



Pracownia Pomocy
i Integracji Społecznej

Cel ogólnokrajowy w zakresie ubóstwa na poziomie województw - perspektywa uczestnika procesu

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Uniwersytet Warszawski

Instytut Polityki Społecznej

Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej

Konferencja „Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w układach regionalnych i lokalnych”

11-12 czerwca 2015

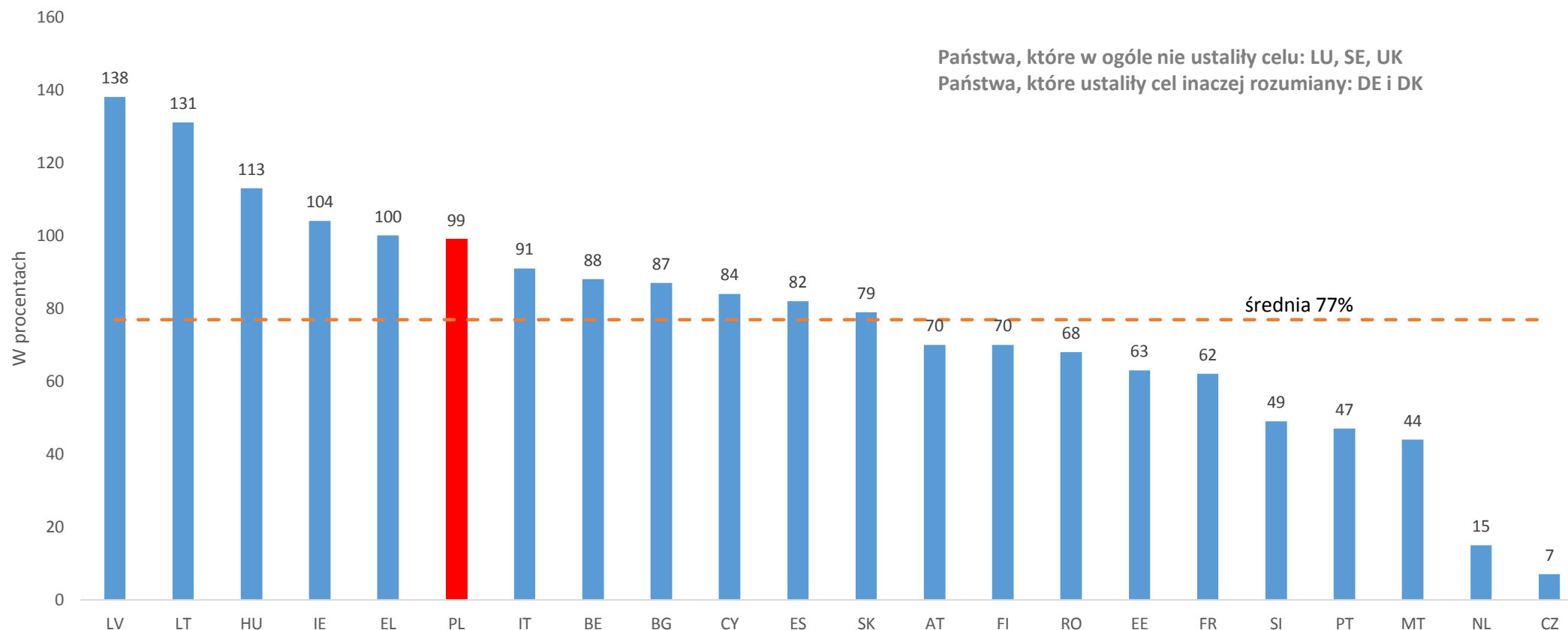
Poznań

Fakty dotyczące ustanowienia celu UE i Polski w ramach Strategii Europa 2020

- Wśród głównych celów Strategii Europa 2020 uwzględniono ograniczenie ubóstwa
- W wyniku kompromisu politycznego ustalono, że
 1. ubogimi są osoby spełniające rozłącznie trzy kryteria: mniej niż 60% mediany dochodów, niezaspokojone 4 z 9 potrzeb, bardzo niska intensywność pracy w gospodarstwie domowym
 2. celem będzie mniej ubogich w rozumieniu 1 o 20 milionów w 2018 w stosunku do 2008 r. (116,6 mln)
- Rząd polski w 2011 r. ogłosił, że celem jest zmniejszenie ubóstwa w rozumieniu 1 o 1,5 miliona z 11,5 mln w 2008 (Krajowy Program Reform)
- UE przyjmuje rozporządzenie o EFS z wyodrębnionym priorytetem inwestycyjnym dot. ubóstwa i włączenia społecznego (2013)

Polski cel na tle innych krajów

Cel krajowy ustalony w stosunku do celu wynikającego z udziału ludności państwa do ludności UE ogółem (2011)



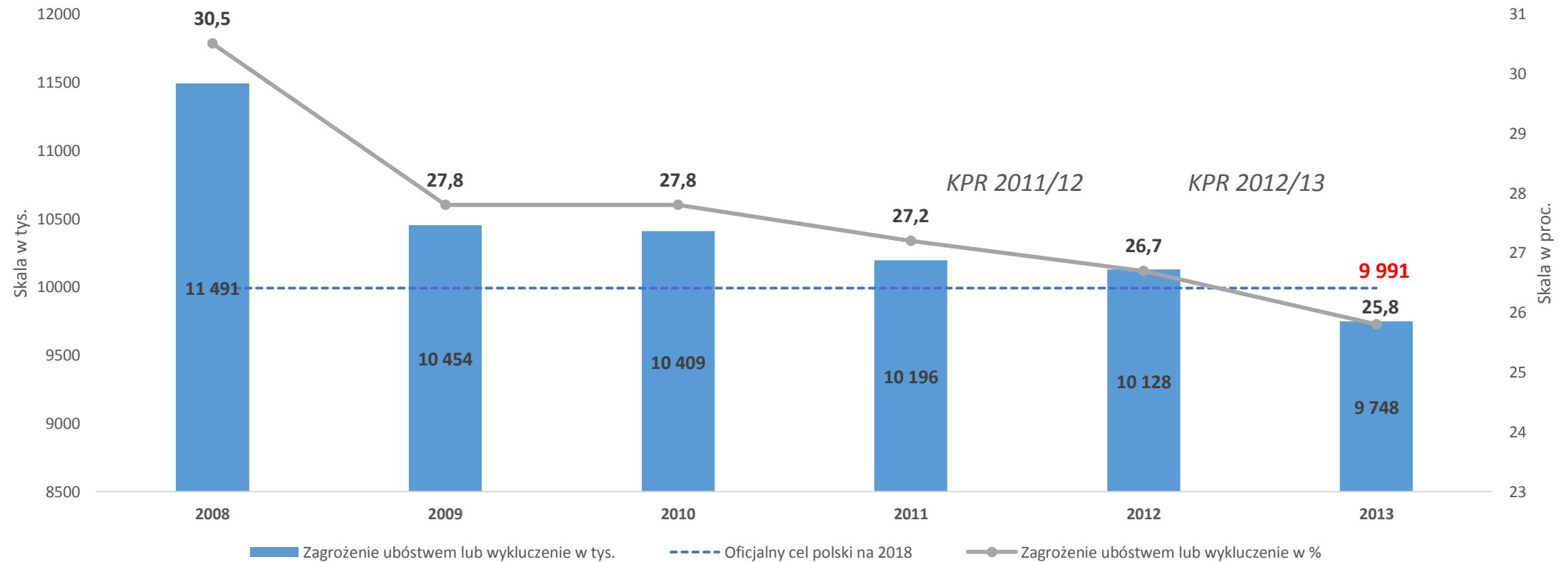
Dane: Atkinson 2013, opracowanie własne

Sekwencja procesów związanych z celem po jego ustaleniu w UE i w Polsce

1. Powołany zostaje **Zespół Międzyresortowy** z udziałem partnerów społecznych odpowiedzialny za realizację Strategii Europa 2020
2. Zespół przygotowuje **kolejne aktualizacje KPR** (12/13, 13/14, 14/15)
3. Cel wspomniany jest („około”) w **Umowie Partnerstwa** (maj 2014), podstawa wydatkowania funduszy UE w Polsce 2014-2020
4. Polska potwierdza cel z 2011 w **Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu** (sierpień 2014, warunek ex-ante korzystania z EFS)
5. Cel zostaje potwierdzony w **aktualizacji KPR 2015/16** w połowie realizacji Strategii Europa 2020 (kwiecień 2015)

Polski cel na tle poziomu i czasu jego osiągnięcia

Skala ubóstwa w Polsce według koncepcji UE 2020 (zagrożenie ubóstwem lub wykluczenie) w ujęciu bezwzględnym (w tys.) i względnym (w proc.) na tle polskiego celu strategii Europa 2020



Dane: Eurostat, opracowanie własne

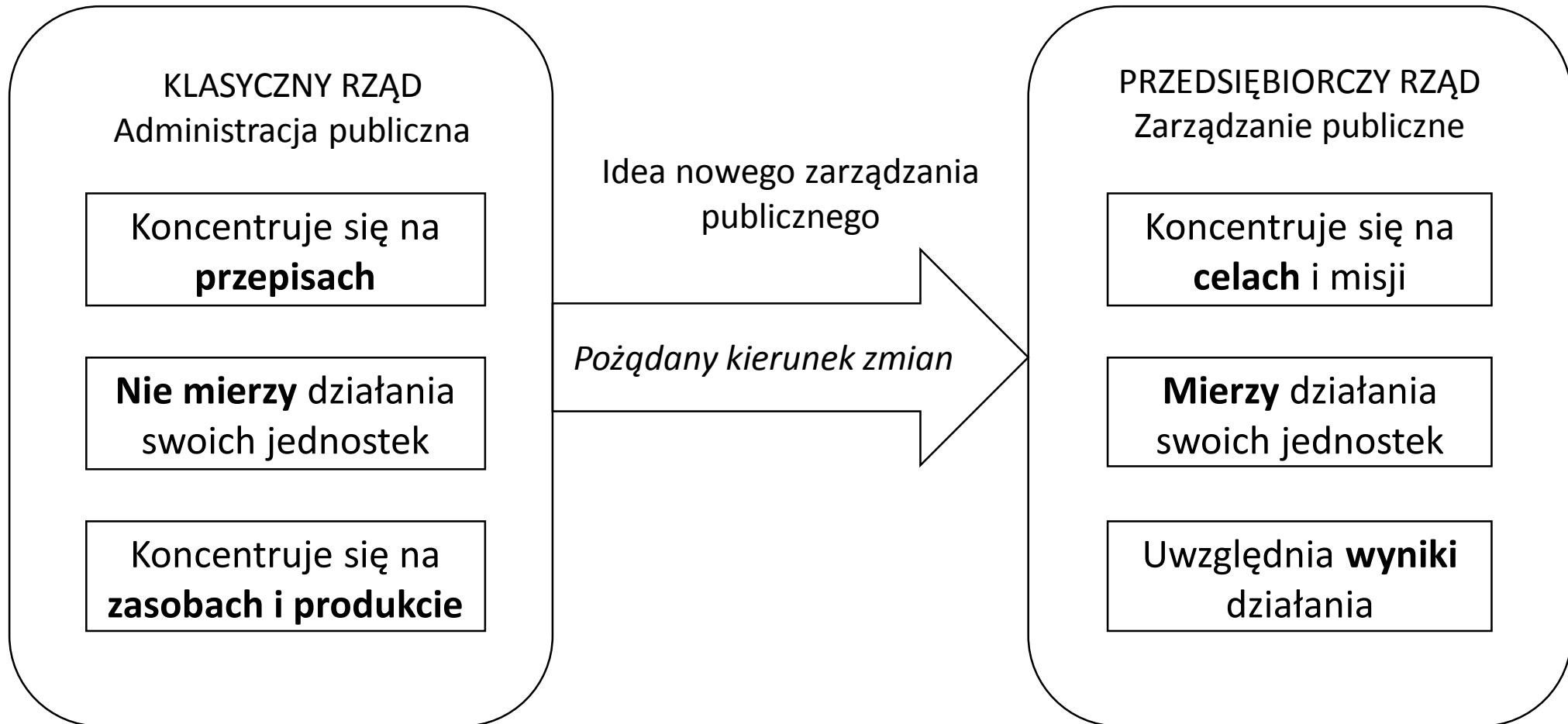
Cel krajowy w województwach

- **Regionalizacja** realizacji priorytetu inwestycyjnego EFS w zakresie ubóstwa (regionalne programy operacyjne, rpo, 2014-2020)
- **Propozycja rozpisania celu krajowego na województwa** (EAPN Polska, 2014 i 2015) zostaje odrzucona przez rząd (2015)
- W rpo zastosowano **szablon** dotyczący celu w zakresie ubóstwa:
 - Cel ogólnokrajowy został osiągnięty w 2012
 - Pozycja województwa względem wartości krajowych określana jest wskaźnikiem ubóstwa relatywnego
 - Województwa nie mają wpływu na te wskaźniki, **RPO nie odpowiada za ich osiągnięcie, nie są to wskaźniki rezultatu**

Sytuacja obecna (czerwiec 2015)

- Cel przekroczony o ponad 200 tys. na wiele lat przed terminem (faktyczny rok bazowy na 4 lata przed uchwaleniem pierwszego KPR)
- Cel w KPR nadal 1,5 miliona
- Cel w KPPUiWS
 - Utrzymanie wyniku na poziomie 2013 r. czyli cel zwiększony faktycznie do 1,7 mln w stosunku do 2008 r.
 - Dodanie celu określonego przedziałowo i w ujęciu relatywnym – ograniczenie zagrożenia ubóstwem lub wykluczenia do 23-20% w stosunku do 2011
- Odrzucona propozycja EAPN Polska i partnerów społecznych m.in.
 - zwiększenie celu do 3 milionów
 - dodanie celu na wskaźniku ubóstwa skrajnego (zmniejszenie o połowę)
 - rozpisanie celu na województwa

Ramy interpretacyjne 1: nowe zarządzanie publiczne



Ramy interpretacyjne 2: przyjmowanie i unikanie odpowiedzialności jako taktyki polityczne

- Hipotezy wyjaśniające podejmowanie decyzji korzystnych i niekorzystnych dla wyborców w zakresie polityki społecznej
 - Kiedy decyzja jest korzystna dla wyborców decydent polityczny jest skłonny przyjąć za nią odpowiedzialność
 - Kiedy decyzja jest niekorzystna dla wyborców decydent polityczny jest skłonny odrzucać odpowiedzialność za jej podjęcie
- Jeżeli decydent jest odpowiedzialny za dany obszar to ustalenie celu, z którego będzie rozliczany przez decydenta z wyższego poziomu jest zagrożeniem, stąd tendencja do
 - Unikania operacjonalizacji celów (ogólnikowość)
 - Taka operacjonalizacja celów, aby łatwiej było wykazać ich osiągnięcie (np. wskaźniki produktu, a nie wyniku)

Wniosek i hipotezy do dalszych badań

- Unijne zarządzanie poprzez cele w ramach Strategii Europa 2020 i celu dotyczącego ubóstwa (cel UE i cele państw członkowskich) nie ma odpowiednika w układzie rząd – samorząd w Polsce (cel rządu i cele województw)
- Możliwe wyjaśnienia
 - Brak zgodności między modelem zarządzania publicznego realizowanym przez UE w relacjach UE – państwa członkowskie a modelem administracji publicznej, który dominuje w relacjach rząd – samorząd w Polsce
 - Proces KPR ma charakter sprawozdawczy (raportowanie działań rządowych), stąd nie unika się odpowiedzialności, a proces EFS to wydatkowanie środków UE (projekty finansowane przez rpo w województwach), tu przyjęcie odpowiedzialności może być zagrożeniem

Załącznik

Za poziom celu odpowiada przede wszystkim pogłębiona deprywacja materialna

