



KPS-4101-003-01/2014
Nr ewid.67/2015/P/14/046/KPS

Informacja o wynikach kontroli

KOORDYNACJA POLITYKI RODZINNEJ W POLSCE

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny:

Jacek Szczerbiński



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24.06.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	19
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
3.1. Sytuacja demograficzna w Polsce	22
3.2. Istotne ustalenia kontroli	25
3.2.1. Zakres polityki rodzinnej	25
3.2.2. Kształtowanie i koordynacja polityki rodzinnej	28
3.2.3. Polityka rodzinna z różnych perspektyw	34
3.2.3.1. Rządowe dokumenty strategiczne	34
3.2.3.2. Województwo i gmina	39
3.2.3.3. Społeczeństwo	45
3.2.4. Zarządzanie instrumentami wspierania rodziny	53
3.2.4.1. Godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym	54
3.2.4.2. Urlopy związane z rodzicielstwem	63
3.2.4.3. Wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej rodzin	67
3.2.4.4. Wsparcie finansowe dla rodzin	73
3.2.4.5. Opieka zdrowotna nad matką i dzieckiem	89
3.2.4.6. Wspieranie rodziny w funkcji opiekuńczo-wychowawczej	95
3.2.4.7. Pomoc dla uczniów	98
4. INFORMACJE DODATKOWE	102
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	102
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	104
5. ZAŁĄCZNIKI	106

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Deficyt mieszkaniowy	Różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zasobów mieszkaniowych.
Depresja urodzeniowa	Utrzymująca się tendencja niższej liczby urodzeń od liczby zgonów.
Instrument wspierania rodziny	Działanie na rzecz rodzin wprowadzone aktami prawnymi, programami lub projektami rządowymi/resortowymi.
Karta Dużej Rodziny	Jedno z rozwiązań polityki rodzinnej, dzięki któremu rodziny wielodzietne mają prawo do ulg, zniżek i zwolnień z opłat za korzystanie z wybranych usług i przy zakupie towarów u sprzedawców, którzy włączyli się w program.
Klin podatkowy	Różnica między wydatkami pracodawcy na pensję (uwzględniając wszelkie obciążenia podatkowe: np. ZUS, podatek dochodowy, składki na ubezpieczenia), a faktycznie otrzymywanym wynagrodzeniem.
Migracje ludności	Przemieszczenia ludności związane ze zmianą miejsca zamieszkania (pobytu stałego lub czasowego) połączone z przekroczeniem granicy jednostki administracyjnej podziału kraju (migracje wewnętrzne) lub granicy państwa (migracje zagraniczne).
Minimum socjalne	Szacowane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – wartość koszyka minimum socjalnego jest ustalana oddzielnie dla 6 typów pracowniczych gospodarstw domowych (od rodziny 1-osobowej do 5-osobowej) oraz 2 typów gospodarstw emeryckich (1- i 2-osobowych). Koszyk minimum socjalnego określony jest ilościowo (minimalna ilość danych dóbr i usług według norm zużycia, zalecanych przez naukowców) i wartościowo (koszt nabycia danych ilości dóbr i usług).
Polityka rodzinna	Całokształt norm prawnych, programów, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny; jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról ¹ . (Jest to jedna z wielu definicji tego pojęcia, przyjęta dla celów kontroli.)
Przyrost naturalny	Różnica liczby urodzeń żywych i liczby zgonów. Wartość dodatnia oznacza, że liczba urodzeń była wyższa niż liczba zgonów (populacja ogółem zwiększa się), natomiast wartość ujemna wskazuje wyższą liczbę zgonów nad liczbą urodzeń (populacja ogółem zmniejsza się).
Relatywna granica ubóstwa	Kwota równa 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych.
Rezerwa prokreacyjna	Na poziomie indywidualnym – rezygnacja z pierwszego lub kolejnego dziecka, na poziomie społecznym – zasób potencjalnych rodziców.

¹ Definicja sformułowana przez S.B. Kamerman, profesor Uniwersytetu Columbia w Nowym Jorku, autorki m.in. Rodzina: problemy teorii i polityki.

Rodzina	Małżeństwo, związek nieformalny lub samotny rodzic, wraz z wstępnymi lub zstępnymi w linii prostej, zamieszkujące we wspólnym gospodarstwie domowym.
Rodzina wielodzietna	Rodzina wychowująca troje i więcej dzieci.
Ruch naturalny	Uwzględnia fakty zawierania związków małżeńskich, rozwodzenia się, urodzeń i zgonów powodujące zmiany w stanie liczebnym i strukturze ludności według płci, wieku i stanu cywilnego.
Skrajna granica ubóstwa	Koszyk dóbr i usług zaspokajających potrzeby bytowo-konsumpcyjne na podstawowym poziomie. Skrajna granica ubóstwa zwana jest również minimum egzystencji lub minimum biologicznym.
Starzenie się populacji	Zwiększenie odsetka osób starszych przy jednoczesnym zmniejszaniu się odsetka dzieci (wg GUS osobami starszymi są osoby, które ukończyły 65 rok życia).
Ustawowa granica ubóstwa	Kwota dochodów, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z systemu pomocy społecznej.
Wiek produkcyjny	Wiek zdolności do pracy, tj. dla mężczyzn grupa wieku 18–64 lata, dla kobiet – 18–59 lat.
Współczynnik dzietności	Wg GUS – liczba dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłaby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu częściowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie.

Od dwudziestu lat postępuje spadek liczby ludności i starzenie się społeczeństwa. Rok 2013 był pod tym względem szczególnie niekorzystny – liczba urodzeń była o 15 tysięcy niższa od liczby zgonów², a współczynnik dzietności wynosił 1,26. Nie zapewnia to nawet prostego zastępowania pokoleń. Dla porównania, w 1990 r. współczynnik dzietności wynosił 2,0 (dla stabilnego rozwoju demograficznego powinien wynosić 2,1). Z prognoz wynika, że depopulacja kraju, jak i starzenie się biologiczne społeczeństwa, przybiorą w najbliższej przyszłości skalę bezprecedensową w dziejach Polski. Przy utrzymywaniu się obecnych trendów, w 2060 roku ludność Polski z blisko 39 milionów zmniejszy się do około 32 milionów osób. Zmieni się również struktura ludności: znacząco wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, w tym również po 80 roku życia, natomiast zmniejszy się udział dzieci. Na procesy te nakłada się emigracja zarobkowa, na którą decydują się szczególnie ludzie młodzi – szacuje się, że wyjechało już około dwa miliony osób. Prognozy wskazują, że te tendencje będą się pogłębiały. Ich natężenie jest zróżnicowane w poszczególnych regionach Polski, występują również znaczące różnice pomiędzy sytuacją na terenach miejskich i wiejskich. Procesy te stanowią poważne zagrożenie rozwojowe dla Polski.

Należy zaznaczyć, że istnieją liczne opracowania naukowe dotyczące sytuacji demograficznej i rozwiązań rodzinnych, ale pomimo pogarszającej się sytuacji demograficznej oraz dobrego rozpoznania związanych z tym zagrożeń, wiedza ta nie jest wykorzystywana do kreowania i prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rodzinnej.

Art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Pomimo świadomości i wagi zagrożeń polityka rodzinna w Polsce nie została jednak w sposób całościowy określona w żadnym dokumencie. Nie określono jej celów, ani nie wyznaczono zakresu objętych nią działań. Jednocześnie funkcjonują liczne instrumenty wsparcia rodzin, na które wydatkowane są znaczne środki publiczne³, porównywalne z wydatkami na obronność kraju. Instrumenty te są bardzo rozproszone, a łączna kwota wydatkowanych na nie środków nie została formalnie oszacowana. Pogłębianie się niekorzystnych trendów demograficznych wskazuje, że nie przyczyniają się one do trwałego wzrostu dzietności. Jednocześnie działania w tym zakresie, podejmowane przez różne instytucje, nie są koordynowane. Powyższe ustalenia – odnoszące się do działań państwa na rzecz rodzin – są w zasadzie spójne z тезami odnoszącymi się generalnie do zarządzania rozwojem zawartymi w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*⁴, przyjętych przez Radę Ministrów w 2009 r. Za podstawowe mankamenty systemu zarządzania rozwojem w Polsce uznano wtedy m.in.: słabość i nieefektywność systemu programowania, skutkująca brakiem możliwości osiągnięcia celów polityki rozwoju, niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym, brak silnego ośrodka koordynacji polityki rozwoju, brak przejrzystego systemu finansowania polityki rozwoju. Uznano, że w konsekwencji szereg działań prorozwojowych jest nieefektywnych i nie spełnia swojej

² Źródło: GUS – Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w I kw. 2014 r. po raz pierwszy udało się odwrócić tendencję spadkową dotyczącą liczby dzieci urodzonych w Polsce. Zgodnie z danymi GUS, od stycznia do marca urodziło się w Polsce 91,5 tys. dzieci, czyli o 1,2 tys. więcej niż w I kwartale ubiegłego roku. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim dużych miast, np. w Warszawie odnotowano o 225 więcej urodzeń (wzrost o ok. 5% w porównaniu do pierwszego kwartału 2013 r.).

³ W rozumieniu środków publicznych określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁴ Dokument przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

roli, jaką jest dążenie do osiągnięcia założonych celów strategicznych. W dokumencie tym przyjęto model systemu zarządzania rozwojem, w którym wyróżniono trzy podsystemy: programowania strategicznego, instytucjonalny oraz wdrażania. Model ten stał się podstawą dla zaprojektowania logiki podejścia kontrolnego NIK w tej kontroli.

Sprawy związane w polityką rodzinną zostały uznane za jeden z dwóch najważniejszych obszarów działalności kontrolnej NIK w 2014 r. Kontrola *Koordinacji polityki rodzinnej w Polsce* została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach ryzyka strategicznego *Niekorzystne zmiany demograficzne* oraz głównego obszaru kontrolnego *Polityka rodzinna*.

Z uwagi na wielowymiarowy i międzyresortowy charakter działań w zakresie wspierania rodziny, zagadnienia związane z planowaniem, metodyką i koordynacją prac związanych z czynnościami kontrolnymi wspomagał, powołany przez Prezesa NIK, *Zespół do spraw przygotowania działań kontrolnych NIK w zakresie polityki rodzinnej*.

1.1 Temat i numer kontroli

Nr P/14/046 – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce.

1.2 Cel główny kontroli

Ocena kształtowania i wdrażania polityki rodzinnej w Polsce.

1.3 Cele cząstkowe

1. Ocena programowania i jakości zarządzania instrumentami wspierania rodziny.
2. Ocena działań na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny.
3. Ocena koordynacji i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i innych instytucji oraz kształtowania polityki rodzinnej przez ministra właściwego do spraw rodziny.

1.4 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto sześć ministerstw odpowiedzialnych za różne aspekty polityki rodzinnej: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia. Badania kontrolne były prowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

1.5 Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej było programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny, w tym koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i innych instytucji oraz kształtowanie polityki rodzinnej, podejmowanie działań na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny. W pozostałych ministerstwach badaniami objęto: programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny oraz podejmowanie działań na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności instrumentów wspierania rodziny.

1.6 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2012–2014 (III kwartał)⁶.

⁵ Dz. U. z 2012. poz. 82. ze zm.

⁶ Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek z kontrolą, w tym zebranie danych porównawczych za okres od 2010 r.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

W ocenie NIK państwo polskie nie wypracowało całościowej i długofalowej polityki rodzinnej, koncentrując działania na doraźnie wprowadzanych rozwiązaniach, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji. Nie zostały określone ramy polityki rodzinnej oraz nie sprecyzowano jej celów i powiązanych z nimi działań. Brak jest również systemowej analizy osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami.

Polityka rodzinna niemal od początku okresu transformacji ustrojowej stanowi jeden z głównych deklarowanych priorytetów państwa, a zachodzące od ok. 20 lat procesy demograficzne zostały uznane za jedno z najistotniejszych zagrożeń rozwojowych kraju. Dostępna jest obszerna wiedza na ten temat, która jednak w ograniczonym stopniu jest wykorzystywana przez Rząd do kreowania i prowadzenia skutecznej oraz efektywnej polityki rodzinnej. Zagadnienia dotyczące polityki rodzinnej rozproszone są w wielu dokumentach strategicznych, zarówno długo, jak i średniookresowych, z których nie wynika spójna koncepcja działań w zidentyfikowanym horyzoncie czasowym. Jednocześnie brak jest kompleksowego dokumentu wyznaczającego długofalowe działania państwa na rzecz rodziny, a w konsekwencji – celów strategicznych polityki, zestawienia priorytetów oraz opisu niezbędnych narzędzi. Poszczególne instrumenty polityki wprowadzane są doraźnie – nie jako elementy dobrze określonej i konsekwentnie realizowanej, monitorowanej i analizowanej polityki publicznej. Zdaniem NIK, zarządzanie tymi instrumentami odbywa się głównie kasowo, tj. z punktu widzenia wyznaczonych limitów budżetowych, a realizowane wydatki mają w większości charakter wsparcia socjalnego.

Opracowany w 2013 r. przez Rządową Radę Ludnościową projekt raportu, zawierający całościowe założenia polityki ludnościowej Polski, do tej pory nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów⁷, a polityka rodzinna – jako zadanie priorytetowe – nie występuje już w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, z którego została usunięta w roku 2013, ogłoszonym przez Prezesa Rady Ministrów Rokiem Rodziny.

Konsekwencją nieokreślenia zakresu polityki rodzinnej, jest brak podstaw do precyzyjnego ustalenia jakie działania się na nią składają, jak wpływają na osiągnięcie celów strategicznych i jaka jest skala nakładów ponoszonych ze środków publicznych. Powstają co prawda różne obliczenia, jednak są one tylko szacunkowe, a niejednorodność stosowanej metodologii skutkuje dużym zróżnicowaniem wyników. Nawet w klasyfikacji budżetowej nie zostały całościowo odzwierciedlone nakłady państwa na rzecz rodziny. W rezultacie nie istnieją wiarygodne dane pozwalające określić rzeczywistą wielkość nakładów państwa na politykę rodzinną. Jednocześnie w statystykach GUS dane dotyczące rodzin są prezentowane fragmentarycznie w różnych działach Rocznika Statystycznego.

W Polsce brak jest koordynacji polityki rodzinnej, a kształtowanie poszczególnych działań jest rozproszone resortowo. W obecnym stanie prawnym brak jest organu koordynującego politykę rodzinną. Uprawnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, kierującego działem administracji rządowej *Rodzina*, są w tym zakresie niewystarczające z uwagi na wąsko określony zakres tego działu. W związku z tym Minister nie dysponuje informacjami dotyczącymi funkcjonowania instrumentów wspierania rodziny realizowanych przez inne resorty.

⁷ Pierwsza wersja raportu opracowana w 2012 r., aktualizowana w 2013 r.

W ocenie NIK kontrolowani Ministrowie, w ramach posiadanych kompetencji, w większości zapewniali funkcjonowanie badanych instrumentów wspierania rodziny. Jednak konsekwencją braku precyzyjnego wyznaczenia celów strategicznych w zakresie polityki rodzinnej jest znaczne rozproszenie podejmowanych działań oraz brak wiedzy na temat ich rzeczywistego oddziaływania, co wyrażało się w ich niewystarczającym dostosowaniu do potrzeb rodzin, czego przykładem może być trudna sytuacja rodzin wielodzietnych. NIK zwróciła w szczególności uwagę na potrzebę działań w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, gdyż stabilna sytuacja mieszkaniowa stanowi jeden z najważniejszych czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o powiększeniu rodziny. Istotnym problemem jest również nieprzygotowanie przez Ministra Zdrowia skutecznych mechanizmów koordynacji przedsięwzięć realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia, zawierającego szereg istotnych celów z zakresu polityki rodzinnej oraz nierealizowanie przez Ministra Edukacji Narodowej programów dotyczących zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, przewidzianych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Poważnym problemem jest brak oceny skuteczności i efektywności, zarówno w odniesieniu do całokształtu działań państwa na rzecz wsparcia rodziny, jak i na poziomie poszczególnych instrumentów⁸. Brak możliwości dokonania takiej oceny wynika z nieokreślenia spójnej polityki rodzinnej, w tym przejrzystej hierarchii celów. Natomiast w przypadku poszczególnych instrumentów wspierania rodziny problemem jest brak precyzyjnie określonych celów wprowadzenia poszczególnych działań. Roli tej nie mogą spełniać formułowane w sposób ogólny cele zawarte w uzasadnieniach lub ocenie skutków regulacji do proponowanych rozwiązań prawnych. Również sposób określania celów oraz mierników m.in. dla działań formułowanych w reżimie układu zadaniowego budżetu państwa, nie zapewnia rzeczywistej możliwości monitorowania ich wpływu na osiąganie celów działań prorodzinnych w państwie. W konsekwencji system monitorowania badanych instrumentów nie pozwalał na śledzenie skuteczności i przydatności stosowanych rozwiązań, i – co za tym idzie – podnoszenie ich efektywności. Problemem jest również brak wzajemnego międzyresortowego przekazywania danych pozwalających na porównywanie oraz ocenę wpływu stosowanych instrumentów w kontekście celów polityki rodzinnej.

Zdaniem NIK wyniki tej kontroli wskazują, że tezy zawarte w przyjętych przez Radę Ministrów w 2009 r. *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, dotyczące mankamentów systemu zarządzania rozwojem są w dalszym ciągu aktualne.

NIK zwraca uwagę, że również społeczeństwo nie dostrzega spójnej i stabilnej polityki państwa wobec rodzin. Co prawda w roku 2014 wystąpiła poprawa wskaźnika dzietności, co może być efektem wprowadzonych ostatnio rozwiązań takich, jak roczny płatny urlop rodzicielski oraz zmiany w systemie podatkowym. Jednakże ta poprawa może się okazać krótkotrwała – na co wskazują również dane GUS za pierwszy kwartał 2015 r. – ponieważ, według badania opinii publicznej przeprowadzonego na potrzeby tej kontroli⁹, aż 69% społeczeństwa negatywnie ocenia działania państwa mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania dzieci, co jest tym bardziej niepokojące w sytuacji, gdy mniej niż połowa

⁸ Efektywność alokacyjna – zachodzi wówczas, gdy da się tak zreorganizować proces produkcji lub konsumpcję, aby polepszyć sytuację kogokolwiek, nie pogarszając jednocześnie sytuacji kogoś innego (Encyklopedia zarządzania, www.mfiles.pl).

⁹ Badanie opinii publicznej przeprowadzone w listopadzie 2014 r. przez TNS Polska na zlecenie NIK.

badanych w wieku 18–40 lat deklaruje, że planuje potomstwo, a co trzeci z tej grupy wiekowej nie myśli o posiadaniu dzieci. Tak wysoki wskaźnik dezaprobaty podejmowanych przez państwo decyzji może wynikać z niskiego poziomu zaufania obywateli do trwałości wprowadzanych rozwiązań, przy braku całościowej, spójnej i długofalowej polityki państwa na rzecz rodziny.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Od ponad 20 lat utrzymuje się w Polsce okres depresji urodzeniowej – niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, a jednocześnie wydłuża się trwanie życia, co powoduje – z jednej strony – zmniejszanie populacji, a z drugiej – starzenie się społeczeństwa. Skala tych zjawisk wskazuje, że stanowią one jedno z głównych zagrożeń rozwojowych Polski. Przy utrzymywaniu się obecnych trendów, w 2060 roku ludność Polski zmniejszy się do około 32 milionów osób. Zmieni się również struktura ludności: znacząco wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, w tym również po 80 roku życia, natomiast zmniejszy się udział dzieci. Będzie to powodować spadek podaży siły roboczej na rynku pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego, generując negatywne skutki dla rozwoju gospodarczego kraju.

Problematyka ta jest już bardzo dobrze rozpoznana – istnieją liczne opracowania naukowe dotyczące sytuacji demograficznej i rozwiązań prorodzinnych, ale zgromadzona wiedza nie jest wykorzystywana w optymalnym stopniu do kreowania oraz prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rodzinnej. W sposób najbardziej całościowy problemy demograficzne zostały ujęte w dokumencie Rządowej Rady Ludnościowej¹⁰ *Założenia polityki ludnościowej Polski 2013*, w którym na podstawie kompleksowej diagnozy sytuacji demograficznej zaproponowano cele i priorytety działań. Pierwszym z czterech ujętych w opracowaniu celów jest: *Tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych*. Jednak dotychczas dokument ten nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów¹¹. Ponadto już w 2009 r. w przyjętych przez Radę Ministrów *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* za podstawowe mankamenty systemu zarządzania rozwojem w Polsce uznano m.in.: słabość i nieefektywność systemu programowania, skutkującą brakiem możliwości osiągnięcia celów polityki rozwoju, niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym, brak silnego ośrodka koordynacji polityki rozwoju, brak przejrzystego systemu finansowania polityki rozwoju. Uznano, że w konsekwencji szereg działań prorodzinnych jest nieefektywnych i nie spełnia swojej roli, jaką jest dążenie do osiągnięcia założonych celów strategicznych. Diagnoza ta w całości przekłada się współcześnie na obszar polityki rodzinnej, czego dowodzą ustalenia kontroli. (str. 22–25)

2. Pomimo wagi zagrożenia, brak jest spójnych ram planowania strategicznego dla tego obszaru – do tej pory¹² nie powstał całościowy dokument rządowy określający politykę rodzinną państwa oraz jej cele priorytetowe. Na kwestię tę zwracano również uwagę już podczas

¹⁰ Rządowa Rada Ludnościowa jest organem doradczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących zagadnień demograficznych i polityki ludnościowej. W 1997 roku przejęła ona zadania Rządowej Komisji Ludnościowej działającej od 1974 roku.

¹¹ Dokument z lutego 2013 r., procedowany jako Rekomendacje Rządowej Rady Ludnościowej w zakresie polityki ludnościowej Polski, jest przedmiotem prac komitetów Rady Ministrów.

¹² I kwartał 2015 r.

realizowanego w 2012 r., przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wspólnie z OECD, projektu badawczego pn. *Lokalne scenariusze zmian demograficznych: polityki publiczne i strategie, dotyczące zrównoważonego rozwoju, rozwoju umiejętności i wzrostu zatrudnienia*, po zakończeniu którego wydano rekomendacje dotyczące m.in. konieczności opracowania długoterminowej polityki rodzinnej na poziomie ogólnokrajowym i regionalnym, obejmującej tworzenie rozwiązań prawnych, których celem będzie wsparcie dla działań podejmowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym dotyczących wspierania decyzji o posiadaniu dzieci.

Strategia długookresowa oraz strategie średniookresowe, przyjęte przez Rząd w latach 2012–2014 w ramach wdrażania przyjętego przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 roku systemu zarządzania rozwojem Polski, wprowadzie identyfikują zachodzące od ok. 20 lat procesy demograficzne, jako jedno z głównych zagrożeń rozwojowych dla Polski, ale nie wynika z nich konkretna struktura celów i działań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym trendom. W nowym systemie zarządzania rozwojem do głównych dokumentów strategicznych, w oparciu o które prowadzona jest polityka rozwoju, należą strategie długo i średniookresowe oraz strategie rozwoju (tzw. strategie zintegrowane).

Elementy związane z realizacją polityki rodzinnej zawarte zostały w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*¹³, w której zidentyfikowano kierunki interwencji związane m.in. z promocją dzietności poprzez zmniejszenie kosztów opieki i wychowania dzieci, ułatwienia łączenia życia zawodowego z karierą zawodową, czy zapewnieniem realnego wsparcia rodzin wielodzietnych. W Strategii założono wzrost współczynnika dzietności o 0,3 – z 1,39 w roku bazowym (2008) do 1,70 w roku 2030. Powyższe elementy nie zostały jednak powiązane z konkretnymi działaniami realizacyjnymi, ani w tej strategii, ani w strategiach średniookresowych. W jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju, czyli w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL)*, obejmującej swym zasięgiem zagadnienia związane z szeroko rozumianą polityką państwa wobec rodziny, za najważniejsze z zadań w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego uznano m.in. zwiększenie dzietności, zakładając wzrost współczynnika dzietności o 0,06 punktu procentowego do 2020 r. Kwestie te nie zostały jednak ujęte w żadnym z celów szczegółowych *Strategii*. Sporządzony przez MPiPS w 2014 r. *Dokument Implementacyjny SRKL 2020: Narzędzia realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*¹⁴, stanowiący zbiór narzędzi do realizacji celów *Strategii*, nie zawiera harmonogramu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników ujętych w dokumencie strategicznym. Zdaniem NIK brak harmonogramu dochodzenia do wartości docelowych na poszczególnych etapach realizacji strategii stwarza realne niebezpieczeństwo nieosiągnięcia przyjętych wartości finalnych. (str. 34–39)

3. Działania na rzecz rodziny nie zostały również odpowiednio przygotowane w wymiarze instytucjonalnym – minister właściwy do spraw rodziny nie wykonuje funkcji koordynatora polityki rodzinnej, gdyż istniejące rozwiązania prawno-systemowe – poza działem administracji rządowej *Rodzina* – nie zapewniają mu uprawnień do oddziaływania na instrumenty wspierania rodziny pozostające w gestii innych ministrów. W szczególności działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej utrudnia fakt, że nie posiada danych dotyczących funkcjonowania instrumentów

¹³ Strategia Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (dalej: Strategia Rozwoju Kraju) przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r.

¹⁴ Przyjęty uchwałą nr 27 z dnia 4 czerwca 2014 r.

wspierania rodziny realizowanych przez innych ministrów¹⁵, gdyż – jak wyjaśnił – ich realizacja leży w kompetencjach właściwych ministrów, zgodnie z ustawami określającymi ramy tych zadań. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie ma przypisanych ustawowo instrumentów kontroli czy ewaluacji tych działań. W związku z powyższym instytucje odpowiedzialne za realizację wymienionych zadań, nie mają obowiązku cyklicznego sprawozdawania się z funkcjonowania tych instrumentów ministrowi właściwemu ds. działu *Rodzina*. Dane z poszczególnych dokumentów sprawozdawczych są niespójne i tym samym nieczytelne, przez co trudne do zagregowania¹⁶.

W ramach posiadanych możliwości Minister PiPS wprowadził gromadził głównie dane ilościowe i finansowe związane z realizacją powierzonych mu zadań (jako dysponent części budżetowych 44 – *Zabezpieczenie społeczne* i 63 – *Rodzina*), które nie obejmowały jednak środków przekazywanych przez innych dysponentów oraz wydatków pozabudżetowych. Ponadto, z uwagi na brak założeń długofalowej i spójnej polityki państwa wobec rodziny, Minister nie dokonywał oceny efektywności istniejących instrumentów wspierania rodziny, ani nie wskazywał kierunków eliminacji tych, które nie realizują celów, dla jakich zostały powołane, szczególnie w kontekście uwarunkowań demograficznych. (Str. 28–33)

4. Konsekwencją braku odpowiednich ram strategicznych i instytucjonalnych dla polityki rodzinnej, jest nieadekwatność systemu jej wdrażania – brak jest jasnego określenia jakie działania składają się na politykę rodzinną i jaka jest ich efektywność; polityka rodzinna nie została odpowiednio odzwierciedlona w wieloletnich planach finansowych, nie są dokonywane oceny efektywności istniejących instrumentów wspierania rodziny z punktu widzenia ich oddziaływania na dietność oraz jakość życia dzieci i rodzin z dziećmi. (str. 53–54)

5. Z uwagi na brak dokumentu ujmującego w sposób całościowy politykę rodzinną, trudno jest określić jej zakres i – co za tym idzie – wysokość przeznaczanych nakładów.

Jest to o tyle istotne, że wielowymiarowe działania na rzecz wsparcia rodziny są realizowane przez różne podmioty rządowe i samorządowe. Jednak dopiero w marcu 2014 r. powstało w MPiPS pierwsze opracowanie, w którym oszacowano skalę wydatków publicznych na wsparcie rodzin z dziećmi i dzieci. Z dokumentu wynika, że na świadczenia pieniężne, ulgi podatkowe oraz pomoc w formie różnego rodzaju usług dla rodzin z dziećmi i dzieci w 2012 r. wydatkowano łącznie 32,3 mld zł (z tego 37,8%¹⁷ we właściwości MPiPS), natomiast po uwzględnieniu w 2013 r. wydatków na zdrowie wzrosły one do 42,2 mld zł (z tego 29,4%¹⁸ MPiPS), tj. o 30,7%, stanowiąc ok. 2% PKB. Innego zdania w sprawie wysokości nakładów na politykę rodzinną jest Minister Finansów. W raporcie MPiPS do wydatków na politykę rodzinną zaliczono kwoty ulg podatkowych w łącznej wysokości ponad 6 mld zł, tymczasem z raportu Ministerstwa Finansów *Preferencje podatkowe*

¹⁵ Pomoc materialna dla uczniów, ulga podatkowa na dzieci, program *Rodzina na swoim*, Program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2009–2014.

¹⁶ Na problem niezapewnienia odpowiedniego systemu instytucjonalnego dla działań rozwojowych wskazywano już w 2009 r. – w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* uznano, że nie został on w pełni wykształcony. W strukturze administracyjnej w Polsce nie ma wyodrębnionej instytucji odpowiadającej za szeroko rozumiane, kompleksowe zarządzanie, w gestii której leżałaby m.in. koordynacja, zapewnienie efektywnej realizacji zadań oraz ocena rezultatów ich wdrażania. Powoduje to niedostateczną koordynację działań zarówno w sferze programowej, jak i realizacyjnej, brak uporządkowania instytucjonalnego i usystematyzowania podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych (na szczeblu krajowym, jak i regionalnym).

¹⁷ Kwota w wysokości 12,2 mld zł.

¹⁸ Kwota w wysokości 12,4 mld zł.

w Polsce z 2013 r.¹⁹. wynika, że pomoc państwa udzielona poprzez preferencje podatkowe w obszarze rodzina i pomoc społeczna wyniosła w 2012 r. łącznie 36,3 mld zł (tj. 2,3% PKB). Do obszaru tego Ministerstwo Finansów zaliczyło ulgi podatkowe w ramach PIT – 11.778 mln zł (0,74% PKB), VAT – 24.474 mln zł (1,53% PKB) oraz CIT – 1 mln zł. Jednocześnie, według szacunków Eurostatu, nakłady na politykę rodzinną w Polsce w 2011 r. wyniosły około 1,3% PKB, natomiast według szacunków OECD ok. 1,76% PKB. W 2012 r. według Eurostatu było to już tylko 0,8% PKB. Warto zaznaczyć, że średni poziom wydatków na politykę rodzinną w krajach Unii Europejskiej wynosił w tym czasie 2,2%²⁰.

Zdaniem NIK, podstawą dla takiego oszacowania powinien być – z jednej strony – dokument określający zakres polityki rodzinnej państwa, – drugiej – spójna i jednolita w skali kraju metodyka zaliczania wydatków na politykę rodzinną. Wobec ich braku ustalenie działań i wysokości nakładów finansowych na rzecz rodziny jest narażone na dużą dowolność. (str. 25–28)

6. Obecnie istnieje dział administracji rządowej *Rodzina* oraz część klasyfikacji budżetowej *Rodzina*. Brak jest natomiast wyodrębnionego działu *Rodzina* w klasyfikacji budżetowej. Inicjatywa utworzenia nowego działu *Rodzina* została już w 2009 r. podjęta przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w odniesieniu do podległych mu części budżetowych, jednak Minister Finansów wówczas nie wyraził zgody na takie rozwiązanie. W resorcie finansów trwają obecnie prace koncepcyjne nad zmianą klasyfikacji budżetowej, których skutkiem ma być m.in. zwiększenie przejrzystości i lepsze uwidocznienie realizowanych zadań. W trakcie uzgodnień międzyresortowych oczekiwane będzie przedstawienie przez poszczególnych dysponentów ich strategicznych zadań i wypracowanie koncepcji jak najlepszego ich uwzględnienia w klasyfikacji budżetowej. Nowy dział – zdaniem NIK – powinien obejmować jednak nie tylko środki wydankowane na rzecz rodzin przez MPiPS, ale również przez inne podmioty realizujące wydatki ze środków publicznych w tym zakresie. **Konieczność wyodrębnienia zadań dotyczących polityki rodzinnej, podyktowana jest potrzebą odzwierciedlenia priorytetowych działań państwa w strukturze wydatków ze środków publicznych.** Należy jednak mieć na uwadze, że nie zapewni to pełnego obrazu wsparcia polityki rodzinnej przez władze publiczne (prorodzinne ulgi podatkowe nie będą ujęte w klasyfikacji budżetowej, ale kwoty będą dostępne w bazach danych Ministerstwa Finansów). (str. 28–33)

7. Pomimo faktu, że polityka rodzinna jest deklarowanym priorytetem państwa, zadania związane ze wspieraniem przez państwo rodziny nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w kolejnych Wieloletnich Planach Finansowych Państwa (WFPF)²¹. NIK stwierdziła, że w roku 2013, który został ogłoszony Rokiem Rodziny, spośród zadań priorytetowych MPiPS usunął z Wieloletniego Planu Finansowego zadanie Wspieranie rodziny, które nie zostało przywrócone w kolejnych latach. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata

¹⁹ Na potrzeby raportu Ministerstwo Finansów przyjęło definicję preferencji proponowaną przez OECD. Preferencją podatkową jest transfer środków publicznych dokonywany wskutek obniżenia zobowiązania podatkowego w relacji do przyjętego standardu podatkowego. Szerzej o standardzie podatkowym w Rozdziale II Standard podatkowy *Preferencje podatkowe w Polsce* nr 4.

²⁰ Patrz tabela nr 1 w pkcie 3.2.1 (dane Eurostatu za 2012 r.).

²¹ W Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski – odnosząc się do niedostosowania podsystemu wdrażania – wskazano, na brak wieloletniego planowania finansowego, które obejmowałoby wszystkie środki publiczne, co utrudnia wydłużenie horyzontu planowania strategicznego. Nie funkcjonuje również system ewaluacji wykorzystania środków publicznych dla osiągania postawionych celów publicznych, co prowadzi w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk.

2013–2016 oraz na lata 2014–2017 wydatki związane z rodziną ujęte są w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, w której jako cel wskazano *ochronę aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową*, a jedynym miernikiem jest *stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym*. Tym samym, dla tak szerokiego zagadnienia, jak zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, czyli dla jedynej funkcji odnoszącej się bezpośrednio do jednego z dwóch ustalonych priorytetów państwa, jakim było bezpieczeństwo rodziny i dzieci oraz wzrost dzietności²² – zdefiniowano, pomimo możliwości wyznaczenia dwóch celów i czterech mierników, wyłącznie jeden cel i jeden miernik²³, niezwiązany bezpośrednio z polityką rodzinną.

NIK stwierdziła, że na wcześniejszym etapie prac nad WFPF dla funkcji 13 przewidywano dwa cele i dwa mierniki²⁴, jednak Minister Finansów, odnosząc się do zaproponowanego przez MPiPS miernika – *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia*, który dotyczył celu: *Systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej* słusznie ocenił, że miernik ten nie spełniał wymogów metodologicznych, tj. nie prezentował efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych, a odnosił się wyłącznie do nominalnego poziomu wydatków, wobec czego – jako nieadekwatny z punktu widzenia przeznaczenia funkcjonalnego dokumentu – nie został ujęty w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2013–2016. (str. 28–33)

8. W sytuacji braku całościowej polityki rodzinnej działania państwa na rzecz rodziny stanowią zbiór różnych instrumentów wspierania rodziny, które – choć często funkcjonują już od lat – nie przekładają się na trwałą zmianę niekorzystnych trendów demograficznych²⁵.

Problemem jest, z jednej strony, brak systematycznej ewaluacji efektów ich stosowania, i – co za tym idzie – ograniczone możliwości ich doskonalenia, a z drugiej, brak długofalowego programowania działań w powiązaniu z koniecznymi nakładami, które umożliwiałyby osiągnięcie celów określonych w strategiach średnio i długookresowych. Programowanie środków na poszczególne działania odbywa się kasowo – w ramach limitów wyznaczonych przez Ministra Finansów. Na problem ten wskazywano już w 2009 r. – w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* stwierdzono, że planowanie budżetowe nie jest wystarczająco powiązane z celami strategicznymi, co skutkuje rozproszeniem środków finansowych i przeznaczaniem ich na działania i inicjatywy nie stanowiące spójnej, przemyślanej całości.

Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do świadczeń rodzinnych. Łączna kwota wydatków na realizację świadczeń od 2004 r. utrzymuje się na tym samym poziomie około 8 mld zł, dzięki manewrowaniu wysokością świadczenia oraz wysokością kryterium dochodowego uprawniającego

²² W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2013–2016, w rozdziale II Polityka fiskalna państwa, sektor finansów publicznych i budżet państwa, wskazano, że jesienią 2012 r. rząd przyjął dwa podstawowe priorytety polityki społeczno-gospodarczej na najbliższe lata: podtrzymanie dodatniego tempa wzrostu gospodarczego w celu ochrony miejsc pracy, a także bezpieczeństwo polskiej rodziny i polskich dzieci oraz wzrost dzietności.

²³ Zgodnie z załącznikiem nr 66 ust. 93 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu, i terminów opracowania materiałów do projektów ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628) minister wiodący w realizacji danej funkcji wyznacza nie więcej niż dwa cele i nie więcej niż cztery mierniki realizacji danej funkcji.

²⁴ Cele: systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej wraz z przyporządkowanym miernikiem – wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia; a także drugi cel: ochrona aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową z wyznaczonym miernikiem – stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym.

²⁵ Szczegółowymi badaniami kontrolnymi NIK objęła 40 instrumentów wspierania rodziny (wykaz – załącznik nr 3).

do ich otrzymywania. Brak, a następnie tylko nieznaczna rewaloryzacja kryterium dochodowego, spowodowała stałe zmniejszanie liczby dzieci na które zasiłek przysługuje. W konsekwencji **instrument ten, który w zamierzeniu miał służyć stworzeniu systemu świadczeń rodzinnych niezależnego od pomocy społecznej, w praktyce zapewnia dofinansowanie rodzinom najbardziej, stanowiąc w istocie element systemu pomocy społecznej.**

O niedopasowaniu instrumentów do potrzeb rodzin świadczyć może szczególnie niekorzystna sytuacja rodzin wielodzietnych. Według GUS ubóstwem zagrożone jest co dziesiąte małżeństwo z jednym dzieckiem (11,4%) oraz aż co trzecie – z trojgiem dzieci (34,4%).²⁶ W obecnych realiach, w niektórych aspektach wydaje się być korzystniejszą sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci, np. w zakresie rozwiązań podatkowych, co w skrajnym przypadku może zachęcać do uzyskania rozvodu lub życia w rodzinie niepełnej²⁷. (str. 53–101)

9. Realizacja zasad dokonywania wydatków publicznych²⁸ dotyczących, w szczególności, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, wymaga przede wszystkim odpowiedniego sformułowania celów podejmowanych działań oraz przypisania im sparametryzowanych mierników dochodzenia do przyjętej wartości końcowej rezultatu. Roli tej nie mogą spełniać formułowane w sposób ogólny cele zawarte w uzasadnieniach lub ocenie skutków regulacji do proponowanych rozwiązań prawnych. Również sposób określania celów oraz mierników m.in. dla działań w układzie zadaniowym budżetu²⁹, nie zapewnia rzeczywistej możliwości monitorowania ich efektów. Cele określone w układzie zadaniowym budżetu nie przystają do tych potrzeb, przede wszystkim z uwagi na sposób ich określenia – najczęściej w odniesieniu do bezpośrednich produktów, a nie bardziej długofalowych efektów. Konsekwencją takiego formułowania celów jest system monitorowania badanych instrumentów, który nie pozwala na pełne śledzenie skuteczności stosowanych rozwiązań, i – co za tym idzie – podnoszenie ich efektywności w kontekście optymalnego wpływu na osiąganie zaplanowanych celów. **W rezultacie efektywność jest mierzona przez dysponentów środków publicznych w sposób fragmentaryczny, w większości przypadków wyłącznie kwotowo**³⁰. Zdaniem NIK przestrzeganie zasad należytego zarządzania wynikających z ustawy o finansach publicznych wymaga stworzenia odpowiedniej struktury precyzyjnie określonych celów i mierników dla poszczególnych instrumentów wspierania rodziny. Pozytywnym przykładem takiego podejścia jest *Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie* realizowany aktualnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (str. 53–101)

10. NIK podziela stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zasadności wydzielenia w Roczniku Statystycznym zagadnień dotyczących rodziny. W związku z faktem, że dotychczas dane te prezentowane były jedynie fragmentarycznie w różnych działach Rocznika, Minister

²⁶ Wskaźnik zagrożenia ubóstwem – odsetek gospodarstw rodzinnych o dochodzie ekwiwalentnym poniżej progu ubóstwa, przyjętego jako 60% mediany dochodu dla Polski ogółem. Źródło: GUS.

²⁷ GUS. Warunki życia rodzin w Polsce. Warszawa 2014.

²⁸ Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²⁹ Zgodnie ze szczegółowymi zasadami opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej określono m.in. zasady definiowania mierników, gdzie wskazano w szczególności, że dla zadania/podzadania/działania określa się po jednym mierniku. Zalecono określanie miernika rezultatu lub oddziaływania dla zadań, natomiast dla działań – miernika produktu. Zgodnie z tymi zasadami m.in. nie dopuszcza się mierników ukazujących poziom finansowania lub jego dynamikę.

³⁰ Podobne uwagi zostały sformułowane przez Rząd już w 2009 r. w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*. Odnosząc się do niedostosowania podsystemu wdrażania zwrócono uwagę, że monitorowanie oraz ocena stopnia skuteczności instrumentów koncentrują się na nakładach finansowych, pomijając ocenę efektywności oraz stopień realizacji działań w kontekście rozwiązań systemowych.

Pracy i Polityki Społecznej wystąpił z inicjatywą do Prezesa GUS wskazując, że *ujęcie tego tematu w jednym miejscu ułatwi pogłębienie analiz polityki rodzinnej państwa, porównań międzynarodowych oraz projektowanie przyszłych rozwiązań w kontekście zachodzących procesów demograficzno-społeczno-ekonomicznych*. Koncepcja dotyczyła ujęcia w jednym bloku tematycznym zagadnień z zakresu działu Rodzina w Roczniku Statystycznym RP (RSRP) w dziewięciu obszarach (w tym wydatków na politykę rodzinną ze wskazaniem rozdziałów klasyfikacji budżetowej), obejmujących działania różnych resortów i organów państwa. Prezes GUS – argumentując m.in. ujęciem zagadnień dotyczących rodziny w innych działach tematycznych, z których możliwe jest wybranie informacji ważnych dla różnych grup odbiorców, w tym również tematów typu przekrojowego – nie utworzył w RSRP bloku tematycznego *Rodzina*. (str. 28–33)

11. Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej, określono jako jeden z kierunków interwencji służący realizacji celów Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. **Tymczasem w Polsce brak jest całościowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.** Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dla skutecznej realizacji celów związanych z polityką mieszkaniową zawartych w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego potrzebne byłoby opracowanie powyższego dokumentu³¹. Na problem braku takiego programu NIK zwracała uwagę już w 2011 r. w kontroli *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*³², wnioskując o rozważenie możliwości opracowania długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. źródła finansowania zadań, terminy ich realizacji oraz wskazania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Również Rządowa Rada Ludnościowa wskazała potrzebę określenia rozwiązań w obszarze mieszkalnictwa³³. Ponadto badanie sondażowe³⁴ dotyczące polityki rodzinnej państwa wykazało, że spośród rozwiązań, które mogą korzystnie wpłynąć na decyzję Polaków o posiadaniu dzieci, poprawa sytuacji mieszkaniowej jest wskazywana najczęściej. Wprowadzone przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju rozwiązania w formie poszczególnych programów, takich jak *Rodzina na swoim* oraz *Mieszkanie dla Młodych*, w niewystarczającym stopniu wpływały na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin, ponieważ skierowane były głównie do osób o stabilnej sytuacji finansowej, zamieszkałych w większości w dużych miastach. Ponadto w **badanym okresie Minister nie wprowadził rozwiązań pozwalających na zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem w ramach budownictwa społecznego, co zdaniem NIK, mogło niekorzystnie wpłynąć na dostępność mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, a tym samym zmniejszenie deficytu mieszkaniowego.** (str. 67–73)

12. W sferze ochrony zdrowia nie zostały stworzone skuteczne mechanizmy koordynacji przedsięwzięć realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia³⁵, zawierającego szereg istotnych celów z zakresu polityki rodzinnej, uchwalonego przez Radę Ministrów na lata 2007–2015.

³¹ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju*, natomiast zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 *programy rozwoju - dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649).

³² Kontrola P/11/108.

³³ Założenia polityki ludnościowej Polski 2013 (projekt).

³⁴ Badanie opinii publicznej przeprowadzone w listopadzie 2014 r. przez TNS Polska na zlecenie NIK (więcej – patrz pkt 4.1.).

³⁵ Przyjęty na podstawie uchwały nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.

Minister Zdrowia nie przygotował narzędzi pozwalających na skuteczne monitorowanie realizacji zakładanych celów. Monitoring nie obejmował oceny efektów zdrowotnych podejmowanych działań, a także analiz dotyczących zmieniających się potrzeb społeczeństwa w tym zakresie. Nadal nie udało się ograniczyć zróżnicowania dostępu do świadczeń zdrowotnych dla dzieci i młodzieży w poszczególnych regionach kraju, w szczególności do świadczeń stomatologicznych, a także ograniczyć skutków chorób i zaburzeń psychicznych dzieci i młodzieży. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast zmniejszenie w ostatnich latach liczby zgonów niemowląt oraz wskaźnika umieralności okołoporodowej³⁶, a także współczynnika umieralności dzieci w wieku 1–14 lat³⁷.

Samobójstwa są trzecią, po wypadkach i nowotworach, przyczyną zgonów młodych ludzi. Od ponad dwudziestu lat obserwowany jest wzrost³⁸ liczby samobójstw wśród dzieci i młodzieży. Na początku lat 90-tych XX w. stanowiły one ok. 10% zgonów w wyniku urazu, obecnie blisko 15%. Tymczasem **Minister Edukacji Narodowej nie opracował i nie wdrożył programów przewidzianych w harmonogramie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego**³⁹ dla realizacji jego celów szczegółowych, dotyczących zapobiegania zaburzeniom psychicznym poprzez *program zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży* oraz organizację systemu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego poprzez *program poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego*. Jest to szczególnie istotne w kontekście narastającej skali występowania problemów psychicznych u dzieci i młodzieży. W 2011 r. odnotowano 326 prób samobójczych osób do 19 roku życia, z czego 151 zakończyło się zgonem, w 2012 r. – 373, z czego 177 zakończyło się zgonem. W 2013 r. już 459 dzieci targnęło się na własne życie. (str. 89–95)

13. Badania ankietowe przeprowadzone na zlecenie NIK wykazały, że społeczeństwo nie postrzega działań państwa na rzecz rodzin jako prowadzonych w ramach spójnego systemu. Dla każdego z rodziców podjęcie decyzji o posiadaniu dziecka jest swego rodzaju długofalową inwestycją i zobowiązaniem. Stąd też, celem ułatwienia jej podjęcia, działania państwa odnoszące się do funkcjonujących instrumentów, powinny stanowić spójne, stabilne i perspektywiczne rozwiązania. W Polsce utrzymuje się jednak wysoki wskaźnik dezaprobaty lub niewiedzy o podejmowanych przez państwo decyzjach, co – zdaniem NIK – może wynikać z nietrwałości niektórych rozwiązań, czego przykładem mogą być niekorzystne dla rodzin zmiany zasad dotyczące: wypłat zasiłków dla opiekunów osób niepełnosprawnych oraz dodatku z tytułu urodzenia dziecka tzw. becikowego, jak również możliwości zakupu dofinansowywanych przez państwo mieszkań. Kolejnym przykładem jest niezapewnienie odpowiedniej waloryzacji progów dochodowych uprawniających do korzystania ze świadczeń rodzinnych, co powoduje ich kierowanie do rodzin najbiedniejszych. **Niekorzystnie na sytuację rodzin wpływa również brak waloryzacji takich parametrów systemu podatkowego, jak progi podatkowe, zryczałtowane koszty uzyskania przychodu i kwota wolna od podatku, jak również brak możliwości korzystania z ulgi na dzieci przez podatników uzyskujących dochody z działalności rolniczej.** Wydaje się, że wprowadzone ostatnio rozwiązania dotyczące rocznego płatnego urlopu rodzicielskiego oraz zmian w systemie podatkowym wychodzą naprzeciw oczekiwaniom rodzin.

³⁶ GUS. Rocznik Demograficzny. Wskaźnik oznacza liczbę urodzeń martwych i zgonów niemowląt w wieku 0–6 dni na 1000 urodzeń żywych i martwych. Warszawa 2014 r., str. 447.

³⁷ GUS. Materiał na konferencję prasową w dniu 30 maja 2014 r. Podstawowe dane demograficzne o dzieciach w Polsce.

³⁸ GUS. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Stan w dniu 31.XII. Warszawa 2014.

³⁹ Ustanowiony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128).

W 2014 r. nastąpiła nieznaczna poprawa wskaźnika dzietności, jednakże ta tendencja może okazać się krótkotrwała. Już w pierwszym kwartale 2015 r. liczba urodzeń okazała się bowiem niższa niż rok wcześniej⁴⁰. Należy jednocześnie zauważyć, że aż 69% społeczeństwa negatywnie ocenia działania państwa mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania dzieci. **Zdaniem respondentów kluczowe znaczenie dla zwiększania dzietności ma zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin i tworzenie miejsc pracy dla ludzi młodych.**

NIK zauważa zróżnicowanie regionalnych problemów wpływających na rodziny – z perspektywy gminy do najistotniejszych należą bezrobocie i ubóstwo, a głównymi ryzykami w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym są niewystarczające środki finansowe oraz nadmierne skomplikowanie i zbiurokratyzowanie przepisów, utrudniające rodzinom korzystanie z różnych form wsparcia. Do głównych zadań, na których powinna koncentrować się polityka rodzinna zaliczone zostało zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin oraz zapewnienie pomocy socjalnej. Niewielką wagę przywiązywano natomiast do potrzeby kierowania pomocy do rodzin stanowiących rezerwę prokreacyjną. Natomiast na poziomie wojewódzkim, przy zachowaniu podobnych priorytetów, podejście determinowała specyfika regionu – na obszarach o wysokim bezrobociu i wskaźniku osób korzystających z pomocy społecznej, wskazywano przede wszystkim na pomoc socjalną, natomiast w regionach o dobrej sytuacji na rynku pracy głównie na zapewnienie samodzielności ekonomicznej rodzin. (str. 39–53)

14. Niekorzystne procesy demograficzne są problemem dla niemal wszystkich krajów Unii Europejskiej, jednak występują z różnym nasileniem. W zamożnych krajach, w których od wielu pokoleń podejmowano działania na rzecz zwiększenia dzietności przeznaczając na ten cel ponad 3% PKB (np. Francja, Irlandia, Szwecja) wprowadzono kompleksowe rozwiązania zapewniające istotne wsparcie finansowe dla rodzin posiadających dzieci oraz sprzyjające warunki dla godzenia opieki nad dzieckiem z pracą zawodową – osiągnięto współczynnik dzietności na poziomie ok. 2,0%. Ciekawym przykładem takich działań z naszego regionu jest Estonia, w której dzięki skoordynowanym i należycie zaplanowanym działaniom w ciągu ok. 10 lat udało się znacząco podnieść dzietność (z 1,28 w 1999 r. do 1,72 w 2008 r.), jednak wycofanie się z części rozwiązań w związku z kryzysem gospodarczym spowodowało odwrócenie korzystnych tendencji (do poziomu 1,4). **Zdaniem NIK wnikliwa analiza rozwiązań przyjętych w innych krajach mogłaby być pomocna dla poprawy skuteczności działań na rzecz rodzin w Polsce.** (str. 28–33)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK zdiagnozowane problemy dotyczące koordynacji polityki rodzinnej w Polsce wskazują na potrzebę fundamentalnej zmiany w podejściu do postrzegania działań prorodzinnych państwa, poprzez nadanie im charakteru długofalowej inwestycji w przyszłość – kluczowej dla wzrostu potencjału państwa w wymiarze makroekonomicznym – odbudowującej zaufanie obywateli do trwałości wprowadzanych rozwiązań. Zmiana ta powinna naszym zdaniem polegać na przejściu od myślenia sektorowego, w ramach którego poszczególni ministrowie – każdy w zakresie działu dla którego jest właściwy – realizują programy których efekty, zdaniem ministrów, wspomagają polskie rodziny, do myślenia projektowego, w ramach którego ministrowie dalej są odpowiedzialni

⁴⁰ Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w pierwszym kwartale 2015 r. GUS, Warszawa, 23 kwietnia 2015 r.

za realizację określonych programów, lecz jeden z ministrów zarządza realizacją polityki państwa poprzez programowanie łańcucha celów, nadzorowanie realizacji programów przez innych ministrów oraz ocenę ich skuteczności w aspekcie wpływu na osiągnięcie celów wyższego stopnia, jak również monitorowanie dokonań na każdym szczeblu struktury celów. Zarządzanie tak złożoną polityką publiczną, jaką niewątpliwie jest polityka rodzinna, wymaga struktur zintegrowanych horyzontalnie. W Raporcie Polska 2030 autorzy słusznie podnoszą, że: *W polskiej administracji publicznej nadal dominuje (...) model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych.*

Kluczowym elementem realizacji podejścia projektowego jest zbudowanie w państwie, adekwatnego do struktury celów strategicznych, systemu zarządzania i kontroli, zapewniającego należytą koordynację. Zdaniem NIK, za realizację polityki rodzinnej państwa powinien odpowiadać Prezes Rady Ministrów, wspierany przez jeden ośrodek posiadający uprawnienia ponadministerialne. Wymaga to powierzenia – przez Prezesa Rady Ministrów – konstytucyjnemu ministrowi, np. Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, uprawnień pełnomocnika Rządu⁴¹. Uprawnienia pełnomocnika powinny pozwalać na skuteczne inicjowanie, międzyresortowe koordynowanie oraz monitorowanie działań na rzecz kształtowania i realizacji polityki rodzinnej państwa oraz dokonywanie oceny. Pełnomocnik rządu powinien posiadać uprawnienia pozwalające na dokonywanie oceny skuteczności stosowanych narzędzi, instrumentów oraz stopnia realizacji przyjętych celów tej polityki. Powinien zatem móc – w imieniu Prezesa Rady Ministrów – zwracać się do ministrów o gromadzenie i analizę danych związanych z realizacją zadań i wydatków dotyczących polityki wobec rodziny. Opinie i wnioski pełnomocnika dotyczące skuteczności realizowanej polityki oraz jej poszczególnych instrumentów, jak również propozycje zmian i dalszych działań powinny być corocznie analizowane i ewentualnie uwzględniane przez Radę Ministrów, przed rozpoczęciem prac nad założeniami budżetu państwa na kolejny rok⁴².

Z uwagi na pilną potrzebę przygotowania ram dla kształtowania polityki rodzinnej w Polsce konieczne jest już teraz podjęcie działań przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rzecz:

- opracowania założeń długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodziny, która umożliwi zbudowanie optymalnego systemu wsparcia, wyznaczającej cele, priorytety działań, realne źródła finansowania, w konkretnych perspektywach czasowych, z określeniem odpowiednich mierników pozwalających na śledzenie postępu w osiągnięciu poszczególnych celów; w pracach tych należy skorzystać z doświadczeń samorządów, środowisk pozarządowych oraz ośrodków badawczych, przedstawicieli pracodawców, jak również sprawdzonych rozwiązań wprowadzonych w innych krajach,
- przyjęcia adekwatnej do struktury celów hierarchicznej struktury mierników skuteczności, zapewniających monitorowanie efektów realizacji poszczególnych projektów oraz zadań w sposób umożliwiający zachowanie zasad należytego zarządzania finansami, czyli dokonywania wydatków publicznych w sposób wynikający z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów i w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,

⁴¹ Scentralizowany na szczeblu rządowym model zarządzania polityką rodzinną został zastosowany m.in. w Niemczech (Ministerstwo do spraw Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży), czy w Estonii (Biuro Ministra ds. Ludnościowych).

⁴² Np. na Węgrzech w ustawie z 2011 r. w ochronie rodziny w par. 2 ust. 2 wprowadzono wymóg corocznego uwzględniania wsparcia rodzin w projekcie budżetu państwa.

- stworzenia ram rozliczania polityki rodzinnej, np. poprzez identyfikację wydatków na politykę rodzinną w osobnym dziale bądź ustalenia programu wieloletniego z limitem wydatków na jego realizację. Wymaga to również odpowiedniego odzwierciedlenia w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa oraz w strukturze układu zadaniowego budżetu państwa, określonych zadań budżetowych i działań służących osiągnięciu celów tych zadań oraz m. in. z rozważeniem utworzenia nowej, dodatkowej funkcji państwa Rodzina, obejmującej całokształt działań na rzecz rodziny realizowanych przez różne podmioty, w ramach programu wieloletniego koordynowanego przez Ministra PiPS,
- kompleksowego sklasyfikowania – przy współpracy z GUS – w jednym dziale Rocznika Statystycznego danych dotyczących rodziny lub w innej formie, np. odrębnego załącznika tematycznego opracowywanego corocznie.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. W związku z powyższym, mając na uwadze fakt, że wszystkie polityki państwa oddziałują w różnym stopniu na rodzinę, zdaniem NIK uzasadnione byłoby również wprowadzenie w Polsce, śladem Wielkiej Brytanii, rozwiązania polegającego na obowiązkowej weryfikacji wszystkich polityk rządowych i aktów prawnych z punktu widzenia ich oddziaływania na rodzinę (patrz str. 28), a tym samym podporządkowanie całej polityki państwa dobru rodziny.

Ponadto NIK skierowała w szczególności następujące wnioski:

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju:

- przygotowanie rządowego programu budownictwa mieszkaniowego.

Do Ministra Edukacji Narodowej:

- podjęcie działań nad opracowaniem i wdrożeniem programów ujętych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Do Ministra Zdrowia:

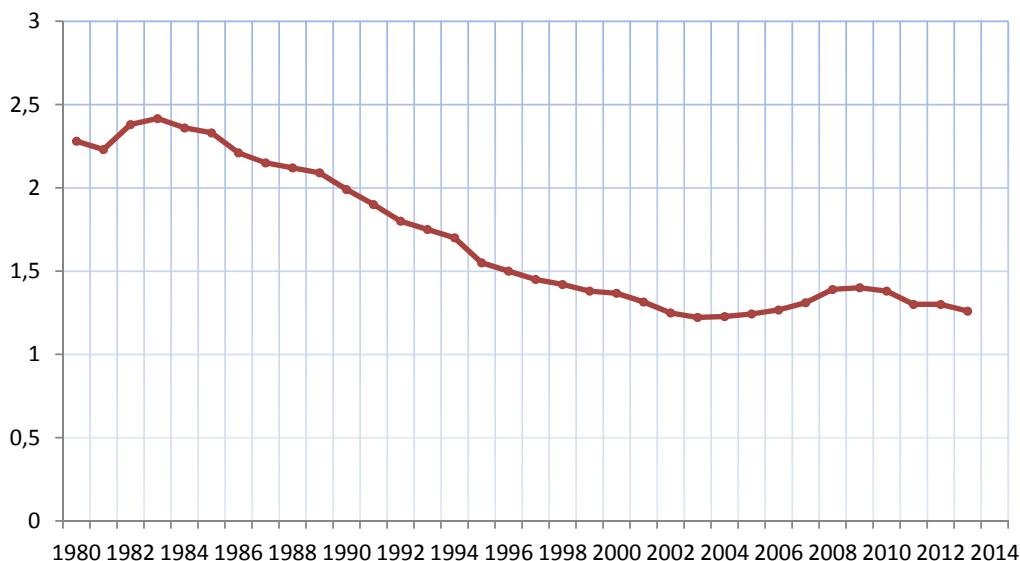
- podjęcie działań w celu wprowadzenia w Narodowym Programie Zdrowia skutecznych instrumentów koordynacji działań i monitorowania efektów,
- podjęcie działań w celu realizacji programów promocji zdrowia psychicznego.

3.1 Sytuacja demograficzna w Polsce

Sytuację demograficzną w Polsce kształtują dwa główne procesy – z jednej strony utrzymujący się od ponad dwudziestu lat spadek dzietności, a z drugiej wydłużanie trwania życia. W połączeniu ze zjawiskiem utrzymującej się nadal wysokiej skali emigracji Polaków (szczególnie emigracji czasowej ludzi młodych), powodują one zmniejszenie liczby ludności i starzenie się społeczeństwa. Prognozy wskazują, że procesy te będą się pogłębiały.

Wykres nr 1

Współczynnik dzietności w Polsce w latach 1980–2013



Źródło: Dane GUS

Narastająca liczba osób w podeszłym wieku, przy braku zastępowalności pokoleń, w negatywny sposób wpłynie na sytuację makroekonomiczną w najbliższej perspektywie. W 2012 r. i 2013 r. współczynnik dzietności wyniósł niespełna 1,3, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) przypadało ok. 130 urodzonych dzieci (w miastach – 121 na wsi – 143). Od lat 90. XX w. jego wartość kształtuje się poniżej 2, podczas gdy wielkość optymalna – określana jako korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego – to 2,1–2,15 (tj. gdy w danym roku na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci).

Przy utrzymywaniu się obecnych trendów, w 2060 roku ludność Polski zmniejszy się do około 32 milionów osób. Zmieni się również struktura ludności: znacząco wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, w tym również po 80 roku życia, natomiast zmniejszy się udział dzieci. Będzie to powodować zmniejszanie się podaży siły roboczej na rynku pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego wynikające ze wzrostu liczby i odsetka ludzi w starszym wieku, generując negatywne skutki dla rozwoju gospodarczego kraju.

Od 2012 r. jest obserwowany ubytek naturalny ludności, przede wszystkim w wyniku malejącej liczby urodzeń przy jednoczesnym systematycznym wzroście liczby zgonów, oraz ujemnego salda migracji zagranicznych. Wg GUS⁴³, w 2012 r. ludność Polski zmniejszyła się o 5 tys. osób, w 2013 r. o 37 tys., natomiast w I półroczu 2014 liczba ludności zmalała o 12 tys. osób, co oznacza ubytek rzeczywisty, którego stopa wyniosła 0,03%.

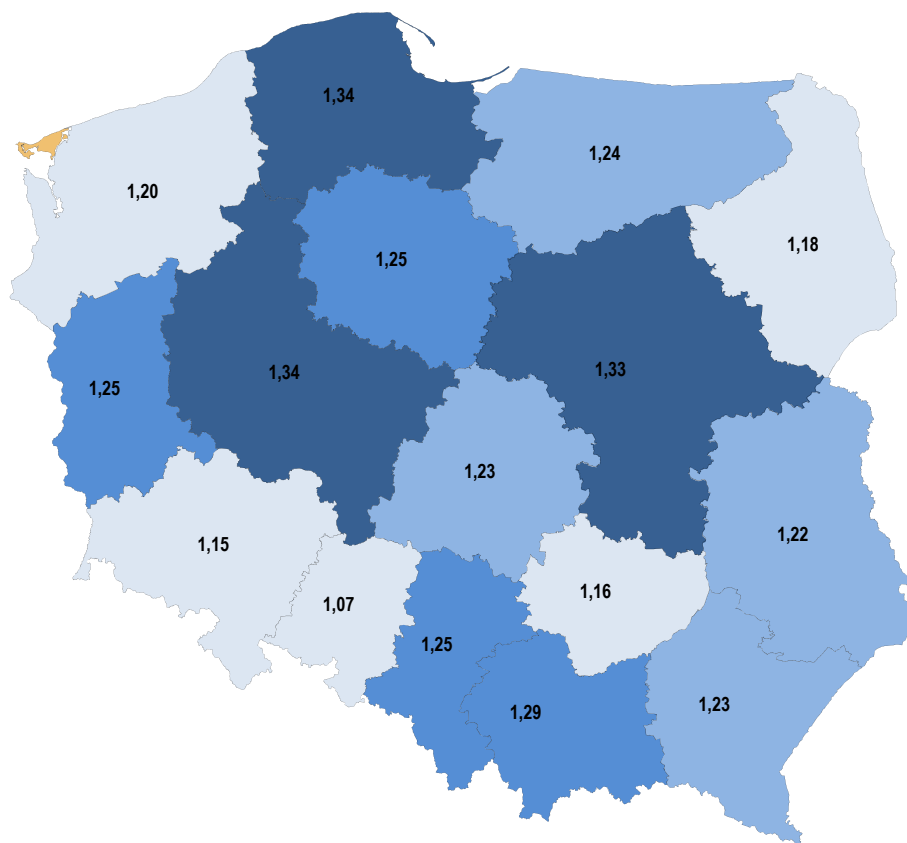
⁴³ Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 grudnia 2012 r., 31 grudnia 2013 r. oraz 30 czerwca 2014 r.

W I półroczu 2014 r. ruch naturalny ludności przedstawiał się następująco:

- zarejestrowano ponad 183 tys. urodzeń żywych, tj. o około 2 tys. więcej niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Współczynnik urodzeń zwiększył się o 0,1 pkt do poziomu 9,5‰ – w miastach wyniósł 9,1‰, a na wsi tradycyjnie więcej, tj. 10,1‰;
- zmarło ponad 188 tys. osób. W stosunku do I półrocza 2013 r. liczba zgonów zmniejszyła się o ponad 13 tys., współczynnik był niższy o 0,7 pkt i wyniósł 9,8‰. Zbliżony poziom umieralności jest obserwowany w miastach i na terenach wiejskich (w miastach wyniósł 9,9‰, na wsi 9,7‰). Notowany przed rokiem wysoki poziom zgonów był prawdopodobnie następstwem długiej zimy;
- przyrost naturalny był ujemny i wyniósł 5 tys. Oznacza to, że w I półroczu 2014 r., w wyniku ruchu naturalnego, na każde 10 tys. ludności kraju ubyły 3 osoby. Mimo odnotowanego ubytku naturalnego należy zaznaczyć zdecydowaną poprawę w stosunku do wielkości przed rokiem (I półrocze 2013 r.), kiedy ubytek naturalny wyniósł aż 20 tys., tj. na każde 10 tys. ludności ubyło 11 osób;
- w dalszym ciągu obserwowany jest pozytywny trend obniżania się umieralności niemowląt. Zmarło 0,8 tys. dzieci w wieku poniżej 1 roku życia. Współczynnik wyrażający liczbę zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych kształtował się na poziomie 4,4‰ i był o 0,1 pkt niższy niż w analogicznym okresie w 2013 r.

Wykres nr 2

Współczynnik dzietności w poszczególnych województwach w 2013 r.



Źródło: Dane GUS.

Dane statystyczne wskazują na istotne zróżnicowanie przebiegu procesów demograficznych pomiędzy poszczególnymi województwami oraz pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi i małymi miasteczkami.

Relatywnie najczęściej ubogie są rodziny na wsi i w małych miastach, gdzie zagrożenie ubóstwem jest prawie dwukrotnie wyższe, niż w miastach. W roku 2012 na każde 1000 gospodarstw wiejskich, przypadało 119 korzystających z pomocy społecznej, a w mieście – 73. Jednocześnie większość (56%) rodzin wielodzietnych zamieszkuje na wsi, przy czym w przypadku rodzin z trójką dzieci rodziny wiejskie stanowią 52%, a w przypadku rodzin z czwórką i więcej dzieci – 65,7%.

Z analiz GUS⁴⁴ wynika, że już w końcu ubiegłego stulecia liczba urodzeń powinna była wzrosnąć jako naturalna konsekwencja wzrostu urodzeń w latach 70., a następnie wyżu demograficznego z pierwszej połowy lat 80., tj. w związku z wejściem w wiek najwyższej płodności urodzonych wówczas kobiet. Zaobserwowano jednak głęboką depresję urodzeniową, która trwała aż do 2003 r. (urodziło się wówczas 351,1 tys. dzieci – najmniej w całym okresie powojennym). W latach 2004–2009 liczba urodzeń wzrosła do prawie 418 tys. Był to wzrost spowodowany w dużej mierze realizacją urodzeń odłożonych, ale także odnotowano zwiększenie liczby i odsetka urodzeń drugich i kolejnych. W efekcie znacząco zwiększyła się liczba matek w wieku 30–40 lat, przy czym wzrost ten dotyczył głównie rodzin zamieszkałych w miastach.

W Polsce niekorzystne tendencje demograficzne zbiegły się w czasie z początkiem transformacji gospodarczej, kiedy państwo borykało się z wieloma problemami i nie było w stanie zapewnić odpowiedniego wsparcia dla młodych matek. Należyte poczucie bezpieczeństwa socjalnego powoduje, że statystyczna Polka rodzi w Wielkiej Brytanii ponad 60 proc. więcej dzieci niż w swoim kraju ojczystym. Zagwarantowanie odpowiedniego poczucia bezpieczeństwa socjalnego, skutkującego wzrostem urodzeń, jest zatem pilnym zadaniem dla naszego państwa.

Sytuacja demograficzna Polski jest od lat bardzo dobrze zdiagnozowana. W sposób najbardziej całościowy problemy demograficzne zostały ujęte w *Założeniach polityki ludnościowej Polski 2013*⁴⁵. Na podstawie kompleksowej diagnozy sytuacji demograficznej zaproponowano cztery cele: *Tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych, Tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie – zmniejszenie skali zagrożenia wykluczeniem społecznym ludzi starszych, niesamodzielnych i niepełnosprawnych, Poprawa stanu zdrowia ludności i ograniczanie umieralności, Określenie kierunków i zasad polityki migracyjnej Polski w dobie integracji europejskiej*. W ramach każdego celu określono główne priorytety działań. Założenia dotychczas nie zostały rozpatrzone przez Radę Ministrów.

W raporcie *Diagnoza społeczna 2013*⁴⁶ została przedstawiona m.in. analiza przyczyn odkładania decyzji o posiadaniu pierwszego lub kolejnego dziecka. Należą do nich przede wszystkim: trudne warunki bytowe, niepewna przyszłość, wysokie koszty wychowania, złe warunki mieszkaniowe, niepłodność.

⁴⁴ GUS, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy – *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 r.*

⁴⁵ Opracowane przez Rządową Radę Ludnościową.

⁴⁶ Opracowany przez zespół pod kierunkiem Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka.

Raport *Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian*⁴⁷ wskazuje, że Polska nie prowadzi obecnie polityki rodzinnej w ścisłym znaczeniu tego słowa. Zdaniem autorów chaotyczne zestawianie instrumentów polityki społecznej powoduje, że wsparcie państwa nie przynosi pożądanego skutku – nie powoduje wzrostu dzietności. Autorzy raportu proponują radykalne uproszczenie oraz zdecydowaną zmianę podejścia do polityki prorodzinnej.

Istnieją liczne opracowania naukowe sytuacji demograficznej i rozwiązań prorodzinnych, ale zgromadzona wiedza nie jest wykorzystywana przez Rząd do kreowania i prowadzenia skutecznej oraz efektywnej polityki rodzinnej. Do tej pory nie powstał całościowy dokument rządowy określający politykę rodzinną państwa. Konsekwencją braku celów strategicznych w zakresie polityki rodzinnej jest znaczne rozproszenie podejmowanych działań, a ponadto z dostępnych analiz wynika, że nie do końca odpowiadają one na rzeczywiste potrzeby rodzin. Przykładem może być sytuacja rodzin wielodzietnych: stopa ubóstwa dla małżeństw z jednym dzieckiem jest trzykrotnie niższa niż stopa ubóstwa dla małżeństwa z trojgiem dzieci. Sytuacja taka ma miejsce pomimo faktu, że w istniejącym obecnie systemie wspierania rodziny dominują wydatki o charakterze socjalnym.

Aktualnie jedynym dokumentem, całościowo prezentującym podejście do polityki rodzinnej państwa jest Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP *Dobry Klimat dla Rodziny*. Program skupia się na trzech kluczowych obszarach działań: odnowa demograficzna – czyli zwiększenie dzietności, dobre rodzicielstwo, dobre dzieciństwo. Dokument zawiera analizę czynników ograniczających dzietność w Polsce oraz 44 rekomendacje dotyczące m.in. samodzielności finansowej i mieszkaniowej rodzin oraz godzenia pracy z obowiązkami domowymi, w tym np. dotyczące organizacji i czasu pracy, systemu urlopów związanych z opieką nad dzieckiem, dostępności usług edukacji i opieki nad dzieckiem oraz równości w pracy.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zakres polityki rodzinnej

Konsekwencją braku rządowego dokumentu ujmującego w sposób całościowy politykę rodzinną państwa, jest fakt, że jej zakres nie został formalnie określony, a więc trudno jest ustalić jakie instrumenty są do niej zaliczane i, co za tym idzie, w jakiej wysokości realizowane są wydatki na politykę rodzinną.

W celu m.in. usystematyzowania wszystkich źródeł wydatków wspierających rodziny z dziećmi oraz dzieci, przedstawienia wymiaru finansowego polityki rodzinnej oraz określenia liczby rodzin i dzieci objętych pomocą, MPiPS opracowało w marcu 2014 r. raport pn. *Budżet socjalny przeznaczony na wsparcie rodzin z dziećmi i dzieci w latach 2011–2012*. Jest to pierwsze i – jak dotychczas – jedyne opracowanie ujmujące źródła wydatków wspierających rodziny. Opracowanie jest traktowane jako dokument wewnętrzny i nie było prezentowane poza MPiPS, np. na posiedzeniu Rady Ministrów, Sejmu lub Senatu, czy na stronach internetowych Ministerstwa. Podjęcie prac nad ww. opracowaniem wynikało z faktu, że jedynie część z zadań państwa w zakresie polityki rodzinnej leży w kompetencjach MPiPS, natomiast uznano za niezbędne zidentyfikowanie wszystkich działań w tym obszarze prowadzonych przez różne resorty oraz ich agendy, a także ustalenie wysokości wydatków i liczby osób, które uzyskały wsparcie⁴⁸. Źródłem informacji

⁴⁷ Fundacja Republikańska; 2012.

⁴⁸ Ministerstwa: Edukacji Narodowej, Finansów, Infrastruktury i Rozwoju, Obrony Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego,

o poziomie wydatków były ministerstwa i inne instytucje na poziomie centralnym odpowiedzialne za prowadzenie rejestrów odzwierciedlających podejmowane działania, składające się na politykę rodzinną w Polsce. Zamieszczono również dane uzyskane ze sprawozdań wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Z dokumentu wynika, że na świadczenia pieniężne, ulgi podatkowe oraz pomoc w formie różnego rodzaju usług dla rodzin z dziećmi i dzieci w 2012 r. wydatkowano łącznie 32,3 mld zł (z tego 37,8%⁴⁹ we właściwości MPiPS)⁵⁰.

W listopadzie 2014 r. opracowano wersję zaktualizowaną dokumentu – za lata 2011–2013, zawierającą wstępny szacunek wydatków na rodziny z dziećmi i dzieci (bez ostatecznych danych w obszarze zdrowia oraz edukacji). Z opracowania wynika, że w 2013 r. na świadczenia pieniężne i usługi wydatkowano 28,1 mld zł, po dodaniu ulg podatkowanych koszt rozwiązań prorodzinnych wyniósł 34,2 mld zł, a uwzględniając obszar zdrowia – 42,2 mld zł (wskazano, że w zależności od tego, jak szeroko traktuje się politykę rodzinną, można do niej zaliczyć wydatki na zdrowie – na świadczenia i usługi kierowane do dzieci i młodzieży do 18 roku życia oraz kobiet w czasie ciąży, porodu i połogu, które w okresie styczeń – listopad 2013 r. wynosiły ok. 8,0 mld zł). Najwięcej działań na rzecz rodziny zidentyfikowano w ramach świadczeń pieniężnych (26 instrumentów), na które przeznaczono 14,7 mld zł. W ramach usług wykazano 15 rozwiązań uwzględniających pomoc rzeczową, jak i pomoc w naturze (w tym programy rządowe i gminne) o wartości 15,0 mld zł. Za odrębną kategorię uznano dwa rodzaje ulg podatkowych skierowanych do rodzin z dziećmi, tj. wspólne opodatkowanie z dziećmi samotnych rodziców oraz ulgę na każde dziecko, będące podstawą do zmniejszenia należnego podatku. Łączne środki finansowe, które pozostawały w budżetach domowych rodzin z dziećmi, korzystających z ww. ulg wyniosły 6,1 mld zł.

Wydatki ujęte w ww. dokumencie obejmują instrumenty o charakterze bezpośrednim, tj. skierowane do (określonej) grupy rodzin z dziećmi oraz instrumenty o charakterze pośrednim, tj. skierowane do szerokiego grona odbiorców, których beneficjentami są także rodziny z dziećmi. Jest to zatem szeroki zakres działań państwa – wykraczający poza obszary wskazane w art. 28a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵¹. Instrumenty te pozostają w kompetencjach różnych resortów⁵².

Minister Pracy i Polityki Społecznej zaznaczył, że: *praca nad zgromadzeniem określonych danych statystycznych wskazuje, że wiele instytucji nie jest świadoma tego, że ich działania służą realizacji polityki rodzinnej (np. rozwiązania MEN w obszarze przedszkoli), co objawia się m.in. tym, że tego typu informacje nie były wcześniej wykorzystane do ewaluacji skali i skuteczności szeroko pojętej polityki rodzinnej w Polsce. W związku z tym, wiele instytucji gromadzi dane o wydatkach i beneficjentach w zakresie realizowanych zadań w sposób uniemożliwiający wyodrębnienie działań na rzecz wspomnianej grupy osób (np. przypis składek na ubezpieczenie społeczne w ramach ZUS, program Rodzina na swoim itp.).*

Sprawiedliwości, Spraw Zagranicznych, Zdrowia oraz Prokuratura Generalna, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

⁴⁹ Kwota w wysokości 12,2 mld zł.

⁵⁰ W 2012 r. łączna kwota wydatków publicznych kierowanych na wsparcie rodzin wyniosła 32,3 mld zł, z tego 26,2 mld zł z tytułu świadczeń pieniężnych i usług natomiast kwotę 6,1 mld zł stanowił koszt prorodzinnych ulg podatkowych, traktowanych jako niezrealizowany dochód budżetu państwa. Najwięcej działań na rzecz rodzin zidentyfikowano w ramach świadczeń pieniężnych (25 instrumentów), na które przeznaczono 14,0 mld zł. W ramach usług wykazano 14 rozwiązań uwzględniających pomoc rzeczową, jak i pomoc w naturze (w tym programy rządowe i gminne) o wartości 12,8 mld zł.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

⁵² Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Tabela nr 1

Wydatki na politykę rodzinną i współczynnik dzietności w wybranych krajach UE w 2012 r.

Kraj	Wydatki na politykę rodzinną jako % PKB	Współczynnik dzietności
Średnia UE	2,2	1,58
Polska	0,8	1,30
Holandia	1,1	1,72
Czechy	1,1	1,45
Estonia	1,8	1,56
Wlk. Brytania	1,9	1,92
Francja	2,6	2,01
Węgry	2,7	1,26
Szwecja	3,2	1,91
Niemcy	3,2	1,38
Irlandia	3,4	2,01
Dania	4,0	1,73

Źródło: Eurostat.

Według MPiPS podstawowym wnioskiem płynącym z tego opracowania jest fakt, że wbrew powszechnej opinii, państwo polskie w stopniu nieodbiegającym od pozostałych krajów Europy Zachodniej finansuje politykę służącą wsparciu rodzin z dziećmi na poziomie co najmniej 2% PKB. Ustosunkowując się do kwestii braku w raporcie wniosków systemowych wynikających dla MPiPS z przedmiotowego opracowania wskazano, że służył on diagnozie sytuacji i nie był opracowywany pod kątem wypracowywania wniosków systemowych, ponieważ ich sformułowanie wymagałoby zestawienia poszczególnych działań z realizowanymi przez nie celami, dla których były powoływane, co nie było przewidywane na tym etapie realizacji. Zdaniem MPiPS, wnioski takie będą mogły być formułowane dopiero po upewnieniu się, że dane, które zostały przesłane przez inne resorty i instytucje, są rzetelne i kompletne.

Innego zdania w sprawie wysokości nakładów na politykę rodziną jest Minister Finansów. W raporcie MPiPS do wydatków na politykę rodzinną zaliczono kwoty ulg podatkowych w łącznej wysokości ponad 6 mld zł. Tymczasem z raportu Ministerstwa Finansów *Preferencje podatkowe w Polsce z 2013 r.* wynika, że pomoc państwa udzielona poprzez preferencje podatkowe w obszarze rodzina i pomoc społeczna wyniosła w 2012 r. łącznie 36,3 mld zł (tj. 2,3% PKB). Jednocześnie obszar ten stanowił w 2012 r. połowę wszystkich preferencji funkcjonujących w polskim systemie podatkowym. Do obszaru tego Ministerstwo Finansów zaliczyło ulgi podatkowe w ramach PIT – 11.778 mln zł (0,74% PKB), CIT – 1 mln zł, oraz VAT – 24.474 mln zł (1,53% PKB). W 2012 r. w obszarze tym w stosunku do 2011 r. nastąpił wzrost wartości o 0,5 mld zł.

Tak znaczna rozbieżność kwotowa potwierdza tezę o konieczności jednoznacznego określenia zakresu polityki rodzinnej. Przy braku założeń przyjmowane są różne metodologie klasyfikowania wydatków związanych z polityką rodzinną, co uniemożliwia precyzyjne określenie nakładów państwa ponoszonych na jej realizację.

Warto zaznaczyć, że różne metodologie obliczania kosztów stosują również OECD i Unia Europejska – według OECD wydatki na politykę rodzinną w Polsce w 2011 r. stanowiły 1,76% PKB, a według Eurostatu – 1,3% (w 2012 r. według obliczeń Eurostatu było to jeszcze mniej: 0,8% PKB).

Dotychczas nie opracowano, zaplanowanego w przedstawionym powyżej raporcie MPiPS na 2013 r. – istotnego z punktu widzenia identyfikacji rzeczywistych nakładów państwa na politykę rodzinną – narzędzia (modelu teoretycznego), pozwalającego na określenie wysokości wsparcia w postaci transferów społecznych, jakie gospodarstwo domowe posiadające dzieci jest w stanie uzyskać, uwzględniając m.in. sytuację materialną gospodarstwa oraz liczbę dzieci. Wyjaśniając jego brak wskazano, że budowa takiego narzędzia powinna obejmować m.in. elementy systemu podatkowo-zasiłkowego, które w sposób pośredni wpływają na dochody i wydatki rodzin z dziećmi, a jego stworzenie zostało przewidziane do realizacji w ramach projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014–2020 w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. MPiPS przystąpi do realizacji tego zadania po jego ostatecznym zaakceptowaniu przez Komisję Europejską.

3.2.2. Kształtowanie i koordynacja polityki rodzinnej

W Polsce brak jest koordynacji polityki rodzinnej, kształtowanie poszczególnych działań jest rozproszone resortowo, a z uwagi na niewyznaczenie celów i priorytetów działań – odbywa się głównie kasowo – w ramach limitów wyznaczanych przez Ministra Finansów.

Normy prawne kształtujące działania państwa na rzecz wspierania rodziny, są w znacznym stopniu rozproszone. Często dość trudno jest powiedzieć, czy, i w jakim stopniu, wpisują się one w jakiś model wsparcia rodziny, ze względu na ogólnikową treść ich uzasadnień. W takiej sytuacji istnieje ryzyko, że wprowadzone rozwiązania w niewystarczającym stopniu odnoszą się do kluczowych problemów w funkcjonowaniu rodzin.

Zgodnie z art. 28a ustawy o działach administracji rządowej dział Rodzina, którym kieruje Minister Pracy i Polityki Społecznej⁵³, obejmuje sprawy:

- uwarunkowań demograficznych w kraju,
- opieki nad dzieckiem do lat trzech,
- ochrony i wspierania rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,
- rozwoju systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem,
- koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka,
- współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka.

Jednak w praktyce Minister Pracy i Polityki Społecznej odpowiada za planowanie i monitorowanie budżetu tylko części zadań wpisujących się w politykę rodzinną (świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego oraz za dofinansowanie samorządów terytorialnych w zakresie wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej i adopcji, jak również w zakresie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech).

W tej sytuacji kluczową rolę odgrywa Minister Finansów, który nie tylko odpowiada za realizację wybranych instrumentów wspierania rodziny, ale przede wszystkim decyduje o priorytetach działań w ramach polityki rodzinnej wyznaczając limity poszczególnych wydatków na rzecz rodzin.

⁵³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. Nr 248 poz. 1485).

Pozostałe działania na rzecz rodzin⁵⁴ na poziomie administracji rządowej realizują głównie następujące organy:

- Minister Infrastruktury i Rozwoju⁵⁵ w ramach swoich kompetencji podejmuje działania mające na celu wprowadzenie instrumentów oddziaływujących prorozwojowo na sferę budownictwa mieszkaniowego i odpowiada za wykonywanie zadań obejmujących m.in. opracowywanie, wdrażanie i obsługę programów polityki mieszkaniowej państwa oraz prowadzenie spraw z zakresu gospodarki mieszkaniowej, w tym ochrony praw lokatorów i polityki czynszowej, a także gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy oraz działalność spółdzielni mieszkaniowych.
- Minister Finansów realizuje działania państwa na rzecz rodzin głównie poprzez przewidzianą w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych ulgę na dzieci, preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci, łączne opodatkowanie dochodów małżonków⁵⁶ oraz określone ustawą o podatku od towarów i usług obniżone stawki VAT na podstawowe artykuły żywnościowe i niektóre artykuły dla dzieci⁵⁷.
- Minister Zdrowia zobowiązany jest do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych m.in. dzieciom oraz kobietom w ciąży⁵⁸, wykonując zadania związane z profilaktyczną opieką nad kobietami ciężarnymi, w okresie okołoporodowym, noworodkami, niemowlętami, dziećmi w wieku przedszkolnym oraz dziećmi i młodzieżą szkolną.
- Minister Edukacji Narodowej realizuje m.in. zadania związane z wychowawczą i opiekuńczą funkcją szkół i placówek przedszkolnych, zapewnieniem opieki świetlicowej w szkołach oraz bezpieczeństwem i higieną w szkołach i placówkach, ustala procedury dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego oraz programów nauczania, jak również podręczników przeznaczonych do kształcenia ogólnego. Ponadto działała na rzecz zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego oraz bezpłatnego dostępu uczniów do podręczników i materiałów ćwiczeniowych.
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprawdzie nie posiada kompetencji do bezpośredniej realizacji polityki rodzinnej, ani nie dysponuje środkami na ten cel, posiada natomiast instrumenty wspierające rodziny w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 oraz 2014–2020 na działania umożliwiające beneficjentom tych programów realizację inicjatyw o charakterze rodzinnym⁵⁹.

⁵⁴ Wynikające z Regulaminów organizacyjnych poszczególnych Ministerstw.

⁵⁵ Do dnia 27 listopada 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁵⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.), zwanej dalej updog.

⁵⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi (art. 68 ust 3), że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. dzieciom, kobietom ciężarnym i osobom niepełnosprawnym.

⁵⁹ W działaniach PROW 2007–2013: *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* (RDN), *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* (TRM), *Odnowa i rozwój wsi* (ORW) oraz *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* (WLSR), które to działanie obejmuje cztery podstawowe typy operacji: operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w działaniu RDN, operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w działaniu TRM, operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w działaniu ORW oraz małe projekty, a także w projekcie PROW 2014–2020 w działaniach: *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej* (poddziałanie *Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej*), *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich* oraz *Leader* (poddziałanie *Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju*).

Zakres współpracy obejmującej politykę rodzinną, pomiędzy poszczególnymi ministrami oraz stałym komitetem RM⁶⁰, obejmował głównie opiniowanie proponowanych rozwiązań z obszaru polityki rodzinnej w toczących się procesach legislacyjnych.

Zgodnie z art. 34 ustawy o działach administracji rządowej [...] w zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Jak wskazał Minister Pracy i Polityki Społecznej, realizacja zadań państwa na rzecz rodzin często przypisana jest do innych działów administracji rządowej, np. oświata i wychowanie, zdrowie, praca, zabezpieczenie społeczne, rozwój wsi etc., co oznacza że część zadań w tym obszarze realizowana jest przez inne instytucje, niezależne od Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

NIK nie kwestionuje stanowiska MPiPS, że odpowiedzialność Ministra w zakresie działu Rodzina, nie oznacza, że kształtuje on samodzielnie politykę państwa w odniesieniu do rodzin lub koordynuje prace pozostałych ministrów konstytucyjnych, których rozwiązania prawne i działania mogą dotyczyć rodzin. Należy jednak mieć na uwadze, że na Ministrze Pracy i Polityki Społecznej ciąży szczególna odpowiedzialność w zakresie działań państwa na rzecz rodziny, gdyż odpowiada za realizację zadań wyznaczonych dla działu Rodzina, w tym kwestii uwarunkowań demograficznych.

Węgry: przykład kompleksowego ujęcia systemu wsparcia rodzin

Na Węgrzech od 1981 r. systematycznie spada liczba ludności, pomimo dodatniego salda migracji. W prawodawstwie węgierskim od wielu lat istnieje wiele przepisów prawnych, które nawiązują choćby tytułem do „rodziny”, „instytucji rodziny”, jej „ochrony”, ewentualnie „wsparcia”. Wobec utrzymującego się od wielu lat problemu niskiej liczby urodzeń, w 2011 r. weszła w życie ustawa o ochronie rodzin. Zawiera ona ogół przepisów obejmujących system wsparcia rodzin, natomiast szczegółowe działania uregulowano w odrębnych (branżowych) przepisach prawnych. Należy podkreślić, że jako jedną z podstawowych wprowadzono w niej zasadę, że każdorazowo w trakcie planowania budżetu, czynnikiem nadrzędnym jest wsparcie rodzin. W opinii Węgierskiego Trybunału Obrachunkowego ww. ustawa w sposób kompleksowy ujmuje zagadnienia związane ze wspieraniem przez państwo rodziny.

Pomimo wprowadzenia ww. rozwiązań, na Węgrzech (podobnie jak w Polsce) nadal jednym z kluczowych problemów jest brak wszechstronnej państwowej koncepcji – strategii dla wsparcia rodzin oraz jednolitego systemu kryteriów i mierników służących do śledzenia i monitorowania skutków działań rządowych.

Na potrzebę odpowiednio sformułowanych strategii zwrócił uwagę Prezes Państwowego Trybunału Obrachunkowego Węgier, wskazując, w korespondencji do Prezesa NIK, m.in. na potrzebę opracowania całościowej strategii rządowej, wyznaczającej ramy dla osiągnięcia celów długoterminowych, a także stworzenia ustawodawstwa na poziomie zapewniającym wdrażanie konkretnych działań zawartych w opracowaniach strategicznych.

Przyjęta w 2014 r. Krajowa i Regionalna Koncepcja Rozwojowa, nakreślająca rozwój państwa do 2030 r. określa cztery cele rozwojowe, w tym jeden związany z polityką rodzinną – *Przewrót demograficzny, zdrowe i odnawiające się społeczeństwo*, któremu przyporządkowano cele do realizacji we wszystkich czterech politykach branżowych. W krótszej perspektywie czasowej (do 2020 r.) w dokumencie tym wyznaczono pięć priorytetów narodowych, a wśród nich połączony z polityką rodzinną „Przewrót demograficzny i społecznościowy” oraz „Wspieranie posiadania dzieci, zarządzanie wyzwaniami demograficznymi”. W opinii Węgierskiego Trybunału Obrachunkowego nadal nie jest to właściwa koncepcja wszechstronnej polityki rodzinnej. Jak wskazano, państwo wprowadziło ujęło działania na rzecz wsparcia rodzin w różnych standardach, aktach prawnych, programach i interwencjach, ale dokonało tego w sposób niespójny.

Źródło: Kompleksowa analiza krajowego systemu wsparcia rodzin. Studium. Węgierski Trybunał Obrachunkowy, marzec 2015 r.

⁶⁰ Obowiązek współpracy poszczególnych ministrów wynikający z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392), zgodnie z którym członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów współdziała z innymi członkami Rady Ministrów.

W sytuacji braku spójnego i długofalowego programu polityki rodzinnej oraz określenia priorytetowych celów Minister Pracy i Polityki Społecznej podejmował różne inicjatywy na rzecz uporządkowania tego obszaru:

- **Opracowanie pierwszego raportu ilustrującego skalę wydatków publicznych na wsparcie rodzin z dziećmi (patrz pkt 3.2.1.).**
- **Propozycja wyodrębnienia wydatków publicznych kierowanych do rodzin poprzez utworzenie nowego działu klasyfikacji budżetowej.** Minister Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o dokonanie zmiany w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przechodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶¹, polegającej na dodaniu nowego działu klasyfikacji budżetowej – 855 – *Rodzina* wraz z rozdziałami. Potrzebę utworzenia tego działu Minister Pracy i Polityki Społecznej uzasadniał koniecznością uporządkowania istniejącej klasyfikacji budżetowej i wyodrębnienia z działów: 852 – *Pomoc społeczna* i 853 – *Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej* zadań dotyczących polityki rodzinnej, które nie są zadaniami pomocy społecznej i nie mogą być z nią utożsamiane. Minister Finansów, argumentując m.in. ujęciem części zadań służących wspieraniu rodziny w ustawie o pomocy społecznej (np. rozdział 85204 – *Rodziny zastępcze* i rozdział 85201 – *Placówki opiekuńczo-wychowawcze*), nie wyraził jednak zgody na utworzenie takiego działu. Minister Finansów stwierdził, że obecnie w resorcie finansów trwają zaawansowane prace koncepcyjne nad zmianą klasyfikacji budżetowej, których skutkiem ma być m.in. zwiększenie przejrzystości i lepsze uwidocznienie realizowanych zadań. W trakcie uzgodnień międzyresortowych, przeprowadzanych w 2015 r., oczekiwane jest przedstawienie przez poszczególnych dysponentów ich strategicznych zadań i wypracowanie koncepcji jak najlepszego ich uwzględnienia w klasyfikacji budżetowej. **Nowy dział – zdaniem NIK – powinien obejmować jednak nie tylko środki będące w kompetencji MPiPS, ale też – podobnie jak w przypadku propozycji dla działu *Rodzina* w Roczniku Statystycznym RP – innych resortów.**
- **Propozycja odzwierciedlenia działań państwa na rzecz rodziny w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej.** W związku z faktem, że dotychczas dane te prezentowane były jedynie fragmentarycznie w różnych działach Rocznika, Minister Pracy i Polityki Społecznej wystąpił z inicjatywą do Prezesa GUS wskazując, że ujęcie tego tematu w jednym miejscu ułatwi pogłębienie analiz polityki rodzinnej państwa, porównań międzynarodowych oraz projektowanie przyszłych rozwiązań w kontekście zachodzących procesów demograficzno-społeczno-ekonomicznych. Minister Pracy i Polityki Społecznej zaproponował koncepcję łącznego ujęcia zagadnień dotyczących działu Rodzina z dziewięciu obszarów (w tym wydatków na politykę rodzinną ze wskazaniem rozdziałów klasyfikacji budżetowej), obejmujących działania różnych resortów i organów państwa. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego – argumentując m.in. ujęciem zagadnień dotyczących rodziny w innych działach tematycznych, z których możliwe jest wybranie informacji ważnych dla różnych grup odbiorców, w tym również tematów typu przekrojowego – nie utworzył w RSRP bloku tematycznego Rodzina. Ponadto Prezes GUS uznał m.in., że wydzielenie przekrojowego działu Rodzina powodowałoby konieczność przejścia od układu tematycznego do problemowego i równocześnie prowadziłoby do licznych powtórzeń lub konieczności rezygnacji z publikowania informacji w ośmiu działach, co spowodowałoby dekonstrukcję Rocznika Statystycznego RP.

⁶¹ Rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. nr 107, poz. 726 ze zm.). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

Przykłady prezentacji danych statystycznych z obszaru polityki rodzinnej**EUROSTAT – Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji**

W lutym 2013 r. Komisja Europejska wydała zalecenie *Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji*⁶². W celu zapewnienia monitorowania jej realizacji EUROSTAT udostępnił zestaw wskaźników zawierających dane statystyczne odnoszących się do poszczególnych obszarów działań określonych w rekomendacji, to jest :

- 1) Dostęp do odpowiednich zasobów (poprzez wspieranie aktywności zawodowej rodziców)
- 2) Dostęp do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach (poprzez inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem)
- 3) Prawo dzieci do udziału w różnych zajęciach (rekreacyjnych, sportowych, kulturalnych oraz grach i zabawach)

Wskaźniki dostępne są w wersji elektronicznej (tabela Excel).

Źródło: European Platform for Investing in Children <http://europa.eu/epic/docs/countries/epic-country-profiles-eurostat-indicators.xlsx>

OECD – Baza danych polityki rodzinnej

Z uwagi na duże zapotrzebowanie na międzynarodowe wskaźniki dotyczące sytuacji rodzin i dzieci opracowano specjalną bazę danych statystycznych, zapewniającą wskaźniki dotyczące świadczeń rodzinnych oraz polityk krajowych w tym zakresie. Baza danych zawiera 70 wskaźników⁶³ w czterech głównych obszarach:

- 1) Struktura rodzin
- 2) Pozycja rodzin na rynku pracy
- 3) Polityki publiczne na rzecz rodzin i dzieci
- 4) Świadczenia na dzieci

Każdy wskaźnik, poza danymi, zawiera również opis obejmujący: definicje i metodologię, zagadnienia porównywalności danych, źródła oraz, gdzie to potrzebne, dane źródłowe lub informacje opisowe dla poszczególnych krajów. Dane dostępne są w wersji elektronicznej (tabela Excel)

Źródło: <http://www.oecd.org/social/family/oecdfamilydatabase.htm>

Powyższe przykłady – które mogłyby zostać wykorzystane w Polsce – pokazują, że możliwe jest ujęcie danych statystycznych dotyczących obszaru polityki rodzinnej w sposób wyodrębniony, a ich prezentowanie w arkuszach Excel ułatwia wykorzystanie i przeprowadzanie analiz.

Działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej utrudnia fakt, że nie posiada on danych dotyczących funkcjonowania instrumentów wspierania rodziny realizowanych przez inne resorty⁶⁴, gdyż, jak wyjaśnił, realizacja tych zadań leży w kompetencjach ministrów, którzy zobowiązani są do realizacji zadań wynikających z ustaw określających ramy tych zadań. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie ma przypisanych ustawowo instrumentów kontroli czy ewaluacji tych działań. W związku z powyższym instytucje odpowiedzialne za realizację wymienionych zadań, nie mają obowiązku cyklicznego sprawozdawania się z funkcjonowania tych instrumentów ministrowi właściwemu ds. działu Rodzina.

Estonia: Przykład podejścia do kształtowania polityki rodzinnej

Współczynnik dzietności w 2014 r. 1,41 (najniższa wartość: 1,28 w 1999 r., najwyższa: 1,72 w latach 2008 i 2010), nakłady na politykę rodzinną: 2% PKB (2012). Dostęp do opieki nad dzieckiem 19% dzieci w wieku do trzech lat miało zapewnione miejsce w żłobku, natomiast opieką przedszkolną objętych było 92% dzieci w wieku od 3 do 6 lat (2012).

⁶² Zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji (2013/112/UE) Dz. U. UE 2.03.2013 L59/5.

⁶³ Dane na grudzień 2014 r.

⁶⁴ Pomoc materialna dla uczniów, ulga podatkowa na dzieci, program *Rodzina na swoim*, Program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2009–2014.

Spadek dzietności rozpoczął się w latach 80. ubiegłego wieku. Działania na rzecz polityki rodzinnej zostały zapoczątkowane w 1993 r. – utworzono wtedy Ministerstwo Spraw Społecznych, któremu powierzono opracowanie założeń polityki społecznej, obejmującej również politykę na rzecz dzieci i rodzin. W Ministerstwie utworzono Biuro ds. Rodziny⁶⁵. Prace Biura koncentrowały się głównie na zagadnieniach wąsko rozumianej pomocy społecznej. W 1996 r. utworzono również stanowisko Ministra ds. Ludnościowych (bez teki). Nad problematyką rodzinną pracowały również trzy komisje eksperckie. W tym czasie w Estonii funkcjonował pakiet instrumentów wsparcia rodzin, typowy dla krajów bloku wschodnioeuropejskiego: zasiłek z tytułu urodzenia dziecka, urlopy macierzyńskie i rodzicielskie, świadczenia na opiekę nad dzieckiem, itp.

Po wyborach parlamentarnych w 1999 r. zwycięska koalicja w umowie koalicyjnej zapisała szereg konkretnych działań na rzecz rodzin z dziećmi. Pierwszym krokiem było przyjęcie 1 stycznia 2000 r. nowej ustawy o zasiłkach rodzinnych, wprowadzającej zreformowany uniwersalny system zasiłków na opiekę nad dzieckiem. Od początku 2001 r. wprowadzono rodzinne ulgi podatkowe oraz dodatkowe świadczenia dla rodzin wielodzietnych.

2003: Przyjęcie Polityki ludnościowej Estonii

W polityce założono długofalowe cele demograficzne, w tym zwiększenie liczby narodzin do poziomu zapewniającego odtwarzalność pokoleń oraz zadania w obszarze polityki rodzinnej dotyczące poprawy warunków życia dzieci i rodzin z dziećmi, wspierania łączenia życia rodzinnego z pracą zawodową, nadanie wartości wychowywaniu dzieci, m.in. poprzez zwracanie uwagi społeczeństwa na problemy dzieci i rodzin z dziećmi, wypłata świadczeń za opiekę nad dzieckiem, wspieranie w mediach programów dotyczących życia rodzinnego, wychowywania dzieci oraz tradycji rodzinnych.

Dla zapewnienia realizacji polityki Rząd co dwa lata zatwierdzał narodowy plan działań opracowany przez administrację rządową i samorządową, z udziałem m.in. stowarzyszeń rodzin, pracowników i pracodawców. Opracowanie, wdrażanie i ocena osiąganych rezultatów w ramach polityki rodzinnej były koordynowane przez Biuro Ministra ds. Ludnościowych, wspierane przez rządową komisję ekspertów w tej dziedzinie.

2009 – Kryzys gospodarczy

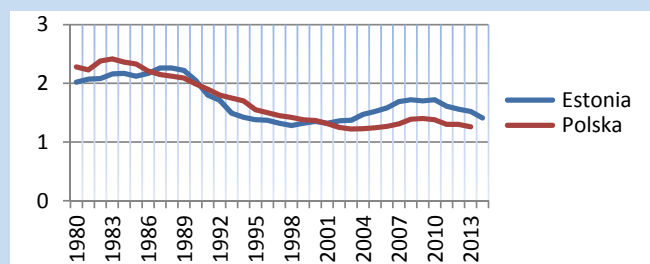
Z nadejściem kryzysu gospodarczego zrezygnowano z części rozwiązań w zakresie polityki rodzinnej, jak np. ulga podatkowa na pierwsze dziecko, pożyczka na studia dla osób z dziećmi do lat pięciu, zasiłek szkolny, obniżenie zasiłków na opiekę nad chorym dzieckiem, wypłata świadczenia na opiekę nad dzieckiem w czasie pobierania innych świadczeń. Okresowo zawieszono urlopy ojcowskie (do 2013 r.) oraz zawieszono dofinansowanie programów inwestycyjnych samorządów w zakresie tworzenia miejsc opieki dziennej nad dzieckiem. W tym okresie nastąpił ponownie spadek dzietności, który trwa do tej pory.

2012: Strategia na rzecz Dzieci i Rodzin 2012–2020 Mądrzy Rodzice, Wspaniałe Dzieci, Silne Społeczeństwo

Głównym celem Strategii jest poprawa jakości życia dzieci i rodzin, która ma prowadzić do wzrostu dzietności. Określono również pięć celów strategicznych:

1. Oparta na wiedzy, uniwersalna polityka na rzecz dziecka i rodziny
2. Pozytywne rodzicielstwo
3. Prawa dziecka i system ochrony dziecka
4. Zasiłki i usługi rodzinne
5. Godzenie pracy, rodziny i życia prywatnego

Estonia posiada obecnie uniwersalny system świadczeń rodzinnych z którego korzystają wszystkie rodziny z dziećmi, w tym m.in. becikowe (320 euro) i świadczenie na dziecko (pierwsze i drugie – po 19,18 euro, trzecie i każde następne – po 95,9 euro). Dodatkowe świadczenia otrzymują rodziny z małymi dziećmi oraz rodziny wielodzietne. Na każde dziecko w rodzinie dotkniętej względnym ubóstwem wypłacany jest zasiłek w wysokości 38,36 euro.



Źródła: http://europa.eu/epic/countries/estonia/index_en.htm ; http://childcentre.info/laws/plan_of_action/estonia/dbaFile11670.html ; Prezentacja: Estonian Population Policy, Ministerstwo Spraw Społecznych Estonii; wrzesień 2012.

⁶⁵ Istniało w latach 1995–1997.

3.2.3. Polityka rodzinna z różnych perspektyw

Zarówno z perspektywy społeczeństwa, jak i z poziomu władz lokalnych i regionalnych, do głównych zadań, na których powinna koncentrować się polityka rodzinna zaliczone zostało zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin, rozumianego jako stała praca zapewniająca odpowiedni dochód oraz odpowiednie warunki mieszkaniowe. Do tych zagadnień nawiązują również priorytety państwa zawarte w strategiach długo i średniookresowych. Jednak społeczeństwo nie postrzega działań państwa na rzecz rodzin jako spójnego i stabilnego systemu, co potwierdzają wyniki kontroli w odniesieniu do kształtowania i koordynacji polityki rodzinnej (patrz pkt 3.2.2), jak i zarządzania różnymi instrumentami wspierania rodziny (patrz pkt 3.2.4). W opinii NIK warunkiem i zadaniem państwa koniecznym dla optymalnego ukształtowania polityki rodzinnej, w tym jasno określonych i spójnych celów oraz jej mechanizmów, jest zapewnienie zbieżności faktycznych działań państwa z deklarowanymi priorytetami oraz oczekiwaniami rodzin.

3.2.3.1. Rządowe dokumenty strategiczne

W rządowych dokumentach strategicznych zachodzące od ok. 20 lat procesy demograficzne zostały zidentyfikowane jako jedno z głównych zagrożeń rozwojowych Polski. Poszczególne strategie nawiązują w różnym zakresie do zagadnień z tego obszaru, jednak zawarte w nich zapisy nie dają całościowej wizji celów i działań związanych z przeciwdziałaniem temu zagrożeniu. Zdaniem NIK z uwagi na rozproszenie zadań dotyczących polityki państwa wobec rodzin pomiędzy liczne dokumenty strategiczne i brak przejrzystej koncepcji działań konieczne jest stworzenie dokumentu zawierającego założenia długofalowej i kompleksowej polityki państwa w tym zakresie.

Na kwestię tę zwracano uwagę podczas realizowanego w 2012 r., przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wspólnie z OECD, projektu badawczego pn. *Lokalne scenariusze zmian demograficznych: polityki publiczne i strategie, dotyczące zrównoważonego rozwoju, rozwoju umiejętności i wzrostu zatrudnienia*, po zakończeniu którego wydano rekomendacje dotyczące m.in. konieczności opracowania długoterminowej polityki rodzinnej na poziomie ogólnokrajowym i regionalnym, obejmującej tworzenie rozwiązań prawnych, których celem będzie wsparcie dla działań podejmowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym dotyczących wspierania decyzji o posiadaniu dzieci.

W nowym systemie zarządzania rozwojem do głównych dokumentów strategicznych, w oparciu o które prowadzona jest polityka rozwoju, należą:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK) – dokument określający główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej,
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020) – dokument stanowiący aktualizację Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015,
- strategie rozwoju (tzw. strategie zintegrowane).

Elementy związane z realizacją polityki rodzinnej zawarte zostały w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*⁶⁶, wskazującej obszary strategiczne i cele do realizacji, w ramach których wskazane zostały kierunki interwencji związane m.in. z promocją dietetyki

⁶⁶ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. (dalej: Strategia Rozwoju Kraju) przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 121).

poprzez zmniejszenie kosztów opieki i wychowania dzieci, ułatwienia łączenia życia zawodowego z karierą zawodową, czy zapewnieniem realnego wsparcia rodzin wielodzietnych. W *Strategii* założono wzrost współczynnika dzietności o 0,3 z 1,39 w roku bazowym (2008) do 1,70 w 2030 r. Cele te nie zostały jednak powiązane z konkretnymi działaniami realizacyjnymi. Zgodnie z zapisami tej *Strategii* m.in. nastawienie na efektywność ma prowadzić do przemodelowania tradycyjnego *welfare state* (państwa opiekuńczego) w stronę *workfare state* (państwa pracowników).

Zagadnienia z zakresu polityki rodzinnej są uwzględnione w różnym stopniu, w prawie wszystkich strategiach średniookresowych:

- Strategią wyznaczającą kierunki działań w średnim horyzoncie czasowym jest *Strategia Rozwoju Kraju 2020*⁶⁷, określająca m.in. obszary strategiczne i cele należące do zakresu polityki rodzinnej, w powiązaniu z działaniami określonymi w innych strategiach sektorowych i regionalnych.
- Do głównych strategii, wytyczających m.in. priorytety w obszarze zdrowia, zaliczono *Strategię Sprawne Państwo 2020*⁶⁸, wskazującą jako jedno z najważniejszych wyzwań rozwojowych *Poprawę jakości i dostępności usług rozwojowych*. Wyzwanie to odzwierciedlone zostało w celu szczegółowym *Efektywne świadczenie usług publicznych*, w ramach którego podejmowane są działania zmierzające m.in. do podniesienia efektywności systemu ochrony zdrowia. Zagadnienia ochrony zdrowia zawarte zostały także w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*⁶⁹, w celu szczegółowym *Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej*, zakładając m.in. objęcie od 2020 r. wszystkich noworodków badaniami przesiewowymi w kierunku rzadkich wad metabolicznych, przy wartości bazowej wynoszącej w 2011 r. – 42%. Istotne cele z zakresu zdrowia na poziomie regionalnym wyznaczyła *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*⁷⁰, gdzie jednym ze strategicznych wyzwań, na które polityka regionalna musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych jest *Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy*.
- Kwestie mieszkaniowe znalazły swoje odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, w której zostały ujęte w dwóch obszarach strategicznych: obszarze *Konkurencyjna gospodarka*, w celu *Rozwój kapitału ludzkiego – Zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej* oraz w obszarze *Spójność Społeczna i Terytorialna*, w celu *Integracja społeczna – Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych*, wskazując jednocześnie działanie, za które odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw mieszkalnictwa – *Stworzenie efektywnego systemu wynajmu mieszkań, rozwój budownictwa socjalnego, racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego* itp. Działania polityki mieszkaniowej rozumiane w kontekście polityki społecznej (w tym również polityki prorodzinnej) znalazły się w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, zarówno w ujęciu celowym, jak i ujęciu cyklu życia, wskazując w *Dokumencie Implementacyjnym SRKL* m.in. narzędzia: *Zwiększenie dostępności mieszkań jako element polityki demograficznej oraz Wsparcie mobilności terytorialnej poprzez odpowiednie elementy polityki mieszkaniowej*.

⁶⁷ Strategia przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 157 z dnia 25 września 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 882).

⁶⁸ Strategia przyjęta uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 136).

⁶⁹ Strategia przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 104 z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 640).

⁷⁰ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (dalej: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego) przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 36, poz. 423).

- Kierunki rozwoju edukacji wyznaczone zostały m.in. w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* w obszarze strategicznym *Konkurencyjna gospodarka*, cel *Rozwój kapitału ludzkiego – Poprawa jakości kapitału ludzkiego* wymieniając działanie: wsparcie dla rozwoju różnych form opieki i wczesnej edukacji szkolnej, przekładające się na cele szczegółowe *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*: *Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych* oraz *Podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli*, a także na strategię rozwoju województw. Działanie to ma przełożenie również na *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego* ujmującą zagadnienia związane w edukacją w wyzwaniu strategicznym *Poprawa jakości zasobów pracy*, które ma być realizowane m.in. poprzez rozwiązania szczegółowe w zakresie *Zwiększenia dostępności do edukacji przedszkolnej* oraz *Zwiększenia efektywności nauczania na poziomach podstawowym i średnim*.
- Polityka rodzinna państwa na obszarach wiejskich znalazła odzwierciedlenie w dwóch celach szczegółowych *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*⁷¹: *Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich* i *Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej*, których realizacja powinna przyczynić się m.in. do wyrównywania szans edukacyjnych młodzieży z obszarów wiejskich, np. poprzez system stypendialny a także do tworzenia i poprawy funkcjonowania placówek opieki nad dziećmi oraz wsparcia budowy i modernizacji niezbędnej w tym zakresie infrastruktury społecznej, np. powstawania przedszkoli. Zapisy te znalazły odzwierciedlenie również w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, w ujęciu cyklu życia *Wczesne dzieciństwo*.

W *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* – spełniającej szczególną rolę wśród dokumentów strategicznych obejmujących swym zasięgiem zagadnienia związane z szeroko rozumianą polityką państwa wobec rodziny i której koordynatorem oraz odpowiedzialnym za proces realizacji, wdrażania i monitorowania jest Minister Pracy i Polityki Społecznej – za najważniejsze z zadań w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego uznano m.in. zwiększenie dzietności, nie ujęto jednak tej kwestii w żadnym z celów szczegółowych⁷². Jako jeden ze wskaźników służących do monitorowania Strategii przyjęto współczynnik dzietności (założono jego wzrost o 0,06 do roku 2020). Należy zaznaczyć, że pierwszym z pięciu celów szczegółowych Strategii jest *Wzrost zatrudnienia*, dla którego przyjęto szereg wskaźników kluczowych dotyczących aktywności zawodowej osób w różnych grupach wiekowych.

Ustalono, że wskaźniki sukcesu realizacji zamierzeń *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, a także ich wartości docelowe będą monitorowane przez MPiPS i cyklicznie aktualizowane. Sporządzony przez MPiPS w 2014 r. *Dokument Implementacyjny SRKL 2020*⁷³, stanowiący zbiór narzędzi

⁷¹ Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*.

⁷² Celem głównym SRKL jest rozwijanie kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjałów osób w taki sposób, by mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia. Cel ten jest realizowany poprzez cele szczegółowe: wzrost zatrudnienia, wydłużenie aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych, poprawa zdrowia obywateli oraz podniesienie efektywności opieki zdrowotnej, podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli.

⁷³ Przyjęty uchwałą nr 27 z dnia 4 czerwca 2014 r.

do realizacji celów *Strategii*⁷⁴, zaaprobowany przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju⁷⁵, nie zawiera harmonogramu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników ujętych w dokumencie strategicznym. Uzasadniono to monitorowaniem i aktualizowaniem wskaźników w ramach corocznych sprawozdań z realizacji *Strategii*. **W ocenie NIK brak harmonogramu dochodzenia do wartości docelowych na poszczególnych etapach realizacji strategii stwarza realne niebezpieczeństwo nieosiągnięcia przyjętych wartości finalnych.** Należy zwrócić również uwagę, że Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zrealizował dotychczas zadania określonego w SRKL, tzn. nie dokonywał oceny efektywności istniejących instrumentów wspierania rodziny, ani nie wskazywał kierunków eliminacji tych, które nie realizują celów, dla jakich zostały powołane, szczególnie w kontekście uwarunkowań demograficznych.

Kierunki działań w obszarze polityki rodzinnej wyznaczane są także w dokumentach unijnych m.in. w strategii *Europa 2020*⁷⁶ realizowanej poprzez *Krajowy Program Reform na lata 2014–2015*⁷⁷. W dokumencie ujęto m.in. zagadnienia związane z edukacją, gdzie główny nacisk położono na działania mające na celu sprostanie wyzwaniom, przed którymi stoi edukacja w Polsce, są to m.in.:

- poprawa dostępności form wczesnej edukacji i opieki, w tym edukacji przedszkolnej;
- lepsze dostosowanie kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy;
- poprawa jakości edukacji (jakości pracy szkół i placówek edukacyjnych), doskonalenie metod i warunków nauczania i wychowania, ulepszanie organizacji pracy oraz podnoszenie kompetencji kadry;
- opieranie polityki edukacyjnej na kompleksowej i spójnej strategii uczenia się przez całe życie, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy w zakresie upowszechnienia uczenia się dorosłych.

Ostatnie działanie przyjęło formę dokumentu pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*⁷⁸. Polityka uczenia się przez całe życie stawia osobę uczącą się w centrum zainteresowania, w związku z tym, sformułowany w dokumencie cel strategiczny odnosi się wprost do osób uczących się – dzieci i młodzież dobrze przygotowane do uczenia się przez całe życie oraz osoby dorosłe poszerzające i uzupełniające swoje kompetencje i kwalifikacje odpowiednio do stojących przed nimi wyzwań w życiu zawodowym, społecznym i osobistym.

Ponadto, działania z zakresu polityki rodzinnej łączą się z działaniami państwa ukierunkowanymi na konkretne problemy, takie jak ubóstwo i wykluczenie społeczne, stanowiąc istotny element *Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu*⁷⁹. Na problem ten zwrócono także uwagę w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, w której w ramach etapu życia i kariery *Wczesne dzieciństwo* określono narzędzie realizacji pn. *Przeciwdziałanie marginalizacji i degradacji społecznej rodziny* oraz w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w celu strategicznym polityki regionalnej *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów*

⁷⁴ W Dokumencie Implementacyjnym znajduje się 67 narzędzi realizacji celów SRKL, przyporządkowanych do poszczególnych etapów życia człowieka.

⁷⁵ Organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów powołany na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.).

⁷⁶ Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020 (Komunikat Komisji, Bruksela, 3 marca 2010 r.).

⁷⁷ Aktualna wersja Programu przyjęta przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2014 r.

⁷⁸ Załącznik do uchwały nr 160/2013 z dnia 10 września 2013 r. Rady Ministrów, który to dokument jest wynikiem prac Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, powołanego zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 13 z 17 lutego 2010 r.

⁷⁹ Przyjęty uchwałą nr 165 Rady Ministrów z 12 sierpnia 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 787).

problemowych, wskazując jeden z najważniejszych kierunków działań, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, w tym ograniczanie zjawiska ubóstwa, w szczególności wśród dzieci i osób starszych.

Należy zauważyć, że w MPiPS opracowano dokument o charakterze strategicznym odnoszący się wyłącznie do działań państwa wobec osób starszych⁸⁰, których dotyczy również jeden z celów szczegółowych SRKL (wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych), natomiast brak jest kluczowego, znacznie szerszego opracowania, wyznaczającego zakres i cele polityki państwa dla wszystkich pokoleń, nie tylko wobec osób w podeszłym wieku.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa

W celu zapewnienia wieloletniego finansowania polityki rozwoju, tj. zabezpieczenia finansowego realizacji poszczególnych strategii i programów, opracowywany jest corocznie Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP) uwzględniający cele, priorytety i główne kierunki interwencji wskazane w średniookresowej strategii rozwoju kraju i – docelowo – zgodny z okresem jej obowiązywania. Plan finansowy ustala wieloletnie limity środków na realizację działań rozwojowych finansowanych z budżetu państwa lub za pośrednictwem budżetu państwa oraz stanowi podstawę do określenia wydatków na realizację działań rozwojowych w ustawie budżetowej.

W Wieloletnich Planach Finansowych Państwa wydatki związane z rodziną ujęte zostały w funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*. Zadania realizowane w ramach tej funkcji służą m.in. rozwijaniu systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, zarówno w aspekcie materialnym, jak i przez usługi społeczne. W WPFP na lata 2013–2016⁸¹ oraz na lata 2014–2017⁸², jako cel funkcji 13 wskazano *ochronę aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową*, którego jedynym miernikiem jest *stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym*. **Oznacza to, że dla tak szerokiego zagadnienia, jak zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, czyli dla jedynej funkcji odnoszącej się bezpośrednio do jednego z dwóch ustalonych priorytetów państwa, jakim było bezpieczeństwo rodziny i dzieci oraz wzrost dzietności⁸³ – zdefiniowano, pomimo możliwości wyznaczenia dwóch celów i czterech mierników, wyłącznie jeden cel i jeden miernik⁸⁴, niezwiązany bezpośrednio z polityką rodzinną.** Wprawdzie na etapie prac nad WPFP dla funkcji tej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zaproponowało dwa cele i dwa mierniki⁸⁵, z których jeden – *Wysokość wydatków*

⁸⁰ Uchwałą nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. przejęte zostały Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020.

⁸¹ WPFP przyjęty uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 503).

⁸² WPFP przyjęty uchwałą nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. (M.P. 2014 r., poz. 319).

⁸³ W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2013–2016, w rozdziale II *Polityka fiskalna państwa, sektor finansów publicznych i budżet państwa*, wskazano, że w 2012 r. rząd przyjął dwa podstawowe priorytety polityki społeczno-gospodarczej na najbliższe lata: podtrzymanie dodatniego tempa wzrostu gospodarczego w celu ochrony miejsc pracy, a także bezpieczeństwo polskiej rodziny i polskich dzieci oraz wzrost dzietności.

⁸⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 66 ust. 93 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu, i terminów opracowania materiałów do projektów ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628) minister wiodący w realizacji danej funkcji wyznacza nie więcej niż dwa cele i nie więcej niż cztery mierniki realizacji danej funkcji.

⁸⁵ Cele: *systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej wraz z przyporządkowanym miernikiem – wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia*, a także drugi cel: *ochrona aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową z wyznaczonym miernikiem – stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym*.

budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia, dotyczący celu: Systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej, z uwagi na niespełnianie wymogów metodologicznych i nieadekwatność z punktu widzenia przeznaczenia funkcjonalnego dokumentu, nie został ujęty przez Ministerstwo Finansów w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

Do 2012 r. wspieranie rodziny było jednym z trzech zadań priorytetowych⁸⁶ wskazanych w budżecie państwa w układzie zadaniowym realizowanych przez MPiPS. **Od 2013 r., tj. Roku Rodziny⁸⁷ zadanie dotyczące wspierania rodziny usunięto spośród zadań priorytetowych. Pomimo deklaracji znajomości wagi spraw związanych z tym obszarem – Ministerstwo nie przywróciło do katalogu zadań kluczowych tego zagadnienia.**

Przykładem wielowątkowych i spójnych działań w zakresie wspierania przez państwo rodziny jest rozwiązanie przyjęte w Wielkiej Brytanii, dotyczące testowania wszystkich polityk rządowych pod względem oddziaływania na dobro rodziny. Zdaniem NIK, takie podejście w pełni wpisuje się w zasadę wynikającą z art. 71 Konstytucji RP, zgodnie z którą państwo w swojej polityce gospodarczej i społecznej uwzględnia dobro rodziny.

Wielka Brytania

W październiku 2014 r., mając na uwadze fakt, że wszystkie działania państwa mają bezpośredni lub pośredni wpływ na rodzinę Rząd Wielkiej Brytanii wprowadził obowiązek uwzględniania perspektywy rodzinnej przy tworzeniu polityk rządowych, przy pomocy tzw. *testu rodzinnego*. Test został opracowany przez brytyjski Departament Pracy i Emerytur, we współpracy z ekspertami. Przeprowadzenie testu ma umożliwić wprowadzenie perspektywy rodzinnej do procesu tworzenia polityk, poprzez zapewnienie oceny ich potencjalnego oddziaływania na rodzinę na każdym etapie tworzenia polityki oraz jej udokumentowanie. Test koncentruje się na elementach ważnych z punktu widzenia silnych i stabilnych związków rodzinnych. Pytania zawarte w teście mają podnieść świadomość różnych aspektów życia rodzinnego oraz związków, na które może mieć wpływ dana polityka oraz ich odnotowanie na wczesnym etapie tworzenia polityki. Test zawiera pięć pytań:

1. Jak polityka będzie oddziaływała na tworzenie rodzin?
2. Jak polityka będzie oddziaływała na rodziny w momentach kluczowych zmian w ich funkcjonowaniu, jak wchodzenie w rodzicielstwo, zawieranie małżeństwa, przyjmowanie wychowanka w ramach pieczy zastępczej lub adopcja, śmierć członka rodziny, utrata pracy, nowe obowiązki związane z opieką nad członkiem rodziny lub przewlekłym pogorszeniem stanu zdrowia?
3. Jak polityka będzie oddziaływała na zdolność pełnego wywiązywania się wszystkich członków rodziny z ich ról w życiu rodzinnym, w tym związanych z rodzicielstwem lub innymi obowiązkami w zakresie opieki?
4. Jak polityka będzie oddziaływała na rodziny przed, w trakcie i po separacji/rozwodzie?
5. Jak polityka będzie oddziaływała na rodziny najbardziej zagrożone pogorszeniem jakości związku i rozstaniem?

Dla rzetelnego przeprowadzenia testu zaleca się korzystanie z możliwości przeprowadzania konsultacji z kluczowymi interesariuszami, w tym bezpośrednio z rodzinami.

Źródło: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368894/family-test-guidance.pdf

3.2.3.2. Województwo i gmina

Z perspektywy gminy do najistotniejszych problemów wpływających na rodziny należą bezrobocie i ubóstwo, a głównymi ryzykami w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym są niewystarczające środki finansowe oraz nadmierne skomplikowanie

⁸⁶ Poza zadaniem *Wspieranie rodziny* zadaniami priorytetowymi były: *Pomoc i integracja społeczna oraz Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*.

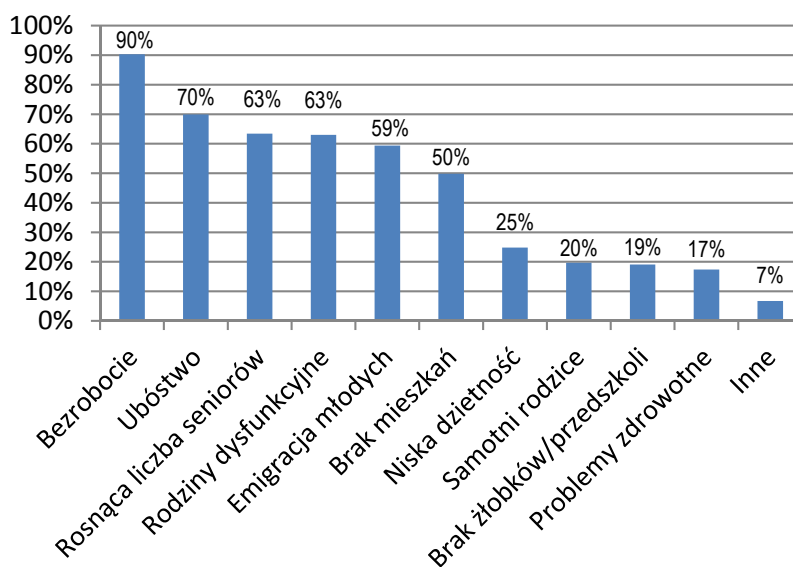
⁸⁷ W styczniu 2013 r. Premier Donald Tusk ogłosił rok 2013 Rokiem Rodziny zapowiadając m.in. dodatkowe 50 mln na budowę żłobków z budżetu państwa, becikowe tylko dla najbiedniejszych rodzin, wyższą ulgę podatkową na trzecie, czwarte i kolejne dziecko, roczny urlop macierzyński, tańsze przedszkola, opłacanie składek z budżetu za urlop wychowawczy, finalizację prac nad programem *Mieszkanie dla Młodych*.

i zbiurokratyzowanie przepisów, utrudniające rodzinom korzystanie z różnych form wsparcia, a do głównych zadań na których powinna koncentrować się polityka rodzinna zaliczone zostało zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin oraz zapewnienie pomocy socjalnej. Niewielką wagę przywiązywano natomiast do potrzeby kierowania pomocy do rodzin stanowiących rezerwę prokreacyjną. Natomiast na poziomie wojewódzkim, przy zachowaniu podobnych priorytetów, podejście determinowała specyfika regionu – na obszarach o wysokim bezrobociu i wskaźniku osób korzystających z pomocy społecznej, wskazywano przede wszystkim na pomoc socjalną, natomiast w regionach o dobrej sytuacji na rynku pracy głównie na zapewnienie samodzielności ekonomicznej rodzin.

W latach 2010–2014 (III kwartał) łączne wydatki państwa, realizowane poprzez jednostki samorządu terytorialnego ponoszone na rzecz rodzin wyniosły 134.690,1 tys. zł. W poszczególnych latach, przy stałej tendencji wzrostowej, wydatkowano odpowiednio: 25.862,2 tys. zł, 27.048,3 tys. zł, 28.677,5 tys. zł, 30.127 tys. zł oraz 22.975,1 tys. zł. W strukturze wydatków każdorazowo najwyższą wartość (ok. $\frac{1}{3}$) stanowiły nakłady na świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Drugie pod względem wielkości były systematycznie rosnące (od 23,6% w 2010 r. do 26,5% w trzech kwartałach 2014 r.) nakłady na przedszkola, stanowiące ok. $\frac{1}{4}$ ogółu wydatków jednostek samorządu terytorialnego na rzecz rodzin. Pozostałe wydatki, sklasyfikowane w 24 grupach, stanowiły znacznie niższą wartość – poniżej 5% nakładów. Szczegółowe dane zamieszczono w załączniku nr 1 (wykres A).

Wykres nr 3

Najistotniejsze problemy w obszarze polityki rodzinnej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

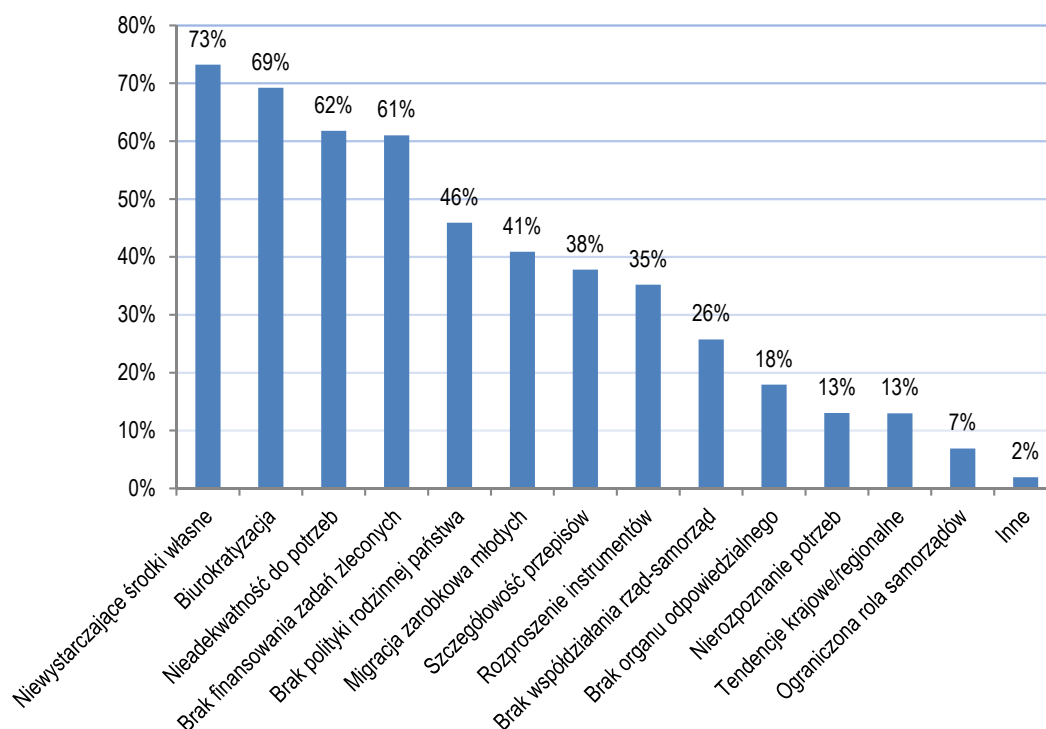
Do najistotniejszych problemów występujących w obszarze polityki rodzinnej gminy⁸⁸ zaliczyły bezrobocie, ubóstwo, szybko rosnącą liczbę seniorów, rodziny dysfunkcyjne, emigrację zarobkową młodych, trudną sytuację mieszkaniową. Na bardzo niską dietność wskazano w 25% odpowiedzi⁸⁹. Szczegółowe dane (wg województw) zamieszczono w załączniku nr 1 (wykres B).

⁸⁸ Badanie ankietowe przeprowadzone w ramach kontroli przez NIK (patrz pkt 4.1.).

⁸⁹ Pytanie: Jakie najistotniejsze problemy w obszarze polityki rodzinnej występują w państwa gminie? (wybór pięciu najważniejszych).

Wykres nr 4

Najważniejsze ryzyka w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zdaniem ankietowanych przez NIK gmin najważniejszymi ryzykami w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym są: niewystarczające własne środki finansowe, nadmierne skomplikowanie i zbiurokratyzowanie przepisów, zwiększające pracochłonność oraz utrudniające rodzinom korzystanie z różnych form wsparcia, nieadekwatność istniejących instrumentów finansowych do rzeczywistych potrzeb, niezapewnienie pełnego finansowania z budżetu państwa zadań zleconych gminom⁹⁰.

Pozostałe ryzyka dotyczyły: braku całościowej polityki rodzinnej oraz strategicznego celu w skali państwa, migracji zarobkowej młodych osób, nadmiernego uszczegółowienia ustaw i aktów wykonawczych, utrudniającego wypracowanie rozwiązań najbardziej efektywnych w warunkach lokalnych, rozproszenia środków finansowych, niewystarczającego współdziałania pomiędzy administracją rządową i samorządową, braku instytucji kreującej i monitorującej politykę rodzinną w państwie, niewystarczającego rozpoznania rzeczywistych problemów rodzin, ograniczenia roli samorządów w kształtowaniu polityki rodzinnej. Szczegółowe dane (wg województw) zamieszczono w załączniku nr 1 (wykres C).

Do głównych zadań, na których według opinii respondentów należałoby koncentrować politykę rodzinną **na terenie ich gminy**⁹¹, należą przede wszystkim:

- zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin (stała praca, odpowiedni dochód, warunki mieszkaniowe) (84%),

⁹⁰ Pytanie: Które z wymienionych ryzyk w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym są najważniejsze? (wybór pięciu najważniejszych).

⁹¹ Pytanie: Na jakich zadaniach powinna koncentrować się polityka rodzinna na terenie Państwa gminy? (wybrać pięć najważniejszych).

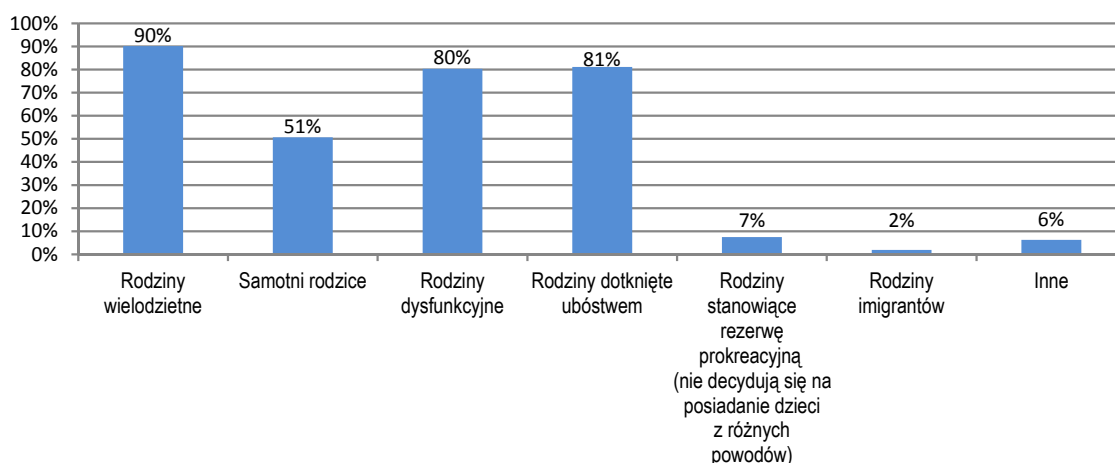
- pomoc rodzinom w trudnej sytuacji materialnej (80%),
- wspieranie rodzin dysfunkcyjnych (67%),
- inwestycje w kapitał ludzki (rozwój dzieci/młodzieży/edukacja, kształcenie, młodzi na rynku pracy) (65%).

Pozostałe wskazywane zadania dotyczyły: aktywizacji społecznej seniorów oraz opieki nad osobami starszymi (47%), stwarzania warunków umożliwiających godzenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi (42%), profilaktyki i ochrony zdrowia szczególnie dzieci i młodzieży, kobiet w ciąży oraz seniorów (40%), wzmacniania samowystarczalności rodzin (umacnianie tradycyjnego modelu rodziny wielopokoleniowej) (39%), działań na rzecz zwiększania dzietności (21%).

Z perspektywy lokalnych (gminnych) instytucji odpowiedzialnych za wspieranie rodziny, najważniejszy okazał się aspekt pomocy socjalnej, ponieważ wskazywano, że pomoc powinna być szczególnie kierowana do rodzin wielodzietnych (90% wskazań), rodzin dotkniętych ubóstwem (81%) i rodzin dysfunkcyjnych (80%), a także do samotnych rodziców (51%). Na rodziny stanowiące rezerwę prokreacyjną wskazano tylko w 7% odpowiedzi⁹².

Wykres nr 5

Rodziny do których powinna być kierowana pomoc



Źródło: Opracowanie własne NIK

Perspektywa województwa

W opinii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego rodzinom na Mazowszu potrzebne są rozwiązania o charakterze powszechnym, bez stygmatyzacji i zbędnego transferu środków, realizowane w klimacie inwestowania w rodziny, wspierania, a nie ingerowania w ich życie i strukturę, oparte na dostosowanych do potrzeb zasobach lokalowych, wspierające zachowanie aktywności zarobkowej rodziców, w tym np. elastycznego czasu i trybu zatrudnienia.

Wojewoda Wielkopolski zaznaczył, że wspieranie procesu zakładania rodzin i zwiększania dzietności wymaga zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji w różnych obszarach funkcjonowania rodziny, co jest uwarunkowane ustabilizowaniem się rynku pracy, zarobkami odpowiadającymi kwalifikacjom i pracy przy uwzględnieniu zasady równego traktowania. Warunkiem podstawowym funkcjonowania każdej rodziny jest mieszkanie, pozwalające na realizację wielu funkcji, w tym także prokreacyjnej. Istotne jest tworzenie infrastruktury opiekuńczej, która pozwoli zapewnić dzieciom należytą i adekwatną opiekę w czasie kiedy rodzice pracują zawodowo. Środki z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych są tylko procentem w ogromnej kwocie potrzeb finansowych niezbędnych do zapewnienia wielu polskim rodzinom minimum funkcjonowania.

⁹² Pytanie: Do jakich rodzin powinna być szczególnie kierowana pomoc (wybrać trzy najważniejsze).

Marszałkowie i wojewodowie⁹³ wskazywali, że **skuteczność instrumentów – zarówno już funkcjonujących, jak i planowanych do wdrożenia – w dużej mierze zależy od czasu ich oddziaływania, a w jeszcze większej od ustawowych gwarancji ich stabilności w czasie i sposobach stosowania.** Jednocześnie za najbardziej skuteczne i efektywne z punktu widzenia procesu zakładania rodzin i zwiększania dzietności uznali następujące instrumenty:

- korzystne dla rodzin rozwiązania podatkowe (ulgi, w tym kwota wolna od podatku), a także obniżenie podatku VAT na artykuły dziecięce,
- pomoc państwa w uzyskaniu samodzielnego mieszkania,
- rozwój i zwiększenie dostępu do usług związanych z opieką nad małymi dziećmi (żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie, przedszkola),
- wydłużone płatne urlopy rodzicielskie,
- instrumenty finansowe wspierania rodzin, szczególnie w przypadku rodzin o niskich dochodach,
- zwiększenie dostępności do korzystania z usług różnych instytucji niezbędnych do wszechstronnego rozwoju dziecka, w tym zdrowotnych (programy zdrowotne i profilaktyczne) i innych, takich jak np. Karta Dużej Rodziny,
- wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, w tym w szczególności poprzez wprowadzenie darmowego podręcznika,
- regulacje z zakresu rynku pracy na rzecz wzrostu płac, w szczególności płacy minimalnej oraz ograniczenie stosowania tzw. *umów śmieciowych*.

Ponadto podczas panelu ekspertów zorganizowanego przez NIK⁹⁴ przedstawiciele samorządów i władz lokalnych wskazywali m.in., że regulacje w zakresie polityki prorodzinnej powinny być zdecentralizowane, czyli umożliwiające elastyczne stosowanie rozwiązań w odniesieniu do występujących uwarunkowań lokalnych, oraz że nadmierne regulacje wskaźnikowo-ilościowe uniemożliwiają samorządom elastyczne podejście do rozwiązywania konkretnych problemów, występujących w różnej skali i nasileniu w zależności od lokalnych uwarunkowań.

Perspektywa województwa

Wojewoda Lubelski wskazał na czynniki ekonomiczne, jako kluczowe w funkcjonowaniu rodziny, po pierwsze – stabilny system wsparcia rodzin w postaci bezpośrednich transferów pieniężnych dla rodzin wychowujących dzieci oraz system ulg podatkowych dla rodzin wychowujących dzieci, jednak za równie ważne uznając preferencje związane z zatrudnieniem (urlopy rodzicielskie), elastyczny czas pracy dla wychowujących dzieci czy udogodnienia w obszarze edukacji i opieki nad dziećmi do lat trzech oraz w wieku przedszkolnym (dostępność miejsc w żłobkach i przedszkolach).

W ocenie Wojewody Podkarpackiego najbardziej skutecznym i efektywnym instrumentem polityki rodzinnej z punktu widzenia wspierania procesu zakładania rodzin i zwiększania dzietności jest system świadczeń rodzinnych, mający na celu m.in. wspieranie rodziny w ponoszeniu kosztów utrzymania i wychowania dzieci. Świadczenia rodzinne służą niewątpliwie tworzeniu warunków dla powstania i rozwoju rodziny, a zwłaszcza dla prawidłowego wypełniania funkcji rodzinnych. Kolejnym bardzo ważnym instrumentem polityki rodzinnej, mającym na celu ułatwianie decyzji o rodzicielstwie, wydają się być działania na rzecz rozwoju instytucji żłobków, klubów dziecięcych oraz miejsc u dziennych opiekunów, które pomagają rodzicom w zapewnieniu właściwej opieki nad dziećmi do lat trzech.

Według GUS: w województwach o najniższym poziomie życia ludności i najwyższym udziale korzystających z pomocy społecznej, może wystąpić długotrwale uzależnienie od korzystania z pomocy społecznej. W tych populacjach od wielu lat obserwuje się niekorzystne zjawiska

⁹³ Odpowiedzi uzyskane w trybie zasięgnięcia informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹⁴ Patrz pkt 4.1. Informacji.

społeczno-gospodarcze, co może prowadzić do ich utrwalenia i pogłębienia trudnej sytuacji. Powolne tempo rozwoju biednych regionów nie pozwala na istotną poprawę sytuacji i spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej. Dodatkową przyczyną mającą wpływ na uzależnienie od korzystania z pomocy społecznej jest koncentracja osób potrzebujących pomocy na znacznym obszarze tych regionów⁹⁵. GUS wskazuje, że wzrost dzietności na biednych obszarach, o niskim poziomie kapitału ludzkiego, nie będzie przyczyniał się do rozwoju tych regionów, a tym samym do rozwoju kraju, a jednocześnie będzie generował potrzebę zwiększania środków na pomoc społeczną.

Przykłady działań gmin na rzecz wspierania rodziny – dobre praktyki

Część ankietowanych gmin wskazywała, że z uwagi na ograniczenia finansowe w swoich działaniach na rzecz rodziny nie wykracza poza obowiązki ustawowe, jednak większość informowała o inicjatywach adresowanych do rodzin, szczególnie z zakresu wsparcia socjalnego przeznaczonego dla najbiedniejszych oraz dotkniętych dysfunkcjami lub działaniach na rzecz seniorów. Podawano również przykłady inicjatyw kierowanych do szerszej grupy rodzin, jak pikniki i festyny rodzinne, lokalne karty dużej rodziny, rodzinne zajęcia sportowe, bezpłatne wydarzenia kulturalne, ulgi w opłatach za wodę lub śmieci dla rodzin wielodzietnych. Wiele gmin od kilku lat realizuje programy dla rodzin wielodzietnych, zapewnia dofinansowanie kosztów opieki żłobkowej i przedszkolnej oraz wypłaca *becikowe*. Poniżej podano przykłady niektórych rozwiązań.

Białystok	BIAŁOSTOCKA AKADEMIA RODZINY – szeroko rozumiana edukacja i promocja rodziny poprzez warsztaty, konferencje, spotkania; działania adresowane są do młodzieży kończącej edukację, małżonków, rodziców i dziadków. Akademia została nagrodzona w 2014 r. przez Prezydenta RP w ogólnopolskim konkursie Dobry klimat dla rodziny.
Burzenin	MAMA IDZIE DO PRACY – AKTYWIZACJA KOBIET WYCHOWUJĄCYCH MAŁE DZIECI – program realizowany w Gminnej Bibliotece Publicznej w Burzeninie, w ramach projektu Rozpracuj to z biblioteką. Głównym celem projektu jest wzrost aktywności zawodowej i społecznej kobiet z terenu gminy Burzenin, wychowujących małe dzieci w wieku 1–4 lata, pozostających bez pracy lub chcących pracę zmienić.
Gliwice	Program RADOSNE MACIERZYŃSTWO – skierowany do małoletnich matek, mający na celu zdobycie wiedzy i kompetencji wychowawczych oraz zmiany dotychczasowych środowiskowych stereotypów na temat wychowywania dzieci. Program kształtuje właściwe postawy rodzicielskie matek, przygotowuje je do pełnienia ról społecznych.
Grębocice	Program profilaktyki zdrowotnej pn.: BECIKOWE PO GRĘBOCICKU – gmina obejmuje opieką niemowlęta w zakresie takich szczepień jak: szczepionka przeciwko rotawirusom, pneumokokom i meningokokom. Po ukończeniu roku życia dzieci otrzymują ostatnie szczepienia i kończą udział w programie.
Kraków	Kampania KRAKÓW STAWIA NA RODZINĘ – akcja prorodzinna, edukacyjna mająca na celu upowszechnianie działań profilaktycznych poprzez promowanie rodziny, wartości rodzinnych oraz zdrowego i sportowego stylu życia. Propaguje wspólne spędzanie czasu wolnego przez rodziny, dzieci i młodzież oraz aktywność twórczą, która wpływa na integrację rodziny.
Lubicz	Realizacja programu pn. PIELEGNUJEMY OGNISKO DOMOWE: celem programu była integracja młodych, samotnych rodziców, wychowujących przynajmniej jedno dziecko w wieku szkolnym. Obok warsztatów gotowania i umiejętności przygotowywania racjonalnych posiłków, odbyły się pogadanki i prelekcje z zakresu przeciwdziałania przemocy, profilaktyki uzależnień, poradnictwa prawnego, socjalnego, a także z zakresu psychologii rozwoju dzieci i młodzieży. Program zakładał włączenie w proces integracji doświadczeń Koła Gospodyń Wiejskich. Udział w programie liderek tego koła gwarantował nie tylko przekazanie wiedzy i umiejętności, ale nade wszystko pokazywał, że tzw. starzy mieszkańcy są gotowi na przyjęcie nowo napływowych.

⁹⁵ <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia>

Nowa Słupia	Utworzenie Amatorskiego Teatru Święty Spokój działającego w Gminnym Ośrodku Kultury w Nowej Słupi z siedzibą w Rudkach w ramach którego organizowane są występy artystyczne z uczestnictwem zarówno dzieci, jak również rodziców, nauczycieli.
Piła	MAM DZIECKO-PRACUJĘ – cykl warsztatów dla rodziców z małymi dziećmi, którego celem jest pokazanie, jak w kompleksowy sposób dążyć do zachowania równowagi między życiem zawodowym i prywatnym.
Puławy	Kampania PUŁAWY DLA RODZINY to zintegrowany coroczny cykl działań na rzecz wsparcia rodziny realizowanych we współpracy z instytucjami i organizacjami pozarządowymi z terenu miasta. Główny cel kampanii – wzmacnianie więzi rodzinnych, także wielopokoleniowych. Czas trwania kampanii to około 14 dni, a pierwszy przypada na 15 maja – Międzynarodowy Dzień Rodzin. W tym czasie organizowane są działania skierowane do rodzin: warsztaty kulinarne, artystyczne, makijażu, zajęcia astronomiczne, wspólne czytanie dzieciom, akcje zdrowotne, rajd pieszy i rowerowy, przedstawienia teatralne, prezentacje multimedialne, prezentacje kolekcji i zainteresowań rodzinnych, konferencje i prelekcje nt. zagrożeń życia rodzinnego itp.
Słupsk	Projekt ZDROWIE-MAMA I JA w ramach którego funkcjonuje pięć programów profilaktycznych pn: Jakość narodzin-Jakość życia, przygotowujący kobiety ciężarne do aktywnego porodu; Profilaktyka rozwojowej dysplazji stawów biodrowych u niemowląt, pozwalający na wczesną diagnostykę stawów biodrowych u noworodków i niemowląt; Karmienie piersią najlepsze dla matki i dziecka, propagujący i wspierający zalety naturalnego karmienia noworodków i niemowląt Planowanie rodziny odpowiedzialnym rodzicielstwem, edukujący w zakresie prokreacji i świadomego planowania rodziny; Zdrowe życie-Dobre życie, skupiający się na wczesnym wykryciu i redukcji występowania czynników ryzyka chorób cywilizacyjnych.
Szczecin	Program SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE funkcjonuje od sierpnia 2012 r. i jest elementem polityki społecznej realizowanej przez Gminę Miasto Szczecin. Celem Programu jest: niwelowanie różnic pomiędzy obywatelami zamieszkującymi na terenie Szczecina; stwarzanie warunków do korzystania z różnych form preferencji, ulg i udogodnień, które wspierać będą rodzinę; zwiększenie dostępności dla rodzin i ich członków do różnego rodzaju dóbr, m. in. kultury, wypoczynku, sportu, rekreacji, turystyki, oświaty (oferowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Miasta Szczecin, miejskie instytucje kultury) oraz do towarów i usług oferowanych przez inne instytucje publiczne i inne podmioty zainteresowane udziałem w programie.
Świdnica	REALIZACJA PROGRAMÓW ZDROWOTNYCH: Gminnego programu profilaktyki raka szyjki macicy w ramach którego dziewczynki szczepione są przeciwko wirusowi HPV, Gminnego programu profilaktyki raka piersi (badania mammograficzne, terapia dla kobiet po mastektomii), Gminnego programu lakowania zębów u dzieci i młodzieży.
Tarnobrzeg	BON RODZINNY 3+ – skierowany do tarnobrzeskich rodzin posiadających trójkę i więcej dzieci. Bon rodzinny, to kwota pieniędzy – 200 zł na jedną osobę w rodzinie (np. dla rodziny 2+3 będzie to kwota 1.000 złotych). Bon uprawnia do dokonywania płatności za zakup towarów lub usług oraz dokonywanie innych opłat w podmiotach działających na terenie miasta (do udziału w programie zgłosiło się 47 podmiotów, w tym żłobki, przedszkola, szkoły, placówki kulturalne, sportowe, handlowe i usługowe oraz TBS.).

3.2.3.3. Społeczeństwo

Społeczeństwo nie postrzega działań państwa na rzecz rodzin jako spójnego i stabilnego systemu. W opinii społecznej, stworzenie podstaw realnej polityki rodzinnej, a zatem pełniącej przede wszystkim rolę motywującą, wymagać będzie rozwoju inicjatyw dedykowanych dla osób stojących przed decyzją o posiadaniu pierwszego lub kolejnych dzieci. Działania te powinny być nakierowane na minimalizację zdefiniowanych obaw i barier w obszarze stabilności zatrudnienia oraz sytuacji mieszkaniowej.

Ocena dotychczasowych działań na rzecz wsparcia rodziny

Wyniki badania wskazują, że aktualne działania mające na celu wspieranie rodziny postrzegane są raczej w kategoriach działań zaradczych, wdrażanych już na etapie posiadania dzieci, a dodatkowo oferowanych bardzo selektywnie, rodzinom wielodzietnym, w trudnej sytuacji życiowej.

Chociaż zmiany kulturowe nie były w badaniu wskazywane jako znaczący czynnik wpływający na to, że w Polsce rodzi się mało dzieci, można na bazie całości badania wnioskować, że Polacy

coraz większą wagę przywiązują do jakości życia, samorealizacji oraz niezależności (w szczególności w przypadku kobiet). Badani (szczególnie z dużych miast) starają się osiągnąć satysfakcjonujący poziom życia i pozycję zawodową zanim pojawią się dodatkowe obciążenia finansowe w postaci potomka. Myślenie o zabezpieczeniu materialnym jako priorytecie sprzyja odkładaniu decyzji o pierwszym dziecku. Niedostateczna liczba żłobków i przedszkoli przy jednoczesnym wydłużeniu lat pracy (mniejszemu wsparciu ze strony dziadków), emancypacji kobiet i odchodzeniu od tradycyjnego modelu rodziny powoduje, że powstają nowe wyzwania związane z opieką nad dziećmi.

Większość respondentów (69%) negatywnie oceniła działania państwa mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania większej liczby dzieci⁹⁶, przy czym zdecydowanie źle mówi o polityce rodzinnej 29% badanych, a raczej źle 40% ankietowanych. 14% społeczeństwa postrzega je pozytywnie, przy czym bardzo dobrze ocenia je zaledwie 1% badanych, a 13% ocenia je raczej dobrze. 17% wstrzymuje się od udzielenia jednoznacznej oceny działań państwa w tym obszarze. Złe oceny polityki rodzinnej mogą wynikać z faktu, że rodziny o stabilnej sytuacji, posiadające tylko jedno dziecko, nie czują się otoczone opieką państwa. Mimo, iż w Polsce najwięcej jest rodzin o modelu 2+1 tylko nieliczni badani (5%) są zdania, że pełnej rodzinie wychowującej jedno dziecko najłatwiej jest uzyskać pomoc państwa w zakresie wsparcia rodziny, opieki nad dzieckiem/dziećmi.

Wykres nr 6

Ocena działań państwa z zakresu polityki rodzinnej



Źródło: TNS Polska.

Opinie respondentów:

Jest ulga podatkowa, ale pozmieniana, bo znowu są jakieś ograniczenia finansowe dla osób średnio zarabiających, bo ci więcej zarabiający już nie mogą z niej skorzystać. [Warszawa]

Najgorzej mają ci, którzy chcieliby normalnie oddać to dziecko do przedszkola. Potem się zaczyna kombinowanie, że utnę sobie nogę, będę niepełnosprawna i na pewno się wtedy dostanie, albo się rozwiodę i wtedy jako jedyna wychowująca. [Warszawa]

Te wszystkie ulgi, o których słyszę to jest mniej więcej jak promocja w barze, że co dziesiąte piwo gratis. Każdy wie o tej promocji, ale do tego nie dotrwa. Trzeba mieć minimum troje dzieci. A miesięczne koszty wtedy znacznie się zwiększają przy trójce dzieci, biorąc pod uwagę prywatne żłobki/przedszkola to jest niezły wydatek. [Warszawa]

Ponad połowa osób, które źle oceniają politykę rodzinną w Polsce (53%) jest przekonana, że osobie samotnie wychowującej dziecko łatwiej jest uzyskać pomoc od państwa w zakresie opieki nad dzieckiem. O tym, że pełnej rodzinie wychowującej jedno dziecko łatwiej jest uzyskać pomoc państwa w zakresie wsparcia rodziny częściej mówią badani dobrze oceniający politykę rodzinną państwa (19%). Ankietowani z wykształceniem wyższym (19%) oraz respondenci dobrze oceniający politykę rodzinną państwa (25%) uważają częściej niż pozostali, że łatwiej jest uzyskać pomoc państwa w zakresie wsparcia rodziny pełnej rodzinie wychowującej trójkę dzieci.

⁹⁶ Pytanie: Jak, ogólnie rzecz biorąc, ocenia Pan(i) działania państwa mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania większej liczby dzieci?

Z badania wynika, że część realizowanych przez państwo działań powoduje skutki odwrotne do zamierzonych, ponieważ uprzywilejowane traktowanie rodzin będących w trudniejszej sytuacji prowadzi do nadużyć. Połowa Polaków uważa, że osobie samotnie wychowującej dziecko/dzieci najłatwiej jest uzyskać pomoc państwa, a polityka rodzinna jest za bardzo ukierunkowana na rodziny dysfunkcyjne lub pod różnymi względami znajdujące się w trudniejszej sytuacji (np. ubogie, wielodzietne, niepełne), a nie na rodziny, które funkcjonują prawidłowo. Dominuje przy tym przekonanie, że państwo jest bardziej nastawione na działanie zaradcze, *po* stworzeniu rodziny (pomoc w trudnej sytuacji po urodzeniu dzieci) niż motywujące, *przed* przyjściem na świat dziecka (zachęcanie do zdecydowania się na dziecko). Uprzywilejowane traktowanie rodzin będących w trudniejszej sytuacji prowadzi także do nadużyć i prób pozornego stania się rodziną w gorszej sytuacji.

Ankietowani tłumaczyli niską dzietność w Polsce złą sytuacją ekonomiczną⁹⁷. Niskie zarobki (64%) oraz bezrobocie lub brak stałej pracy (57%) to najczęściej wskazywane powody, które w opinii społecznej są przyczyną, że w Polsce rodzi się mało dzieci. W większości na niskie zarobki skarżą się badani, którzy mają już dzieci, a w szczególności respondenci, którzy mają więcej niż dwoje dzieci. Inną istotną przyczyną niskiej dzietności w Polsce, wskazywaną przez Polaków jest trudna sytuacja mieszkaniowa oraz wyzwania przed jakim stoją młode pary chcące zakupić własne mieszkanie.

Wykres nr 7

Czynniki powodujące niską dzietność w Polsce



Źródło: TNS Polska.

Opinie respondentów

Chodzi o to, żeby zapewnić temu dziecku jakiś byt sensowny, czyli żeby mieć pracę, mieszkanie, jakieś ustakowanie. [Łowicz]

Ja wyłącznie patrzę pod kątem swojej pracy, kiedy mogę spokojnie i bezpiecznie sobie zająć w ciążę. [Łowicz]

O niskich zarobkach, jako głównym czynniku małej dzietności w Polsce, mówili najczęściej respondenci posiadający własne dzieci do 17 roku życia (71%) oraz większość badanych (78%), którzy posiadają dwoje lub więcej dzieci, a także trzydziestolatkowie (73%), jak również badani, którzy generalnie źle oceniają politykę rodzinną w Polsce (69%). Szczególnie osoby o niskich dochodach, poniżej 1500 zł na osobę oraz badani posiadający dzieci do 17 roku życia częściej odpowiednio (63% i 62%) wskazują na bezrobocie lub brak stałej pracy, jako przyczynę tego, że w Polsce rodzi się mało dzieci.

⁹⁷ Pytanie: Które czynniki, Pana(i) zdaniem, w największym stopniu wpływają na to, że w Polsce rodzi się mało dzieci? (proszę wskazać maksymalnie 3 najważniejsze czynniki).

Niskie dochody, brak stabilności finansowej i trudna sytuacja mieszkaniowa są barierami, na które nie należy patrzeć bezwzględnie, ale przez pryzmat zmian kulturowych (emancypacja kobiet, większy nacisk na osiągnięcie satysfakcjonującej pozycji społeczno-zawodowej, konsumpcjonizm). Mniejsza gotowość posiadania więcej niż jednego dziecka, a także opóźnianie decyzji o pierwszym potomku wynika z wyżej postawionych aspiracji oraz braku satysfakcji z aktualnej pozycji finansowej. Badani deklarowali, że chcą żyć w lepszych warunkach i zapewnić dzieciom jak najlepszy start. Nie zadawała ich jakakolwiek praca i jakiś dach nad głową. Badani aspiracyjnie patrzą na lepiej rozwinięte gospodarczo kraje i marzą o lepszym bycie. Wiąże się to także z coraz większym naciskiem na własne cele, plany oraz niezależność, które trudniej realizować mając więcej dzieci na utrzymaniu.

Innymi czynnikami wpływającymi na podejmowanie decyzji o posiadaniu dziecka – niezależnymi od polityki rodzinnej państwa – są:

- wiek (głównie matki) – kobiety są świadome, że staranie się o dziecko w zbyt późnym wieku utrudnia zajście w ciążę i zwiększa ryzyko komplikacji. W przypadku dużych miast optymalny wiek do zajścia w ciążę określano na w granicach 30-tego roku życia, natomiast na wsiach i w małych miastach próg ten jest niższy.
- potrzeba spełniania obowiązujących norm społecznych, zachowania tradycji – badani wskazywali, że szczególnie w mniejszych miastach i wsiach posiadanie dzieci po ślubie traktowane jest jako element zachowania normalności i utrzymywania panujących norm. Zbyt długie zwlekanie z decyzją może narazić dane małżeństwo na nie mile komentarze ze strony otoczenia.
- emancypacja kobiet – jest to czynnik wynikający z potrzeby uniezależnienia się i zdobycia swojej, satysfakcjonującej pozycji społeczno-zawodowej. Kobiety zanim będą mieć dziecko chcą osiągnąć coś zawodowo (wykształcić się, zdobyć stabilną pracę, uzyskać satysfakcjonujące dochody). To te elementy pozwalają im poczuć swoją wartość, spełnić się w zawodowej roli, a równocześnie zapewnić lepszą przyszłość dziecku (pod względem finansowym), również w sytuacji, gdy rozstaną się z partnerem.

Z badania opinii publicznej wynika, że **odpowiednie działania państwa w aspekcie prawno-systemowym mogą przyczynić się do podjęcia decyzji prokreacyjnych**. Jako podstawowy element należy wskazać poczucie stabilności zawodowej. Pary chętniej decydują się na dziecko, kiedy zarówno kobieta, jak i mężczyzna mają pracę zapewniającą stały dochód i umowę, która gwarantuje im stabilność zatrudnienia. Jak wskazywały badania, w przypadku kobiet istotne są przede wszystkim mechanizmy chroniące kobietę w trakcie ciąży i po powrocie z urlopu macierzyńskiego. W przypadku mężczyzn stabilność wiązana jest także silnie z odpowiednim poziomem dochodu. Chcą mieć poczucie, że będą w stanie zapewnić komfort finansowy partnerce i dziecku, także w przypadku utraty pracy przez kobietę. Istotnym czynnikiem decyzji dotyczącej posiadania dzieci jest także atmosfera panująca w miejscu pracy. Kobiety chętniej decydują się na dziecko, kiedy wiedzą, że ich pracę da się pogodzić z byciem w ciąży i wychowywaniem dziecka. Dotyczy to zarówno rozwiązań prawnych (np. możliwość pracy na część etatu, zmiany charakteru pracy), jak i nieformalnych norm (np. życzliwość ze strony szefa przy konieczności wyjścia z pracy w przypadku choroby dziecka), jakie panują w danym miejscu pracy. Kobiety odczuwają, że zachodząc w ciążę, a później wracając do pracy i mając małe dziecko wymagające opieki są dla pracodawcy pewnym obciążeniem. Pojawiają się stąd obawy o pozycję zawodową, utratę pracy, nie mile komentarze ze strony przełożonych, czy kolegów i koleżanek z pracy (kiedy wychodzą wcześniej, korzystają ze zwolnień lekarskich, wychodzą w trakcie

pracy z powodu problemów z dzieckiem, np. choroby). Obawy te są jednak silnie uzależnione od relacji w pracy i postawy pracodawcy.

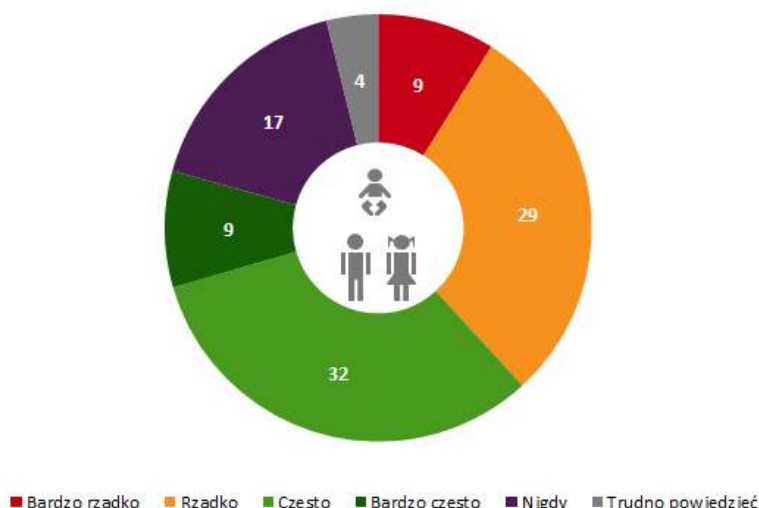
Ponad jedna piąta badanych zwraca uwagę na to, że oferowane obecnie działania z zakresu polityki rodzinnej nie są elementem silnie decydującym w momencie planowania dzieci.

Stanowią raczej miły dodatek, kiedy urodzi się już dziecko. Wspierają one, w opinii badanych, rodzinny budżet, ale często nie rozwiązują większości obaw i problemów, jakie znajdują się u podstawy procesu decyzyjnego związanego z planowaniem potomka.

Mimo, iż posiadanie i wychowanie dzieci to tematy, z którymi większość Polaków (79%) zetknęła się, jeśli nie osobiście to przynajmniej w rozmowach z rodziną, z przyjaciółmi, w najbliższym otoczeniu, **mniej niż połowa badanych w wieku 18–40 lat (46%) deklaruje, że w przyszłości planuje potomstwo, a co trzeci Polak (35%) z tej grupy wiekowej nie myśli o posiadaniu dzieci. Co ważne, im lepiej respondenci postrzegają swoją sytuację materialną tym częściej planują w przyszłości dzieci (od 26% ankietowanych źle oceniających swoją sytuację do 53% respondentów dobrze sytuowanych)**⁹⁸.

Wykres nr 8

Częstotliwość rozmów o problemach związanych z dziećmi



Źródło: TNS Polska.

Na podstawie wyników badania można odnieść wrażenie, że komunikacja rządu i innych instytucji kierowana do polskich rodzin, nie dochodzi do jej adresatów. Świadczyć może o tym fakt, że Polacy w zdecydowanej większości nie odnotowali, że rok 2013 został ogłoszony przez premiera Rokiem Rodziny, a fakt ten był znany zaledwie 5% respondentów. Respondenci wskazali też na potrzebę doinformowania rodzin, a w szczególności matek w zakresie ich praw. Część respondentek nie wiedziała, czy pracując na umowę zlecenie dostaną jakikolwiek zasiłek, czy są chronione prawem, jak liczy się urlop wychowawczy do emerytury/renty, jak długo i czy w ogóle matka chroniona jest po powrocie do pracy, kto płaci wynagrodzenie kobiecie podczas urlopu macierzyńskiego (ZUS czy pracodawca). Zgłaszano również wątpliwości dotyczące warunków skorzystania z Karty Dużej Rodziny – respondenci sądzili, że wszystkie dzieci muszą pojawić się

⁹⁸ Pytanie: Czy w Pana(i) otoczeniu, w rodzinie, wśród przyjaciół, znajomych rozmawia się o problemach związanych z posiadaniem i wychowywaniem dzieci?

w danym miejscu jednocześnie, co często trudno jest zrealizować. Brakuje też wiedzy na temat ulg podatkowych i zasiłków. Badanie na reprezentatywnej grupie Polaków pokazuje również, że społeczeństwo jest po równo podzielone jeśli chodzi o wiedzę oraz jej brak w przypadku potrzeby uzyskania zasiłku rodzinnego. Zaledwie połowa badanych deklaruje, że wie, gdzie należałoby się zwrócić po zasiłek rodzinny.

Portal RODZINA.GOV.PL: Wszystko o rodzinie w jednym miejscu.

Na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dostępny jest portal rodzina.gov.pl zawierający szereg informacji dotyczących udogodnień przysługujących rodzinom, obejmujących następujące zagadnienia: mieszkania, narodziny, urlopy, świadczenia, duża rodzina, opieka, edukacja, bezpieczeństwo, seniorzy. W pierwszym kwartale 2015 r. na stronie odnotowano 452.751 wizyt.

Oczekiwania wobec państwa

Zdaniem respondentów polityka rodzinna powinna koncentrować się na zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin i tworzeniu miejsc pracy dla ludzi młodych. Co trzeci Polak jest zdania, że polityka rodzinna powinna skupiać się na pomocy rodzinom w trudnej sytuacji materialnej. Ważnym zadaniem państwa powinna być pomoc w bezpiecznym powrocie matek małych dzieci do pracy oraz zwiększenie dostępności żłobków, przedszkoli i innych form opieki nad małymi dziećmi. Problem ten jest szczególnie odczuwalny w największych miastach. Obywatele oczekują pomocy państwa w konkretnych obszarach: budowaniu większej stabilności na rynku pracy, dofinansowaniu przy niezbędnym dla dziecka leczeniu i profilaktyce, pomocy w zakupie mieszkań, a nie dokładania do rozrywki ograniczonej grupy rodziców mających więcej niż dwoje dzieci. Z badania wynika, że obywatele w ramach polityki rodzinnej oczekują od państwa raczej systemowych rozwiązań, niż jednorazowych zapomóg typu becikowe⁹⁹.

Wykres nr 9

Oczekiwania rodzin wobec państwa



Źródło: TNS Polska.

⁹⁹ Pytanie: Na czym przede wszystkim, Pana(i) zdaniem, powinna koncentrować się polityka rodzinna w Polsce? (proszę wskazać 3 najważniejsze działania).

Jak wynika z badań, działania państwa w zakresie polityki rodzinnej powinny skupiać się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin i tworzeniu miejsc pracy dla ludzi młodych (po 41% wskazań)¹⁰⁰, natomiast co trzeci respondent, jest zdania, że powinna w głównej mierze dotyczyć pomocy rodzinom w trudnej sytuacji materialnej (32%)¹⁰¹. W dalszej kolejności badani zwracali uwagę, że polityka rodzinna powinna koncentrować się na pomocy w bezpiecznym powrocie matek małych dzieci do pracy (23%)¹⁰². Stworzenie warunków umożliwiających godzenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi (np. elastyczne formy zatrudnienia, telepraca, niepełny wymiar czasu pracy) to postulat, na którym powinna koncentrować się polityka rodzinna w Polsce zdaniem co piątego badanego (21%). Tylko co dziesiąty badany jest zdania, że polityka rodzinna powinna koncentrować się na promowaniu równych ról kobiet i mężczyzn w rodzinie (10%)¹⁰³.

Spośród projektowanych obecnie rozwiązań, które mogą korzystnie wpłynąć na decyzję Polaków o posiadaniu dzieci, poprawa sytuacji mieszkaniowej jest wskazywana najczęściej – mówi o niej połowa Polaków (49%)¹⁰⁴. Wskazywano, że Polacy oczekują dopracowania programu kredytowania mieszkań dla młodych osób tak, aby warunki były mniej restrykcyjne (możliwość zakupu mieszkań używanych, brak ograniczeń co do metrażu, poszerzone warunki kredytowania). Możliwość zakupu mieszkań używanych dotyczy szczególnie mniejszych miast, gdzie nie buduje się tak dużo nowych osiedli i istnieje większa różnica cenowa pomiędzy mieszkaniem z rynku wtórnego a pierwotnego¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin to apel do państwa kierowany przede wszystkim przez trzydziestolatków oraz mieszkańców wsi (po 48%), badanych z regionu wschodniego (53%). Im gorzej badani oceniają swoją sytuację materialną (od 31% wśród dobrze, 43% wśród średnio do 45% wśród źle ją oceniających) tym częściej mówią o tworzeniu miejsc pracy dla ludzi młodych, jako działaniu, na jakim powinna koncentrować się polityka rodzinna w Polsce. Postulat ten podnoszą częściej niż ogół badani zamieszkujący wieś (45%), respondenci pochodzący z regionów wschodniego i południowego (po 48%), badani źle oceniający politykę prorodziną (44%) oraz ankietowani, którzy mają dorosłe dzieci oraz wnuki (po 47%).

¹⁰¹ Im gorzej badani oceniają swoją sytuację materialną (od 27% wśród dobrze ją postrzegających do 40% wśród oceniających ją źle) tym częściej kładą nacisk na pomoc rodzinom w trudnej sytuacji materialnej, jako działaniu, na którym powinna się koncentrować polityka prorodzinna. Częściej niż inni na ten rodzaj aktywności państwa wskazują respondenci nieaktywni zawodowo (35%), mieszkańcy miast 20–100 tys. (37%) oraz badani z najniższymi dochodami (39%), a także źle oceniający politykę państwa (35%).

¹⁰² Im lepiej wykształceni są badani tym częściej są zdania, że działania państwa powinny koncentrować się na pomocy w bezpiecznym powrocie matek małych dzieci do pracy (od 13% wśród badanych z wykształceniem podstawowym do 30% wśród ankietowanych, którzy ukończyli szkołę wyższą). Częściej niż inni o skupieniu się państwa na pomocy matkom w powrocie do pracy mówią badani, którzy planują powiększyć rodzinę (30%), ankietowani, którzy mają jedno dziecko do lat 17 (29%) oraz mieszkańcy regionu północnego (34%).

¹⁰³ O promowaniu równych ról kobiet i mężczyzn w rodzinie mówią częściej niż ogół mieszkańcy regionu północnego (17%) i centralnego (13%) oraz ankietowani, których dochód netto wynosi 1501–2500 zł (14%).

¹⁰⁴ Projekt poprawy sytuacji mieszkaniowej rodzin cieszy się największym powodzeniem wśród respondentów z wykształceniem zasadniczym zawodowym (53%), badanych źle oceniających politykę rodzinną państwa (54%) oraz wśród respondentów mających dorosłe dzieci (53%).

¹⁰⁵ Pytanie: *Odwołując się do Pana(i) doświadczeń, które z obecnie projektowanych rozwiązań może wpłynąć korzystnie na decyzję Polaków o posiadaniu dzieci? (proszę wskazać maksymalnie 2 rozwiązania).*

Wykres nr 10

Ocena projektowanych rozwiązań na rzecz rodzin.



Źródło: TNS Polska.

Drugim, co do częstości wskazań projektowanym rozwiązaniem wpływającym pozytywnie na decyzje Polaków o posiadaniu dzieci jest wydłużenie do roku płatnych urlopów macierzyńskich oraz urlopów wychowawczych (31%). O wydłużeniu do roku ww. urlopów, jako projekcie wpływającym korzystnie na decyzję Polaków o posiadaniu dzieci mówią najczęściej mieszkańcy największych miast (47%), natomiast 29% społeczeństwa jest zdania, że większe ulgi podatkowe mogą zmotywować Polaków do posiadania dzieci¹⁰⁶.

Postulatem, podnoszonym przez rodziców (również mających tylko jedno dziecko) jest wprowadzenie bonów na np. pieluchy, żywność dla niemowląt, rzeczy do szkoły (szczególnie podręczniki). W przypadku podręczników – zamiast dofinansowania wydajniejsza byłaby regulacja, która sprawiłaby, że podręczniki nie zmieniałyby się z roku na rok i dzieci mogłyby nabywać tańsze, używane książki.

Takie same problemy związane z funkcjonowaniem rodziny zostały zidentyfikowane już prawie dwadzieścia lat temu. Badania opinii publicznej na temat polityki rodzinnej zostały przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej we wrześniu 1996 r.¹⁰⁷. Ich wyniki są zbieżne z przywołanymi powyżej ustaleniami dokonanymi na podstawie sondażu TNS Polska. Tak jak obecnie, ankietowani krytycznie ocenili działania państwa na rzecz rodziny, oczekując stworzenia i wprowadzenia w życie odpowiedniego programu. Pogląd, że państwo jest współodpowiedzialne za warunki bytowe rodzin wychowujących dzieci, podzielało 57% badanych, natomiast ponad 1/3 uważała, że jest to obowiązek samych rodzin.

Respondenci różnili się w kwestii, czy państwo powinno wspierać wszystkie rodziny, gdyż za takim rozwiązaniem opowiedziało się 44% badanych, a przeciwnego zdania było 49% osób objętych badaniem. Największe poparcie wśród ankietowanych uzyskała pomoc państwa kierowana do rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym (98%) oraz do rodzin wychowujących dzieci i znajdujących się w trudnych warunkach bytowych z powodu biedy, bezrobocia i choroby (97%). Większość badanych opowiedziała się też za pomocą państwa dla rodzin niepełnych (92%) i wielodzietnych (92%).

¹⁰⁶ Na większe ulgi podatkowe zwracają uwagę osoby, które źle oceniają politykę rodzinną państwa (31%) oraz badani posiadający wnuki (34%).

¹⁰⁷ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1996/K_192_96.PDF - Badanie przeprowadzone na potrzeby Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet – Komunikat CBOS, *Polityka państwa wobec rodziny – ocena, społeczne postulaty*, grudzień 1996.

Najbardziej oczekiwane przez badanych formy pomocy państwa dla rodziny stanowiły:

- dostępne i tanie kredyty mieszkaniowe (96%),
- tanie, dostępne żłobki, przedszkola i świetlice (93%),
- dostępne i tanie kredyty na kształcenie dzieci (91%),
- wyższe zasiłki rodzinne (87%),
- ulgi podatkowe na dzieci (87%),
- świadczenia rzeczowe, np. tanie lub bezpłatne posiłki w szkole, wyprawki szkolne (85%).

3.2.4. Zarządzanie instrumentami wspierania rodziny

W sytuacji braku całościowej polityki rodzinnej działania państwa na rzecz rodziny stanowią zbiór różnych instrumentów wspierania rodziny, które – choć często funkcjonują już od lat – nie przekładają się na trwałą zmianę niekorzystnych trendów demograficznych. Problemem jest, z jednej strony, brak systematycznej ewaluacji efektów ich stosowania, i – co za tym idzie – ograniczone możliwości ich doskonalenia, a z drugiej, brak długofalowego programowania działań w powiązaniu z koniecznymi nakładami, które umożliwiłoby osiągnięcie celów określonych w strategiach średnio i długookresowych. Programowanie środków na poszczególne działania odbywa się kasowo – w ramach limitów wyznaczonych przez Ministra Finansów. NIK dostrzega intensyfikację w ostatnim okresie działań państwa na rzecz wspierania rodziny, które jednak jeszcze nie do końca są doceniane przez społeczeństwo – większość ankietowanych (69%) negatywnie ocenia działania państwa mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania większej liczby dzieci¹⁰⁸.

Wojewoda Mazowiecki o instrumentach wspierania rodziny:

Należy tworzyć takie instrumenty polityki rodzinnej państwa, które pozwolą rodzicom na samodzielne godne życie i będą zachęcać rodziny do zwiększania dzietności. Ważna dla państwa powinna być polityka prorodzinna prowadząca nie tylko do zmian ilościowych, ale także zakładająca zmiany jakościowe, polegające na zwiększaniu dzietności w rodzinach, które będą odpowiedzialnie podchodzić do wychowywania dzieci, troszcząc się o ich wychowanie i wykształcenie, a państwo polskie powinno te rodziny wspierać. Zatem instrumenty polityki prorodzinnej nie mogą opierać się wyłącznie na gwarancji pomocy w trudnej sytuacji życiowej. Nadmierne używanie tych instrumentów prowadzi do utrwalania biedy, bezradności i tworzenia stylu życia opartego na korzystaniu ze świadczeń. Część rodzin wzorce tego stylu życia przekazuje swoim dzieciom, które w przyszłości mogą stać się kolejnymi beneficjentami świadczeń socjalnych. Praktyczna realizacja zasady pomocniczości realizowana poprzez wypłatę świadczeń rodzinnych, fundusz alimentacyjny, zapewnienie stypendiów czy wyprawki szkolnej jest niezbędna, ale nie stanowi zachęty dla młodych osób do zakładania rodzin i zwiększania dzietności.

Przykładem niedopasowania instrumentów do potrzeb rodzin może być szczególnie niekorzystna sytuacja rodzin wielodzietnych. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem dla małżeństw z jednym dzieckiem (11,4%) jest trzykrotnie niższy niż w przypadku małżeństwa z trojgiem dzieci (34,4%)¹⁰⁹. Dzieci w rodzinach wielodzietnych spożywają mniej podstawowych artykułów żywnościowych, cennych dla zdrowia rozwijającego się dziecka, niż w rodzinach małodzieńskich. Kolejną prawidłowością jest fakt, że im większa liczba dzieci, tym trudniejsze warunki mieszkaniowe. W obecnych realiach, w niektórych aspektach wydaje się być korzystniejszą sytuacją osób samotnie wychowujących dzieci, np. w zakresie rozwiązań podatkowych, co w skrajnym przypadku może zachęcać do uzyskania rozwodu lub życia w rodzinie niepełnej¹¹⁰.

¹⁰⁸ Wyniki badania sondażowego TNS Polska.

¹⁰⁹ Wskaźnik zagrożenia ubóstwem – odsetek gospodarstw rodzinnych o dochodzie ekwiwalentnym poniżej powyższego progu ubóstwa, przyjętego jako 60% mediany dochodu dla Polski ogółem.

¹¹⁰ GUS. Warunki życia rodzin w Polsce. Warszawa 2014.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań¹¹¹. Celem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zapewniającym osiągnięcie określonych celów utworzono budżet zadaniowy. Zgodnie z jego założeniami prezentacja celów i odnoszących się do nich mierników, miała pozwalać na dokładniejsze obserwowanie i kontrolowanie rezultatów oraz efektów administracji publicznej¹¹². Pełna realizacja powyższych założeń nie jest jednak możliwa przy braku albo nieprecyzyjnym określaniu celów wprowadzanych rozwiązań oraz nieprzeprowadzaniu regularnej oceny ich skuteczności i efektywności, co jest szczególnie niepokojące w kontekście skali ponoszonych nakładów finansowych.

Na konieczność zapewnienia efektywności usług publicznych, satysfakcji beneficjentów, jak również oszczędności stosowanych rozwiązań wskazano również w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030*.

Badaniami kontrolnymi NIK objęte zostało 40 instrumentów wspierania przez państwo rodziny w następujących obszarach:

- Godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym
- Urlopy związane z rodzicielstwem
- Wzmacnianie samodzielności mieszkaniowej rodzin
- Wsparcie finansowe dla rodzin
- Opieka zdrowotna nad matką i dzieckiem
- Wspieranie rodziny w funkcji opiekuńczo-wychowawczej
- Pomoc dla uczniów

3.2.4.1. Godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym

Uprawnienia pracownicze związane z rodzicielstwem zostały określone w Kodeksie Pracy¹¹³. Obejmują one głównie: ograniczenia dotyczące rozwiązywania umowy o pracę w okresie ciąży i urlopów związanych z rodzicielstwem, warunków i godzin pracy kobiet w ciąży i karmienia, przerw w pracy na karmienie piersią, urlopów związanych z rodzicielstwem, dni wolnych na opiekę nad dzieckiem. Ponadto godzenie pracy z życiem rodzinnym mogą ułatwiać rozwiązania dotyczące możliwości wprowadzenia zadaniowego rozliczenia czasu pracy, elastycznego czasu pracy lub przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy oraz telepracy. Pracodawcy mają również obowiązek zapewnienia miejsca do wypoczynku dla kobiet w ciąży i karmiących¹¹⁴.

Bezpieczeństwo ekonomiczne ma kluczowe znaczenie w życiu każdej rodziny, stąd też możliwość godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym stanowi jeden z najważniejszych czynników przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu dzieci. Tymczasem w Polsce, pomimo podejmowanych działań, nadal brak jest sprzyjających warunków w tym zakresie.

Wyniki przeprowadzonego sondażu wskazują, że istotną barierą przy decydowaniu się na dziecko jest niestabilna sytuacja zawodowa matek, związana z obawą przed zwolnieniem z pracy, pogorszeniem pozycji zawodowej, trudnością w znalezieniu nowej pracy, kiedy ma się małe dziecko. Obawy ojców również dotyczą stabilności zatrudnienia i ewentualnych trudności w utrzymaniu rodziny. Brakuje równości w traktowaniu matek w ciąży i z małymi dziećmi w zależności od posiadanej z pracodawcą umowy. Kobiety zatrudniane w oparciu o umowę zlecenie/o dzieło

¹¹¹ Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹¹² Ministerstwo Finansów <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy;jsessionid=014357F842D68345116C5292AAFD2C66>

niejednokrotnie odkładają decyzję o posiadaniu dziecka do momentu uzyskania umowy o pracę na czas nieokreślony. Wypowiedzi badanych wyraźnie wskazują na silną potrzebę większego bezpieczeństwa oraz przewidywalności zatrudnienia, czy to poprzez odpowiednie narzędzia ułatwiające godzenie pracy z wychowywaniem dziecka, czy też poprzez większy nacisk na oferowanie stałych umów o pracę przez pracodawców.

Tabela nr 2

Dietność, zatrudnienie kobiet, opieka nad dziećmi

Kraj	Współczynnik dietności	Zatrudnienia kobiet (%)	Zatrudnienia kobiet z dziećmi do lat 6 (%)	Praca kobiet w niepełnym wymiarze (%)	Dzieci w żłobkach (%)	Dzieci w przedszkolach (%)
Śr. UE	1,55	58,8	59,0	32,9	27	83
Polska	1,29	53,4	57,9	11,1	5	38
Węgry	1,35	52,8	35,1	9,3	10	75
Niemcy	1,38	69,0	60,5	47,3	28	89
Czechy	1,46	59,6	42,1	11,0	2	76
Estonia	1,52	65,7	51,3	14,2	21	91
Holandia	1,68	69,9	74,6	77,2	46	86
Dania	1,73	70,0	78,0	35,8	62	98
Wlk.Brytania	1,83	65,8	60,3	42,7	30	71
Szwecja	1,89	72,5	77,1	38,8	55	96
Irlandia	1,96	55,9	57,8	35,6	29	89
Francja	1,99	60,4	65,5	30,6	39	92

Dane: EUROSTAT (2013).

Z badań przeprowadzonych przez Najwyższy Urząd Kontroli Węgier wynika, że w połowie ubiegłego wieku stopniowy wzrost zatrudnienia kobiet przekładał się na obniżanie dietności. Ta tendencja uległa odwróceniu w latach 90. Obecnie współczynnik dietności jest wyższy w tych krajach, w których występuje również wysoki wskaźnik zatrudnienia kobiet. Godzenie zatrudnienia z wychowywaniem dzieci wymaga jednak spełnienia dwóch warunków: elastyczności zatrudnienia i możliwości korzystania z odpowiednich jakościowo i przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie opieki nad małym dzieckiem.

Z danych EUROSATU wynika, że wskaźnik zatrudnienia kobiet w Polsce utrzymuje się na niskim poziomie i na koniec 2013 r. wynosił 53,4%, a wskaźnik zatrudnienia ogółem wynosił 64,9%. Wskaźniki te odbiegają od średnich dla Unii Europejskiej, które wynoszą odpowiednio dla kobiet 58,8% i ogółem 68,4%.

¹¹³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) – m.in. w art. 176 i następnych.

¹¹⁴ § 39 załącznika nr 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz.1650 ze zm.).

Wielka Brytania: Pracujący rodzice – dobre warunki życia dla dzieci

Celem strategicznym Rządu Brytyjskiego jest przeciwdziałanie ubóstwu dzieci. Jest to o tyle istotne, że dzieci które wyrastają w biedzie, często stają się w kolejnym pokoleniu rodzicami dzieci żyjących w biedzie. Realizowana jest obecnie druga edycja strategii w tym zakresie (na lata 2013–2017). Działania w ramach strategii są nakierowane na eliminowanie głównych przyczyn ubóstwa dzieci, do których zaliczono, przede wszystkim, bezrobocie rodziców. Zdaniem Rządu Brytyjskiego praca przynajmniej jednego z rodziców przez 35 godzin tygodniowo za płacę minimalną (lub 24 godziny w przypadku samotnego rodzica) może zapewnić znaczącej części dzieci wyjście z ubóstwa. Dla każdego bezrobotnego rodzica opracowywany jest plan, którego celem jest określenie działań niezbędnych dla przełamywania barier w uzyskaniu zatrudnienia. Bezrobotnym rodzicom poszukującym pracy zapewnienia się bezpłatną opieką nad dzieckiem podczas poszukiwania pracy. Kierunki działań w ramach Strategii to:

1. Wspieranie rodzin w podejmowaniu pracy i zwiększaniu zarobków
2. Poprawa warunków życia
3. Zapobieganie wyrastaniu ubogich dzieci na ubogich dorosłych poprzez zapewnienie wsparcia w procesie edukacji.

Źródło: http://europa.eu/epic/countries/uk/index_en.htm ; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324103/Child_poverty_strategy.pdf

Elastyczne warunki pracy dla rodziców

Większość ankietowanych (68%), w swoich miejscach pracy nie może liczyć na rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dzieckiem. Respondenci krytykują również formy zatrudnienia, które nie zapewniają bezpieczeństwa kobietom w ciąży oraz po powrocie z urlopu macierzyńskiego¹¹⁵.

Wykres nr 11

Godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi.



Źródło: TNS Polska.

Opinie respondentów

Mam znajomych w Warszawie, którzy się ogólnie nie decydują na roczny urlop macierzyński. One [matki] wracają zazwyczaj po tym pierwszym takim podstawowym, bo w ciągu roku jest zmiana systemu i ten pracownik musi za tym nadążyć. Jak wrócę po roku, to nie będę nic umiała. [Łowicz]

Ważne, żeby dojść do jakiegoś stanowiska lepszego, jakiejś lepszej płacy, bo cięża i ten zasiłek macierzyński to jest tak naprawdę czasami na dwa lata wyjście z pracy, z rytmu (...) potem jak się wróci to jest trudniej, szef nie zawsze wszystko akceptuje. [Warszawa]

Wiem, że są super pracodawcy w Łowiczu, duże firmy, ale nie chcą zatrudniać kobiet. Priorytetem są mężczyźni. [Łowicz]

Mąż wiadomo, że będzie pracował, bo to jest mężczyzna, a ja pójdę sobie na ten macierzyński i jest obawa, że już później może nie być powrotu, bo ten powrót jest potem trudny. Nie oszukujmy się, dzieci też chorują, bo są różne. Czy te pierwsze dni/miesiące w przedszkolu. Tu jednak może człowiek się obawiać, czy powróci do pracy, czy będzie szukał czegoś później. [Warszawa]

Po ślubie planowaliśmy z mężem dziecko, ale jeszcze chciałam jakiś rok poczekać, bo cały czas myślałam, że zawodowo stracę możliwość awansu, trochę wypadnę z rynku i cały czas starałam się odwlekać, ale wiek 30 lat to już w zasadzie najwyższy czas na dziecko, więc to mnie bardziej mobilizowało. [Warszawa]

Jakbym miała umowę zlecenie nie zdecydowałabym się na dziecko. [Łowicz]

¹¹⁵ Pytanie: Czy w Pana(i) miejscu pracy istnieją rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dzieckiem (np. elastyczny czas godzin pracy, możliwość skrócenia etatu, możliwość pracy z domu itp.)?

Na tym tle pozytywnie prezentuje się sytuacja w administracji rządowej. We wszystkich ministerstwach¹¹⁶, poza stosowaniem rozwiązań określonych w Kodeksie pracy, takich jak: urlopy macierzyńskie, dodatkowe urlopy macierzyńskie, urlopy rodzicielskie, urlopy wychowawcze, urlopy ojcowskie, przerwy na karmienie dziecka piersią oraz zwolnień od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, stosowano również inne rozwiązania sprzyjające rodzicom. Przykładowo, z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad dziećmi pracownicy korzystają z indywidualnego rozkładu czasu pracy na całym lub części etatu. W ¾ ministerstw istnieją specjalnie przygotowane pomieszczenia dla matek karmiących, w których jest również możliwość wykonywania pracy w sytuacji nieprzewidywanego, nagłego braku możliwości zorganizowania opieki nad małym dzieckiem. W czterech ministerstwach¹¹⁷ zapewniono dofinansowanie ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych kosztów pobytu dziecka pracownika w żłobku, klubiku dziecięcym, przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego.

Rozwiązania wprowadzające udogodnienia związane z rodzicielstwem, aby były stosowane w praktyce, muszą godzić zarówno interes pracownika, jak i pracodawcy. Pozytywnie oceniane przez pracodawców¹¹⁸ są wprowadzone w 2013 r. w Kodeksie Pracy rozwiązania dotyczące ruchomego czasu pracy oraz możliwości wprowadzenia wydłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy. Sceptycznie pracodawcy odnoszą się jednak do wydłużenia urlopów związanych z rodzicielstwem, których konsekwencją jest ryzyko dezaktualizacji kompetencji zawodowych kobiet, a przez to ich oddalenie od rynku pracy. Zdaniem pracodawców dobrym rozwiązaniem są proponowane przez Kancelarię Prezydenta RP zmiany w Kodeksie Pracy, zmierzające do uproszczenia i uelastycznienia obecnie funkcjonujących rozwiązań związanych z rodzicielstwem, z uwzględnieniem potrzeb organizacyjnych w kontekście pracodawców.

Estonia – Płatne przerwy na karmienie piersią

Pracująca matka dziecka w wieku do 1,5 roku ma prawo do dodatkowych przerw na karmienie piersią, po 30 min, przynajmniej co trzy godziny. Przerwy te mogą być dodane i w ten sposób można skrócić czas pracy w ciągu dnia o odpowiadający im czas. **Wynagrodzenie za te godziny nie obciąża pracodawców, ponieważ jest zapewniana ze środków budżetu państwa, na poziomie płacy średniej**¹¹⁹.

Źródło: Komisja Europejska http://europa.eu/epic/countries/estonia/index_en.htm

W tym kontekście za szczególnie ważną należy uznać inicjatywę Prezydenta RP – organizację konkursu dla pracodawców *Dobry Klimat dla Rodziny*, w którym nagradzani są przedsiębiorcy stosujący rozwiązania ułatwiające życie rodzicom, jak np. elastyczna organizacja pracy, przyzakładowe żłobki i przedszkola, szkolenia dla pracowników w zakresie równowagi praca-życie rodzinne, wewnętrzne programy polityki rodzinnej, czy zachęcanie ojców do korzystania z urlopów związanych z rodzicielstwem. Należy również dostrzec działania Ministra Finansów, który w dniu 31 października 2014 r. zgłosił do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, dotyczący wprowadzenia preferencji w podatkach dochodowych

¹¹⁶ Informacje na temat rozwiązań ułatwiających godzenie obowiązków służbowych nad dziećmi pozyskano – oprócz w sześciu skontrolowanych resortach – we wszystkich ministerstwach (łącznie 17 jednostek).

¹¹⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

¹¹⁸ Organizacje pracodawców: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związek Rzemiosła Polskiego.

dla podatników tworzących przyzakładowe żłobki lub przedszkola. Projekt ten jest realizacją zapowiedzi Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 października 2014 r., a regulacja ta miałaby wejść w życie 1 stycznia 2016 r.

Dostępność opieki nad małym dzieckiem

Drugim – wskazywanym przez respondentów – czynnikiem warunkującym godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym jest możliwość zapewnienia opieki nad małym dzieckiem. Dostępność żłobków i przedszkoli jest ważnym kryterium przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu dziecka dla około jednej piątej Polaków¹²⁰. Przy podejmowaniu decyzji o kolejnym dziecku, na dostępność żłobków, przedszkoli i innych form opieki nad małymi dziećmi częściej niż inni zwracają uwagę respondenci z największych aglomeracji (41%), w których problem z dostępnością opieki nad dzieckiem występuje najostrzej. Właśnie w dużych miastach, gdzie dostęp do opieki publicznej nad dzieckiem jest ograniczony (brak miejsc w żłobkach i przedszkolach) i jednocześnie, na skutek migracji zarobkowej, w mniejszym stopniu można liczyć na pomoc rodziny i krewnych, kwestia opieki nad dzieckiem po zakończeniu urlopu macierzyńskiego staje się dużym wyzwaniem – matki chcąc powrócić do pracy muszą liczyć się z ponoszeniem dodatkowych kosztów (prywatne przedszkole, opiekunka).

Opinie respondentów

*Słyszałam, że oczekiwanie do państwowego żłobka to jest 400 dzieci w kolejce w Ursusie. [Warszawa]
Jeżeli ja miałbym pewność, że moje dziecko w wieku 2–2,5 roku będzie miało dostęp do przedszkoli, to niech zniosą ten wychowawczy, bo tak naprawdę kobiety siedzą na tym wychowawczym, bo nic im państwo nie gwarantuje [opieki publicznej]. To jest tak, że wyślijcie dzieci do przedszkola/żłobka, ale nie ma żadnej gwarancji, że ono się tam dostanie. [Warszawa]*

Problem braku możliwości skorzystania z odpowiednich jakościowo i przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie opieki nad małym dzieckiem w największym stopniu dotyczy rodzin pełnych o stabilnej sytuacji – z uwagi na niedostateczną liczbę miejsc przy przyjmowaniu do żłobka lub przedszkola preferowane są rodziny niepełne lub doświadczające trudności. Taka sytuacja jest postrzegana jako demotywuująca rodziny o stabilnej sytuacji życiowej do posiadania pierwszego lub kolejnych dzieci.

W badaniu sondażowym, co czwarta osoba (24%) wskazała na większą dostępność żłobków i przedszkoli, jako rozwiązanie, które może pozytywnie wpłynąć na decyzje Polaków o posiadaniu dzieci¹²¹. Zdaniem ankietowanych, problem opieki nad dzieckiem dotyczy wielu rodziców, a szczególnie tych z większych miast. Są miejsca, gdzie przedszkoli i żłobków brakuje – rodzice są zmuszeni do ponoszenia kosztów na prywatną opiekę lub rezygnację z pracy jednego z rodziców. Równocześnie pojawiały się głosy, że są też w Polsce przedszkola, do których chodzi mało dzieci przez co ich utrzymanie dużo kosztuje i jest nieefektywne. Potrzebna jest zatem kontrola przedszkoli pod względem zapotrzebowania na placówki w danych miejscach i stworzenie optymalnej oferty.

¹¹⁹ Wg polskich przepisów – zgodnie z art. 187 Kodeksu pracy – Pracownica karmiąca dziecko piersią ma prawo do dwóch półgodzinnych przerw w pracy wliczanych do czasu pracy. Pracownica karmiąca więcej niż jedno dziecko ma prawo do dwóch przerw w pracy, po 45 minut każda. Przerwy na karmienie mogą być na wniosek pracownicy udzielane łącznie. Pracownicy zatrudnionej przez czas krótszy niż 4 godziny dziennie przerwy na karmienie nie przysługują. Jeżeli czas pracy pracownicy nie przekracza 6 godzin dziennie, przysługuje jej jedna przerwa na karmienie.

¹²⁰ Raport TNS Polska na zlecenie NIK *Postawy Polaków wobec polityki rodzinnej*.

¹²¹ Większa dostępność żłobków i przedszkoli – o tym rozwiązaniu mówią częściej respondenci będący w związkach małżeńskich lub partnerskich (28%) oraz ankietowani w wieku 18–40 lat, którzy mają jedno dziecko (34%).

Opieka nad dziećmi do lat trzech

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech weszła w życie 4 kwietnia 2011 r.¹²². Katalog form opieki nad dzieckiem obejmuje żłobki, kluby dziecięce, opiekunów dziennych i nianie. Realizowany przez MPiPS od 2011 r. Resortowy program rozwoju opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech – Maluch, stanowi uzupełnienie rozwiązań ustawowych. Środki programu przeznaczone są głównie na wspieranie tworzenia zróżnicowanych form opieki, wpisując się w cele ustawy.

Celem strategicznym wprowadzenia aktualnie obowiązujących rozwiązań w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech było tworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi, poprawa standardów funkcjonowania placówek, a także wsparcie rodziców w planach prokreacyjnych, jak i procesie wychowania dziecka oraz możliwości wcześniejszego podjęcia aktywności zawodowej¹²³.

Wydatki na realizację ustawy wyniosły w 2012 r. – 545,5 mln zł (27,9% więcej niż w 2011 r.), a w 2013 r. – 614,1 mln zł (12,0% więcej niż w 2012 r.). W każdym roku ponad 90% tych kwot dotyczyło wydatków na żłobki¹²⁴. Środki na realizację ustawy pochodzą w większości z budżetów j.s.t. Udział budżetu państwa w finansowaniu tych zadań w okresie objętym kontrolą wynosił w 2012 r. – 24,7%¹²⁵, a w 2013 r. – 21,4%¹²⁶. Środki te były przeznaczone na dofinansowanie poszczególnych form opieki. Środki budżetu państwa były planowane w ramach limitu wydatków wyznaczonego przez Ministra Finansów.

W 2013 r. wprowadzono istotne zmiany wychodzące naprzeciw problemom związanym z realizacją ustawy¹²⁷, jak np. zmniejszenie wkładu własnego gminy wymaganego przy ubieganiu się o środki finansowe z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie instytucji opieki, poszerzenie katalogu podmiotów mogących zatrudniać dziennych opiekunów, umożliwienie zatrudnienia niani przez osoby prowadzące działalność rolniczą, stworzenie podstawy prawnej do otrzymywania przez podmioty zatrudniające dziennych opiekunów dotacji celowej z budżetu gminy oraz ułatwień dotyczących prowadzenia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej ze szkołami i innymi placówkami oświaty. Nowelizując funkcjonowanie tego instrumentu złagodzone przepisy w zakresie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych¹²⁸. Ponadto, celem dalszego rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, trwają przygotowania nad wprowadzeniem kolejnych zmian, m.in. dotyczących możliwości otrzymywania dofinansowania w postaci dotacji celowej z budżetu gminy na każde dziecko pozostające pod opieką dziennego opiekuna oraz rozszerzających katalog podmiotów, które mogą ubiegać się o dotacje z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie instytucji opieki na osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

¹²² Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (Dz. U. z 2013 r. poz. 1457).

¹²³ Uzasadnienie projektu ustawy.

¹²⁴ Pozostałe kwoty to wydatki ponoszone wg wielkości środków na: nianie, kluby dziecięce oraz dziennych opiekunów.

¹²⁵ Łączne wydatki budżetu państwa wyniosły 134.461 tys. zł, wg Informacji na temat wykonania budżetu państwa za 2012 r. w części 85/02–32 budżety wojewodów (materiał sporządzony przez MPiPS dla Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP).

¹²⁶ Łączne wydatki budżetu państwa wyniosły 131.239 tys. zł, wg Informacji na temat wykonania budżetu państwa za 2013 r. w części 85/02–32 budżety wojewodów (materiał sporządzony przez MPiPS dla Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP).

¹²⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2013 r., o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 747).

¹²⁸ Rozporządzenie Ministra PiPS z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (Dz. U. z 2014 r., poz. 925).

W okresie objętym kontrolą zadania związane z opieką nad dzieckiem do lat trzech ujęto w ramach funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, zadanie *Wspieranie rodziny*, podzadanie *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci*, działanie *Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech*. Działaniom tym przypisano miernik *Odsetek dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką instytucjonalną*. Osiągnięte wartości miernika: 2012 – 4,5% (przy planowanej 3,4%), 2013 – 5,7% (przy planowanej 6,8%). **Niewykonanie zaplanowanego wskaźnika w 2013 r. wynikało z uzyskania kwoty o 150 mln niższej niż wnioskowana przez Ministra na etapie projektowania ustawy budżetowej.** W ocenie Izby przyjęty miernik umożliwia pośrednio weryfikację tylko dwóch z czterech celów szczegółowych przyświecających wdrażaniu tego instrumentu, tj. poprawę dostępu do wczesnej edukacji oraz zapewnienie opieki większej liczbie dzieci (pozostałe cele to: promocja równości rodzinnej i zawodowej między kobietą i mężczyzną oraz większa aktywność zawodowa kobiet). Z uwagi na przyjęte zasady tworzenia budżetu zadaniowego MPiPS nie miało możliwości określenia większej liczby mierników, np. odnoszących się do każdego z przyjętych celów szczegółowych.

Niemcy: Prawna gwarancja miejsca w ośrodku opieki dziennej dla każdego dziecka w wieku od jednego do trzech lat

W sierpniu 2013 r. w Niemczech wprowadzono ustawą gwarantującą każdemu dziecku w wieku od jednego do trzech lat prawo do miejsca w żłobku lub ośrodku opieki dziennej. Planowane jest utworzenie około 810 tys. miejsc w placówkach opieki dla dzieci w tym wieku. Prawo zostało wprowadzone w porozumieniu z władzami landów, które są zobowiązane do zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc, przy wsparciu finansowym rządu federalnego. Wprowadzenie tego prawa jest elementem działań na rzecz wdrożenia zalecenia Komisji Europejskiej dotyczącego inwestowania w dzieci, przyjętego w lutym 2013 r.

Źródło: Komisja Europejska (http://europa.eu/epic/news/2013/20130827-germany-legal-right-child-day-care_en.htm)

Na podkreślenie zasługuje fakt występowania tendencji wzrostowej w dochodzeniu do celu strategicznego przyjętego instrumentu – tworzenia warunków dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi. Jak wskazują dane za okres 2010–2013, zwiększyła się liczba miejsc opieki instytucjonalnej o 196%; liczba rejestrowanych miejsc opieki o 72% i odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną z 2,6% do 5,7%. **Skala wzrostu jest jednak na tyle niewielka, że trudne może być uzyskanie do 2020 r. przyjętego w SRKL wysokiego wskaźnika (33%) objęcia dzieci opieką instytucjonalną, zwłaszcza że jak stwierdził Minister PiPS nie jest możliwe ustalenie harmonogramu dojścia do wartości docelowej biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe¹²⁹ i brak ostatecznego wpływu na kształt corocznej ustawy budżetowej, pomimo podejmowania działań mających na celu zapewnienie jak największych środków finansowych dla realizacji zadań ustawowych. Należy jednocześnie zauważyć, że w sprawozdaniach z realizacji ustawy nie nawiązywano wprost do ryzyka nieosiągnięcia zakładanego wskaźnika dotyczącego odsetka dzieci objętych opieką instytucjonalną.**

¹²⁹ Środki ujęte w ustawie budżetowej m.in. na realizację zadań z programu Maluch były corocznie około 50% mniejsze niż kierowane do Ministra Finansów zapotrzebowanie MPiPS.

Opieka przedszkolna

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹³⁰ od dnia 1 września 2015 r. dziecko w wieku 4 lat ma prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego, a od dnia 1 września 2017 r. – każde dziecko trzyletnie (art. 18 pkt. 6 ww. ustawy). Zapewnienie warunków do realizacji prawa, o którym mowa w ust. 1, jest zadaniem własnym gminy.

Od 1 września 2013 r. zgodnie z cytowaną ustawą wprowadzono obniżenie opłat za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, przy jednoczesnym dofinansowaniu zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dotacją celową z budżetu państwa – tzw. *przedszkole za złotówkę*.

Celem działań w zakresie opieki nad dzieckiem w wieku przedszkolnym jest systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego¹³¹. Z zakładanego planu tzw. *uprzedzskolnienia* dzieci w wieku 3–5 lat w latach: 2011, 2012 i 2013 określonego odpowiednio na 70,0%, 72,4% i 76% zrealizowano odpowiednio: 69,2%, 69,7% oraz 74,1%¹³². Na dzień 30 września 2014 r. liczba przedszkoli wynosiła ogółem 10.918 (w tym na wsi 3.624), a w 2013 r. wynosiła 10.409 (w tym na wsi 3.432). W 2012 r. było ich 9.822 (w tym na wsi 3.213). W roku szkolnym 2014/2015 funkcjonują 7.964 przedszkola publiczne, a w 2013/2014 funkcjonowało 6.999 przedszkoli publicznych.

Z powyższych danych wynika, że **wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat znacząco wzrósł w ostatnich latach (przekraczając ogółem 70%, a na wsi 50%). Dla porównania w roku szkolnym 2005/2006 wynosił ogółem 41,0%, a na wsi 19,1%.** Oczekiwana w 2020 r. wartość wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat, określona w dokumencie *Perspektywa uczenia się przez całe życie*¹³³ powinna wynosić co najmniej 90%. Zdaniem MEN osiągnięcie tego celu spowoduje, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat w niedalekiej przyszłości będzie porównywalny ze wskaźnikami w innych krajach UE. Jednakże samorządy zwracają uwagę, że skala dotacji wypłacanych z budżetu państwa nie daje małym ośrodkom szans na rozwinięcie sieci przedszkoli i zapewnienie publicznej opieki przedszkolnej od 1 września 2015 r. wszystkim czterolatkom, a od 1 września 2017 r. – trzylatkom.¹³⁴

Z przeprowadzonych w MEN symulacji na rok szkolny 2017/2018 (ten, na który zapewnia się wszystkim dzieciom w wieku od 3–5 lat miejsce realizacji wychowania przedszkolnego) wynika, że bilans wolnych miejsc wg typu samorządu będzie przedstawiał się w taki sposób, że na terenach gmin wiejskich bilans miejsc w stosunku do potrzeb będzie ujemny przyjmując łączną wartość 18.685 dla 62% jednostek samorządów wiejskich. W całym kraju przy ogólnym bilansie dodatnim (nadwyżka 192.902 miejsc) lokalnie wystąpią niedobory w liczbie 49.698 miejsc na terenach 49% jednostek samorządowych.

Działania w kierunku zbilansowania miejsc w placówkach przedszkolnych w stosunku do przewidywanych potrzeb zostały podjęte w 2013 r. poprzez nowelizację ustawy o systemie

¹³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.

¹³¹ Z uzasadnienia projektu ustawy.

¹³² Przeszacowanie planu było wynikiem korekty, jaką należało wprowadzić po ogłoszeniu danych przez Główny Urząd Statystyczny z przeprowadzonego w 2011 r. Narodowego Spisu Powszechnego, który zweryfikował faktyczną liczbę pozostających w kraju dzieci w wieku przedszkolnym.

¹³³ Załącznik do uchwały nr 160/2013 z dnia 10 września 2013 r. Rady Ministrów.

¹³⁴ Źródło: Rzeczpospolita (nr 1099) z dnia 22–23 marca 2014 r.

oświaty. Zgodnie z jej przepisami, gmina, która nie zapewnia wszystkim dzieciom, którym ma obowiązek zapewnić, możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego, jest obowiązana przeprowadzić otwarty konkurs ofert dla niepublicznych przedszkoli.

Od 1 września 2013 r.¹³⁵, wprowadzono obniżenie opłat za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, przy jednoczesnym dofinansowaniu zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dotacją celową z budżetu państwa, która może być wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań¹³⁶. Opłata ta nie może przekraczać 1 zł za godzinę zajęć ponad ustalony przez organ prowadzący bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki. W kolejnych latach kwota ta będzie podlegała waloryzacji. Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy oświatowej, wszystkie zajęcia w przedszkolach publicznych oraz niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1b i 1c ustawy oświatowej, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki – od dnia 1 września 2013 r. – są prowadzone w ramach opłat ustalonych przez radę gminy.

Celem zaprojektowanych w MEN zmian w ustawie oświatowej, a wprowadzonych ww. ustawą, jest systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego, zakończone 1 września 2017 r. zapewnieniem wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach lub innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo została ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

W 2013 r. ze środków budżetu państwa została przekazana kwota dotacji przedszkolnej w wysokości 503,6 mln zł, a w 2014 r. w wysokości 1.567,0 mln zł. Kwota roczna dotacji przedszkolnej na jedno dziecko w 2014 r. wyniosła 1.207,97 zł, w 2013 wynosiła 414 zł (dotacja od września na 4 miesiące).

Należy jednak mieć na uwadze, że kwota dotacji przedszkolnej na jedno dziecko jest czterokrotnie niższa od dotacji oświatowej. Samorządy postulują, aby dotacja przedszkolna otrzymywana na jedno dziecko była porównywalna z subwencją oświatową, która wynosi średnio 5,3 tys. zł na jednego ucznia. Zgodnie z ustawą przedszkolną na 2015 r. zaplanowano dotacje na jedno dziecko w wysokości 1.237 zł, czyli o 31 zł więcej niż w poprzednim roku, jednakże w przypadku większej liczby dzieci niż zakładano przy ustalaniu środków na poszczególne lata, to kwota na jedno dziecko zostanie zredukowana.

Szwecja: System odpowiedniej jakościowo i powszechnie dostępnej publicznej opieki nad małym dzieckiem

Publiczna opieka nad małym dzieckiem jest zagwarantowana wszystkim rodzicom i jest dostępna całonocowo: większość placówek jest otwarta od godz. 6:30 do 18:30. Opieka przedszkolna jest bezpłatna dla wszystkich dzieci w wieku od 3 do 6 lat w wymiarze do 15 godzin tygodniowo. Opłaty za pozostały czas są ustalane wprost proporcjonalnie do dochodu rodziców i odwrotnie proporcjonalnie do liczby dzieci w rodzinie. Opłata może sięgać do 3% dochodu rodziny, ale nie więcej niż ok. 146 euro na miesiąc. Opłaty ponoszone przez rodziców pokrywają średnio tylko 11% rzeczywistego kosztu pobytu dziecka w przedszkolu. W efekcie, 51% dzieci w wieku poniżej trzech lat i 95% dzieci w wieku od trzech do sześciu lat jest objętych opieką. Wskaźniki przekraczają powyżej celów wyznaczonych w tym zakresie przez UE – odpowiednio 33% i 95%* oraz powyżej średniej w UE, która wynosi odpowiednio 30% i 83%.

¹³⁵ Zgodnie z przepisami ww. ustawy.

¹³⁶ Przyjęty instrument wspierania rodziny ma na celu zagwarantowanie każdemu dziecku uczęszczającemu do przedszkola dostępu do oferty zajęć prowadzonych przez przedszkole bez względu na status materialny rodziny.

W 2008 r. Rząd Szwecji wprowadził świadczenie na wychowywanie dziecka, które ma wspierać rodziców w płynnym przejściu z urlopu rodzicielskiego do pracy. Jest ono przeznaczone dla rodziców dzieci w wieku od 1 do 3 lat. Pobieranie świadczenia może być łączone z płatnym zatrudnieniem (ale nie ze świadczeniami opieki społecznej), pod warunkiem, że dziecko nie znajduje się pod opieką placówki publicznej. Wynosi ono około 348 euro na miesiąc. Ponadto w ramach reformy polityki rodzinnej, przeprowadzonej w 2008 r., w celu podniesienia edukacyjnej jakości opieki nad małym dzieckiem, wprowadzono system bonu opiekuńczego, który daje rodzicom wolność wyboru formy opieki nad dzieckiem. Bon nie oznacza kwoty pieniędzy, ale możliwość skorzystania z różnych form opieki nad dzieckiem dostępnych w danej gminie, pod warunkiem, że ich działalność została certyfikowana przez gminę i spełnia takie same standardy jakości i bezpieczeństwa, jak w jednostkach państwowych. Oznacza to np. możliwość korzystania z przedszkoli prywatnych, ośrodków opieki polekcyjnej.

* Wyznaczone w 2002 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie.

Źródło: European Platform for Investing in Children (http://europa.eu/epic/countries/index_en.htm)

3.2.4.2. Urlopy związane z rodzicielstwem

Uprawnienia pracownicze związane z pełnieniem funkcji rodzicielskich, wynikające z Kodeksu pracy obejmują prawo do urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz do nowego uprawnienia, tj. urlopu rodzicielskiego, a także urlopu wychowawczego.

Urlop wychowawczy został wprowadzony w 1981 r.¹³⁷. Od czerwca 2013 r. m.in. podwyższono wiek dziecka, z którym można przebywać na urlopie wychowawczym (z 4. do 5. roku życia). Od 1 października 2013 r. zwiększono liczbę części na które może być podzielony urlop (z 4 do 5)¹³⁸. W połowie 2013 r. został wprowadzony urlop rodzicielski¹³⁹.

Realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do obsługi urlopów związanych ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem wykonywana jest przez ZUS.

Urlopy ojcowskie i wydłużenie czasu pobytu rodzica z dzieckiem, w tym okresu płatnego, są ważnym elementem polityki rodzinnej. Celem wprowadzenia obydwu instrumentów było zagwarantowanie rodzicom możliwości sprawowania opieki nad małym dzieckiem. Urlop rodzicielski przysługuje w wymiarze do 26 tygodni niezależnie od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie. Jest to płatny urlop, z którego można skorzystać przez okres pierwszego roku życia dziecka albo przez okres dłuższy niż jeden rok, w związku z jednoczesnym urodzeniem się większej liczby dzieci¹⁴⁰. Ponadto, celem było umożliwienie rodzicom dzielenie się w większym niż dotychczas stopniu uprawnieniami przysługującymi w związku z opieką nad małym dzieckiem. Wprowadzenie urlopu wychowawczego miało zagwarantować pracownikom możliwość skorzystania z urlopu udzielanego w celu sprawowania osobistej opieki nad małym dzieckiem w ciągu trzech lat, po wykorzystaniu urlopu rodzicielskiego, do piątego roku życia dziecka.

Wydatki budżetu państwa związane z urlopem wychowawczym obejmują m.in. dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego dla osoby przebywającej na urlopie

¹³⁷ Rozporządzenie RM z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (Dz. U. Nr 19 poz. 97) Do Kodeksu pracy (art. 186) pojęcie urlopu wychowawczego zostało wprowadzone od dnia 2 czerwca 1996 r., wcześniej kodeks posługiwał się pojęciem urlopu bezpłatnego w celu sprawowania opieki nad małym dzieckiem.

¹³⁸ Zwiększenie liczby części, na które może być podzielony urlop wychowawczy (z 4 na 5) wprowadzono od dnia 1 października 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1028).

¹³⁹ Funkcjonuje od 17 czerwca 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 675).

¹⁴⁰ Jest to możliwe dzięki możliwości skorzystania z urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz z urlopu rodzicielskiego – łączny wymiar tych urlopów może wynieść 52 tygodnie, w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, natomiast w przypadku porodów mnogich wymiar – od 65 do 71 tygodni, w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie.

wychowawczym a mającej prawo do zasiłku rodzinnego¹⁴¹ oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne, emerytalne i rentowe. W roku 2012 kwota składek wyniosła – 1.017,7 mln zł (o 15,5% więcej niż w 2011 r.), w 2013 r. – 1.057,5 mln zł (3,9% więcej niż w 2012 r.). Wydatki na zasiłki macierzyńskie z tytułu urlopu rodzicielskiego w 2013 r. wyniosły 215,8 mln zł, a w I półroczu 2014 r. – 1.054,1 mln zł¹⁴². W 2013 r. z zasiłku macierzyńskiego skorzystało 513,2 tys. osób, w tym 28,5 tys. ojców. Z danych ZUS wynika, że w 2014 r. nastąpił znaczny, bo aż ponadczterokrotny – do 129,4 tys. – wzrost liczby ojców przebywających na urlopie ojcowskim¹⁴³.

Z danych GUS wynika, że w 2014 r. przyszło na świat 376 tys. dzieci, tj. o prawie 6 tys. więcej niż w roku poprzednim, co było interpretowane jako efekt wprowadzenia nowego instrumentu wspierającego rodziny – rocznego, płatnego urlopu rodzicielskiego. Aktualne dane wskazują jednak na ponowny spadek liczby narodzin – w pierwszym kwartale 2015 r. urodziło się prawie 1 tys. mniej dzieci, niż w analogicznym okresie roku 2014¹⁴⁴.

Wielka Brytania: Urlopy związane z rodzicielstwem

Urlop macierzyński przysługuje pracownicy przez 52 tygodnie. W tym czasie kobiecie może przysługiwać świadczenie macierzyńskie wypłacane przez pracodawcę albo zasiłek macierzyński wypłacany przez państwo. Świadczenie od pracodawcy przysługuje kobiecie, która do 15 tygodnia przed terminem porodu była zatrudniona u tego pracodawcy zatrudniona bez przerwy przez co najmniej 26 tygodni, ze średnim wynagrodzeniem co najmniej 102 funty (ok. 113 Euro) tygodniowo. Zasiłek finansowany przez państwo przysługuje tym kobietom, które nie są uprawnione do otrzymywania świadczenia od pracodawcy, ale były zatrudnione przez co najmniej 26 tygodni w okresie 66 tygodni przed terminem porodu, w tym 13 tygodni ze średnim wynagrodzeniem co najmniej 30 funtów (około 35 Euro) tygodniowo. Zarówno świadczenie macierzyńskie, jak i zasiłek macierzyński, są wypłacane przez 39 tygodni.

Wysokość świadczenia macierzyńskiego w okresie pierwszych sześciu tygodni po porodzie wynosi 90% średnich zarobków, a przez kolejne 33 tygodnie – albo 90% średnich zarobków, albo stała kwota 135,45 funta (około 169 Euro). Na takich samych zasadach jest wypłacany zasiłek macierzyński (albo 90% średnich zarobków, albo stała kwota 135,45 funta). Kobiety, które z uwagi na brak zatrudnienia nie kwalifikują się do ww. świadczeń, mogą otrzymać pewien rodzaj zasiłku chorobowego wypłacany maksymalnie sześć tygodni przed urodzeniem dziecka i 14 dni po urodzeniu.

¹⁴¹ Środki wypłacane w ramach świadczeń rodzinnych. Kwota zasiłku w 2012 r. wyniosła 380,2 mln zł, a w 2013 r. – 316,8 mln zł, bez środków j.s.t.

¹⁴² Wg danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS, za 2013 r. dane dotyczą osób których wypłaty z tytułu urlopu rodzicielskiego realizowane były przez Oddziały ZUS w ramach wypłat własnych. Limit wydatków z tytułu urlopu rodzicielskiego na 2014 r. wynosi 2.906,4 mln zł, a wydatki za I półrocze wyniosły 1.054,1 mln zł.

¹⁴³ Niewiele jest jeszcze badań na temat wpływu urlopów ojcowskich na dzietność. Wyniki badań Duvander i Lappegård (2010) prowadzone w Szwecji i Norwegii wskazują, że fakt korzystania przez ojców z urlopów na rzecz sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem pozytywnie wpływa na prawdopodobieństwo urodzenia kolejnego dziecka. Z kolei z badań O'Brien (2009) przeprowadzonych w dwudziestu czterech państwach europejskich w latach 2003–2007 wynika, że wykorzystanie urlopów ojcowskich przez ojców istotnie wzrasta, jeśli urlop jest dłuższy niż dwa tygodnie i jest płatny na poziomie wyższym niż 50 procent dotychczasowych dochodów mężczyzny. Dłuższe niż dwutygodniowe urlopy ojcowskie płatne w wysokości nie mniejszej niż 50 procent istnieją, między innymi, w takich krajach jak: Norwegia, Islandia, Szwecja, Niemcy, Finlandia, Portugalia, Litwa, Hiszpania. Źródło: Anna Kurowska: Ocena zasadności założeń reformy urlopów i zasiłków związanych z opieką nad małym dzieckiem. Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje (nr 21, 2013). Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk i Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

¹⁴⁴ Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w pierwszym kwartale 2015 r. GUS, Warszawa, 23 kwietnia 2015 r.

Ojcom przysługuje płatny urlop dwutygodniowy na takich samych zasadach, jak w przypadku matek. Oboje rodzice mają również prawo do bezpłatnego urlopu do 13 tygodni, który można wykorzystać do piątych urodzin dziecka. Jakiegokolwiek dodatkowe urlopy muszą być wynegocjowane z pracodawcą. W 2011 r. wprowadzono dodatkowy urlop ojcowski, zapewniający ojcom prawo do 26 tygodni urlopu po powrocie matki do pracy. Urlop ten był płatny, jeżeli został wykorzystany przed końcem 39 tygodniowego płatnego urlopu macierzyńskiego, co pozwalało na dzielenie się rodziców możliwością skorzystania z płatnego urlopu. Dla rodziców dzieci urodzonych po 5 kwietnia 2015 wprowadzono płatny dzielony urlop rodzicielski w ramach 52 tygodniowego urlopu macierzyńskiego, do wykorzystania w pierwszym roku życia dziecka, w ramach którego oboje rodzice mogą dzielić się opieką nad dzieckiem.

Źródło: http://europa.eu/epic/countries/index_en.htm ; <https://www.gov.uk/shared-parental-leave-and-pay/booking-blocks-of-leave>

Opinie ekspertów

Zdaniem niektórych ekspertów (np. Michał Kot – ekspert Fundacji Republikańskiej) to właśnie wydłużony urlop przyczynił się do wzrostu liczby rodzących się dzieci, gdyż podstawową barierą zniechęcającą ludzi do posiadania potomstwa jest brak poczucia bezpieczeństwa i przewidywalności¹⁴⁵.

Zdaniem prof. Krystyny Iglickiej, demografa, rektora Uczelni Łazarskiego, sam jednorazowy zasiłek, roczny urlop rodzicielski, czy karta dużej rodziny nie doprowadzą do odwrócenia złego trendu w demografii. Należy mieć na uwadze, same instrumenty polityki prorodzinnej, choć w pierwszym roku po wdrożeniu zwykle doprowadzają do większej liczby rodzących się dzieci i zawieranych małżeństw, zwykle dają skutek krótkotrwały.

W badaniu sondażowym co trzecia osoba (33%) jest zdania, że spośród wymienionych w ankiecie rozwiązań w zakresie wsparcia rodziny, przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu zarówno pierwszego (33%), jak i kolejnego (32%) dziecka, przede wszystkim bierze się pod uwagę płatny urlop macierzyński. Instrument ten jest szczególnie dobrze oceniany przez matki pracujące na umowę o pracę, gdyż pozwala przez rok opiekować się dzieckiem z gwarancją zatrudnienia i przychodu. **Z płatnego urlopu macierzyńskiego nie mogą natomiast korzystać matki pracujące na umowę o dzieło, a z pewnymi ograniczeniami korzystają z niego matki pracujące na umowę zlecenie. Ponadto, część matek nadal boi się zostawać rok na urlopie, ponieważ obawia się zwolnienia po powrocie i trudności przy wdrażaniu się w pracę.**

Opinie respondentów

Ja bardzo się cieszyłam jak macierzyński został wydłużony do roku, to już był duży dla mnie plus, z tego względu, że wiedziałam, że nie będę musiała półrocznego dziecka zostawiać. [Warszawa]

Urlop wychowawczy to dla mnie też jest przegrana – jestem na tym urlopie, bo nie mam co z tym dzieckiem zrobić. Jeżeli państwo nie jest w stanie zapewnić mi opieki dla mojego dziecka, to niech mi płacą za to, że nie pracuję, tylko za darmo siedzę z dzieckiem i jedyne co mam z tego to ubezpieczenie, bo pracodawca musi to uiszczać. [Warszawa]

Pracodawcy RP wskazali, że sytuacja w której tylko pracownik może podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu w okresie przerwy w zatrudnieniu w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem, uprzywilejowuje osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, zwracając uwagę, że w większości krajów UE, m.in. w Portugalii, Niemczech i Wielkiej Brytanii – państwo odprowadza składki emerytalne za rodzica opiekującego się dzieckiem niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia. Takie rozwiązanie ma na celu rekompensatę czasu dezaktywizacji zawodowej poświęconej na wychowanie potomstwa, a zaproponowana nowelizacja zmieni aktualną sytuację, w której okres sprawowania opieki nad dzieckiem wpływa negatywnie na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego (szczególnie w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą i wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia).

¹⁴⁵ Źródło: Rzeczpospolita (nr 24) z dnia 30 stycznia 2015 r.

Wielka Brytania: Podtrzymanie aktywności zawodowej w czasie urlopu macierzyńskiego lub rodzicielskiego

Rozwiązaniem pozwalającym rodzicom przebywającym na urlopie wychowawczym na podtrzymanie aktywności zawodowej są tzw. "dni kontaktu z pracą". Matka i ojciec korzystający z urlopu, w uzgodnieniu z pracodawcą, mogą przepracować każde do 10 dni, zachowując prawo do otrzymywania przysługującego mu zasiłku lub świadczenia. Może to obejmować np. udział w szkoleniu, konferencji, zebraniu lub wykonanie określonej pracy. Umożliwia to pozostanie na bieżąco ze zmianami jakie zachodzą w miejscu pracy i/lub przygotowanie do powrotu do pracy przed końcem urlopu. Przepisy nie nakładają na pracodawcę obowiązku wypłaty wynagrodzenia za te dni, ale jest to możliwe na zasadzie uzgodnień.

Źródło: <https://www.gov.uk/employee-rights-when-on-leave> ;

<http://www.maternityaction.org.uk/wp/advice-2/mums-dads-scenarios/pregnant/keeping-in-touch-days/>

Pracodawcy zrzeszeni w organizacji Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Związku Rzemiosła Polskiego¹⁴⁶, odnosząc się do propozycji wydłużenia urlopów związanych z rodzicielstwem wyrazili swoje obawy zwracając uwagę, że rozwiązania te niosą za sobą ryzyko dezaktualizacji kompetencji zawodowej kobiet, a w konsekwencji ich dezaktywizacji i wykluczenia z rynku pracy, wskazując, że zbyt długie okresy urlopów macierzyńskich wpływają niekorzystnie na poziom zatrudnienia kobiet i wysokość ich przyszłych zarobków. Argumentując swoje stanowisko Pracodawcy RP przywołali wyniki badań¹⁴⁷, w których podano, że optymalna długość urlopu macierzyńskiego to 5–6 miesięcy. W opinii tej organizacji najbardziej racjonalne są rozwiązania zmierzające do umożliwienia kobietom realnego łącznie życia zawodowego z obowiązkami macierzyńskimi, poprzez np. telepracę, pracę w niepełnym wymiarze, elastyczny czas pracy czy rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi. Pracodawcy RP pozytywnie odnieśli się również do możliwości wnioskowania przez pracownicę o dodatkowy urlop macierzyński i rodzicielski w ich pełnym wymiarze, jeszcze przed przewidywaną datą porodu, jak również do zrównania prawa do korzystania z urlopu dodatkowego przez matki i ojców.

Jeden na pięciu Polaków wskazuje na urlop wychowawczy, jako rozwiązanie brane głównie pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o pierwszym (21%) i kolejnym dziecku (22%)¹⁴⁸. Podkreślano jednak, że urlop wychowawczy nie jest płatny, co zniechęca część kobiet do skorzystania z tego przywileju. Dodatkowe bariery stanowią także obawy przed zwolnieniem z pracy i przed trudnościami we wdrożeniu się w zawodowe obowiązki. Z urlopu wychowawczego skorzystać mogą ponadto tylko kobiety zatrudnione na umowie o pracę. Nie jest to zatem instrument polityki rodzinnej brany pod uwagę przy innych formach zatrudnienia.

Państwowa Inspekcja Pracy oceniając przestrzeganie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem¹⁴⁹, stwierdziła, że liczba ujawnionych nieprawidłowości w tym zakresie utrzymuje się od kilku lat na niskim poziomie. Powtarzające się uchybienia dotyczyły głównie braku wykazu prac wzbronionych kobietom lub błędów w tym wykazie, niewypłacania bądź zaniżania świadczeń związanych z macierzyństwem, naruszania norm czasu pracy kobiet ciężarnych

¹⁴⁶ Stanowiska wyrażane w 2012 r. w związku z propozycjami zmian w ustawie Kodeks pracy, ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz w ustawie o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁴⁷ Raport FOR *Matka-Polka pracująca, jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?*, Warszawa 2010.

¹⁴⁸ O urlopie wychowawczym zarówno w przypadku podejmowania decyzji o pierwszym jak i kolejnym dziecku wspominają częściej kobiety (24%) niż mężczyźni (16%). W przypadku decyzji o pierwszym dziecku o korzystnym znaczeniu urlopu wychowawczego mówią częściej czterdziestolatkowie (28%) oraz badani, w których otoczeniu obecny jest temat związany z posiadaniem dzieci (24%).

¹⁴⁹ Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 r. z czerwca 2014 r. Po przeprowadzeniu 581 kontroli przestrzegania przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę z osobami powracającymi z urlopów macierzyńskich.

czy ochrony trwałości stosunku pracy. Na wniosek sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w 2013 r. PIP przeprowadziła 581 kontroli przestrzegania przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę z osobami powracającymi z urlopów macierzyńskich. Ustalono, że w roku 2012 z urlopu macierzyńskiego (zarówno podstawowego, jak i dodatkowego) powróciło 962 pracowników, w tym 875 kobiet, natomiast w roku 2013 – 824 pracowników, w tym 785 kobiet. Spośród tej liczby pracowników, w 2012 r. w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu urlopu wypowiedziano lub rozwiązano stosunek pracy z 61 pracownikami (50 kobiet), natomiast w 2013 r. z 38 pracownikami (34 kobiety). Do rozwiązania stosunku pracy z pracownikami po urlopie macierzyńskim dochodziło najczęściej na mocy porozumienia stron (często na wniosek pracownicy), z upływem czasu, na który umowa była zawarta oraz z zachowaniem okresu wypowiedzenia – przez pracodawcę:

W ramach systemu ubezpieczeń rolników wypłacane są przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zasiłki macierzyńskie¹⁵⁰. Oprócz tego świadczenia wspierającego rodziny rolników KRUS realizuje wypłaty renty rodzinnej¹⁵¹ wraz z dodatkiem dla sieroty zupełnej¹⁵². Środki na wypłatę zasiłków macierzyńskich finansowane są z Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, powołanego na mocy art. 76 ust. 1 ww. ustawy, finansowanego ze składek rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. W latach 2012–2014 (do 30 czerwca) wydatki poniesione na wypłatę zasiłków macierzyńskich wyniosły odpowiednio: 110.237 tys. zł, 97.755 tys. zł, 45.093 tys. zł. Minister RiRW zgłosił propozycję¹⁵³ wprowadzenia zmian w zakresie wysokości i prawa do zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników. Propozycja MRiRW zakładała podwyższenie zasiłku macierzyńskiego z dotychczasowej wysokości wynoszącej czterokrotność emerytury podstawowej do pięciokrotności emerytury podstawowej, a w przypadku urodzenia lub wzięcia na wychowanie trzeciego i każdego kolejnego dziecka zasiłek ten wynosiłby sześciokrotność emerytury podstawowej¹⁵⁴.

3.2.4.3. Wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej rodzin

Minister Infrastruktury i Rozwoju (poprzednio Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), realizując zadania w zakresie wspierania mieszkalnictwa, podejmował inicjatywy wspomagające rozwój budownictwa mieszkaniowego, poprzez kontynuację już wprowadzonych instrumentów, ich modyfikację i wprowadzanie nowych programów jak *Rodzina na swoim* (RnS) i *Mieszkanie dla Młodych* (MdM). Instrument finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych został wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁵⁵.

Wprowadzone przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju rozwiązania w formie programów *Rodzina na swoim*, *Mieszkanie dla Młodych* czy wsparcie dla gmin w realizacji lokali socjalnych, w niewystarczającym stopniu wpływały na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin. Na zmniejszenie deficytu mieszkaniowego w Polsce wynoszącego w latach 2012–2014 (I półrocze), według szacunków Ministra, ponad 500 tys. mieszkań, wpływa przede wszystkim liczba nowych mieszkań

¹⁵⁰ Na podstawie art. 15 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, dalej: u.s.r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.).

¹⁵¹ Stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy u.s.r. do renty rodzinnej przysługuje dodatek pielęgnacyjny (przewidziany w art. 27 ust. 1 ustawy u.s.r.) oraz dodatek dla sieroty zupełnej (art. 18 pkt 3 i art. 31 ust. 1 ustawy u.s.r.). Rolnicza renta rodzinna jest uregulowana w art. 29 ustawy u.s.r.

¹⁵² Jeżeli do renty rodzinnej uprawnione są sieroty zupełne, część renty rodzinnej, przysługującą każdej z tych sierot, zwiększa się o taki dodatek. (art. 31 ust. 1 ustawy u.s.r.).

¹⁵³ Do czasu zakończenia kontroli propozycja nie została rozpatrzona.

¹⁵⁴ Art. 15 ustawy u.s.r.

oddanych corocznie do użytkowania. Efekty wprowadzonych instrumentów tj. *Rodzina na swoim* i *Mieszkanie dla Młodych* przyczyniły się do obniżenia deficytu mieszkaniowego jedynie o około 43,2 tys. mieszkań.

W *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* stwierdzono, że jednym z podstawowych problemów polskiego mieszkalnictwa jest deficyt mieszkaniowy, który powoduje, że powszechne jest zjawisko współzamieszkiwania więcej niż jednego gospodarstwa domowego w tym samym mieszkaniu. Wpływa to na opóźnianie wieku usamodzielniania się młodych ludzi oraz podejmowanie decyzji założenia rodziny i posiadania potomstwa. Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej określono jako jeden z kierunków interwencji służący realizacji celów *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*. W *Strategii* założono wzrost wskaźnika liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców z 350,4 w 2011 r. do 388 w 2020 r.¹⁵⁶

Dotychczas nie powstał rządowy program wspierania budownictwa mieszkaniowego. Minister realizował swoje zadania w zakresie polityki mieszkaniowej na podstawie celów i kierunków działań określonych m.in. w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, jak również *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* uznając, że w związku z przyjętym przez Radę Ministrów założeniem, że *Strategia Rozwoju Kraju* będzie realizowana przez strategię nie ograniczającą się do pojedynczych sektorów i dziedzin życia społeczno-gospodarczego, Minister nie podejmował działań zmierzających do przyjęcia odrębnej strategii dotyczącej mieszkalnictwa¹⁵⁷. Na problem braku takiego programu NIK zwracała uwagę już w 2011 r.¹⁵⁸ wnioskując o rozważenie możliwości opracowania długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. źródła finansowania zadań, terminy ich realizacji oraz wskazania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację tych zadań.

Na potrzebę określenia szczegółowej polityki w obszarze mieszkalnictwa wskazała również Rządowa Rada Ludnościowa¹⁵⁹. Ponadto badanie sondażowe¹⁶⁰ dotyczące polityki rodzinnej państwa wykazało, że spośród projektowanych obecnie rozwiązań, które mogą korzystnie wpłynąć na decyzję Polaków o posiadaniu dzieci, poprawa sytuacji mieszkaniowej jest wskazywana najczęściej. Na deficyt aktywności państwa w zakresie polityki mieszkaniowej, w szczególności dedykowanej osobom najuboższym zwracały również uwagę związki zawodowe¹⁶¹. Ponadto *Wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej młodych rodzin przez wprowadzenie kompleksowej polityki mieszkaniowej dla osób o różnej zamożności* jest jednym z głównych elementów Programu Polityki Rodzinnej Prezydenta RP.

¹⁵⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 251, poz. 1844 ze zm.

¹⁵⁶ Cel szczegółowy 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, wskaźnik nr 29.

¹⁵⁷ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju*, natomiast zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 *programy rozwoju - dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju*.

¹⁵⁸ Kontrola P/11/108 *Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*.

¹⁵⁹ Założenia polityki ludnościowej Polski 2013 (projekt).

¹⁶⁰ Badanie opinii publicznej przeprowadzone w listopadzie 2014 r. przez TNS Polska na zlecenie NIK (więcej – patrz pkt 4.1.).

¹⁶¹ Krajowy Program Reform Europa 2020. Aktualizacja 2014/2015. Program przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2014 r.

Należy podkreślić, że **stabilna sytuacja mieszkaniowa oraz zawodowa stanowią punkt wyjścia do powiększania rodziny**, co potwierdziły również badania ankietowe przeprowadzone na potrzeby niniejszej kontroli. Respondenci byli zgodni, że sytuacja mieszkaniowa zauważalnie wpływa na decyzję o posiadaniu dziecka. Własne mieszkanie jest elementem życiowej stabilizacji, poczucia bezpieczeństwa, a także dumy i satysfakcji. Postrzegane jest także w kategorii inwestycji na przyszłość (mieszkanie można spieniężyć lub przekazać dzieciom). Warto jednak zwrócić uwagę na pewne różnice w ocenie tego obszaru przez respondentów w zależności od wielkości miasta. Własne mieszkanie jest zauważalnie większym motywatorem w większych miastach niż na wsiach i małych miastach. Mieszkańcy z mniejszych lokalizacji wykazywali większe przyzwyczajenie do życia w tradycyjnym wielopokoleniowym gospodarstwie.

Opinie respondentów

Osobiście nie chciałbym mieć żony, dziecka i jeszcze żyć z mamą, babcią i jeszcze z kimś tam innym. Jeżeli mam własne mieszkanie, to bardziej jest to in plus, żeby o to dziecko się starać. [Warszawa]

Prywatność. Żeby nikt nie wchodził mi w to, jak ja żyję ze swoją rodziną. Mieszkać z rodziną to trzeba naprawdę wielkiej cierpliwości i wyobraźni i przede wszystkim trzeba być złym, świętym człowiekiem. [Warszawa]

Spośród funkcjonujących rozwiązań pomoc państwa w nabyciu mieszkania została wskazana jako istotne wsparcie przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu pierwszego dziecka przez 16% ankietowanych, natomiast przy kolejnym – przez 15%.

Dopłaty do kredytów mieszkaniowych dla młodych osób

Założeniem rządowego programu *Rodzina na swoim*¹⁶² realizowanego w latach 2007–2012 było m.in.: udzielanie finansowego wsparcia w formie dopłat do oprocentowania kredytów, rodzinom (małżeństwom lub osobom samotnie wychowującym dzieci) nieposiadającym własnego mieszkania, a tym samym pomoc w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez nabycie na rynku pierwotnym lub wtórnym własności, budowę mieszkania lub domu jednorodzinnego o przeciętnym standardzie powierzchniowym i cenowym¹⁶³. Transakcje realizowane na rynku wtórnym stanowiły większość inwestycji na które udzielane były, w ramach tego programu, kredyty objęte prawem do dopłat. Udział tych transakcji w latach 2012–2013 wyniósł ok. 44,7% ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych. W latach 2007–2012 udzielono 181.563 kredytów preferencyjnych, z czego 55,3% dotyczyła transakcji na rynku wtórnym¹⁶⁴. Kwota dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych w programie RnS wypłacona w latach 2010–2014 (I półrocze) wyniosła 2.336,4 mln zł.

Pomimo dużego zainteresowania ze strony beneficjentów programu RnS rynkiem wtórnym nieruchomości, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na etapie prowadzonych prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania skierowanym do prac w Sejmie RP¹⁶⁵, zaproponował wyłączenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym transakcji mieszkaniowych realizowanych na rynku wtórnym nieruchomości. Wynikało to z zagrożenia płynności finansowej budżetu państwa i konieczności ograniczenia deficytu finansów

¹⁶² Wprowadzony ustawą z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2012 r., poz. 90 ze zm.).

¹⁶³ Uzasadnienie projektu ustawy.

¹⁶⁴ Zgodnie z przyjętym w dniu 29 marca 2013 r. przez Radę Ministrów dokumentem pt. Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych Rodzina na Swoim.

¹⁶⁵ W dniu 17 lutego 2011 r. (druk sejmowy nr 3899).

publicznych. W efekcie prowadzonych prac legislacyjnych, odstąpiono od propozycji wyłączenia finansowania transakcji dokonywanych na rynku wtórnym, a także poszerzono katalog beneficjentów programu, jednocześnie decydując o stopniowym wyhamowaniu programu i wygaszeniu akcji składania wniosków o udzielenie kredytu do końca 2012 r.

Po zakończeniu programu RnS, od 1 stycznia 2014 r., wdrożony został nowy program – Mieszkanie dla Młodych – MdM¹⁶⁶, łączący cele polityki mieszkaniowej z celami polityki rodzinnej, ze szczególnym uwzględnieniem działań ułatwiających młodym ludziom podjęcie decyzji o założeniu lub rozwoju rodziny¹⁶⁷. W programie MdM ujęto elementy związane z polityką rodzinną, tj. zwiększenie wielkości dofinansowania wkładu własnego w przypadku rodzin posiadających co najmniej jedno dziecko, dodatkowe wsparcie w formie spłaty części zadłużenia kredytu w przypadku rodzin, którym urodzi się trzecie lub kolejne dziecko. Wyłączono jednak możliwość zakupu mieszkania na rynku wtórnym, co według Ministerstwa, spowodowane było potrzebą wydatkowania środków z budżetu państwa na przedsięwzięcia zwiększające efekty nowego budownictwa, a także wpływające na obniżenie deficytu mieszkań i generowanie nowych miejsc pracy. Nowelizacja programu – zapewniająca lepsze warunki dla rodzin wielodzietnych została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 3 marca 2015 r.¹⁶⁸

Estonia: zasiłek mieszkaniowy dla dużych rodzin

Celem zasiłku jest poprawa i unowocześnienie warunków życia rodzin z czwórką i więcej dzieci. Wsparcie może być przeznaczone na różne działania jak np. odnowienie, przebudowa, rozbudowa, modernizacja, zakup, zwrot części kredytu mieszkaniowego. Maksymalna wysokość zasiłku dla rodziny posiadającej od czterech do siedmiu dzieci to 6,5 tys. euro, a dla rodziny z ósemką i więcej dzieci – 13 tys. euro.

Źródło: http://europa.eu/epic/countries/index_en.htm

Dane Banku Gospodarstwa Krajowego wskazywały, że w ramach programu tylko niewielki odsetek beneficjentów wychowuje dwoje i więcej dzieci. Ustalenie to było jedną z przyczyn propozycji nowelizacji ustawy zwiększającej preferencje dla rodzin wielodzietnych. W celu zwiększenia podaży mieszkań, w nowelizacji ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, zaproponowano umożliwienie ubiegania się o wsparcie przez członków spółdzielni mieszkaniowych, które budują mieszkania w oparciu o umowę na budowę lokalu i wpłatę wkładu budowlanego. Ponadto, prowadzono działania mające na celu ujednolicenie sposobu określania przez poszczególnych wojewodów wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, będącego podstawą ustalania limitów cen

¹⁶⁶ Na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. poz. 1304, ze zm.).

¹⁶⁷ W programie MdM, pomoc państwa umożliwia nabycie własnego mieszkania przez małżeństwa, osoby samotnie wychowujące dzieci i osoby samotne, dla których będzie to pierwsze mieszkanie i nie przekroczą wieku 35 lat (w przypadku małżeństw liczy się wiek młodszego małżonka). Podstawowy wymiar dofinansowania wkładu własnego wynosi 10% kwoty bazowej ustalonej w oparciu o średnią wartość odtworzeniową mieszkania, a w przypadku, gdy nabywca w dniu złożenia wniosku wychowuje przynajmniej jedno dziecko wymiar wsparcia jest zwiększony do 15%. Dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu mogą uzyskać nabywcy z tytułu urodzenia lub przysposobienia trzeciego lub kolejnego dziecka w okresie 5 lat od dnia uzyskania własności mieszkania objętego wsparciem. Wymiar tego dofinansowania wynosi 5% kwoty bazowej.

¹⁶⁸ Nowe warunki programu odnoszą się głównie do rodzin wychowujących troje lub więcej dzieci. Dla nich zniesiony został warunek nieposiadania pierwszego mieszkania i limitu wieku. Z programu będą mogły skorzystać rodziny wielodzietne, które wprawdzie mają mieszkanie, ale chcą nabyć większy lokal i poprawić swoje warunki mieszkaniowe. Rodziny wielodzietne otrzymają także dodatkowe wsparcie w postaci zwiększenia kwoty dofinansowania wkładu własnego do kredytu hipotecznego. Jeśli w rodzinie będzie dwoje dzieci, mnożnik dofinansowania wzrośnie z 15 do 20 proc., w przypadku trójki i większej liczby wychowanków, mnożnik na podstawie którego wyliczana jest dopłata, zwiększy się z 15 do 30 proc. Jednocześnie dla rodzin wychowujących co najmniej troje dzieci wzrośnie dofinansowanie metrażu mieszkania z 50 do 65 m kw.

w programie MdM. W pierwszym półroczu 2014 r., finansowe wsparcie programu MdM, wyniosło 69.751,3 tys. zł. Z informacji Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że od stycznia do lipca 2014 r. z programu skorzystało 7.592 rodzin, głównie rodziny z jednym dzieckiem, które stanowiły 96,0% beneficjentów, natomiast pozostałe stanowiły rodziny z dwojgiem dzieci (3,6%) oraz z co najmniej trojgiem (0,4%). **Na koniec listopada 2014 r. zostało wykorzystanych jedynie 210 mln zł z planowanych 600 mln zł, co stanowi zaledwie 35% środków z budżetu przeznaczonych na MdM¹⁶⁹.**

W przeprowadzonym dla NIK badaniu opinii respondenci zwracali uwagę na to, że ze względu na wysokie koszty mieszkań, finansowa pomoc państwa w ich zakupie częściowo pomaga parom *przeżyć na swoje* i w ten sposób przyspiesza decyzję o posiadaniu dziecka. Z drugiej strony, program MdM nie pozwala w odczuciu respondentów traktować wszystkich rodzin w ten sam sposób. Zwracano uwagę na fakt, że obecnie programem obejmowane są jedynie wybrane mieszkania z rynku pierwotnego. W mniejszych miejscowościach, gdzie rynek mieszkań nowych nie istnieje lub jest bardzo ograniczony, rodziny nie mogą skorzystać z programu lub są zmuszone do kupienia droższego mieszkania na rynku pierwotnym. Wzmacnia to poczucie, że program bardziej wspiera deweloperów pozwalając utrzymać im wysokie ceny mieszkań (które dzięki pomocy państwa i tak w końcu się sprzedadzą), niż obywateli. Badani zwracali uwagę, że program byłby bardziej przystępny, gdyby kupujący mieli większą swobodę w wyborze mieszkania (rodzaj rynku, powierzchnia, cena itp.).

Mieszkania na wynajem

W badanym okresie Minister właściwy do spraw mieszkalnictwa nie wprowadził rozwiązań pozwalających na zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem w ramach budownictwa społecznego, co zdaniem NIK, mogło niekorzystnie wpłynąć na dostępność mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, a tym samym zmniejszenie deficytu mieszkaniowego.

Pomimo znowelizowania w 2009 r. ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁷⁰ i podejmowanych prób wznowienia realizacji budownictwa społecznego czynszowego, Minister w ciągu pięciu lat nie doprowadził do skutecznego opracowania rządowego programu reaktywacji tej form wsparcia budownictwa. W związku z powyższym na rynku mieszkaniowym powstała luka, w segmencie społecznego budownictwa czynszowego (lokale mieszkalne na wynajem o umiarkowanym czynszu). Planowane wdrożenie nowych zasad budownictwa społecznego na wynajem, w miejsce zlikwidowanego w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego¹⁷¹ (KFM), w okresie objętym kontrolą nie zostało zakończone.

Podjęta w 2010 r. próba wdrożenia przez Ministra nowych zasad nie była skuteczna. Minister dopiero w dniu 18 września 2014 r., skierował kolejny wniosek dotyczący polityki mieszkaniowej gmin, oferując preferencyjne finansowanie przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego

¹⁶⁹ Źródło: BGK <http://mieszkaniedlamlodych.com/>

¹⁷⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 255.

¹⁷¹ Ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545). W uzasadnieniu ustawy wskazano, że w celu zapewnienia bardziej efektywnego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiającego BGK realizację programu rządowego ze środków własnych banku, zlikwidowano KFM i przekazano aktywa netto tego Funduszu na fundusz statutowy BGK.

skierowanego do inwestorów działających w oparciu o zawartą z gminą umowę¹⁷². Adresatami budowanych mieszkań będą osoby o umiarkowanych dochodach, w szczególności rodziny z dziećmi. Ponadto, na lata 2016–2020 przewidziano podjęcie działań w zakresie stworzenia realnego rynku mieszkań na wynajem oraz znalezienie nowego modelu budowy i wykorzystania mieszkań społecznych (w tym mieszkań należących do samorządów gminnych), tak aby służyły one przede wszystkim obywatelom, którzy czasowo nie są w stanie zapewnić sobie mieszkania.

Niezależnie od działań Ministra, BGK (w ramach własnej inicjatywy) w porozumieniu z Ministrem Finansów utworzył Fundusz Mieszkań na Wynajem, który działa na zasadach komercyjnych. W założeniach przyjęto, że działalność Funduszu przyczyni się do zwiększenia mobilności Polaków. Osiągnięcie celów Funduszu będzie możliwe poprzez inwestowanie w rynek mieszkaniowy, w tych miastach, w których jest on najbardziej rozwinięty (w aglomeracjach: warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej, wrocławskiej, łódzkiej, poznańskiej i śląskiej). Aktualnie Fundusz oferuje możliwość wynajmu mieszkań w jednej lokalizacji w Poznaniu, do którego pierwsi najemcy będą mogli się wprowadzić po 1 marca 2015 r.¹⁷³

Zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych rodzinom najbiedniejszym

Celem działań wynikających z ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych było zwiększenie tempa przyrostu liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb najuboższych¹⁷⁴. W przypadku programu finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych zakres adresatów instrumentu wsparcia, jak również kryteria i zasady udzielania finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, zdefiniowano w oparciu o analizę realizacji pilotażowego programu wsparcia budownictwa socjalnego. Środki budżetu państwa na zasilenie Funduszu Dopłat, z którego BGK finansuje powyższe zadanie, planowane były na podstawie wyników poprzednich edycji składania wniosków o finansowe wsparcie z budżetu państwa, jak również wyniki ankiet przeprowadzonych przez BGK wśród potencjalnych beneficjentów programu. W latach 2010–2014 (I półrocze), finansowe wsparcie udzielone na wspieranie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (program budownictwa socjalnego), wyniosło 347.521,5 tys. zł. Dla działań finansowanych z Funduszu Dopłat w 2013 r. przyjęto następujące mierniki: *Liczba lokali i miejsc noclegowych tworzonych w ramach rządowego programu budownictwa dla najuboższych (w szt.)* – osiągnięta wartość - 1.855 szt. przy zakładanej wielkości 2.000 szt., tj. 93%; *Liczba inwestycji podejmowanych w celu zwiększenia liczby lokali mieszkalnych i miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych w ramach rządowego programu wsparcia budownictwa dla najuboższych (w szt.)* osiągnięto 125 szt., przy zakładanej wielkości 115 szt., tj. 109%; *Stopień wykorzystania kwoty przeznaczonej na realizację wsparcia budownictwa dla najuboższych w roku budżetowym, zgodnie z przedsięwzięciami zakwalifikowanymi do wsparcia* – osiągnięta 89%.

W *Informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Dopłat za 2013 r.* BGK wynika że, złożonych zostało ogółem 137 wniosków, z czego 125 spełniało warunki formalne. Wnioski te uzyskały wsparcie finansowe w wysokości 80.175 tys. zł. Na realizację programu w 2013 r. zaplanowano środki

¹⁷² Projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw został przekazany do Komitetu Stałego Rady Ministrów.

¹⁷³ Informacja o aktualnym stanie zaawansowania projektu BGK na podstawie portalu www.jakusiebie.pl

¹⁷⁴ Uzasadnienie projektu ustawy.

z budżetu państwa w wysokości 90 mln zł oraz dodatkowo uzyskano kwotę w wysokości 6.172 tys. zł z tytułu zwolnionych środków w I półroczu 2013 r. Dane za I półrocze 2014 r. przedstawiały się następująco: złożonych zostało ogółem 90 wniosków, z czego 79 spełniało warunki formalne, wnioski te uzyskały wsparcie finansowe w wysokości 52,414 tys. zł. Na realizację programu w 2014 r. zaplanowano środki w wysokości 80 mln zł oraz uzyskano dodatkowo kwotę w wysokości 27.211 tys. zł z tytułu nadwyżek środków z 2013 r. **Niepełne wykorzystane przez gminy środków z budżetu państwa przeznaczonych na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego, w głównej mierze uwarunkowane było podejmowanymi przez beneficjentów decyzjami o rezygnacji lub przesunięciu realizacji planowanych inwestycji. Barrierami w ubieganiu się o finansowe wsparcie były również: niewystarczająca ilość własnych środków finansowych, niski udział wsparcia finansowego w całkowitym koszcie przedsięwzięcia oraz niepewność, co do uzyskania wsparcia.**

3.2.4.4. Wsparcie finansowe dla rodzin

Świadczenia rodzinne

Świadczenia rodzinne¹⁷⁵, obejmują 13 instrumentów, w tym zasiłek rodzinny, siedem dodatków do zasiłku rodzinnego (z tytułu urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w czasie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, rozpoczęcia roku szkolnego, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania.), trzy rodzaje świadczeń opiekuńczych (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy) oraz dwa rodzaje zapomóg z tytułu urodzenia dziecka. Warunkiem wypłaty świadczeń jest nieprzekroczenie ustalonych progów dochodowych. Corocznie na realizację świadczeń rodzinnych przeznaczane jest około 8 mld zł.

Wprowadzony od 2004 r. system świadczeń rodzinnych miał być narzędziem wspierającym rodzinę w realizacji jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej. Celem wprowadzenia ustawy było m.in. zbudowanie nowego systemu świadczeń rodzinnych, odrębnego od pomocy społecznej¹⁷⁶. Jednak wsparcie z nich wynikające zostało skierowane do osób spełniających określone kryterium dochodowe, ustalone na bardzo niskim poziomie, w dodatku w niewielkim stopniu rewaloryzowane. W 2004 r. wysokość kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskiwania świadczeń rodzinnych na osobę w rodzinie wynosiła 504 zł. Taka kwota dochodu była wprawdzie wyższa niż minimum egzystencji, które w tym czasie np. dla rodziny trzyosobowej z jednym dzieckiem wynosiło prawie 418 zł na osobę, ale niższa niż minimum socjalne które wynosiło 626 zł na osobę. Kryterium to zostało podniesione dopiero w 2012 r. do 539 zł. W tym czasie minimum egzystencji wynosiło dla takiej samej rodziny 421,14 zł na osobę, natomiast minimum socjalne już 885 zł na osobę. W 2014 r. wysokość dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę uprawniająca do uzyskania świadczeń została ponownie podniesiona do kwoty 574 zł¹⁷⁷. Łącznie kwoty kryteriów dochodowych wzrosły od 2004 r., tj. czasu wprowadzenia świadczeń rodzinnych o 12,2%, natomiast w analogicznym okresie minimalne wynagrodzenie ustalane na zasadach określonych w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu¹⁷⁸ wzrosło ponad dwukrotnie z 824 zł w 2004 r. do 1680 zł w 2014 r., tj. o 103,9%.

¹⁷⁵ Realizowane na podstawie art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114).

¹⁷⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych.

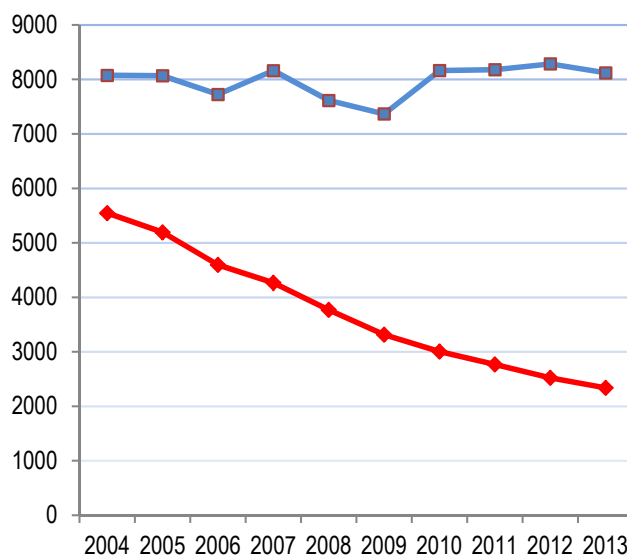
¹⁷⁷ W przypadku rodziny z dzieckiem o orzeczonej niepełnosprawności – 664 zł. Par 1 ust 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 959).

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r. nr 200, poz. 1679 ze zm.).

W opinii NIK ustalenie wysokości kryterium dochodowego na tak niskim poziomie powoduje, że wbrew założeniu przyjętemu przy wprowadzaniu tych rozwiązań, system świadczeń rodzinnych stanowi w istocie element systemu pomocy społecznej.

Wykres nr 12

Liczba i kwota przyznawanych świadczeń rodzinnych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podst. danych MPiPS.

Konsekwencją była malejąca liczba dzieci na które wypłacane były świadczenia rodzinne (patrz wykres 12). Jednocześnie wysokość świadczeń była w tym czasie podwyższana w taki sposób, że łączna kwota wydatków na świadczenia rodzinne oscylowała w całym okresie około 8 mld zł. W tym czasie liczba dzieci do 18 r.ż. zmniejszyła się o 18% (z 9.314 tys. w roku 2004 do 7.868 tys. w 2013).

Zdaniem NIK, powyższe dane wskazują na kasowe podejście do kształtowania świadczeń rodzinnych – utrzymywanie na stałym poziomie kwoty wydatków na świadczenia rodzinne jest możliwe poprzez sterowanie kwotą dochodu uprawniającą do korzystania z tych świadczeń, w celu zmniejszania liczby osób uprawnionych.

Irlandia – motywacyjny system wypłacania świadczeń dla najbiedniejszych

Z uwagi na powiązanie pomiędzy bezrobociem i ubóstwem dzieci w Irlandii kładzie się nacisk na aktywizację zawodową rodziców. Poza systemem uniwersalnych świadczeń rodzinnych, którym objęte są wszystkie dzieci, dla rodzin o niskich dochodach wprowadzono dodatkowe świadczenie (Family Income Supplement). Otrzymywanie tego świadczenia jest uwarunkowane przepracowaniem łącznie przez członków rodziny przynajmniej 19 godzin na tydzień oraz uzyskiwaniem wynagrodzenia poniżej określonego poziomu, który zależy od wielkości rodziny. Ma to na celu przeciwdziałanie długoterminowemu uzależnieniu najbiedniejszych rodzin od świadczeń publicznych.

Wyniki sondażu wskazują, że co piąty Polak mówi o świadczeniach rodzinnych, jako rozwiązaniach sprzyjających podjęciu decyzji o pierwszym (22%) i o kolejnym dziecku (21%)¹⁷⁹. Respondenci zwracali uwagę na to, że świadczenia są narzędziem wsparcia przede wszystkim dla rodzin ubogich,

¹⁷⁹ O świadczeniach rodzinnych, zarówno w przypadku decyzji o pierwszym, jak i kolejnym dziecku częściej mówią mieszkańcy największych miast, powyżej 500 tys. (odpowiednio 35% i 28%).

które zazwyczaj były w trudnej sytuacji jeszcze przed urodzeniem się dziecka. Nie jest to jednak pomoc dla osób o średnich dochodach i relatywnie stabilnej sytuacji życiowej, tym samym nie wpływa istotnie na podjęcie decyzji o posiadaniu dziecka. Jeden z respondentów wskazał, że jest to pomoc skierowana wyłącznie osób ubogich, wielodzietnych, dodając: *Fajnie, że jest taka pomoc, ale to jest tylko kropla w morzu. Nie ma dla rodzin 2+1, których jest więcej niż wielodzietnych.*

Opinie respondentów

Nie ze względu na jakieś sytuacje finansowe albo te kryteria dla osób, które naprawdę dobrze zarabiają, to nie, ale dla średnich wynagrodzeń tak, bo becikowe teraz jest bardzo ograniczone przychodem i fajnie było, kiedy było dla wszystkich i dlatego mamy się tak dzielić. [Warszawa]

Z badania wynika, że jeden z nowszych instrumentów – jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka wypłacana na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, tzw. becikowe to mało istotny instrument polityki rodzinnej¹⁸⁰. W badaniu becikowe poddane zostało dużej krytyce. Kwota otrzymywana po urodzeniu dziecka jest w odczuciu badanych zbyt niska, ledwo wystarcza na najbardziej podstawową wyprawkę dla niemowlęcia. Dodatkowo wprowadzone zostały ograniczenia dochodowe, więc becikowe nie jest przyznawane wszystkim. Stąd narzędzie to postrzegane jest jako kolejny element polityki rodzinnej, który wspiera głównie rodziny będące w gorszej sytuacji życiowej i raczej jako miły dodatek po porodzie, niż działanie mające realny wpływ na podjęcie decyzji o posiadaniu dziecka.

Wielka Brytania: Świadczenia rodzinne

Na każde dziecko przysługuje świadczenie w wysokości około 25 euro tygodniowo na najstarsze dziecko (do 16 r.ż. lub 20 w przypadku kontynuowania nauki) oraz około 16,5 euro tygodniowo na każde następne dziecko. Po urodzeniu dziecka rodzinom o niskich dochodach, uprawnionym do pewnego rodzaju świadczeń socjalnych, wypłacany jest jednorazowy zasiłek w wysokości około 650 euro na zakup najpotrzebniejszych rzeczy. Ponadto rodziny pracownicze o niskich dochodach mogą otrzymywać dwa rodzaje świadczeń – dodatek dla rodziny pracowniczej (Working Tax Credit – pod warunkiem posiadania pracy w wymiarze co najmniej 16 godzin tygodniowo) oraz dodatek na dziecko (Child Tax Credit), przysługujący niezależnie od tego, czy w rodzinie są osoby pracujące. Przyznanie świadczenia jest uwarunkowane uzyskaniem dochodu rocznego w wysokości nieprzekraczającej kwot ustalonych w zależności od liczebności i składu rodziny (w 2015 r. jest to od prawie 18 tys. euro dla osoby samotnej do 44 tys. euro dla małżeństwa z dwójką dzieci). Poziom świadczeń jest uzależniony od sytuacji rodziny.

Źródło: http://europa.eu/epic/countries/index_en.htm ; <https://www.gov.uk/government/publications/tax-and-tax-credit-rates-and-thresholds-for-2015-16/tax-and-tax-credit-rates-and-thresholds-for-2015-16>

Należy zauważyć także nieprawidłowości na etapie przygotowania i wprowadzania zmian dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, tj. ustalonego prawa do świadczenia wypłacanego ze środków budżetu państwa dla opiekuna niepełnosprawnej osoby. Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r.¹⁸¹ wprowadziła z dniem 1 stycznia 2013 r. zmiany w zakresie świadczeń dla opiekunów niepełnosprawnych, które spowodowały pozbawienie od 1 lipca 2013 r. wielu opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych prawa do otrzymywania wsparcia finansowego ze środków z budżetu państwa. Zmiany te doprowadziły do protestów, zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego ww. nowelizacji. W rezultacie,

¹⁸⁰ Bierze go pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o pierwszym dziecku co piąty Polak (19%) oraz 17% społeczeństwa przy kolejnym dziecku. Dwudziestolatki (26%), respondenci, których dochód netto wynosi 2501 i więcej złotych (27%) zwracają częściej uwagę na becikowe, jako zachętę do podjęcia decyzji o pierwszym dziecku.

¹⁸¹ Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1548 ze zm.).

TK wyrokiem z dnia 5 grudnia 2013 r.¹⁸² uznał zaskarżone zmiany przepisów za niekonstytucyjne, tj. niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, w przedmiocie naruszenia praw nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowiącego przez nie prawa w stosunku do dotychczasowych świadczeniobiorców. Realizację wyroku TK stanowiła ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r.¹⁸³ o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Ponadto, na skutek protestów opiekunów niepełnosprawnych dzieci, w wyniku realizacji poselskiego projektu zmiany ustawy, podwyższone zostały kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁸⁴ ustalono miesięczne świadczenia pielęgnacyjne: w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2014 r. w kwocie 800 zł (poprzednie 620 zł), od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. w kwocie 1.200 zł, natomiast zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych od 1 stycznia 2016 r. kwota tego świadczenia wyniesie 1.300 zł.

GUS: Poziom życia rodzin wielodzietnych

Potwierdzeniem niskiej skuteczności świadczeń rodzinnych jest wysokie zagrożenie ubóstwem w rodzinach wielodzietnych.

W Polsce 16% gospodarstw rodzinnych zagrożonych jest ubóstwem, natomiast wśród rodzin wielodzietnych problem ten dotyczy aż 34%. Dzieci w rodzinach wielodzietnych spożywają mniej podstawowych artykułów żywnościowych. Ich rodziców nie stać, by zapewnić im przynajmniej w co drugi dzień posiłek z mięsa, drobiu, ryby lub odpowiednika wegetariańskiego oraz przynajmniej kilka razy w tygodniu kupić im świeże owoce lub warzywa. Dzieci z dużych rodzin znacznie częściej zmuszone są rezygnować z zajęć nadobowiązkowych (29%) – a na dodatkowe – płatne zajęcia nie stać co najmniej 34% z nich. 14% rodzin wielodzietnych nie stać również na dodatkowe wizyty u lekarza czy stomatologa, niemal 7% nie może wykupić leków. Rodziny wielodzietne mają również zdecydowanie mniejsze możliwości wysłania swoich dzieci na tygodniowy wypoczynek poza miejsce zamieszkania (ponad 62%).

Dochód rodzin wielodzietnych to średnio 3813 zł – na osobę w rodzinie przypada więc 697 zł – za dużo aby otrzymywać świadczenia rodzinne.

Źródło: GUS, Warunki życia rodzin w Polsce, styczeń 2014 r.

Wydatki ogółem w ramach świadczeń rodzinnych wraz z kosztami obsługi w 2012 r. wyniosły 7.965,1 mln zł (o 0,7% mniej niż w roku 2011), w 2013 r. – 7.661,9 mln zł (o 3,8 % % mniej niż w roku 2012). Wydatki planowano zgodnie z limitami określonymi przez Ministra Finansów. W roku 2013 koszty obsługi wypłaty świadczeń rodzinnych, które nie są wydzielone i dotyczą całego rozdziału klasyfikacji budżetowej¹⁸⁵, wyniosły 323,4 tys. zł, w tym 226,5 tys. zł z dotacji budżetu państwa (tj. 69,0%). W roku 2012 odpowiednio 283,7 tys. zł, w tym 230,6 tys. zł z budżetu państwa (81,3%). Tym samym znaczna część kosztów obsługi (ok. 20% w 2012 i 30% w 2013 r.) finansowana była ze środków własnych gmin. W 2013 r. wystąpił znaczny wzrost wydatków na obsługę świadczeń rodzinnych – o 14,98%, przy wzroście o 3,4% w 2012 r. W kosztach obsługi aż 80% stanowią wydatki na wynagrodzenia. W 2010 r., w związku z postulatami Związku Miast Polskich, Zespołu ds. Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej oraz Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Minister PiPS zwrócił się do Ministra Finansów o podwyższenie z 3 do 5% wysokości odpisu na koszty obsługi zadań wynikających z realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom

¹⁸² Sygn. akt K 27/13.

¹⁸³ Dz. U. z 2014, poz. 567.

¹⁸⁴ Dz. U. z 2014, poz. 559.

¹⁸⁵ 85212 - Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, z funduszu społecznego w części 85 – Budżety wojewodów.

uprawnionym do alimentów¹⁸⁶. Minister Finansów stwierdził, że taka podwyżka byłaby możliwa w ramach obowiązującego limitu i spowodowałaby zmniejszenie części dotacji na wydatki wynikające z ww. ustaw.

W budżecie zadaniowym nie określono mierników dla poszczególnych świadczeń wynikających w ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ujęto je w ramach jednego działania *Świadczenia rodzinne*, któremu przypisano jeden miernik – *odsetek dzieci korzystających z zasiłku rodzinnego w ogólnej liczbie dzieci w wieku do ukończenia 24 r.ż.* Przyjęty algorytm wyliczenia miernika bazuje na kwocie dostępnych środków budżetowych w odniesieniu do liczby dzieci do ukończenia 24 r.ż.

Brak odpowiednich mierników dla poszczególnych instrumentów odnoszących się do przyjętych celów regulacji nie daje możliwości dokonania oceny faktycznej efektywności rozwiązań w zakresie wsparcia rodziny w jej funkcji socjalnej, wychowawczej i opiekuńczej.

Francja: Przykład systemu zasiłków związanych z posiadaniem dzieci

Zasiłki pieniężne stanowią kluczowy element polityki rodzinnej we Francji. System zarządzany jest przez Fundusz Świadczeń Rodzinnych. Transfery pieniężne dla rodzin stanowią 2,6% PKB. Wydatki na usługi w zakresie opieki nad dziećmi stanowią 1,6% PKB. Ogółem wsparcie dla rodzin, z uwzględnieniem preferencji podatkowych, stanowi 3,6% PKB. W 2012 r. ryzyko ubóstwa wśród dzieci wynosiło 23,2% i było niższe niż średnia w UE (28,1%). Celem systemu świadczeń jest przeciwdziałanie obniżaniu statusu finansowego rodziny w przypadku pojawienia się dzieci.

Kobieta na urlopie macierzyńskim otrzymuje pełne wynagrodzenie przez 16 tygodni (26 tygodni przy trzecim dziecku i do 34 tygodni przy porodach mnogich). Ojcowie są uprawnieni do 11 dni urlopu ojcowskiego bez utraty wynagrodzenia.

Po urodzeniu drugiego dziecka rodzina automatycznie otrzymuje zasiłek rodzinny, którego wysokość zależy od liczby dzieci w rodzinie. Po urodzeniu trzeciego dziecka, jeżeli dotychczasowa dwójka dzieci jest poniżej 21 r.ż., rodzice otrzymują do dodatkowe wsparcie w wysokości 167,34 euro (uzależnione od dochodu rodziny). Pomoc finansowa przysługuje rodzinie już na pierwsze dziecko, na przykład: jednorazowe świadczenie z tytułu urodzenia dziecka (923,08 euro) lub adopcji (1.846,15 euro); miesięczne dofinansowanie wydatków związanych z wychowaniem i edukacją dziecka do lat trzech (184,62 euro); świadczenie wypłacane na dziecko wychowywane bez jednego lub dwójki rodziców (od 90,4 do 120,54 euro); świadczenie na rozpoczęcie roku szkolnego (uzależnione od dochodu), którego celem jest dofinansowanie wydatków związanych z nauką dzieci od 6 do 18 r.ż. (360,47 euro na dziecko od 6 do 10 r.ż., 380,36 euro na dziecko od 11 do 14 r.ż., 393,54 euro na dziecko od 15 do 18 r.ż.). Szkoły zapewniają wszystkim dzieciom bezpłatnie podręczniki i zeszyty.

Uzupełniającą pomoc z innych tytułów udzielana dla gospodarstwa domowego może zostać podwyższona w przypadku urodzenia dziecka, jak np. zasiłek mieszkaniowy, szacowany na podstawie kosztu najmu mieszkania i dochodu rodziny oraz zasiłek solidarnościowy wypłacany osobom starszym niż 25 lat, które nie posiadają wystarczających środków do życia.

Inne zasiłki, również wypłacane już na pierwsze dziecko, pozwalają rodzicom opiekować się dzieckiem do 20 r.ż., które jest poważnie chore, ranne lub jest niepełnosprawne, poprzez częściowe lub okazjonalne rezygnowanie przez nich z aktywności zawodowej na rzecz opieki nad dzieckiem (świadczenie dzienne za obecność rodzica i świadczenie edukacyjne dla dziecka niepełnosprawnego). Poziom tych świadczeń jest w znacznym stopniu zróżnicowany, w zależności od sytuacji rodziny oraz rodzaju niepełnosprawności.

Ponadto rodzicom może być wypłacane miesięczne świadczenie rodzicielskie, jeżeli jedno z nich skracą swój czas pracy lub przestaje pracować, aby opiekować się dzieckiem do lat trzech.

Efektom funkcjonowania takiego systemu jest znaczące obniżenie transferu środków z rodziny posiadającej dzieci do państwa – rodzina bezdzietna przekazuje państwu blisko 13% dochodów, a rodzina z dziećmi tylko 6%. Poziom życia rodziny z jednym dzieckiem w wieku poniżej 3 lat podnosi się dzięki świadczeniom rodzinnym średnio o 4%, a poziom życia rodzin wielodzietnych o 8%.

Źródło: http://europa.eu/epic/countries/france/index_en.htm

¹⁸⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.

Ulgi podatkowe dla rodzin

Ulgi podatkowe – oprócz świadczeń rodzinnych – stanowią jeden z dwóch elementów systemu finansowego wsparcia rodzin. Preferencyjne rozwiązania podatkowe obejmują możliwość skorzystania: z odliczeń podatkowych z tytułu wychowania dziecka, ze wspólnego rozliczania się rodziców oraz z preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. W systemie podatkowym obowiązują ponadto obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze oraz na niektóre artykuły dla dzieci¹⁸⁷.

Z sondażu opinii publicznej wynika, że biorąc pod uwagę koszty związane z wychowaniem dziecka, **ulgi podatkowe nie stanowią dużego wsparcia dla rodziny, a skorzystanie z nich jest w znacznym stopniu odłożone w czasie, a także wymaga wiedzy związanej z ich rozliczaniem, co dla części z badanych rodziców stanowi dodatkowe utrudnienie.** W odczuciu respondentów korzystniejsze byłyby zniżki na niezbędne dla dzieci dobra (np. szczepionki, podręczniki) uzyskiwane już w momencie ponoszenia kosztów. Rodzice wskazywali, że ulgi uzależnione od wysokości dochodów, a także od liczby posiadanych dzieci, faworyzują przede wszystkim rodziny już posiadające większą liczbę dzieci. Narzędzie to oceniane jest zatem jako mało skuteczne przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu dziecka.¹⁸⁸ Zdaniem NIK, z jednej strony, ulgi podatkowe są bardzo dobrym narzędziem, ponieważ pozwalają pozostawiać pieniądze w budżetach rodzin, bez konieczności długotrwałej i kosztownej redystrybucji środków przez aparat państwowy. Z drugiej jednak strony, jest to narzędzie o ograniczonym zakresie oddziaływania ponieważ – z definicji – dotyczy tylko tych podatników, którzy w ogóle płacą podatek dochodowy od osób fizycznych. **Ponadto niekorzystnie na sytuację rodzin wpływa brak waloryzacji parametrów systemu podatkowego takich, jak progi podatkowe, zryczałtowane koszty uzyskania przychodu i kwota wola od podatku, jak również brak możliwości korzystania z ulgi na dzieci przez podatników uzyskujących dochody z działalności rolniczej.**

Ulga podatkowa z tytułu wychowania dzieci

Celem ulgi wprowadzonej 1 stycznia 2007 r.¹⁸⁹ – ze względu na niekorzystne wskaźniki demograficzne kraju – miało być wsparcie rodzin z dziećmi bez względu na ich status materialny i dochodowy¹⁹⁰. Prawo do ulgi przysługiwało podatnikom wychowującym własne lub przysposobione dzieci małoletnie, dzieci bez względu na wiek, dzieci na które pobierany był zasiłek pielęgnacyjny oraz dzieci do ukończenia 25 lat uczące się jeżeli w roku podatkowym nie uzyskiwały dochodów podlegających opodatkowaniu¹⁹¹, z wyjątkiem renty rodzinnej.

Wysokość ulgi określana była miesięcznie i przysługiwała na każde dziecko w wysokości 1/6 kwoty zmniejszającej podatek, o której mowa w pierwszym przedziale skali podatkowej. W latach 2009–2012 kwota ulgi na jedno dziecko wynosiła miesięcznie 92,67 zł (rocznie 1.112,04 zł).

¹⁸⁷ Podstawowe artykuły żywnościowe są objęte najniższą, przewidzianą w prawie unijnym stawką VAT w wysokości 5%.

¹⁸⁸ Przykładowo ulga podatkowa z tytułu wychowania dzieci jest częściej postrzegana jako rozwiązanie motywujące do posiadania kolejnego (17%) niż pierwszego (15%) dziecka. Nie jest to jednak istotnie motywujący instrument polityki prorodzinnej, a zwracają na niego uwagę głównie ankietowani znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej (20%).

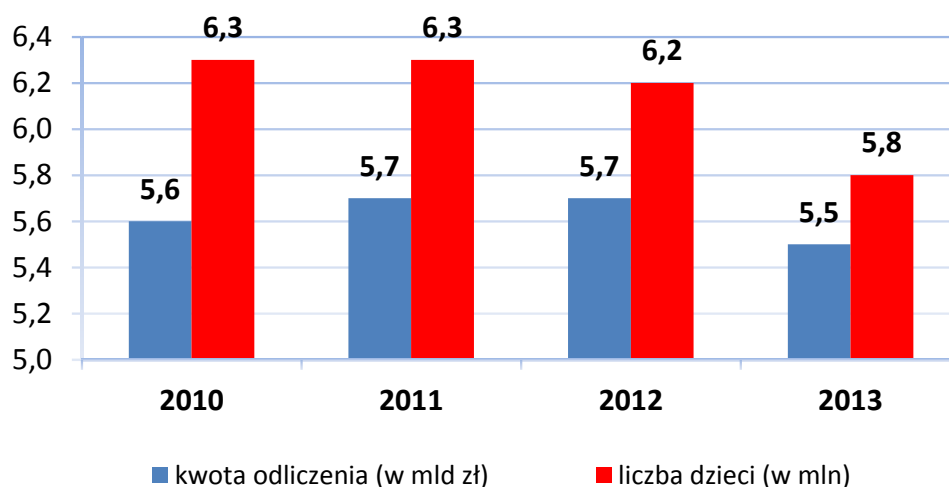
¹⁸⁹ Warunki korzystania z ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci uregulowane zostały przepisami art. 27f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy.

¹⁹¹ Na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b w łącznej wysokości przekraczającej kwotę stanowiącą iloraz kwoty zmniejszającej podatek oraz stawki podatku, określonych w pierwszym przedziale skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ust. 1, tj. 3.089 zł.

Wykres nr 13

Kwota odliczenia ulgi na dzieci i liczba dzieci na które dokonano odliczenia



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wartość odliczeń od podatku ulgi na dzieci wyniosła za 2010 r. – 5.684,3 mln zł; 2011 r. – 5.740,1 mln zł, 2012 r. – 5.698,5 mln zł i za 2013 r. – 5.529,5 mln zł. W 2010 r. z ulgi na dzieci skorzystało 4.303,1 tys. podatników, których odliczenia dotyczyły 6.286,6 tys. dzieci. W 2011 r. z ulgi skorzystało 4.363,6 tys. podatników (odliczenia dotyczyły 6.293,8 tys. dzieci). W rozliczeniu za 2012 r. odliczenia dotyczyły 6.167,4 tys. dzieci, z ulgi skorzystało 4.334,4 tys. podatników. W 2013 r. z ulgi skorzystało 4.024 tys. podatników (odliczenia dotyczyły 5.825,3 tys. dzieci.). W latach 2010–2012 nieznacznie wzrastał stopień wykorzystania przez podatników kwoty przysługującej ulgi na dzieci z 81,3% do 83,1%. W rozliczeniu za 2013 r. stopień wykorzystania ulgi wyniósł 82,7%. Zwiększało się nieznacznie przeciętne odliczenie na jedno dziecko, z 904 zł w 2010 r. do 949 zł w 2013 r. **W latach 2010–2012 ulgę w pełnej wysokości odliczyła niespełna połowa podatników, którzy dokonali odliczenia na troje dzieci i ponad 34% podatników uwzględniających przy rozliczeniu PIT czworo i więcej dzieci.**

Od 1 stycznia 2013 r.¹⁹² dokonano zmiany kryterium dochodowego dla rodziców z jednym dzieckiem, którego przekroczenie pozbawiało prawa do ulgi oraz zróżnicowało wysokość ulgi w zależności od liczby dzieci. Zakres wprowadzonych ww. ustawą zmian w regulacjach prawnych dotyczących ulgi na dzieci wynikał z realizacji expose Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r., w którym Premier przedstawił założenia Rządu w zakresie zmian w uldze na dzieci polegające na zwiększeniu ulgi dla rodzin z trojgiem i większą liczbą dzieci oraz ograniczeniu w stosowaniu ulgi dla rodzin z jednym dzieckiem poprzez wprowadzenie kryterium dochodowego. Zmiany miały być neutralne z punktu widzenia budżetu. Zakres zmian był zdeterminowany również obowiązującą w latach 2011–2013 regułą wydatkową¹⁹³, zgodnie z którą Rada Ministrów nie mogła przyjmować projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym mogło być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

¹⁹² Modyfikacji ulgi od 1 stycznia 2013 r. dokonano ustawą z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1278).

¹⁹³ Zgodnie z art. 112c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w brzmieniu obowiązującym przed 28 grudnia 2013 r.).

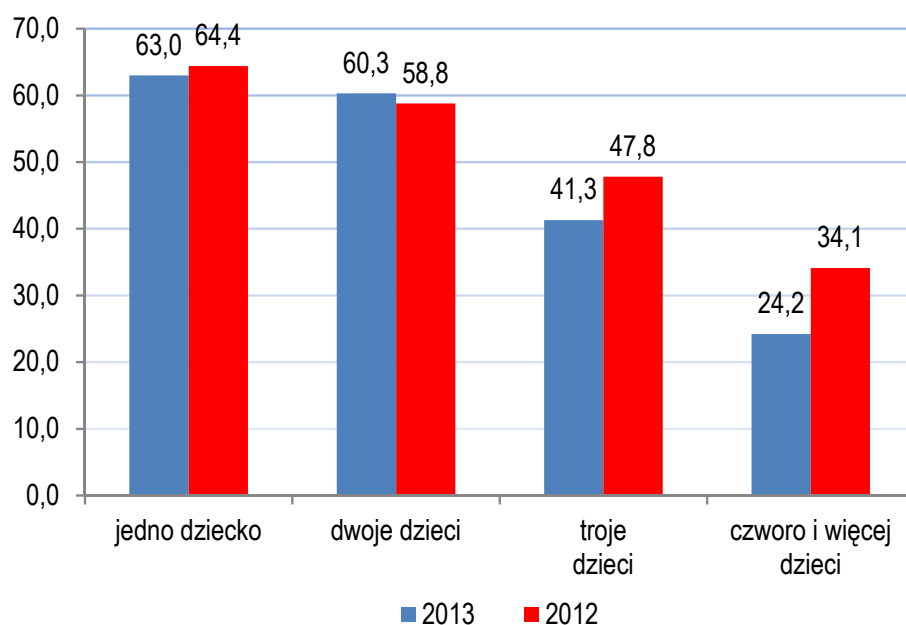
Wykazana w rozliczeniu PIT za 2013 r. kwota ulgi na dzieci była o 169 mln zł (o 3%) niższa od ulgi, która wynikała z rozliczenia tego podatku za 2012 r. W rozliczeniu za 2013 r. w porównaniu do rozliczenia za 2012 r. zmniejszyła się liczba dzieci, na które przysługiwała ulga o 342 tys. tj. z 6.167 tys. z rozliczenia za 2012 r. do 5.825 tys. z rozliczenia za 2013 r. oraz liczba podatników korzystających z ulgi na dzieci o 310 tys., tj. z 4.334 tys. z rozliczenia za 2012 r. do 4.024 tys. z rozliczenia za 2013 r.

Na wysokość ulgi na dzieci, z której korzystali podatnicy dokonujący rozliczenia za 2013 r. wpłynęły głównie ograniczenia¹⁹⁴ w stosowaniu ulgi na dzieci w stosunku do podatników korzystających z ulgi na jedno dziecko, których dochody przekroczyły określone w ustawie progi, a także: zmiana wysokości dochodów podatników korzystających z przedmiotowego odliczenia i w konsekwencji wysokości podatku warunkującego skorzystanie z ulgi, jak również zmiana statusu dzieci na które dokonywano odliczenia.

Z ulgi na jedno dziecko w rozliczeniu za 2013 r. skorzystało o 293,2 tys. podatników mniej niż w rozliczeniu za 2012 r. Kwota ulg wykazanych w zeznaniach, w których dokonano odliczenia na jedno dziecko w porównaniu do 2012 r. zmniejszyła się o 267 mln zł. Jednocześnie wzrosła kwota ulg wykazanych w zeznaniach, w których dokonano odliczenia na troje dzieci (o 72,7 mln zł) oraz na czworo i więcej dzieci (o 25 mln zł). Kwota odliczenia przypadająca na jedno dziecko w rodzinach dokonujących odliczenia na troje dzieci wzrosła z 840 zł w 2012 r. do 940 zł w 2013 r. W rodzinach z czworgiem i więcej dzieci przeciętna, odliczona ulga na jedno dziecko wzrosła z 790 zł w 2012 r. do 980 zł w roku 2013.

Wykres nr 14

Podatnicy którzy wykorzystali pełne odliczenie ulgi (w%)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Pomimo wprowadzonej w 2013 r. zmiany w porównaniu do 2012 r. zmniejszyła się liczba podatników z trójką i większą liczbą dzieci, którzy wykorzystali ulgę w pełnej wysokości.

¹⁹⁴ Wprowadzone ustawą z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W rozliczeniu za 2013 r. z pełnego odliczeniu ulgi skorzystało 41,3% podatników dokonujących odliczenia na troje dzieci i 24,2% podatników dokonujących odliczenia na czworo i więcej dzieci. W rozliczeniu za 2013 r. (w porównaniu do 2012 r.) stopień wykorzystania ulgi przez rodziny wielodzietne uległ zmniejszeniu o 6,5 punktu procentowego w przypadku rodzin z trojgiem dzieci i o 9,9 punktu procentowego w rodzinach dokonujących odliczenia ulgi na czworo i więcej dzieci. Najpełniej (od 63% do 65%), wykorzystali ulgę podatnicy dokonujący odliczenia na jedno dziecko. Pomimo zmian przepisów regulujących korzystanie z ulgi na dzieci obowiązujących od 1 stycznia 2013 r., nadal jednak znacząca część rodzin wielodzietnych nie miała możliwości w pełni skorzystać z maksymalnych wartości ulgi.

Z początkiem 2015 r.¹⁹⁵ wprowadzono rozwiązania pozwalające na wykorzystanie ulgi na dzieci przez większą grupę podatników polegające na:

- przyznaniu podatnikowi dodatkowego wsparcia finansowego w kwocie stanowiącej różnicę między kwotą przysługującego podatnikowi odliczenia; a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym, do wysokości nieprzekraczającej łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu,
- podwyższeniu kwoty ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko o 20%, co oznacza wzrost ulgi na trzecie dziecko rocznie z kwoty 1.668,12 zł do kwoty 2.000,04 zł, a na każde kolejne z kwoty 2.224,08 zł do kwoty 2.700 zł,
- zmniejszeniu klina podatkowego dla osób o niskich zarobkach wychowujących dzieci poprzez zwrot kwoty niewykorzystanej ulgi do wysokości nieprzekraczającej łącznie kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podlegających odliczeniu.

Przyjęte rozwiązania mają na celu zrównanie sytuacji podatników wychowujących dzieci, którzy uzyskują dochody w wysokości umożliwiającej skorzystanie z ulgi na dzieci z sytuacją tych podatników, którzy obecnie – z uwagi na zbyt niski dochód i w konsekwencji niski podatek – takiej możliwości nie mają. Wprowadzone zmiany realizują postulaty zawarte m.in. w Programie Polityki Rodzinnej Prezydenta RP pn. Dobry klimat dla rodziny¹⁹⁶, bowiem umożliwiają wykorzystanie ulgi na dzieci przez podatników o niskich dochodach.

Według szacunków Ministerstwa Finansów, dokonanych na podstawie zeznań podatkowych za 2012 r. z podwyższenia kwoty ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko o 20% poprzez odpisanie od podatku wyższej ulgi skorzysta ok. 0,2 mln podatników wychowujących ok. 0,4 mln dzieci. Dokonają oni większego odliczenia od podatku w wysokości ok. 50 mln zł. Ze zwrotu podatnikom ulgi na wychowywanie dzieci, która nie została odliczona od podatku skorzysta ok. 1,8 mln podatników, którzy wychowują ok. 2,0 mln dzieci. Oszacowano, że kwota zwrotu wyniesie w 2015 r. ok. 1.050 mln zł. Łącznie z rozwiązania tego skorzysta ok. 2 mln podatników posiadających ok. 2,4 mln dzieci.

W jednej z opinii prasowych różnica w opodatkowaniu i oskładkowaniu wynagrodzenia singla i rodziny wynosi u nas zaledwie 5,8 punktu procentowego. Osobie samotnej państwo zabiera ponad 35% dochodu, a rodzinie 29,6%. Średnia różnica dla krajów OECD jest niemal dwukrotnie wyższa i wynosi 9,6 punktu procentowego. Są kraje, w których średnio zarabiająca rodzina wychowująca dzieci w ogóle nie płaci podatku¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1644).

¹⁹⁶ <http://www.prezydent.pl/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>.

¹⁹⁷ Źródło: Rzeczpospolita (nr 272) z dnia 24 listopada 2014 r.

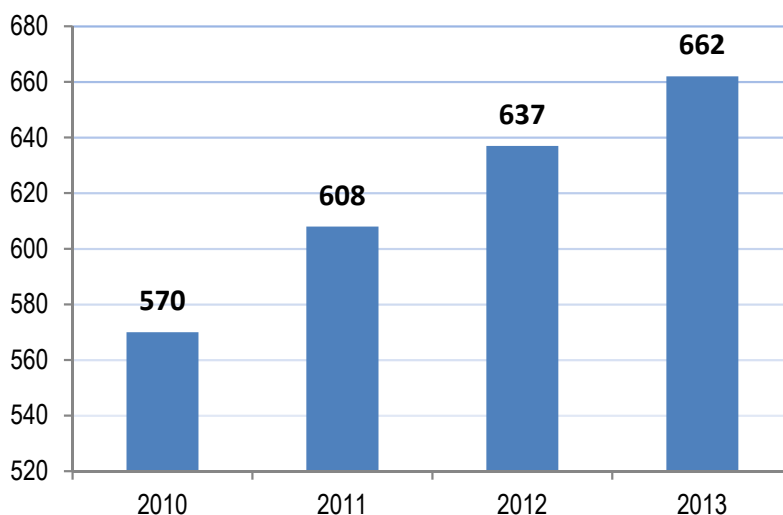
Wspólne opodatkowanie dochodów małżonków

Wspólne opodatkowanie dochodów małżonków funkcjonuje od 1 stycznia 1992 r.¹⁹⁸. Uzasadnieniem dla wprowadzenia tego instrumentu była realizacja celów polityki prorodzinnej, a także złagodzenie skutków progresji podatkowej w sytuacji dysproporcji zarobkowej małżonków¹⁹⁹. Preferencja polega na obliczaniu podatku od połowy łącznych dochodów małżonków. Tak obliczony podatek mnoży się przez dwa.

W związku ze wspólnym rozliczeniem podatnicy obniżyli należny podatek dochodowy od osób fizycznych za 2010 r. o 2.879,8 mln zł; 2011 r. o 2.978,9 mln zł, 2012 r. o 3.066,9 mln zł, a za 2013 r. o 3.174,1 mln zł. Z łącznego opodatkowania dochodów małżonków w latach 2010–2013 korzystało rocznie 40% podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej²⁰⁰. Blisko 13,0% z nich, stanowili podatnicy, którzy nie uzyskali własnych dochodów podlegających opodatkowaniu, a skorzystali ze wspólnego rozliczenia z małżonkiem.

Wykres nr 15

Średnia obniżka podatku przypadająca na małżeństwo (w zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK

Preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci

Preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci funkcjonuje od 1993 r.²⁰¹. Uzasadnieniem wprowadzenia preferencji było złagodzenie obciążeń fiskalnych związanych z wprowadzeniem nowego podatku²⁰².

W rozliczeniach za lata 2010–2013, z roku na rok zwiększała się kwota, o którą podatnicy obniżyli należny podatek dochodowy od osób fizycznych w związku z rozliczeniem w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci. Zwiększała się także średnia obniżka podatku przypadająca na jednego podatnika. Z preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci rocznie korzystało 2,0% podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej, tj. ok 500 tys. podatników.

¹⁹⁸ Art. 6 ust. 2 updof.

¹⁹⁹ Z uzasadnienia cytowanej ustawy.

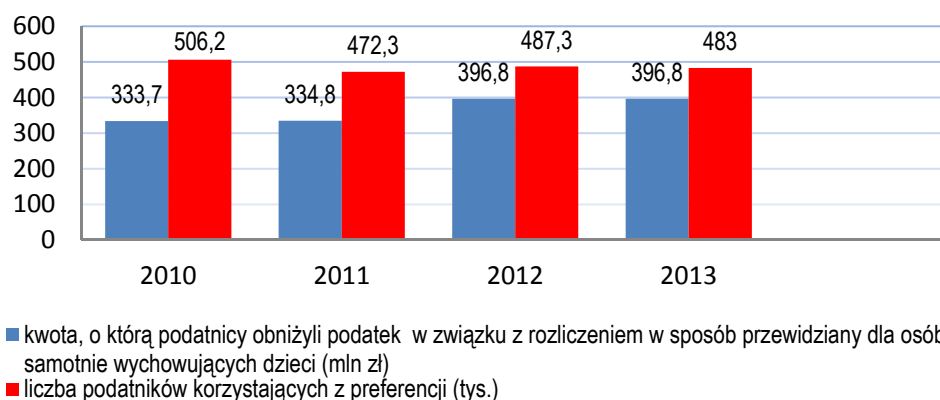
²⁰⁰ Za 2010 r. – 10,1 mln podatników, za 2011 r. – 9,8 mln podatników, za 2012 r. – 9,6 mln podatników, za 2013 r. 9,6 mln podatników.

²⁰¹ Art. 6 ust. 4 updof.

²⁰² Z uzasadnienia cytowanej ustawy.

Wykres nr 16

Rozliczenie podatku przez osoby samotnie wychowujące dzieci



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze oraz na niektóre artykuły dla dzieci

W Polsce system podatku od towarów i usług reguluje ustawa o podatku od towarów i usług. Co do zasady, od przystąpienia do Unii Europejskiej do końca 2010 r. nie ulegały zmianie stawki VAT:

- dla przetworzonych produktów spożywczych – stawka VAT w wysokości 7% (obowiązywała na produkty z tej grupy od 5 lipca 1993 r.),
- dla nieprzetworzonych i niskoprotworzonych produktów spożywczych – stawka VAT w wysokości 3% (obowiązywała na produkty z tej grupy od 4 września 2000 r.),
- dla niektórych towarów dla dzieci²⁰³ – stawka VAT w wysokości 7% (obowiązywała na produkty z tej grupy od 1 stycznia 2003 r.).

Celem stosowania obniżonych stawek VAT było utrzymanie niższych cen na towary pierwszej potrzeby, w tym przede wszystkim artykuły żywnościowe i leki, na zakupy których, rodziny o niskich zarobkach i wielodzietne, wydają znaczny odsetek swoich dochodów²⁰⁴.

System podatku VAT w Unii Europejskiej podlega harmonizacji, co oznacza, iż państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zgodności krajowych przepisów w zakresie podatku VAT z regulacjami wynikającymi z prawa unijnego, w szczególności z przepisami dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁰⁵ (dyrektywa VAT). Zgodnie z przepisami dyrektywy VAT dostawa towarów i świadczenie usług podlega, co do zasady, opodatkowaniu według stawki podstawowej, natomiast państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone. Stawki obniżone mają zastosowanie wyłącznie do dostaw towarów i świadczenia usług, których kategorie są określone w załączniku nr III do dyrektywy VAT. Stawki obniżone, określane są jako procent podstawy opodatkowania, który nie może być niższy niż 5%.

²⁰³ Odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt; obuwie dziecięce; foteliki do przewozu dzieci w samochodach; pieluszki, wkładki do pieluch i podobne artykuły sanitarne dla niemowląt, produkty farmaceutyczne (w tym stosowane dla dzieci szczepionki, antybiotyki, sulfonamidy, witaminy).

²⁰⁴ Z uzasadnienia projektu ustawy.

²⁰⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, ze zm.

Przeciętnie polskie gospodarstwa domowe przeznaczają około 10% swojego dochodu do dyspozycji na podatek VAT w kupowanych dobrach i usługach. W odniesieniu do dochodu obciążenie tym podatkiem jest wyższe wśród gospodarstw najuboższych – najbiedniejsze 10% populacji płaci przeciętnie 16,3% swojego dochodu, i spada wraz ze wzrostem dochodu. Wśród najbogatszych 10% populacji obciążenie VAT-em wynosi przeciętnie 6,8% dochodu²⁰⁶.

Zgodnie z poz. 1, 3 i 4 załącznika nr III do dyrektywy VAT stawki obniżone, o których mowa w art. 98 dyrektywy VAT można zastosować na środki spożywcze (łącznie z napojami, ale z wyłączeniem napojów alkoholowych) przeznaczone do spożycia przez ludzi i zwierzęta, żywe zwierzęta, nasiona, rośliny oraz składniki zwykle przeznaczone do produkcji środków spożywczych; produkty zwykle przeznaczone do użytku jako dodatek lub substytut środków spożywczych, produktów farmaceutycznych zwykle stosowanych dla ochrony zdrowia, zapobiegania chorobom oraz do celów medycznych i weterynaryjnych, łącznie z produktami używanymi do celów higieny osobistej, a także (...) do dostarczania fotelików do przewozu dzieci w samochodach.

Utrzymanie podwyższonych stawek 8% i 23% na kolejne lata oznacza straty gospodarstw domowych wynoszące około 4,0 mld zł rocznie. Wynikiem utrzymania podwyższonych stawek 8% i 23% dla najbiedniejszych 10% populacji jest wzrost opodatkowania VAT o około 7,60 zł miesięcznie, czyli o około 0,8% dochodu do dyspozycji. Dla najbogatszych 10% populacji wzrost ten wynosi około 35,40 zł miesięcznie (0,3% dochodu)²⁰⁷.

W WFPF na lata 2010–2013 określono, że od stycznia 2011 r. stawki VAT zostaną podwyższone o 1 pkt procentowy (odpowiednio z 7% na 8% i z 22% na 23%). Podwyższone stawki miały obowiązywać do końca 2013 r. W WFPF na lata 2013–2016 przedłużono obowiązywanie podwyższonych stawek VAT do końca 2016 r. Czasowe podwyższenie stawek wprowadzono ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw²⁰⁸. Uzasadnieniem podwyższenia stawek VAT była konieczność ograniczenia nadmiernego deficytu budżetowego.

Od 1 stycznia 2011 r. w Polsce obowiązują obniżone stawki VAT: 5%²⁰⁹ lub 8% na artykuły spożywcze oraz 8% stawka VAT na niektóre artykuły dla dzieci i leki. Według szacunków Ministerstwa Finansów wartość nominalna preferencji podatkowych (utraconych wpływów²¹⁰) z tytułu stosowania obniżonych stawek VAT na artykuły żywnościowe wyniosła w 2010 r. – 10.670 mln zł, w 2011 r. – 10.952 mln zł; w 2012 r. – 11.057 mln zł.

Dnia 28 października 2010 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł o niezgodności z prawem Unii Europejskiej stosowanie przez Polskę obniżonej stawki VAT w wysokości 7% w odniesieniu do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia

²⁰⁶ Raport Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA) – VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport1_vat_2.pdf

²⁰⁷ Jak wyżej.

²⁰⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1608.

²⁰⁹ Ponieważ z dniem 31 grudnia 2010 r. wygasła derogacja dla Polski do stosowania 3% stawki w odniesieniu do produktów spożywczych, od 1 stycznia 2011 r. minimalna stawka na artykuły spożywcze mogła wynosić 5%.

²¹⁰ Raport nr 4 *Preferencje podatkowe w Polsce*. Wartości preferencji podatkowych szacowana jest przy zastosowaniu metody utraconych wpływów. Sprowadza się ona do oszacowania kwot, które nie wpłynęły do budżetu na skutek funkcjonowania danej preferencji przy pominięciu czynników z tym związanych, np. możliwości wyboru innej strategii opodatkowania w sytuacji braku danej preferencji (Rozdział III Metoda szacowania preferencji podatkowych *Preferencje podatkowe w Polsce* nr 4).

odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego²¹¹. Ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach podwyższono z 8% do 23% stawkę VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwie dziecięce. Zmiana wysokości stawki na te kategorie towarów stanowiła wykonanie wyroku Trybunału. Wartość preferencji podatkowych na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwie dla dzieci wyniosła w 2010 r. 148 mln zł, w 2011 r. 170 mln zł. Od stycznia 2012 r. towary te zostały opodatkowane stawką podstawową.

Pomimo że dyrektywa VAT dopuszcza opodatkowanie obniżoną 5% stawką VAT, w Polsce część artykułów spożywczych, farmaceutyków (w tym farmaceutyków dla dzieci) oraz dostawa fotelików do przewozu dzieci w samochodach opodatkowana jest stawką 8%. Minister Finansów nie rozważa jednak rozszerzenia stosowania preferencji w podatku VAT, przede wszystkim z uwagi na fakt, że zdaniem Ministra rozszerzenia takiego nie uznaje za najskuteczniejszy instrument w polityce prorodzinnej, a obniżenie stawki VAT nie zawsze w pełni przekłada się na obniżenie ceny, gdyż na cenę oddziałuje wiele innych czynników. Ponadto – w opinii MF – towary te nabywają również rodziny zamożne, dla których koszt utrzymania dziecka nie jest elementem wpływającym na ich decyzje co do posiadania dzieci i ich liczbę, natomiast w polityce prorodzinnej powinno kłaść się nacisk na tworzenie instrumentów, które w sposób najbardziej optymalny będą adresowane do rodzin o niskich dochodach i które w pełni przekładałyby się na poprawę sytuacji demograficznej Polski. W ocenie Ministra Finansów VAT takim instrumentem nie jest.

Relacja pomiędzy płaconym podatkiem VAT a liczbą i wiekiem dzieci w gospodarstwie domowym:

- wysokość podatku VAT w gospodarstwach domowych z dziećmi jest o około 9% wyższa w porównaniu do gospodarstw bez dzieci na utrzymaniu;
- wyższy VAT płacony przez gospodarstwa domowe z dziećmi nie zależy od liczby dzieci i w nieznacznym stopniu uzależniony jest od wieku dzieci;
- w stosunku do pary rodziców z dziećmi, wysokość podatku VAT płaconego przez rodziców samotnie wychowujących dzieci jest o około 7% niższa²¹².

W Polsce takie artykuły jak np. wózki dziecięce i ich części, gry i zabawki, odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt, obuwie dziecięce, kosmetyki dla niemowląt, przybory szkolne opodatkowane są stawką 23% VAT. W dyrektywie VAT nie przewidziano dla dostawy tych artykułów możliwości zastosowania obniżonych stawek VAT. Rozszerzenie katalogu opodatkowania na zasadach preferencyjnych w odniesieniu do towarów i usług niewymienionych w załączniku nr III dyrektywy VAT, służących m.in. zaspakajaniu potrzeb dzieci wymaga zmiany tej dyrektywy (a zatem przedłożenia projektu legislacyjnego przez Komisję Europejską). Uruchomienie takiego procesu wymagałoby uzyskania jednomyślnego poparcia wszystkich państw członkowskich, co zdaniem Ministra Finansów w kontekście dotychczasowych doświadczeń w zakresie prowadzonej dyskusji na szczeblu unijnym w sprawie stawek obniżonych VAT, jest zadaniem trudnym. Przedstawiciele Polski w 2008 r. zgłaszali postulat rozszerzenia załącznika nr III dyrektywy VAT o ubranka i obuwie dla dzieci mając na uwadze przede wszystkim aspekt społeczny stosowania obniżonej stawki VAT do tych kategorii towarów. Z przekazanego w 2010 r. stanowiska Komisji Europejskiej wynika,

²¹¹ Sprawa C-49/09.

²¹² Raport Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA) - VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport1_vat_2.pdf

że Rada UE w najbliższej przyszłości nie będzie powracać do kwestii obniżonych stawek VAT i jej zdaniem ewentualny nowy projekt legislacyjny w tej sprawie powinien raczej racjonalizować i upraszczać obecnie obowiązujące przepisy, a nie po raz kolejny rozszerzać ich zakres. Ministerstwo Finansów nie rozważa ponownego podjęcia negocjacji z Komisją Europejską w sprawie zmiany dyrektywy VAT w celu objęcia preferencyjną stawką VAT artykułów dla dzieci.

Wielka Brytania: Stawki podatku VAT

Podstawowa stawka podatku VAT wynosił aktualnie 20%. Stawką 5% obciążone są niektóre towary i usługi np. foteliki samochodowe dla dzieci, czy energia wykorzystywana w domu (elektryczność, gaz, opał). Stawka 0% obowiązuje dla większości artykułów spożywczych oraz na ubranka dla dzieci i niemowląt.

Źródło: <https://www.gov.uk/vat-rates>

Karta Dużej Rodziny

Karta Dużej Rodziny (KDR) – jedno z rozwiązań polityki rodzinnej, dzięki któremu rodziny wielodzietne mają prawo do ulg, zniżek i zwolnień z opłat za korzystanie z wybranych usług i przy zakupie towarów u sprzedawców, którzy włączyli się w program.

Celem wprowadzenia instrumentu było bezpośrednie wsparcie rodzin, jak również kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. Karta powinna wpływać na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zarówno od strony obniżania kosztów dostępu do części usług, jak i w sferze społecznej poprzez stymulację aktywności²¹³.

Program wspierający rodziny wielodzietne funkcjonuje od połowy czerwca 2014 r. pod nazwą Karta Dużej Rodziny²¹⁴. Z zaplanowanej na 2014 r. kwoty 16 mln zł na obsługę tego instrumentu wydatkowano 6,6 mln zł²¹⁵, z czego 5,1 mln zł to koszt wydruku kart, a pozostałe dotyczą kosztów związanych z wdrożeniem ponoszonych przez gminy i wojewodów. Do końca 2014 r. wydano 586,3 tys. kart dla 136,1 tys. rodzin. Karta honorowana jest przez 500 partnerów w 5 tys. miejsc w całej Polsce. Umożliwia zniżki przy zakupie artykułów żywnościowych i kosmetyków, odzieży i obuwia, książek, zabawek oraz paliwa. Obniża także koszty rachunków za usług telekomunikacyjne czy bankowe. Pozwala na tańsze przejazdy pociągami i komunikacją publiczną w wybranych miejscowościach. Do programu włączyły się m.in. dwa banki, sieć telefonii komórkowej, księgarnie, sieć kin. Członkowie rodzin wielodzietnych mogą także skorzystać ze zniżek w sklepach ogólnokrajowej sieci hipermarketów oraz na stacjach paliw jednego producenta.

W dniu 5 grudnia 2014 Sejm uchwalił, natomiast 22 grudnia tego roku Prezydent RP podpisał ustawę o Karcie Dużej Rodziny²¹⁶. Nowe przepisy wprowadziły dla rodzin wielodzietnych gwarancję ustawową przysługujących ulg, w tym na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego (37% zniżki dla rodziców na bilet jednorazowy oraz 49% na bilet miesięczny, czyli w takim samym wymiarze, jakim obecnie przysługuje uczniom). Osoby posiadające KDR mogą zaoszczędzić na opłacie za wystawienie paszportu – rodzice (50%) i dzieci (75%). Kolejnym ułatwieniem jest

²¹³ Z uzasadnienia do uchwały nr 85 z dnia 27 maja 2014 r. Rady Ministrów w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M.P. z 2014 r. poz. 430).

²¹⁴ Instrument wprowadzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 755 ze zm.). Uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

²¹⁵ Dane wstępne – kwota ze sprawozdania z realizacji zadań rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (wg poniesionych wydatków).

²¹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1863.

zwolnienie z opłaty skarbowej za odpisy aktów stanu cywilnego potrzebnych przy staraniu się o KDR. Ponadto z podatku dochodowego wyłączone będzie zwolnienie z opłaty za wydanie duplikatu KDR.

Wraz z przyjęciem tego instrumentu do układu budżetu zadaniowego dodano nowe zadanie, przypisane do funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, zadanie *Wspieranie rodziny, podzadanie Wspieranie rodzin wychowujących dzieci*, działanie *Rządowy program dla rodzin wielodzietnych Karta Dużej Rodziny*, z celem *wspieranie rodziny wielodzietnej, zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci oraz młodzieży wychowujących się w tych rodzinach* oraz miernikiem *Liczba wydanych kart dużej rodziny*²¹⁷.

Tak przyjęty miernik może nie pozwolić na ocenę efektywności wdrażania tego instrumentu, biorąc pod uwagę, że celem jego wprowadzenia było w szczególności umacnianie oraz wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej, a także zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. Pełna ocena efektywności przyjętego rozwiązania wymagałaby przyjęcia (poza budżetem zadaniowym), także innych wskaźników odnoszących się do oceny stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów oraz poziomu wpływu instrumentu na osiągnięcie zakładanych celów, jak również ich wpływu na politykę rodzinną.

Z uwagi na krótki okres funkcjonowania Karty Dużej Rodziny na obecnym etapie nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny jej efektywności. Należy jednak mieć na uwadze, że z ogólnopolskiego badania wynika, że Karta Dużej Rodziny to mało znane przedsięwzięcie, gdyż większość Polaków (71%) nie słyszała o Karcie Dużej Rodziny. Jest to instrument polityki rodzinnej rozpoznawany przez 29% Polaków²¹⁸, przy czym ponad połowa Polaków (56%) dowiedziała się o niej z telewizji.²¹⁹

Wykres nr 17

Popularność Karty Dużej Rodziny



Źródło: TNS Polska.

²¹⁷ Przyjęto docelowe wartości miernika na poziomie: 1,3 mln w 2014 r. i 3,4 mln w 2015 r., a następnie po 300 tys. rocznie.

²¹⁸ Im lepiej wykształceni są badani tym częściej słyszeli o Karcie Dużej Rodziny (od 18% wśród respondentów z wykształceniem podstawowym do 41% wśród badanych z wykształceniem wyższym). O KDR słyszały częściej kobiety (34%) niż mężczyźni (24%). Znajomość tego instrumentu polityki rodzinnej jest największa wśród badanych w wieku 18–40 lat, którzy mają dwoje lub więcej dzieci (54%), trzydziestolatków (40%), badanych będących w związkach małżeńskich lub partnerskich (34%), ankietowanych pracujących zawodowo (32%) oraz respondentów wśród, których często rozmawia się o problemach związanych z posiadaniem i wychowaniem dzieci (35%). Co piąty respondent usłyszał o tym rozwiązaniu dla rodzin wielodzietnych od członka rodziny lub znajomego. W prasie przeczytało o Karcie Dużej Rodziny 13% badanych, a co dziesiąty (10%) dowiedział się o niej z Internetu. 7% respondentów wskazało na inne źródło wiedzy o Karcie Dużej Rodziny. Po 5% respondentów dowiedziało się o KDR od pracownika instytucji pomocy społecznej lub z radia.

²¹⁹ Pytanie: Czy słyszał(a) Pan(i) o Karcie Dużej Rodziny ?

Z opinii respondentów wynika, że Karta nie przyczynia się pozytywnie do podejmowania decyzji o posiadaniu dzieci. Jest raczej traktowana jako element kreowania wrażenia, że państwo aktywnie zajmuje się polityką rodzinną. Obywatele oczekują pomocy w konkretnych obszarach: budowaniu większej stabilności na rynku pracy, rozwiązaniu problemu ograniczonej liczby placówek opieki dla dzieci, dofinansowaniu przy niezbędnym dla dziecka leczeniu i profilaktyce, pomocy w zakupie mieszkań, a nie dokładania do rozrywki ograniczonej grupy rodziców mających więcej niż dwoje dzieci.

Przykładem działań w zakresie realizacji programu Karta Dużej Rodziny na szczeblu lokalnym są inicjatywy podejmowane przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, który wskazał, że: *Na podstawie porozumienia MPiPS z Wojewodą poza finansowaniem kosztów związanych z wydawaniem kart Wojewoda zawiera umowy z lokalnymi podmiotami przystępującymi do programu. Dotychczas (tj. października 2014 r.) zawarto 29 umów z następującymi branżami: przedszkola, sklepy odzieżowe i obuwnicze, papiernicze, instytucje świadczące usługi rekreacyjno-sportowe, kulturalne, oświatowe, przewozy regionalne, szkoły wyższe, salon optyczny, fryzjerski i towarzystwo ubezpieczeniowe.*

Zdaniem badanych karta dyskryminuje rodziny o modelu 2+1 i 2+2. Pary decydujące się na pierwsze lub drugie dziecko, również mierzą się z szeregiem wyzwań, w kontekście których różne formy wsparcia także są oczekiwane. Ponadto usługi i produkty, na które rodzice mogą uzyskać zniżkę w ramach KDR to w większości dobra dodatkowe (np. wyjście na basen, do kina). W przypadku rodzin wielodzietnych większym problemem jest w odczuciu badanych znalezienie funduszu na książki, ubrania, leczenie czy profilaktykę chorób. Rodzice narzekają, że to, ile zaoszczędzą na wyjazdach związanych z rozrywką/kulturą będą później musieli wydać na książki.

Potrzebę dofinansowania obszarów bardziej użytecznych²²⁰, w tym zakupów (szczególnie tych koniecznych dla dzieci) i transportu zamiast dotychczasowej szerokiej oferty finansowania kultury i sportu potwierdza także badanie ilościowe. Blisko dwóch na pięciu Polaków (37%) uważa, że w ramach KDR jej adresaci powinni przede wszystkim otrzymywać ulgi finansowe na zakupy. Rządziej badani wymieniają transport (12%) i kulturę (8%), jako obszary, które powinny zostać objęte ulgami finansowymi. O sporcie, jako sferze, w której duże rodziny powinny być dofinansowane przez państwo mówi zaledwie 4% respondentów²²¹.

System zniżek przysługujących z tytułu kart lokalnych i ogólnopolskich nie został zunifikowany – aby uzyskać dostęp do wszystkich ulg, należy posiadać kilka dokumentów. Obecnie trzeba mieć osobną kartę na zniżki oferowane w ramach ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny (np. niektóre muzea, ulgi na przejazdy publicznym transportem kolejowym) i osobną na zniżki wynikające z lokalnych programów przyjętych przez samorządy. Powodem tego jest zbyt duża liczba różnic między kartą ogólnopolską a kartami lokalnymi – zarówno na poziomie technicznym, jak i legislacyjnym²²².

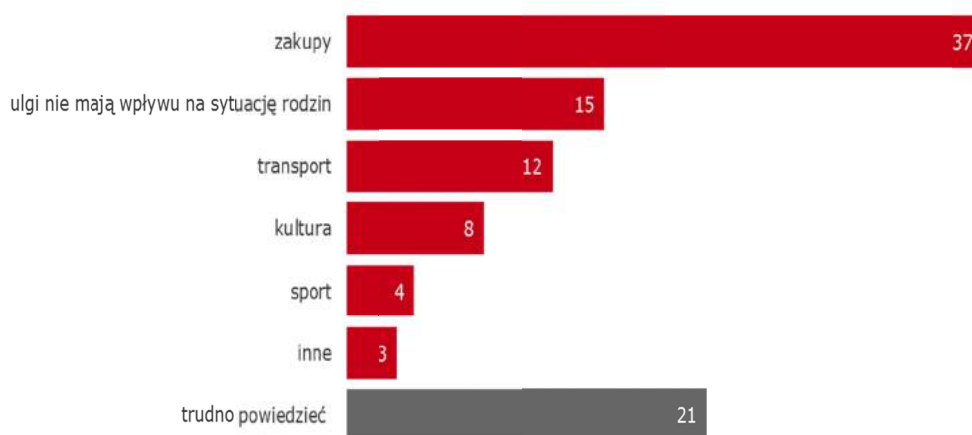
²²⁰ Pytanie: *Jak Pan(i) sądzi, w jakim obszarze duże rodziny powinny przede wszystkim otrzymywać ulgi finansowe?*

²²¹ Należy również zauważyć, że częściej niż pozostali o ulgach finansowych na zakupy mówią badani w wieku 18–40 lat, którzy mają dwoje i więcej dzieci (56%), ale także trzydziestolatkowie (44%), osoby z wykształceniem zawodowym (42%), respondenci zamieszkujący miasta do 20 tys. (42%) oraz wieś (41%).

²²² Źródło: Dziennik Gazeta Prawna (nr 12) z dnia 20 stycznia 2015 r. W Warszawie KDR nie zostanie zintegrowana z kartą warszawiaka ani kartą młodego warszawiaka, ponieważ są one skierowane do innych grup docelowych i dają inne uprawnienia. Integracja lokalnej karty zniżkowej z ogólnopolską rozważana jest w Olsztynie, natomiast zdaniem Urzędu Miejskiego w Gdańsku, w którym kilku od lat istnieje lokalna karta rodziny, nie należy rezygnować z miejskiej karty, bo jest ona dla mieszkańców Gdańska bardziej korzystna, a funkcjonowanie dwóch kart nie wyklucza się wzajemnie.

Wykres nr 18

Oczekiwania związane z posiadaniem Karty Dużej Rodziny



Źródło: TNS Polska.

3.2.4.5. Opieka zdrowotna nad matką i dzieckiem

Dla ogółu badanych głównymi elementami obniżającymi wydolność/dostępność służby zdrowia są kolejki w placówkach publicznych (zarówno dla kobiet ciężarnych jak i później dla małego dziecka), wysokie nierefundowane koszty szczepionek dla dzieci²²³, drogie leki, zbyt masowe traktowanie kobiet na oddziałach położniczych i w trakcie porodu. W odczuciu respondentów bariera ta w mniejszym stopniu dotyczy zamożnych rodziców, którzy mogą sobie pozwolić na korzystanie z prywatnej służby zdrowia.

Opinie respondentów

Szczepienia też, wywalam tyle kasy na służbę zdrowia, tylko potem się dowiaduję, że 1200 zł, bo chcę 10 szczepionek w jednej, muszę wywalić z własnej kieszeni, bo to nie jest refundowane. [Warszawa]

W sytuacji, kiedy dziecko ma gorączkę 40 stopni ja muszę czekać 4 godziny na jakimś ostrym dyżurze, gdzie jest jedna pani, której też płacę średnio i dlatego nie chce jej się robić, to dla mnie to jest śmieszne. [Warszawa]

Terminy u ginekologów państwowych są tak odległe, że można dojść do połowy ciąży zanim zrobi się pierwsze USG. [Warszawa]

Pomimo identyfikacji głównych problemów w zakresie polityki rodzinnej, w sferze ochrony zdrowia, oraz stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla jej realizacji, Minister Zdrowia nie wprowadził do końca III kwartału 2014 r. skutecznych instrumentów koordynacji, monitorowania i oceny efektywności działań podejmowanych w tym zakresie.

Nie stworzono skutecznych mechanizmów koordynacji przedsięwzięć realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia, zawierającego szereg istotnych celów z zakresu polityki rodzinnej, uchwalonego przez Radę Ministrów na lata 2007–2015. Minister Zdrowia nie przygotował również narzędzi pozwalających na efektywne monitorowanie realizacji zakładanych celów. Monitoring nie obejmował oceny efektów zdrowotnych podejmowanych działań, a także analiz dotyczących zmieniających się potrzeb społeczeństwa w tym zakresie²²⁴.

²²³ Odpłatność dotyczy dodatkowych szczepień, które są wprawdzie zalecane, ale nie są to szczepienia obowiązkowe wynikające z kalendarza szczepień, które są bezpłatne.

²²⁴ Sprawozdanie z działalności Międzyresortowego Zespołu Koordynacyjnego Narodowego Programu Zdrowia za rok 2013.

W kontrolowanym okresie nie udało się ograniczyć zróżnicowania dostępu do świadczeń zdrowotnych dla dzieci i młodzieży w poszczególnych regionach kraju, w szczególności do świadczeń stomatologicznych, a także ograniczyć skutków chorób i zaburzeń psychicznych dzieci i młodzieży. W poszczególnych regionach kraju wśród dzieci i młodzieży stwierdzono m.in.:²²⁵

- dolnośląskie – wysoką umieralność z powodu chorób nowotworowych (185,1 na 100 tys. ludności według grup wieku w 2012 r.) oraz duże rozpowszechnienie zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania (opieką ambulatoryjną objęto 1.940,3 osób na 100 tys. ludności w 2011 r.);
- kujawsko-pomorskie – najwyższy w Polsce poziom umieralności niemowląt (6,3 na 1000 urodzeń żywych w 2012 r.); najwyższy w Polsce współczynnik leczonych z powodu zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania (2.470,6 na 100 tys. w 2011 r.);
- lubelskie – wysoką umieralność (najwyższy w kraju współczynnik zgonów) z powodu chorób układu krążenia 1,7 na 100 tys. w roku 2012;
- lubuskie – najwyższy w kraju wskaźnik zgonów (55,6 na 100 tys. ludności w 2012 r.) i najwyższy w kraju współczynnik leczonych całodobowo z powodu zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania (242,9 na 100 tysięcy w 2011 r.);
- opolskie – wyższą niż przeciętnie częstość hospitalizacji z powodu nowotworów w 2012 r. (159 na 100 tys. ludności), chorób układu oddechowego (3.187,9 na 100 tys. ludności) oraz zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania (158,5 na 100 tys. w 2011 r.);
- podkarpackie – wysoką umieralność niemowląt – 6,2 na 1000 urodzeń żywych w 2012 r.

Pozytywnym zjawiskiem jest postępująca w ostatnich latach poprawa opieki nad kobietą i noworodkiem w okresie okołoporodowym. Według danych GUS spadała liczba zgonów niemowląt (w wieku poniżej 1 roku). W 2013 r. współczynnik zgonów niemowląt wynosił 4,6, podczas gdy w roku 2000 – 8,1. Współczynnik ten był w 2013 r. jednak wyższy o 0,8 pkt niż średnia dla 27 państw UE. Przyczyną zgonów niemowląt były głównie choroby i stanu okresu okołoporodowego (52%) oraz wady rozwojowe wrodzone (36%). Pozostałe zgony były spowodowane chorobami nabytymi w okresie niemowlęcym lub urazami. Obniżył się także wskaźnik umieralności okołoporodowej dzieci w wieku 0–6 dni z 9,7 na każde 1000 urodzeń w roku 2000 do 6 na koniec 2013 r. Spadkowi umieralności niemowląt towarzyszył spadek współczynnika umieralności dzieci w wieku 1–14 lat z 21 w roku 2000, do 14 w roku 2013, w przeliczeniu na 100 tys. ludności tej grupy wieku oraz spadek liczby zgonów kobiet w okresie ciąży, porodu i połogu z 20 w 2010 r. do 9 w roku 2013. Do powyższych zmian mogła przyczynić się realizacja programów: badań przesiewowych u noworodków w Polsce, kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych, a także wprowadzenie przez Ministra Zdrowia standardów opieki okołoporodowej.

Zasoby kadrowe służby zdrowia

Jedną z przyczyn problemów zdrowotnych dzieci i młodzieży w niektórych województwach było nierównomierne rozmieszczenie zasobów kadrowych systemu ochrony zdrowia²²⁶, pogłębione w niektórych regionach kraju wzrostem średniej wieku profesjonalistów medycznych i ich

²²⁵ Wskazane w dokumencie Policy Paper.

²²⁶ Liczba lekarzy uprawniona do wykonywania zawodu wzrosła ze 134.292 w 2010 r. do 139.595 na koniec 2013 r. i wynosiła od 24,3 na 10 tys. ludności (lubuskie) do 47,2 (mazowieckie).

przechodzeniem na emeryturę²²⁷, a także wyjazdami poza granice kraju.²²⁸ Szczególne problemy występują w obszarach neonatologii i pediatrii. **Niedobór lekarzy pediatrów występuje w woj. opolskim (140 pediatrów, w tym 78 w wieku emerytalnym), w woj. podkarpackim (spośród 324 pediatrów, 60 w wieku emerytalnym) i w woj. pomorskim (spośród 581 pediatrów, 184 jest w wieku emerytalnym).**

Minister Zdrowia podejmował działania zmierzające do zwiększenia zasobów kadrowych systemu ochrony zdrowia. Limit na studiach stacjonarnych kierunku lekarskiego²²⁹ wzrósł z 2.695 w roku akademickim 2007/2008, do 3.194 w roku 2014/2015. Skrócono okres kształcenia lekarzy poprzez likwidację stażu podyplomowego i włączenie elementów nauczania praktycznego do kształcenia przed-dyplomowego²³⁰. Wzrosła liczba miejsc szkoleniowych w jednostkach uprawnionych do przeprowadzenia szkoleń specjalizacyjnych z 31.336 w 2008 r. do 37.498 w 2014 r. Liczba pielęgniarek uprawnionych do wykonywania zawodu²³¹ zmalała z 282.420 w roku 2010 do 279.979 w 2013.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega działania Ministra Zdrowia podejmowane w celu ograniczenia niedoborów kadrowych wśród personelu medycznego. **Jednak problem luki pokoleniowej, widoczny szczególnie w przypadku pielęgniarek, może stanowić istotne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i realizacji polityki rodzinnej w nadchodzących latach.**

Program badań przesiewowych noworodków.

W latach 2010–2014 Instytut Matki i Dziecka w Warszawie, we współpracy z siedmioma laboratoriami, realizował Program badań przesiewowych populacji noworodków (zwany dalej PBPN) w celu wykrycia fenyloketonurii, wrodzonej niedoczynności tarczycy i mukowiscydozy oraz doprowadzenia do standaryzacji badań.²³² W Programie zdefiniowano problem podając częstości występowania chorób metabolicznych i ich skutki²³³. Jako cele ogólne wskazano: obniżenie umieralności noworodków, niemowląt i dzieci z powodu wad metabolizmu oraz zapobieganie ciężkiemu i trwałemu upośledzeniu fizycznemu i intelektualnemu wynikającemu z tych wad; wczesne rozpoznanie i wdrożenie leczenia chorób wrodzonych objętych badaniem przesiewowym;

²²⁷ Analiza struktury wieku wśród lekarzy poszczególnych specjalności wykazała, że w 13 dziedzinach medycyny ponad 25% specjalistów ukończyło 70 rok życia, a w 10 dziedzinach około 13% specjalistów jest w wieku 61–65 lat, natomiast w 18 dziedzinach ponad 50% lekarzy przekroczyło 56 rok życia. Na emeryturę przeszło w roku 2012 – 381 lekarzy (w tym 41 niewykonyujących zawodu) i odpowiednio w latach: 2013 r. – 190 (26) i 2014 (do 30 czerwca) – 59 (14).

²²⁸ Liczba lekarzy, którzy wyjechali za granicę RP szacowana jest na podstawie liczby zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje do wykonywania zawodu na terenie UE. W Centralnym Rejestrze Lekarzy w dniu 7 lipca 2014 r. odnotowano 9.161 lekarzy i 974 lekarzy dentyków, którzy pobrali zaświadczenia stwierdzające posiadanie formalnych kwalifikacji, co stanowiło 7,2% ogólnej liczby lekarzy i 2,8% dentyków. W dziedzinie położnictwa i ginekologii, wydano 446 zaświadczeń (7,3% ogólnej liczby lekarzy) i odpowiednio w dziedzinie pediatrii 280 zaświadczeń (4,1% lekarzy), psychiatrii dzieci i młodzieży 11 zaświadczeń (3,7% lekarzy). W dziedzinie neonatologii nie wydano zaświadczeń.

²²⁹ Art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.).

²³⁰ Staż podyplomowy zostanie po raz ostatni zorganizowany dla zawodu lekarza z dniem 1 października 2017 r., a dla zawodu lekarza/dentyka z dniem 1 października 2016 r.

²³¹ Biuletyn Statystyczny Ministra Zdrowia. CSIOZ 2011 r. i 2014 r.

²³² Wykrycie noworodków z chorobami wrodzonymi i zapewnienie wczesnego leczenia, zapobiegło dalszym poważnym zaburzeniom rozwoju, a nawet śmierci, a w przypadku fenyloketonurii i hipotyreozy również ciężkiemu upośledzeniu umysłowemu. Przeżywalność tych chorych jest taka sama jak zdrowych osób. Sprawozdanie z badań IMiD – dr n. biol. Mariusz Ołtarzewski.

²³³ M.in. *Global Raport on Birth Defectes The Hidden toll of dying and disabled children* opublikowanego przez amerykańską organizację March of Dimes w 2006 r. i danymi rejestracji i odsetek populacji objętych programem w 2008 r. opracowane przez Instytut Matki i Dziecka.

obniżenie kosztów leczenia i opieki nad dziećmi z chorobami wrodzonymi²³⁴. Realizacja Programu związana była z celem operacyjnym NPZ *Poprawa opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem*.

Miernikami programu była m.in. liczba badanych noworodków w stosunku do liczby urodzeń oraz liczba przypadków powikłań, w związku z niewykrytą chorobą w okresie noworodkowym.

W latach 2009–2013 wykonano 6.707.500 badań przesiewowych noworodków, w wyniku których wykryto 1.394 noworodki z chorobami wrodzonymi. Zakres i sposób prowadzenia badań został poszerzony w latach 2009–2014. W 2014 r. cała populacja noworodków była objęta badaniami w kierunku hipotyreozy, fenylketonurii, mukowiscydozy oraz 20 wad metabolizmu.

Finansowanie PBPB dokonywane było w ramach budżetu będącego w dyspozycji Ministra Zdrowia. Wydatki na realizację Programu wyniosły: w 2010 r. – 16.653,3 tys. zł (100% planu po zmianach), w 2011 r. – 16.039,5 tys. zł (100%), w 2012 r. – 16.500 tys. zł (100%), w 2013 – 19.416,2 tys. zł (99,4%), w 2014 r. do 30 czerwca 6.161,7 tys. zł (27,3%). Koszty obsługi Programu²³⁵ w badanym okresie wyniosły: w 2012 r. – 410 tys. zł, w 2013 – 373 tys. zł, a na 2014 zostały ustalone w kwocie 420 tys. zł.

Program kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu.

Od 2006 r. realizowany jest *Program kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu*. Jako cele główne Programu ustalono: kontynuację idei wewnątrzmacicznej terapii płodu, która stwarza nowy system opieki nad ciężarną i płodem; zastosowanie diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw wad rozwojowych i chorób płodu; poprawa stanu zdrowia noworodków poprzez zlikwidowanie powikłań okresu noworodkowego; zmniejszenie kosztów leczenia wewnątrzmacicznego wykonywanego za granicą²³⁶. Jego realizatorem jest Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi. W 2012 r. zaplanowano wydatki 949 tys. zł, a przekazano 916,4 tys. zł. W 2013 r. zaplanowano i wydatkowano 1.400 tys. zł. W 2014 r. zaplanowano wydatki 1.400 tys. zł, które do końca III kw. 2014 r. nie zostały uruchomione.

Zmiany w Programie dotyczyły wyłączenia finansowania Rejestru Wad Wrodzonych w 2011 r., a w 2012 r. szkoleń lekarzy. Od 2013 r. finansowano wyłącznie badania i zabiegi na płodzie. W latach 2010 r.–2014 r. (III kwartał) wykonano 899 zabiegów wewnątrzmacicznych na płodzie oraz 612 badań USG kwalifikujących do zabiegu i 519 badań echo płodu. W roku 2014 (do końca III kw.) zostało skierowanych lub się zgłosiło 141 kobiet ciężarnych, u których wykonano 272 zabiegi wewnątrzmaciczne, przy szacowanym przez Ministerstwo Zdrowia zapotrzebowaniu na 600–800 przypadków rocznie.

Ministerstwo Zdrowia zawarło umowę na realizację *Programu kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu*, na lata 2014–2017, z wybranym realizatorem programu dopiero w dniu 4 listopada 2014 r. W tym czasie ICZMP w Łodzi wykonał 272 zabiegi wewnątrzmaciczne na płodzie. Opóźnienie było spowodowane

²³⁴ Cele wynikające z treści programu.

²³⁵ W tym: prowadzenie rejestru noworodków oraz bazy danych chorych leczonych objętych badaniami przesiewowymi, korespondencja, przesyłki, łączność elektroniczna, organizacja corocznej konferencji roboczej, wyjazdy, delegacje krajowe, prowadzenie stron internetowych związanych z badaniami przesiewowymi, koszty osobowe, koszty osobowe – logistyczna obsługa programu, druk ulotek informacyjnych dla matek, etykiet z kodami.

²³⁶ Cele wynikające z treści programu.

przyjęciem nowej edycji programu przez Kolegium Ministerstwa Zdrowia dopiero w dniu 7 kwietnia 2014 r. W trakcie dalszego procedowania Programu, po wydaniu opinii przez Agencję Oceny Technologii Medycznych, zwrócono się do ICZMP w Łodzi o odniesienie się do uwag AOTM. Dopiero wówczas możliwe było przeprowadzenie konkursu ofert i wybór realizatora.

Minister Zdrowia wydał rozporządzenie z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie Polskiego Rejestru Wrodzonych Wad Rozwojowych²³⁷, co powinno umożliwić, m.in. identyfikację czynników ryzyka wystąpienia wad rozwojowych u płodu, monitorowanie stanu profilaktyki pierwotnej wad oraz poprawę poradnictwa genetycznego dla rodzin. Wady wrodzone występują u 2–4% noworodków i są zasadniczą przyczyną zgonów niemowląt, jak również niepełnosprawności fizycznej i intelektualnej u dzieci.

Program poprawy opieki stomatologicznej nad dziećmi i młodzieżą

W 2011 r. zaledwie 20,1% pięcioletnich dzieci było wolnych od próchnicy, a odsetek ten w przypadku dzieci 15-letnich wynosił zaledwie 8,2%. Istotny wpływ na tę sytuację miały niewystarczające działania w zakresie edukacji prozdrowotnej i profilaktyki. Ze względu na limit środków finansowych na realizację programów polityki zdrowotnej Ministerstwo Zdrowia nie wdrożyło – wskazanego w Narodowym Programie Zdrowia – wieloletniego programu polityki zdrowotnej pn. *Program poprawy opieki stomatologicznej nad dziećmi i młodzieżą*.²³⁸ Minister Zdrowia podjął jednak działania w zakresie profilaktyki zdrowia jamy ustnej, zgłaszając propozycję uwzględnienia, w ramach współpracy Polsko-Szwajcarskiej, programu pn. *Edukacja, promocja i profilaktyka w kierunku zdrowia jamy ustnej skierowana do dzieci przedszkolnych, ich rodziców i wychowawców* (85% całkowitych kosztów programu ponosi strona szwajcarska, a pozostałe Minister Zdrowia. Realizacja programu rozpoczęła się w październiku 2014 r.

Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego

Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (NPOZP) określa strategię działań mających na celu ograniczenie występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego, który miał być realizowany w latach 2011–2015. Główne cele wynikające z treści Programu to: promocja zdrowia psychicznego i profilaktyka zaburzeń psychicznych; zapewnienie chorym dostępu do kompleksowej i zintegrowanej opieki zdrowotnej oraz do innych form pomocy (unowocześnienie opieki według założeń modelu środowiskowego); rozwój badań naukowych i tworzenie systemów informacji koniecznych do skutecznej ochrony i zapobiegania zaburzeniom zdrowia psychicznego.

Samobójstwa są trzecią, po wypadkach i nowotworach, przyczyną zgonów młodych ludzi. Od ponad dwudziestu lat obserwowany jest wzrost²³⁹ liczby samobójstw wśród dzieci i młodzieży. Na początku lat 90-tych XX w. stanowiły one ok. 10% zgonów w wyniku urazu, obecnie blisko 15%.

Kontrola wykazała, że Minister Edukacji Narodowej, któremu przypisano w Programie zadania z zakresu zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, nie podjął ich realizacji – nie został opracowany program zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży, którego realizacja powinna trwać w sposób ciągły od września 2011 r. Ponadto nie został opracowany program poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty. W Programie

²³⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1823. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 19 grudnia 2014 r.

²³⁸ Ustalenia kontroli NIK dostępności i finansowania opieki stomatologicznej ze środków publicznych, Informacja o wynikach kontroli Warszawa, 2013 r. KZD-4101-04/2012.

²³⁹ GUS. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Stan w dniu 31 grudnia. Warszawa 2014.

wyznaczono sierpień 2011 r. jako termin opracowania ww. dokumentów i wrzesień 2011 r. jako termin uruchomienia działań wdrożeniowych.

W ramach realizacji Programu Ministerstwo Edukacji Narodowej w 2011 roku ustaliło jedynie priorytety promocji zdrowia psychicznego w dziedzinie oświaty i wychowania. W ramach tych priorytetów Ośrodek Rozwoju Edukacji przygotował publikacje, dzięki którym nauczyciele i dyrektorzy szkół mogli uzyskać informacje na temat profilaktyki i działań interwencyjnych wobec uczniów cierpiących na zaburzenia depresyjne, przejawiających myśli i tendencje samobójcze. Jedną z kluczowych pozycji jest poradnik *Zapobieganie samobójstwom dzieci i młodzieży* oraz publikacja pn. *One są wśród nas*, stanowiąca pakiet składa się z siedmiu książeczek – każdą z nich poświęcono oddzielnemu problemowi sfery życia psychicznego dzieci i młodzieży.

W *Sprawozdaniu z realizacji zadań ministra właściwego do spraw oświaty wynikających z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w 2013 r.* przesłanym w dniu 15 maja 2014 r. do Ministra Zdrowia, MEN przekazał informacje o działaniach w obszarze promocji i ochrony zdrowia psychicznego, które zostały zrealizowane w ramach innego programu – *Rządowego programu na lata 2008–2013 Bezpieczna i przyjazna szkoła*.

Zamiast realizować zadania wynikające z ww. programu rządowego, Minister Edukacji Narodowej w dniu 16 sierpnia 2013 r. zaakceptował przygotowany w MEN *Program promocji zdrowia i profilaktyki problemów dzieci i młodzieży na lata 2013–2016*, który odnosi się kompleksowo do zagadnień ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego dzieci i młodzieży, w tym także zapobiegania depresji i samobójstwom. Jednym z pięciu celów tego programu jest *Prowadzenie działań z zakresu promocji zdrowia psychicznego i zmniejszenie liczby uczniów z zaburzeniami zdrowia psychicznego*.

W 2013 r. Minister Edukacji Narodowej wprowadził zmiany w zasadach udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w przedszkolach i szkołach²⁴⁰, w zakresie działań nad systemem poradnictwa i pomocy w sytuacjach kryzysu psychicznego, które wprawdzie nie zawierają bezpośredniego przywołania problematyki zdrowia psychicznego, ale normują zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach w sposób umożliwiający zapewnienie każdemu uczniowi kompleksowej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Osobami uprawnionymi do korzystania z pomocy są wszyscy uczniowie, którzy wymagają wsparcia ze względu na rozpoznane indywidualne potrzeby rozwojowe i edukacyjne.

Ministerstwo Edukacji Narodowej stoi na stanowisku, że *pomimo braku odrębnych programów poświęconych tematyce zapobiegania samobójstwom oraz profilaktyki zaburzeń odżywiania, a także braku programu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego, realizowało różnorodne działania w tym zakresie. Kompleksowe podejście resortu oświaty i wychowania do zagadnień związanych z ochroną zdrowia psychicznego było przyczyną niepodjęcia działań związanych z tworzeniem programu zapobiegania samobójstwom wśród młodzieży oraz programu dotyczącego poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego*.

Warto dodać, że w latach 2012–2014 również Ministerstwo Zdrowia nie realizowało zaplanowanych w ramach Programu działań na rzecz promocji zdrowia psychicznego (miały to być kampanie

²⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. poz. 532).

edukacyjne skierowane do lekarzy, pielęgniarek i innego personelu medycznego, programu zapobiegania samobójstwom, programu zapobiegania depresji). Wprowadziło Ministerstwo Zdrowia przygotowywało w 2013 r. pilotażowe programy zdrowotne w tym zakresie, które po zaopiniowaniu przez AOTM miały być realizowane w 2014 r. Ze względu na ograniczenia finansowe nie podjęto jednak realizacji tego zadania.

W 2012 r. targnęło się na własne życie 373 osób do 19 roku życia, z czego 177 zakończyło się zgonem. W 2011 r. było 326 prób samobójczych, z czego 151 zakończyło się zgonem²⁴¹.

3.2.4.6. Wspieranie rodziny w funkcji opiekuńczo-wychowawczej

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁴². Wydatki z tytułu funkcjonowania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obejmują kwoty przeznaczone na placówki opiekuńczo – wychowawcze, rodziny zastępcze i ośrodki adopcyjne, jak również zadania z zakresu wspierania rodziny, dotyczące m.in. zatrudniania asystentów rodziny oraz koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Celem ustawy było wprowadzenie m.in. rozwiązań systemowych, mających przyczyniać się do poprawy jakości pełnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczych i, w konsekwencji, przeciwdziałać umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej²⁴³. Ustawa miała m.in. w kompleksowy sposób uregulować problematykę wspierania rodziny i systemu pieczy zgodnie z rozwiązaniami funkcjonującymi w tym zakresie w UE, m.in. poprzez rozwój rodzinnej pieczy zastępczej. Zapisami ustawy objęto zagadnienia regulowane uprzednio m.in. w ustawie o pomocy społecznej oraz innych aktach prawnych takich jak: kodeks rodzinny i opiekuńczy²⁴⁴, kodeks postępowania cywilnego²⁴⁵ oraz kodeks pracy. MPiPS realizuje corocznie resortowe programy wspierania rodziny, stanowiące uzupełnienie działań realizowanych na podstawie ustawy w szczególności w zakresie zwiększania dostępu do szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych.

Łączne wydatki na realizację ustawy wyniosły: w 2012 r. 2.072,8 mln zł (o 10% więcej niż w 2011 r.), w 2013 r. 2.190,4 mln zł (o 6% więcej niż w 2012 r.). Ponadto realizowane są resortowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w ramach których wydatkowano w 2012 r. (w pierwszym roku realizacji programu) 26,4 mln zł, natomiast w 2013 r. – 60,9 mln zł, tj. ponad dwukrotnie więcej, niż w roku poprzednim. Środki na realizację ustawy pochodzą w większości z budżetów j.s.t. Udział budżetu państwa w finansowaniu tych zadań w okresie objętym kontrolą wynosił w 2012 r. – 4,6%²⁴⁶, a w 2013 r. – 3,7%²⁴⁷. Środki te były przeznaczone, przede wszystkim, na sfinansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w placówkach opiekuńczo wychowawczych i w rodzinach zastępczych oraz prowadzenia ośrodków adopcyjnych, a także na realizację Resortowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym na dofinansowanie

²⁴¹ GUS. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Stan w dniu 31 grudnia. Warszawa 2014.

²⁴² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.).

²⁴³ Uzasadnienie projektu ustawy.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.).

²⁴⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014, poz. 101 ze zm.).

²⁴⁶ Łączne wydatki budżetu państwa wyniosły 94.383 tys. zł (w tym 7.506 tys. zł z budżetu MPiPS), wg Informacji na temat wykonania budżetu państwa za 2012 r. w części 85/02–32 budżety wojewodów (materiał sporządzony przez MPiPS dla Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP).

²⁴⁷ Łączne wydatki budżetu państwa wyniosły 81.617 tys. zł (w tym 7.369 tys. zł z budżetu MPiPS), wg Informacji na temat wykonania budżetu państwa za 2013 r. w części 85/02–32 budżety wojewodów (materiał sporządzony przez MPiPS dla Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP).

zatrudniania asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Środki budżetu państwa były planowane w ramach limitu wydatków wyznaczonego przez Ministra Finansów.

Liczba dzieci przebywających w pieczy zastępczej w 2012 r. wynosiła 78.607 osób, w tym 58.082 w formach rodzinnych, a w 2013 – 78.519 osób, w tym 58.570 w pieczy rodzinnej. Zgodnie z SRKL wskaźnik udziału dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w ogólnej liczbie dzieci w pieczy zastępczej został zaplanowany na 2020 r. na poziomie 90%, przy wartości bazowej w roku 2011 – 71%. Wskaźnik ten w roku 2012 osiągnął wartość 74%, a w 2013 – 75%.

Przy zachowaniu obecnego tempa dochodzenia do zakładanego poziomu objęcia dzieci rodzinnymi formami pieczy zastępczej, istnieje realne zagrożenie nieosiągnięcia zakładanej wartości wskaźnika.

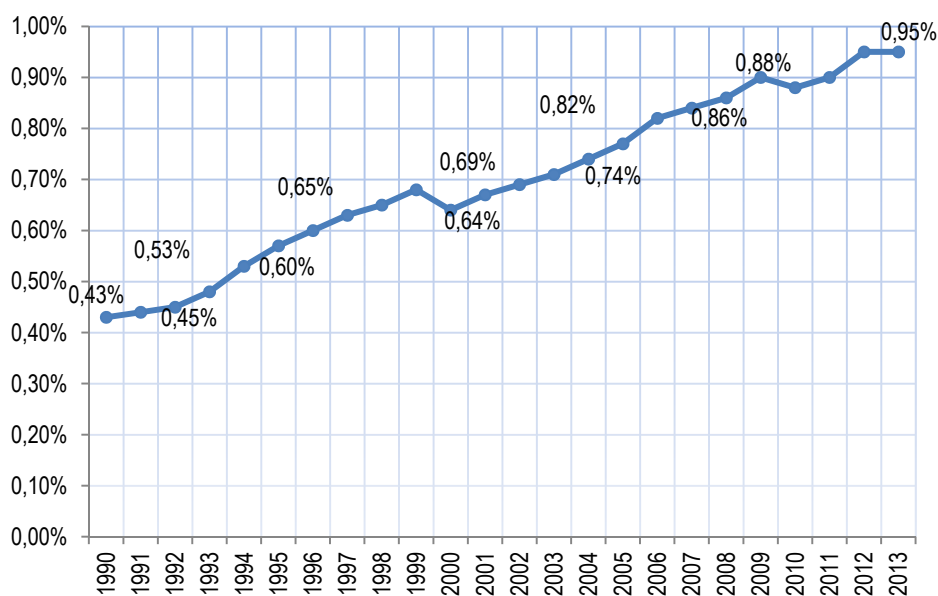
Od wejścia w życie w 2011 r. ustawa o pieczy zastępczej i wspieraniu rodziny była ośmiokrotnie nowelizowana z inicjatywy poselskiej, biorąc pod uwagę postulaty przedstawione w sprawozdaniach MPiPS, głównie w zakresie wydłużenia czasu na osiągnięcie przez placówki wsparcia dziennego, które powstały w oparciu o przepisy o pomocy społecznej, standardów sanitarnych i bezpieczeństwa pożarowego, jak również poprawy funkcjonowania procedur adopcyjnych, a także dostosowania przepisów do innych aktów prawnych. Zdaniem NIK, tak częste nowelizacje mogą wskazywać na niepełne rozpoznanie zagadnienia na etapie przygotowania projektu ustawy.

Analiza danych statystycznych dotyczących odsetka dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej wskazuje, że rośnie odsetek dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej. Tendencja wzrostu procentowego udziału dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w ogólnej liczbie dzieci do 18. r.ż., trwa już od 1990 r. (wykres poniżej).

Zdaniem NIK, wskazuje to na narastające występowanie problemów związanych z funkcjonowaniem rodzin.

Wykres nr 19

Wskaźnik liczby wychowanków rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy zastępczej w stosunku do całkowitej liczby dzieci do 18. r.ż. w latach 1990–2013



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zamieszczonych w rocznikach statystycznych.

Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Program jest realizowany od 2006 r.²⁴⁸. Obowiązujący Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 zatwierdzony został Uchwałą Rady Ministrów Nr 76 z dnia 29 kwietnia 2014 r. Program stanowi uzupełnienie działań realizowanych przez samorząd, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁴⁹, w związku z tym główny ciężar finansowania działań w tym zakresie spoczywa na gminach i powiatach.

Celem głównym programu jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce. Cele szczegółowe obejmują zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, jak również zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, a także zwiększenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług²⁵⁰.

W 2012 r. na jego realizację wydatkowano 16,6 mln zł, tj. o 0,6% mniej niż w 2011 r., natomiast w 2013 r. – 17,2 mln zł, tj. o 3,6 % więcej niż w roku poprzednim²⁵¹. Po 2016 r. zaplanowano stopniowe zwiększanie środków finansowych na realizację programu z kwoty 18,9 mln. w 2017 r. do 23,3 mln . w 2020 r.

W aktualnie realizowanej edycji Programu określone zostały szczegółowe mierniki umożliwiające dokonanie oceny stopnia realizacji przyjętych celów i efektywności podejmowanych działań. W Programie została opracowana matryca logiczna, w której wskazane są wartości bazowe wskaźników i wartości docelowe. Ujęto w niej szczegółowo cele programu wraz z kluczowymi wskaźnikami oraz prognozowanymi wartościami pośrednimi dla każdego roku realizacji programu. Wskazano również źródła weryfikacji danych niezbędnych do monitoringu, jak również możliwe czynniki ryzyka. Określono także wskaźnik ogólny mierzący stopień realizacji celu głównego programu, wyrażony odsetkiem procentowym osób, które doznały przemocy fizycznej, psychicznej i seksualnej w rodzinie na obszarze Polski, oszacowany na podstawie przeprowadzonej co dwa lata diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r. pt. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną²⁵² NIK sformułowała wniosek dotyczący przeanalizowania sytuacji w zakresie nowych rozwiązań i podjęcia inicjatywy w celu usprawnienia funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w sposób umożliwiający bezzwłoczne podejmowanie działań, jak również przygotowanie rozwiązań gwarantujących poszanowanie i ochronę godności ofiar przemocy. MPiPS zleciło przeprowadzenie badań w zakresie ewaluacji lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ponadto MPiPS opracowało nowy Program od 2014 r. W Ministerstwie, w ramach prac Zespołu Monitorującego ds. Przeciwdziałania

²⁴⁸ Pierwszy KPPPR z 2006 r. został zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r.

²⁴⁹ Dz. U. Nr 180, 1493 ze zm.

²⁵⁰ Cele określone zostały w treści programu.

²⁵¹ Kwota zaplanowana na realizację instrumentu wynosiła w każdym roku 16.400 tys. zł, w tym środki z rezerw celowych cz. 83 w kwocie 376 tys. zł w 2012 i 2013 oraz 1.782 tys. zł na 2014 r. Wyższa od planu kwota wydatków wynikała z podwyższenia przez wojewodów planu wydatków w trakcie roku (przesunięcia między rozdziałami).

²⁵² Kontrola nr P/12/107.

Przemocy w Rodzinie²⁵³, rozpoczęto prace nad przygotowaniem propozycji zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy oraz do aktów wykonawczych, w tym m.in. w zakresie procedury i formularzy Niebieskiej Karty. Zakończenie prac oraz podjęcie inicjatywy legislacyjnej planowane jest na 2015 r.

W budżecie zadaniowym zadanie jest weryfikowane w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, zadania *Pomoc i Integracja Społeczna*, podzadanie *Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, działanie *Program Wieloletni KPPPR*, którego celem jest *Zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie*, a miernik *Liczba sprawców poddanych oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym*. W okresie objętym kontrolą wartości planowane i wykonane miernika wynosiły odpowiednio: 4,8 tys. i 4,5 tys. w 2012 r. oraz 4,7 tys. i 4,5 tys. w 2013 r. Z uwagi na fakt, że przyjęty miernik nie odnosi się do celu działania, nie jest on przydatny do monitorowania efektów realizacji programu. Należy również zauważyć, że w obecnej edycji programu zostały przyjęte inne mierniki.

3.2.4.7. Pomoc dla uczniów

Badaniami kontrolnymi objęto:

- Świadczeniami pomocy materialnej²⁵⁴ o charakterze socjalnym – stypendium szkolne oraz zasiłek szkolny.
- Darmowy dostęp do podręczników szkolnych

Stypendia i zasiłki szkolne są elementem realizacji przyjętego 28 września 2004 r. przez Radę Ministrów Narodowego Programu Stypendialnego²⁵⁵.

Wysokość stypendium wypłacanego uczniowi zależy odpowiednio od decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i wynosi od 84,80 zł do 212 zł miesięcznie, a może być wypłacone od jednego do dziesięciu miesięcy w danym roku szkolnym. Dochód uprawniający do ubiegania się o stypendium szkolne wynosi od dnia 1 października 2012 r. 456 zł²⁵⁶ (netto) na osobę w rodzinie. W przypadku wystąpienia zdarzeń losowych uczeń może ubiegać się o zasiłek szkolny, którego udzielenie nie jest uzależnione od wysokości dochodu w rodzinie, zaś jego wysokość może wynosić maksymalnie 530 zł. Udzielanie tych świadczeń stanowi zadanie własne gminy, na realizację, którego gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa²⁵⁷. Pomoc materialna dla uczniów ma charakter socjalny albo motywacyjny (art. 90c ust. 1 ww. ustawy).

²⁵³ Organ opiniodawczo-doradczy Ministra, w skład Zespołu wchodzi przedstawiciele organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych.

²⁵⁴ Art. 90c ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

²⁵⁵ Program ten miał stworzyć podstawy dla polityki pomocy materialnej świadczonej uczniom i studentom, których sytuacja materialna i życiowa może spowodować wypadanie z systemu edukacji, ograniczenie aspiracji edukacyjnych, odstąpienie od edukacji na wyższych poziomach nauczania. Zakładał wyzwolenie aktywności społecznej wielu podmiotów wspierających edukację dzieci i młodzieży oraz przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które gwarantują skuteczność podejmowanych działań. Zadaniem tego Programu było także wskazanie istniejących i przygotowywanych rozwiązań legislacyjnych oraz organizacyjnych, umożliwiających rozszerzenie zasięgu i zakresu pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym. Konsekwencją przyjęcia Narodowego Programu Stypendialnego było przeniesienie na poziom ustawy uregulowań prawnych dotyczących realizacji pomocy materialnej dla uczniów z obowiązującego do 31 grudnia 2004 r. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów* (Dz. U. Nr 74, poz. 350).

²⁵⁶ Do 30 września 2012 r. dochód ten był określony na kwotę 351 zł.

²⁵⁷ Art. 90r ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Wysokość dotacji przekazanej z budżetu państwa wyniosła w latach 2012–2014 odpowiednio: 363,9 tys. zł, 403,5 tys. zł, 330,5 tys. zł, a faktyczne wykonanie wyniosło: 309,5 tys. zł; tj. 85%, 369,8 tys. zł, tj. 92%. Czynnikiem negatywnie wpływającym na realizację ww. pomocy jest konieczność zapewnienia środków własnych. **Konieczność zapewnienia 20% wkładu własnego gmin w realizację programu stało się zauważalnym ograniczeniem w realizacji pomocy materialnej. Odsetek uczniów otrzymujących pomoc w formie stypendiów szkolnych wynosi ok. 12–13% w skali kraju.**

W latach 2012–2013 udział środków własnych przeznaczonych przez samorządy na dofinansowanie wypłaty stypendiów i zasiłków szkolnych wynosił odpowiednio 27,6% i 29,6%.

Jednym z najnowszych instrumentów wspierania rodziny, w ramach realizowanej przez państwo polityki rodzinnej, jest realizacja od bieżącego roku szkolnego, tj. od 1 września 2014 r. projektu zakładającego umożliwienie wszystkim uczniom szkół podstawowych i gimnazjów darmowego dostępu do podręczników szkolnych.

Celem wprowadzenia tego instrumentu jest poprawa warunków realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia przez władze publiczne obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia poprzez systematyczne zwiększanie, aż do całkowitego zapewnienia dostępności uczniów spełniających obowiązek szkolny do podręczników. Jednocześnie jest to wprowadzenie elementu mechanizmu stwarzania równych szans edukacyjnych dzieci i młodzieży²⁵⁸.

Wdrażane w życie nowe rozwiązania legislacyjne w zakresie kompleksowych zmian w sferze dotyczącej podręczników szkolnych mają zapewnić uczniom objętym obowiązkiem szkolnym, tj. uczniom szkół podstawowych i gimnazjów, dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych, które mogą zastępować lub uzupełniać podręczniki, służących do realizacji programów nauczania, jak również materiałów ćwiczeniowych. Wprowadzone do ustawy oświatowej, ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁵⁹, przepisy dotyczące zaopatrzenia uczniów w podręczniki nakładają na jednostki samorządu terytorialnego, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, obowiązek dostarczenia ich uczniom klasy pierwszej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2014/2015, a docelowo wszystkim pozostałym uczniom szkół podstawowych i gimnazjów sukcesywnie do roku szkolnego 2017/2018. Prawo do bezpłatnego dostępu do podręczników w określonym roku szkolnym wynika z art. 9 powołanej ustawy.

Oszczędności gospodarstw domowych z tytułu przejścia przez państwo wydatków na zapewnienie dostępu do podręczników szkolnych uczniom szkół podstawowych i gimnazjów przez najbliższe 10 lat będą się kształtowały w przedziale od 101 mln zł do 687 mln zł, w zależności od liczby uczniów objętych oddziaływaniem instrumentu.

Uwzględniając koszt podręcznika wydanego przez MEN, łączne wydatki budżetu państwa będą wynosiły od 61,8 mln. zł w 2014 r. poprzez 289,6 mln. zł w 2015 r. do trzystukilkudziesięciu i czterystukilkudziesięciu milionów złotych w latach następnych.

²⁵⁸ Z uzasadnienia projektu ustawy.

²⁵⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 811 ze zm.

Francja

Godzenie życia rodzinnego z pracą ułatwia organizacja dnia szkolnego, który zaczyna się o 8:30, a zajęcia trwają przynajmniej do godz. 17, z przerwą na obiad. Ponadto rodzice dzieci w wieku powyżej szóstego roku życia mogą korzystać z usług specjalnych ośrodków wypoczynkowych lub ośrodków opieki pozaszkolnej – przed i po lekcjach, jak również podczas ferii szkolnych. Usługi te mogą być dofinansowane przez Fundusz Świadczeń Rodzinnych. Ponadto szkoły zapewniają bezpłatnie wszystkim dzieciom zeszyty i podręczniki.

Źródło: http://europa.eu/epic/countries/france/index_en.htm

Pomoc państwa w zakresie dożywiania

Program Pomoc państwa w zakresie dożywiania²⁶⁰ jest realizowany od 2006 r.²⁶¹ jako program rządowy. Pomocą w ramach programu objęte były m.in.: dzieci do 7. roku życia oraz uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Program zapewnia pomoc w formie posiłku, ze szczególnym uwzględnieniem posiłku gorącego, zasiłku celowego na zakup posiłku lub zakup żywności (w tym na zakup posiłku dzieciom przebywającym w placówkach oświatowych, gdzie rodzice zobowiązani są do pokrywania kosztów żywienia), świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ponadto w ramach programu realizowane były działania dotyczące w szczególności: tworzenia nowych lub doposażania istniejących punktów przygotowywania lub wydawania posiłków, dowozu posiłków.

W roku 2014 przyjęto nowy program obowiązujący do 2020 r.

Celem programu, realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej, jest ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich, jak również osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych²⁶². Ponad połowę osób (52%) korzystających z dożywiania w okresie objętym kontrolą stanowiły dzieci i młodzież. Zdaniem NIK, realizacja programów w ujęciu wieloletnim zapewnia stabilne finansowanie zadań wynikających z tego instrumentu.

Realizacja Programu ma szczególne znaczenie w sytuacji gdy dzieci i młodzież do 17 r.ż. to grupa najbardziej zagrożona ubóstwem – według GUS wskaźnik zagrożenia ubóstwem dla tej grupy wyniósł w 2012 r. 21,5% (już po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych)²⁶³.

Zaplanowana kwota wydatków na ten instrument wynosiła corocznie 550 mln zł²⁶⁴, a wydatki wyniosły: w 2012 r. – 549,1 mln zł, w 2013 r.; – 553,3 mln zł²⁶⁵. Należy zaznaczyć, że udział środków budżetu państwa w kosztach realizacji programu wynosił ok. 65%, natomiast pozostałe to środki własne gmin²⁶⁶. W projekcie planów ustaw budżetowych wielkość środków budżetu państwa na to zadanie była limitowana wytycznymi Ministra Finansów. Podział tych środków następuje w oparciu o dane z urzędów wojewódzkich dotyczące m.in. średniego poziomu dochodów na mieszkańca i średniej stopy bezrobocia w województwie.

²⁶⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 221 z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020 (M.P. z 2013 r., poz. 1024 ze zm.).

²⁶¹ Wcześniej (od 1996 r.) pomoc państwa w tym zakresie była realizowana w ramach programów jednorocznych.

²⁶² Cele wynikające z treści programu.

²⁶³ GUS, Rocznik Statystyczny 2014.

²⁶⁴ Z czego 200 mln to środki będące w dyspozycji MPiPS, dysponentami pozostałych są wojewodowie.

²⁶⁵ Kwota wydatków wg danych Ministerstwa Finansów dotyczy wykonania planu wydatków, kwota wydatków wg danych z gmin uwzględnia zwroty dotacji zarówno na konto wydatków, jak i konto dochodów budżetu państwa, i jest co roku niższa i wynosi odpowiednio: 549.063 tys. zł w 2012 r.; 553.301 tys. zł. w 2013 r. 212.276 tys. zł w I półroczu 2014 r.

²⁶⁶ Łącznie na realizację programu wydatkowano w 2012 r. 847,4 mln zł, natomiast w 2013 r. – 870,5 mln zł.

W budżecie zadaniowym²⁶⁷ realizacja programu została ujęta w funkcji 13, podzadaniu *Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, w działaniu *Program wieloletni pomoc państwa w zakresie dożywiania*, dla którego określono cel *Wspieranie gmin w wypełnianiu zadań własnych* oraz miernik *Liczba osób objętych dożywianiem*²⁶⁸.

Przyjęty miernik nie odnosił się do celu programu. NIK podziela stanowisko Ministra PiPS, który wskazał, że: ważną kwestią jest kwestia zdrowego żywienia i promowanie zdrowego trybu życia, których to kwestii nie da się zmierzyć prostym wskaźnikiem – liczba osób objętych programem. Zdaniem NIK, wskazuje to na potrzebę określenia jednolitych standardów jakościowych w zakresie dożywiania.

W ramach prowadzonego monitoringu, w tym sprawozdawczości realizacji programu MPiPS przygotowywało – stosownie do nałożonych obowiązków²⁶⁹ – sprawozdania dla Rady Ministrów, zawierające dane ilościowe dotyczące beneficjentów, form udzielanej pomocy oraz dane finansowe o realizacji programu. Zakres monitoringu nie obejmował badań dotyczących stopnia zmniejszenia zjawiska niedożywienia wśród jego beneficjentów, a więc nie zapewniał możliwości oceny efektywności tego instrumentu w kontekście założonego celu.

Na problem ten wskazywała już wcześniej NIK, w związku z wynikami przeprowadzonej w 2009 r. kontroli pt. Skuteczność i prawidłowość realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania w latach 2006–2009²⁷⁰. NIK sformułowała wówczas wniosek pokontrolny dotyczący określenia zasad monitorowania realizacji celów Programu przez wojewodów, uwzględniających analizę ilościową i jakościową udzielanych świadczeń pod kątem skuteczności osiągania celów Programu. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podjęcia działań w ramach przewidzianych ustawą o ustanowieniu programu dotyczących upowszechniania informacji o Programie i jego monitoringu, w zakresie żywienia w stołówkach szkolonych. Ponadto przekazując wystąpienie pokontrolne NIK do wojewodów zalecono dokonanie analizy zjawisk ujętych w kontroli. NIK częściowo przychyliła się do stanowiska MPiPS wskazującego, iż przeprowadzenie analizy jakościowej udzielanych świadczeń pod kątem skuteczności osiągania wyznaczonych celów jest działaniem trudnym w ramach realizowanego monitoringu m.in. z uwagi na konieczność zaangażowania odpowiednich instytucji właściwych w zakresie zdrowia i żywienia oraz pozyskania środków finansowych. Jednakże taka analiza dotycząca m.in. efektywności założonych celów i upowszechniania stylu zdrowego żywienia byłaby zasadna w zakresie oceny skuteczności oddziaływania tego instrumentu.

²⁶⁷ Od 2014 r. zadanie jest ujmowane w formularzu BZ-1 *Projekt budżetu państwa na 2014 r. zestawienie planu wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy*. Poprzednio ujmowano je na druku WFPF dotyczącym Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

²⁶⁸ W okresie objętym kontrolą corocznie planowano dożywianie 2 mln osób. Osiągnięte wartości miernika wynosiły: w 2012 r. – 1.922,7 tys. a w 2013 r. – 1.936,2 tys. osób.

²⁶⁹ Art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* (Dz.U. Nr 267 poz. 2259 ze zm.). Ustawa wygasła z dniem 30 września 2014 r.

²⁷⁰ Kontrola nr P/09/144.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przeprowadził Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny (koordynacja) oraz Departament Budżetu i Finansów, Departament Infrastruktury, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Departament Zdrowia.

Przygotowanie kontroli

Panel ekspertów

W dniu 11 marca 2014 r. w siedzibie NIK zorganizowany został panel ekspertów, którego celem było zapoznanie się z opiniami na temat najistotniejszych problemów i trudności dotyczących działań administracji rządowej i samorządowej na rzecz wspierania rodziny w Polsce. Do udziału w spotkaniu zostali zaproszeni przedstawiciele: instytucji naukowych, Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych²⁷¹. Przedmiotem dyskusji były zagadnienia obejmujące zakres polityki rodzinnej w Polsce, poszukiwanie najbardziej skutecznych i efektywnych działań na rzecz rodzin, adekwatność funkcjonujących rozwiązań prawno-systemowych, szczególnie w kontekście pogłębiających się niekorzystnych tendencji demograficznych. Główne tezy wynikające z wypowiedzi ekspertów koncentrowały się na następujących problemach i zagadnieniach:

- braku spójnego i długofalowego programu polityki rodzinnej oraz określenia priorytetowych celów, co skutkuje rozproszeniem środków na realizację nieskoordynowanych działań i utrudnieniem oceny skuteczności i efektywności poszczególnych rozwiązań prawno-systemowych,
- braku ośrodka koordynującego działania państwa obejmujące politykę rodzinną,
- konieczności zapewnienia regionalizacji poprzez dostosowanie konkretnych rozwiązań do uwarunkowań lokalnych,
- konieczności pogłębienia współpracy organów administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych w zakresie problematyki rodzinnej m.in. poprzez upowszechnianie dobrych praktyk,
- wypracowaniu korzystniejszych konstrukcji odpisów i ulg podatkowych dla rodzin wielodzietnych,
- nadmiernemu biurokratyzowaniu kwestii udzielania pomocy rodzinom,
- zrównaniu praw kobiet i mężczyzn w zakresie urlopów i zwolnień związanych z wychowaniem i opieką dzieci do lat trzech,
- postrzeganiu problemu form pomocy w polityce rodzinnej wyłącznie w kategorii zmniejszania wpływów budżetowych (zwiększania wydatków ergo obciążeń), przez pryzmat corocznych planów finansowych a nie jako długofalowego elementu inwestycji w przyszłość (dziecko jako element dobra wspólnego, a nie wyłącznie indywidualnego).

²⁷¹ W panelu ekspertów uczestniczyli m.in: prof. dr hab. Irena Wóycicka – Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Elżbieta Seredyn – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Magdalena Kochan – Poseł na Sejm, Z-ca Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Anna Andrzejewska – Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw Konstytucyjnych Praw Rodziny, Ryszard Wilczyński – Wojewoda Opolski, Cezary Krysiak – Dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów, Prof. dr hab. Marek Okólski – Uniwersytet Warszawski, Prof. dr hab. Andrzej Kowalski – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Prof. Irena E. Kotowska – Szkoła Główna Handlowa, Dr Katarzyna Kocot-Górecka – Szkoła Główna Handlowa, Dr Anna Kurowska – Uniwersytet Warszawski, Dr Monika Mynarska – Szkoła Główna Handlowa, Ryszard Grobelny – Związek Miast Polskich, Bernadeta Skóbel – Związek Powiatów Polskich, Mirosława Kwatek-Hoffmann – Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Opolski Urząd Wojewódzki, Joanna Krupska – Związek Dużych Rodzin 3+, Michał Kot – Fundacja Republikańska, Paweł Woliński – Fundacja Mamy i Taty.

Badanie ankietowe w urzędach gmin

Spośród wszystkich 2.479 ankietowanych gmin w Polsce (100%), na przedstawione w ankiecie pytania odpowiedziało 1.651 gmin (respondentów), tj. 66,6%. Pytania skierowane do gmin dotyczyły w szczególności: identyfikacji problemów i potrzeb rodzin, efektywności dostępnych instrumentów polityki rodzinnej z punktu widzenia wspierania procesu zakładania rodzin i zwiększania dzietności, wysokości środków własnych przeznaczanych na politykę rodzinną oraz przykładów działań o charakterze dobrych praktyk w zakresie wspierania rodziny.

Badania kontrolne

Podejście logiczne do zaprojektowania badań kontrolnych zostało oparte na *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, przyjętych przez Radę Ministrów w 2009 r, zgodnie z którymi w ramach systemu zarządzania rozwojem wyróżniono trzy podsystemy:

- programowania strategicznego;
- instytucjonalny;
- wdrażania.

W związku z powyższym badania kontrolne zostały zaprojektowane na dwóch poziomach:

- badanie systemu programowania i realizacji zadań z zakresu polityki rodzinnej, z uwzględnieniem planowania strategicznego, koordynacji działań oraz ocen skuteczności i efektywności;
- bezpośrednie badania kontrolne przeprowadzone na próbie wybranych celowo instrumentów polityki rodzinnej.

Kontrolę przeprowadzono od 1 września do 15 grudnia 2014 r. Dobór jednostek objętych kontrolą został dokonany metodą celową. Badaniami kontrolnymi objęto 40 instrumentów wspierania rodziny na łączną kwotę ok. 25 mld zł, za realizację których odpowiedzialność ponoszą: Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Edukacji Narodowej, Minister Finansów, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Zdrowia.

Badania uzupełniające obejmowały uzyskanie niezbędnych informacji (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK):

- w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Narodowym Funduszu Zdrowia w odniesieniu do badanych instrumentów oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- we wszystkich urzędach wojewódzkich na temat sposobu przygotowania założeń do projektu budżetu w odniesieniu do środków budżetu państwa na wspieranie rodzin, przekazywanych do samorządów za pośrednictwem budżetu wojewody, z uwzględnieniem oceny potrzeb i zastosowanych wskaźników oraz założeń przyjętych w budżecie zadaniowym, jak również zebranie informacji na temat ich wykonania; zebranie informacji o działaniach kontrolnych wojewodów w tym zakresie, wynikach kontroli oraz działaniach podjętych w celu usunięcia lub zapobieżenia występowaniu nieprawidłowości,
- we wszystkich samorządach województw informacji dotyczących m.in.: identyfikacji problemów związanych z rodziną, identyfikacji potrzeb dla poprawy sytuacji rodzin, zakresu, sposobu i głównych założeń działań wspierających rodzinę w danym województwie oraz problemów związanych z ich wdrażaniem; informacji o wysokości środków samorządowych przeznaczanych na działania z zakresu polityki rodzinnej; które instrumenty polityki rodzinnej można uznać za najbardziej skuteczne i efektywne z punktu widzenia wspierania procesu zakładania rodzin i zwiększania dzietności,

- w organizacjach pracodawców w zakresie zgłaszanych przez nie uwag dotyczących nowelizacji uregulowań prawnych umożliwiających godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi,
- we wszystkich ministerstwach nieobjętych kontrolą na temat rozwiązań ułatwiających godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi.

Pozyskano również dane finansowe w zakresie wydatków wszystkich gmin w Polsce na realizację działań z zakresu polityki rodzinnej oraz informacje o politykach rodzinnych w wybranych innych krajach Unii Europejskiej.

Badanie opinii publicznej

Badanie oceny polityki rodzinnej zostało zrealizowane na zlecenie NIK przez TNS Polska w dniach 21–27 listopada 2014 r., w dwóch etapach:

- W pierwszym etapie, badania jakościowego, w Łowiczu i Warszawie przeprowadzono dwa zogniskowane wywiady z grupą po sześć osób (mężczyźni i kobiety w wieku 25–35 lat o wykształceniu średnim lub wyższym, osoby w związku małżeńskim, nie posiadające jeszcze dziecka, będące w trakcie podejmowania decyzji oraz osoby w związku małżeńskim, posiadające dziecko do 2 lat, nie wykluczające podjęcia decyzji o posiadaniu kolejnych dzieci w przyszłości. Scenariusz badania jakościowego eksplorował następujące obszary tematyczne: czynniki wpływające na decyzje odnośnie posiadania dzieci, ocena różnych działań z zakresu polityki rodzinnej oraz ocena Karty Dużej Rodziny, a także oczekiwania wobec polityki rodzinnej Rządu.
- W drugim etapie, badania ilościowego, zebrano opinie Polaków w ramach sondażu wielotematycznego – Omnibus. Badanie to przeprowadzono na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie 1000 osób w wieku 15 i więcej lat, mającej charakter losowo-kwotowy – zapewnia losowy dobór lokalizacji do badania, a jednocześnie gwarantuje zgodność struktury próby ze strukturą populacji. Operat losowania stanowi baza adresowa GUS, utworzona na bazie najbardziej aktualnego zbioru rejonów statystycznych i obwodów spisowych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano sześć wystąpień pokontrolnych²⁷². Kierownicy trzech jednostek (Minister Finansów, Minister Zdrowia oraz Minister Infrastruktury i Rozwoju) skorzystali z przysługującego im prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Ogółem zgłoszono 17 zastrzeżeń z czego w wyniku postępowania odwoławczego 11 z nich zostało uwzględnionych (uwzględniono: w całości dwa zastrzeżenia Ministra Finansów, cztery Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz trzy Ministra Zdrowia; w części dwa zastrzeżenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju, natomiast oddalono pięć zastrzeżeń Ministra Infrastruktury i Rozwoju i jedno Ministra Zdrowia). W wystąpieniach przedstawiono 14 wniosków pokontrolnych. Odpowiadając na ich treść adresaci poinformowali, że zrealizowali jeden wniosek, trzy nie zostały zrealizowane, a 10 jest w trakcie realizacji.

Wnioski pokontrolne skierowano do poniższych organów:

²⁷² Art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

Minister Pracy i Polityki Społecznej:

1. opracowanie założeń długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodziny,
2. utworzenie działu klasyfikacji budżetowej oraz funkcji państwa w zakresie wspierania rodziny,
3. kontynuowanie współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym w celu utworzenia w Roczniku Statystycznym RP nowego działu *Rodzina*,
4. zmiany zakresu mierników lub przyjęcie dodatkowych mierników poza budżetem zadaniowym, umożliwiających Ministrowi dokonanie pełnej oceny efektywności wdrażanych instrumentów polityki rodzinnej zarówno w odniesieniu do skuteczności wewnętrznej (stopień osiągnięcia zaplanowanych rezultatów), jak i zewnętrznej (wpływu na osiągnięcie założonych celów), w tym ich oddziaływania na kwestie demograficzne,
5. dokonanie przeglądu jakości, skuteczności i efektywności finansowanych z budżetu państwa instrumentów polityki rodzinnej, celem eliminacji świadczeń nierealizujących celów, dla których zostały powołane,
6. określenie jednolitych standardów jakościowych dla programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

Minister Infrastruktury i Rozwoju:

1. zintensyfikowanie działań w zakresie reaktywacji społecznego budownictwa czynszowego i wznowienia jego funkcjonowania w planowanym terminie,
2. przyspieszenie prac nad wprowadzeniem rozwiązań systemowych pozwalających na większe wsparcie gmin w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych,
3. przygotowanie rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.

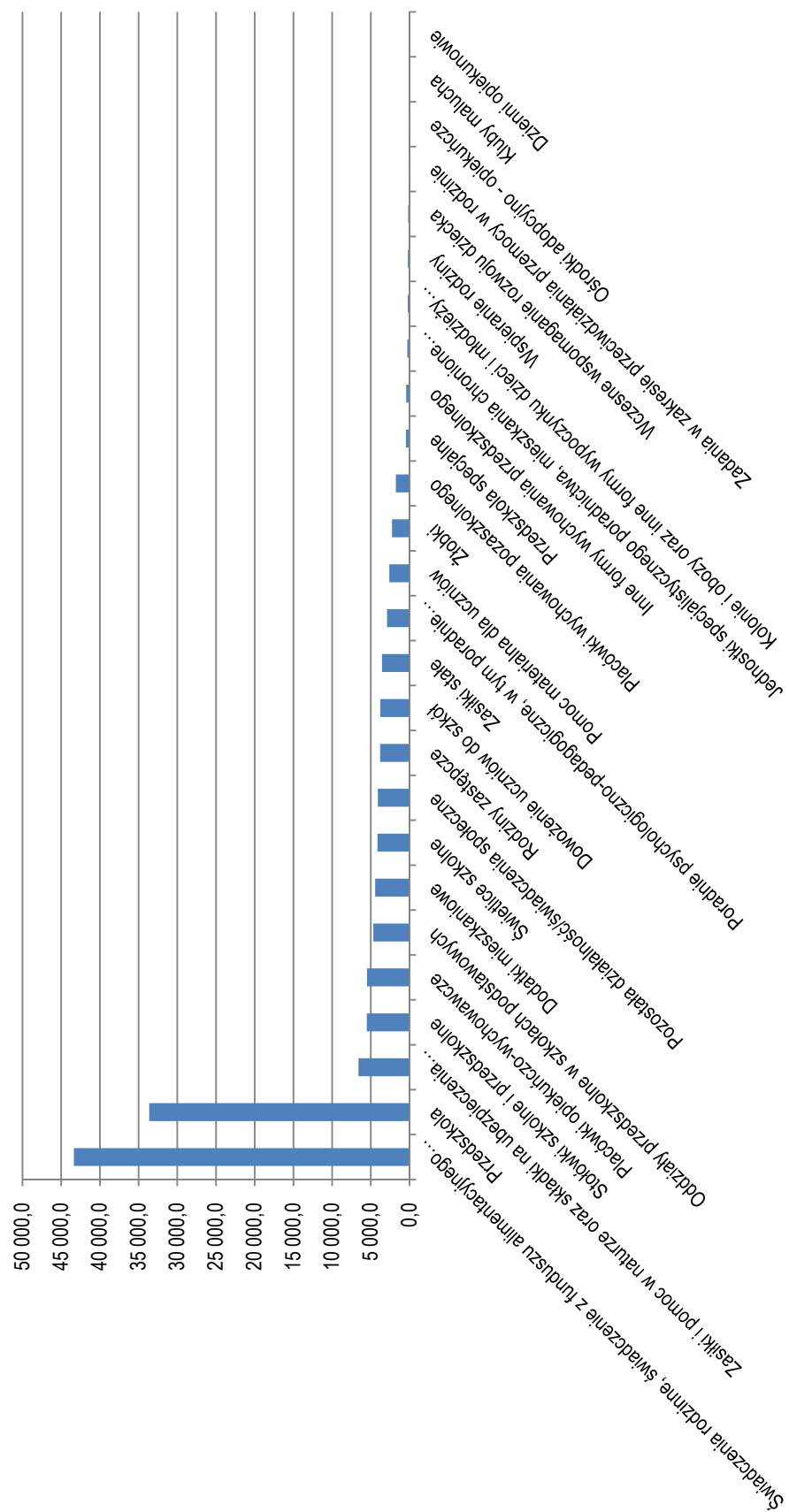
Minister Zdrowia:

1. podjęcie działań w celu wprowadzenia w Narodowym Programie Zdrowia obowiązującym w kolejnych latach skutecznych instrumentów koordynacji działań i monitorowania efektów,
2. uruchomienie Polskiego Rejestru Wrodzonych Wad Rozwojowych,
3. poprawę dostępu do świadczeń diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu,
4. podjęcie działań w celu realizacji programów promocji zdrowia psychicznego.

Do Ministra Edukacji Narodowej NIK wnioskuje o niezwłoczne podjęcie działań nad opracowaniem i wdrożeniem programów ujętych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego, do realizacji których został wyznaczony przez Radę Ministrów minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

Wykresy ilustrujące działania gmin na rzecz rodzin

Wykres A: Wydatki gmin w okresie 2010 - III kw 2014 w mln zł.

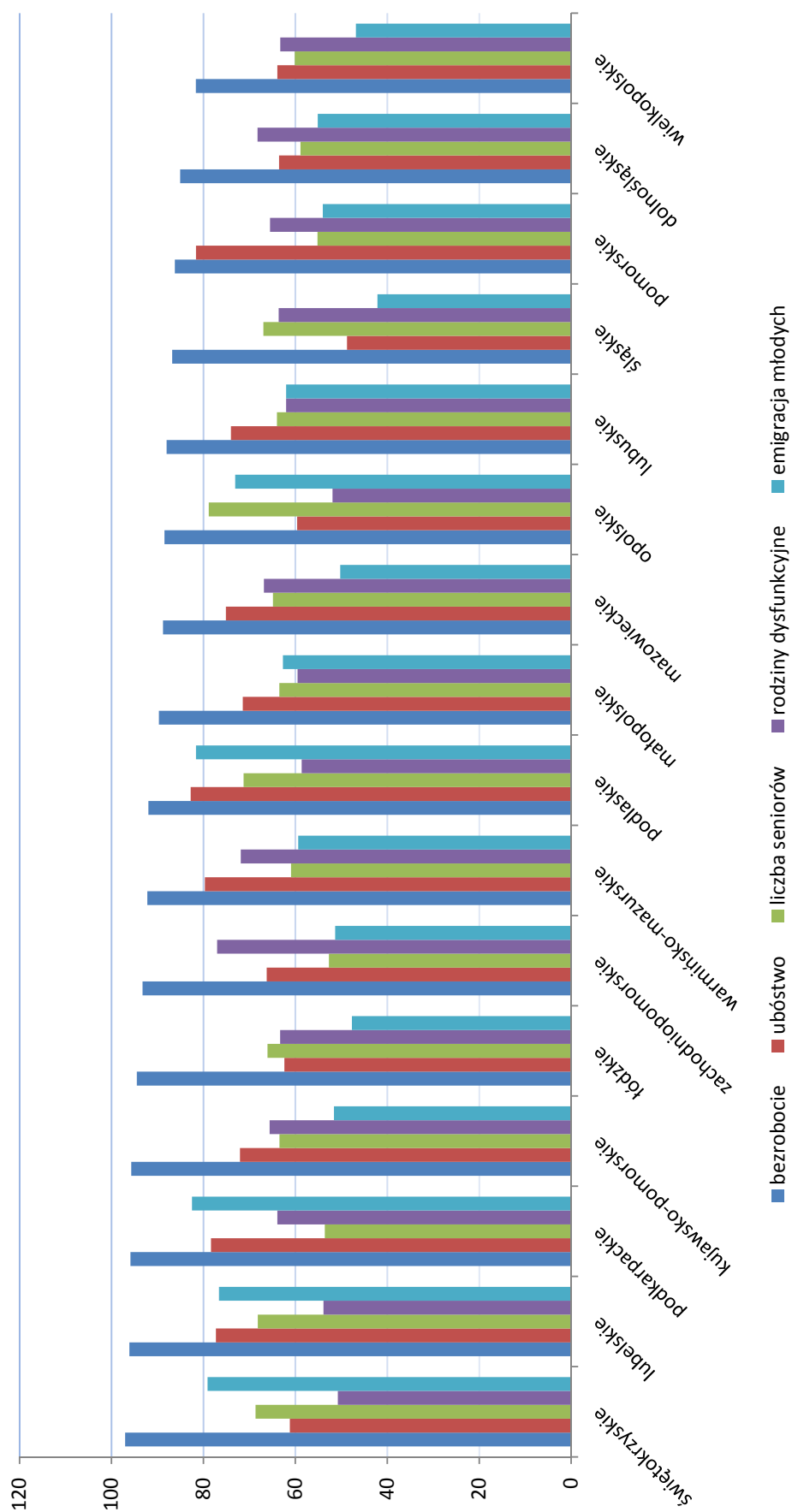


Dane szczegółowe do wykresu A

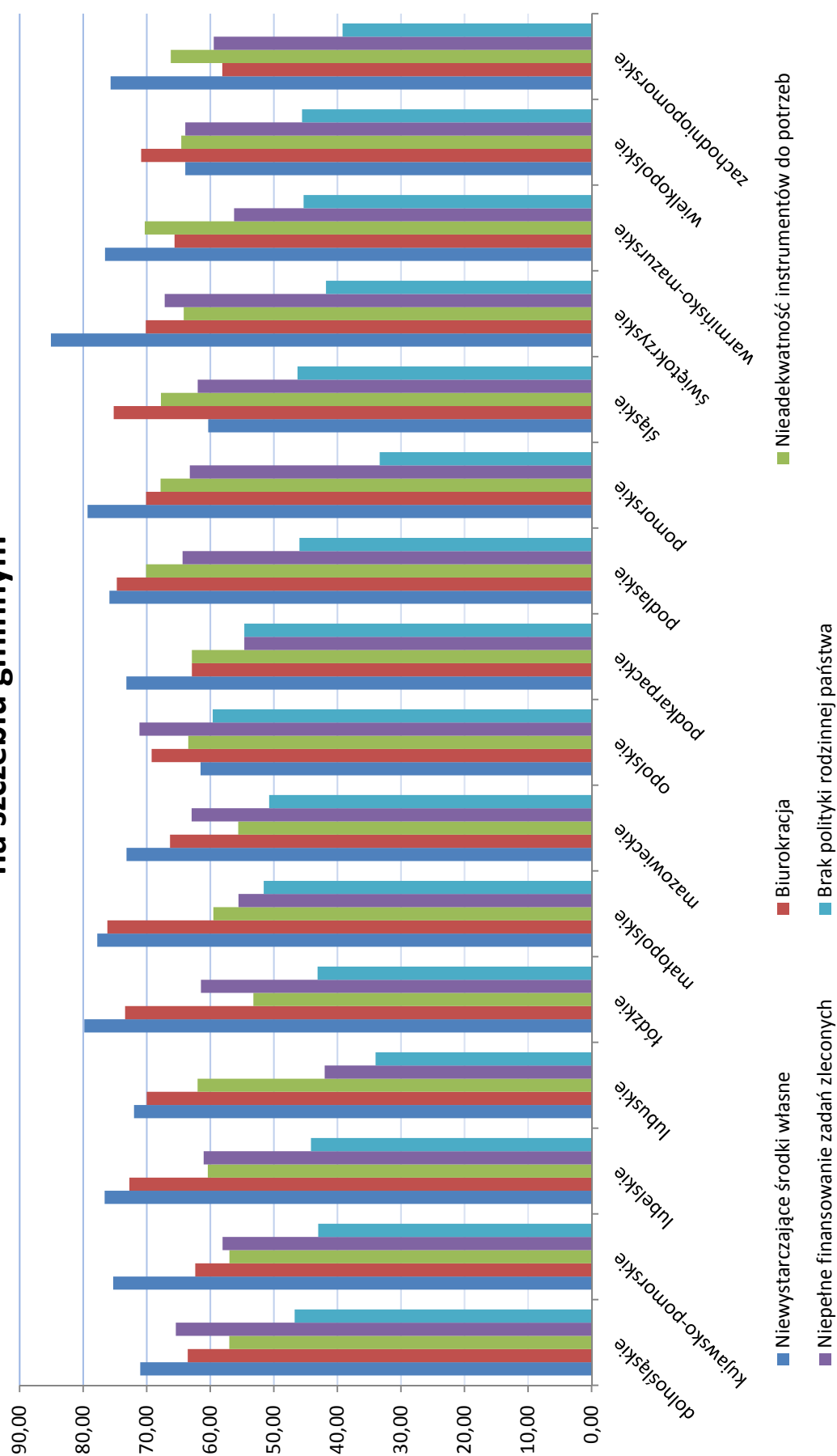
Rozdział/paragraf	Świadczenie	2010	2011	2012	2013	2014_III_kw	plan_2014	Razem 2010–2014 III kw
85212/311	Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	9 083 740 742	9 167 060 823	9 197 715 840	8 967 408 092	6 943 791 582	8 627 018 181	43 359 717 080
80104	Przedszkola	6 091 891 269	6 588 164 671	7 168 338 345	7 703 581 518	6 078 014 822	8 400 946 254	33 629 990 626
85214	Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	1 261 761 246	1 241 002 142	1 340 849 927	1 636 048 994	1 110 191 706	1 449 644 388	6 589 854 015
80148	Stołówki szkolne i przedszkolne	934 377 360	1 164 845 657	1 226 929 389	1 253 352 638	935 388 785	1 365 473 117	5 514 893 829
85201	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	1 144 666 793	1 154 631 487	1 176 160 792	1 174 760 085	843 703 234	1 223 093 518	5 493 922 391
80103	Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	750 920 858	862 579 558	1 006 674 023	1 108 269 061	944 133 670	1 387 637 379	4 672 577 170
85215	Dodatki mieszkaniowe	870 503 816	886 334 659	936 484 986	987 571 259	752 101 603	1 018 978 000	4 432 996 322
85401	Świetlice szkolne	753 068 252	824 663 591	893 587 958	935 883 581	742 266 007	1 020 721 611	4 149 469 389
85295/311	Pozostała działalność/świadczenia społeczne	832 408 772	769 358 879	869 871 212	968 394 118	654 108 705	970 311 122	4 094 141 687
85204	Rodziny zastępcze	684 220 488	699 931 818	833 722 881	896 952 632	687 064 188	989 495 870	3 801 892 007
80113	Dowozienie uczniów do szkół	733 538 775	770 083 612	840 418 586	853 171 090	577 248 353	933 053 112	3 774 460 416
85216	Zasiłki stałe	648 609 711	665 030 892	712 975 991	863 700 418	672 800 663	739 831 171	3 563 117 675
85406	Poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne	546 148 353	592 475 888	628 694 901	644 750 844	494 358 515	663 780 254	2 906 428 502
85415	Pomoc materialna dla uczniów	545 942 371	542 540 932	541 943 936	641 627 311	331 227 412	516 135 978	2 603 281 962
85305	Żłobki	345 390 405	425 565 625	504 810 151	559 471 695	429 149 952	662 608 577	2 264 387 828
85407	Placówki wychowania pozaszkolnego	359 194 709	365 014 115	382 661 678	374 306 205	284 152 068	388 971 742	1 765 328 775
80105	Przedszkola specjalne	73 822 630	87 452 035	97 845 345	116 396 541	101 342 692	136 939 642	476 859 243
80106	Inne formy wychowania przedszkolnego	24 437 455	53 004 477	82 365 984	136 291 462	133 812 947	199 119 098	429 912 326
85220	Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej	56 621 962	56 903 035	58 965 088	60 386 976	45 600 920	70 486 572	278 477 980

Rozdział/paragraf	Świadczenie	2010	2011	2012	2013	2014_III_kw	plan_2014	Razem 2010-2014 III kw
85412	Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży	51 574 770	46 827 867	44 796 007	43 767 418	46 158 476	54 093 532	233 124 538
85206	Wspieranie rodziny	0	0	37 218 130	89 952 334	82 165 172	143 575 160	209 335 636
85404	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka	22 958 071	29 740 028	36 235 801	44 253 694	40 706 875	60 129 872	173 894 468
85205	Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	21 661 547	27 234 413	29 139 658	32 249 254	19 747 217	36 362 341	130 032 089
85226	Ośrodki adopcyjno - opiekuńcze	24 755 612	27 862 350	25 690 796	28 728 832	19 904 113	27 493 894	126 941 703
85306	Kluby malucha	0	0	3 152 248	4 786 117	3 289 818	8 322 815	11 228 183
85307	Dzienni opiekunowie	0	0	247 053	964 996	2 669 835	8 166 363	3 881 884
SUMA (w mln zł)		25 862	27 048	28 677	30 127	22 975	31 102	

Wykres B: Najistotniejsze problemy występujące w obszarze polityki rodzinnej w gminach



Wykres C : Najważniejsze ryzyka w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu gminnym



Wykaz wykresów i zestawień tabelarycznych

Wykresy:

- Wykres 1 Współczynnik dzietności w Polsce w latach 1980–2013.
- Wykres 2 Współczynnik dzietności w poszczególnych województwach w 2013 r.
- Wykres 3: Najistotniejsze problemy w obszarze polityki rodzinnej.
- Wykres 4: Najważniejsze ryzyka w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym.
- Wykres 5: Ocena działań państwa z zakresu polityki rodzinnej.
- Wykres 6: Rodziny do których powinna być kierowana pomoc.
- Wykres 7: Czynniki powodujące niską dzietność w Polsce.
- Wykres 8: Częstotliwość rozmów o problemach związanych z dziećmi.
- Wykres 9: Oczekiwania rodzin wobec państwa.
- Wykres 10: Ocena projektowanych rozwiązań na rzecz rodzin.
- Wykres 11: Godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi.
- Wykres 12. Świadczenia rodzinne – liczba przyznawanych świadczeń i kwota łączna wydatków.
- Wykres 13: Kwota odliczenia ulgi na dzieci i liczba dzieci na które dokonano odliczenia.
- Wykres 14: Podatnicy którzy wykorzystali pełne odliczenie ulgi (w%).
- Wykres 15. Średnia obniżka podatku przypadająca na małżeństwo.
- Wykres 16. Rozliczenie podatku przez osoby samotnie wychowujące dzieci.
- Wykres 17. Popularność Karty Dużej Rodziny.
- Wykres 18. Oczekiwania związane z posiadaniem Karty Dużej Rodziny.
- Wykres 19. Wskaźnik dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej do ogólnej liczby dzieci do 18 r.ż.

Zestawienia tabelaryczne:

- Tabela 1: Poziom wydatków na politykę rodzinną w krajach Unii Europejskiej.
- Tabela 2: Dzietność, zatrudnienie kobiet, opieka nad dziećmi.

Wykaz skontrolowanych instrumentów

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej:

- Zasiłek rodzinny
- Dodatek z tytułu urodzenia dziecka, tzw. *becikowe*
- Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego
- Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka
- Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej
- Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego
- Dodatek z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania
- Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego
- Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka
- Zasiłek pielęgnacyjny
- Świadczenie pielęgnacyjne
- Specjalny zasiłek opiekuńczy
- Piecza zastępcza
- Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3
- Zasiłek macierzyński
- Urlop rodzicielski
- Urlop wychowawczy
- Resortowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej
- Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
- Program *Pomoc Państwa w zakresie dożywiania*

Ministerstwo Edukacji Narodowej

- Zapewnienie miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego
- Obniżenie opłat za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu
- Pomoc materialna dla uczniów
- Pomoc finansowa przy zakupie podręczników szkolnych oraz materiałów dydaktycznych
- Darmowy podręcznik
- Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego

Ministerstwo Finansów

- Ulga podatkowa na dzieci
- Łączne opodatkowanie dochodów małżonków
- Preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci.
- Obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze oraz na niektóre artykuły dla dzieci

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

- Program Rodzina na Swoim
- Program Mieszkanie dla Młodych
- Mieszkania na wynajem
- Zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych osobom, w tym rodzinom najbardziej potrzebującym
- Wybrane ulgi transportowe

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

- Świadczenia na rzecz rodzin udzielane z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (renta rodzinna, zasiłki macierzyńskie, dodatek dla sieroty zupełnej)
- Wybrane elementy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Ministerstwo Zdrowia

- Program kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu – jako element poprawy stanu zdrowia płodów i noworodków na lata 2009–2013
- Program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2009–2014
- Główne problemy zdrowotne dzieci i młodzieży oraz dostęp do świadczeń zdrowotnych dla dzieci i kobiet w ciąży.

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163).
6. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114).
7. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 188 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 159).
10. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457).
12. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493, ze zm.).
13. Uchwała Rady Ministrów nr 221 z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu w zakresie wsparcia finansowego gmin w ramach dożywiania Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020 (M.P. z 2013 r., poz. 1024 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. 2012, poz. 90 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. 2013, poz. 1304 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2006, poz. 251 Nr 1844 ze zm.).
23. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863).
24. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 22 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych rolników (Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.).

26. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 września 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania urlopu wychowawczego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1139).
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. z 2014 r. , poz. 755), uchylone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2014 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. poz. 1956).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1024).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Sejmu RP
14. Szef Kancelarii Senatu RP
15. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
16. Minister Pracy i Polityki Społecznej
17. Minister Finansów
18. Minister Infrastruktury i Rozwoju
19. Minister Edukacji Narodowej
20. Minister Zdrowia
21. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
22. Wojewodowie
23. Marszałkowie województw
24. Urzędy powiatowe
25. Urzędy gminne