazurkiewicz. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010. <http://www.ekologiasztuka.pdf/f0089mcdowell.pdf>

Mikuta, Beata. 2000. Studia nad wartością pracy domowej w mieście i na wsi ze szczególnym uwzględnieniem funkcji żywieniowej. Praca doktorska. Warszawa: SGGW.

MPiPSa. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=28> , skorzystano lipiec 2010.

MPiPSb. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=77>, skorzystano lipiec 2010.

MPiPSc. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=83>, skorzystano lipiec 2010.

MPiPSd. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=85>, skorzystano lipiec 2010.

MPiPSe. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=86>, skorzystano lipiec 2010.

MPiPSf. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=87>, skorzystano lipiec 2010.

MPiPSg. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=538>, skorzystano lipiec 2010.

MPiPSh. Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach. Styczeń-grudzień 2009. <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1575> , skorzystano w kwietniu 2011.

MPiPSi. Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2008 roku. Warszawa, czerwiec 2009.

MPiPSj. Bezdomność w Polsce. Diagnoza na dzień 31 stycznia 2010 roku. Materiał informacyjny. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2010.

Neale, W.C. (1993), *Institutions*, [W:] *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, pr. zbior. pod red. Hodgson, G.H., Samuels, W.J., Tool, M.R. Edward Elgar, Hants.

Peterson, Janice (1994), Traditional Economic Theories and Issues of Gender: The Status of Women in the United States and the Former Soviet Union. [W:] *The Economic Status of Women Under Capitalism; Institutional Economics and Feminist Theory*, edited by Janice Peterson and Doug Brown, pp. 113-127. Aldershot, Brookfield: Edward Elgar.

Polska - Wskaźniki makroekonomiczne (PKD 2007). [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PKL\\_html.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PKL_html.htm)

Scott, J.W., Gender jako pożyteczna kategoria analizy historycznej. Tłum. Agata Czarnacka. Biblioteka On line Think Tanku Feministycznego. 2009 [1987]. URL <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0064scott.pdf>

Skóra, Maria, Miedzy pracą a rodziną – potencjał instrumentów polityki społecznej wobec dylematów pracujących kobiet. Referat wygłoszony na konferencji PTPS oraz UE pt. Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny, 22-23 marca 2010 roku.

Stotsky, Janet (2007), Uprzedzenie w zakresie płci w systemach podatkowych. Tłum. Anna Zachorowska-Mazurkiewicz. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/fe0044stotsky.pdf>

Sztanderska, U., Grotkowska, G. (2009), *Rynek pracy kobiet w Polsce w latach 1992-2007*, [W:]I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa.

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku

Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 roku.

Wóycicka, I. (2009), *Model opieki w Polsce*, [W:]I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa.

Zachorowska-Mazurkiewicz, A. (2010) Starostlivost a ekonomika – Koncept starostlivosti v ekonomickom mysleni, [W:] Rodova perspektiva v ekonomii, Aspekt, Friedrich Ebert Stiftung, s.31-46.

#### **Adnotacja bibliograficzna**

Anna Zachorowska-Mazurkiewicz. Odzyskać obywatelstwo. Makroekonomiczna analiza sytuacji kobiet w Polsce. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010.

URL <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0100zachorowska.pdf>