

Spadek urodzeń i starzejące się społeczeństwo są niezaprzeczalnym faktem. Jednak działania Państwa nie doprowadziły do wypracowania całościowej i długofalowej polityki rodzinnej. Koncentrują się tylko na doraźnych rozwiązaniach bez zapewnienia koordynacji.

Takie wnioski płyną z najnowszego raportu Najwyższej Izby Kontroli o polityce prorodzinnej. Z jego treścią można zapoznać się [TUTAJ](#).

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.

Przedmiotem kontroli w resorcie pracy 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. Sprawozdanie dotyczy lat 2012 – 2014.

Spadek urodzeń

NIK przypomina, że sytuacja demograficzna Polski jest dramatyczna. Od dwudziestu lat systematycznie spada liczba ludności. Liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Rok 2013 był szczególnie niekorzystny - liczba urodzeń była o 15 tys. niższa od liczby zgonów, a współczynnik dzietności wynosił 1,26. Dla stabilnego rozwoju demograficznego powinien wynosić 2,1.

- Przy utrzymaniu się obecnych trendów, w 2060 roku liczba ludności Polski z blisko 39 mln zmniejszy się do ok. 32 mln osób. Zmieni się również struktura ludności: wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, a zmniejszy udział dzieci. Spowoduje to, że jedna trzecia społeczeństwa w wieku produkcyjnym będzie pracowała na pozostałe dwie trzecie: dzieci i emerytów. Dodatkowo na procesy te nakłada się emigracja zarobkowa, głównie ludzi młodych - szacuje się, że wyjechało już około dwa miliony osób – czytamy w raporcie.

Wskaźnik dzietności drgnął nieznacznie w 2014 r., co wydawało się być efektem wprowadzonego rocznego płatnego urlopu rodzicielskiego oraz zmian w systemie podatkowym. Tendencja okazała się jednak krótkotrwała - do końca kwietnia 2015 r. urodziło się o ponad tysiąc dzieci mniej niż w tym samym okresie ubiegłego roku. Liczba zgonów w stosunku do liczby urodzeń była zaś o 13 tys. większa.

NIK alarmuje, bo zagwarantowanie stabilizacji i socjalnego bezpieczeństwa, skutkujących wzrostem urodzeń, jest najpilniejszym zadaniem dla naszego państwa. Tymczasem w Polsce polityka prorodzinna praktycznie nie istnieje. Brakuje całościowego i strategicznego planowania działań na rzecz rodziny. Rozwiązania proponowane przez kolejne rządy - m.in. becikowe, ulgi od podatku za dzieci, roczny urlop macierzyński - mają charakter doraźnych akcji i nie poprawiają sytuacji w znaczący, zauważalny sposób. Dużo mówi się o problemach demograficznych oraz potrzebie wprowadzenia nowych działań na rzecz rodziny, powstają kolejne opracowania na ten temat. Zgromadzona wiedza nie jest jednak wykorzystywana do tworzenia oraz prowadzenia efektywnej polityki rodzinnej. Problemy demograficzne

w sposób całościowy ujęto na przykład w opracowanym przez Rządową Radę Ludnościową dokumencie pt. „Założenia polityki ludnościowej Polski 2013”, w którym na podstawie kompleksowej diagnozy sytuacji demograficznej zaproponowano cele i priorytety działań. Dokument dotychczas nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów.

Brak kompleksowego podejścia

Od dłuższego czasu nie powstała rządowa koncepcja, która ujmowałaby w sposób całościowy i długofalowy politykę rodzinną państwa. Nie ma jednego kompleksowego opracowania, określającego strategiczne cele tej polityki i opisującego niezbędne narzędzia do ich osiągnięcia. Zagadnienia polityki prorodzinnej rozproszone są w wielu odrębnych dokumentach strategicznych. Wszystkie przedstawiają politykę rodzinną jako priorytet, ale żaden nie traktuje jej całościowo. Brak koordynacji i kompleksowego planowania działań państwa na rzecz rodziny sprawiły np., że doszło do osobliwej sytuacji: do 2012 r. wspieranie rodziny było jednym z trzech zadań priorytetowych, wskazanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Usunięto je spośród zadań priorytetowych w roku 2013 - ogłoszonym Rokiem Rodzin.

Tak też prowadzona jest polityka prorodzinna. Składa się z doraźnych, rozproszonych i niepowiązanych ze sobą działań. - *Poszczególne ministerstwa we własnym zakresie wprowadzają rozwiązania prorodzinne, ale żaden z ministrów nie jest odpowiedzialny za ich skoordynowanie i potraktowanie jako całości. Każdy z ministrów bada efekty i jest rozliczany tylko ze swojej części. NIK zauważa, że dzieje się tak, bo działania na rzecz rodziny nie zostały dobrze rozwiązane pod względem instytucjonalnym. Nie wypracowano systemu międzyresortowego przekazywania danych. Nie ma koordynatora polityki rodzinnej, któremu poszczególne ministerstwa przedstawiałyby cyklicznie sprawozdania, np. ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, jako właściwemu ds. obszaru „rodzina” – czytamy w raporcie.*

Co ministerstwa robią dla rodziny? Minister Infrastruktury i Rozwoju opracowuje, wdraża i obsługuje programy polityki mieszkaniowej. Minister Finansów wprowadził ulgę na dzieci od podatku dochodowego od osób fizycznych, preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci, łączne opodatkowanie dochodów małżonków oraz obniżone stawki VAT na podstawowe artykuły żywnościowe i niektóre artykuły dla dzieci. Minister Zdrowia zapewnia opiekę zdrowotną m.in. dzieciom oraz kobietom w ciąży. Minister Edukacji Narodowej m.in. ustala procedury dopuszczania do użytku programów wychowania przedszkolnego oraz programów nauczania. Działa na rzecz większej dostępności wychowania przedszkolnego oraz bezpłatnych podręczników dla uczniów.

Małe środki i niezadowolone społeczeństwo

Fundusze przeznaczane na politykę prorodziną są nie są dobrze wydawane. Szacuje się bowiem, że co roku przeznaczamy na politykę prorodziną ok. 2 proc. PKB, czyli niemal tyle, ile wydajemy na obronność kraju, ale w żaden zauważalny sposób nie przekłada się to ani na wzrost liczby urodzeń, ani na rozwój rodzin.

Polacy są niezadowoleni z polityki prorodzinnej. Z badań TNS Polska, przeprowadzonych na zlecenie NIK, wynika, że społeczeństwo postrzega działania państwa na rzecz rodzin jako rozwiązania doraźne i zaradcze, służące tylko tym rodzinom, które dzieci już posiadają, i dodatkowo oferowane są wybiórczo: głównie rodzinom wielodzietnym i w trudnej sytuacji życiowej. Respondenci podkreślali, że nie tego oczekują: nie chcą becikowego, czy dodatków na dzieci. Dla rodzin najważniejsze jest zapewnienie

bezpieczeństwa ekonomicznego i tworzenie miejsc pracy dla młodych. Ponad jedna piąta badanych zwracała uwagę, że oferowane obecnie działania z zakresu polityki rodzinnej nie są elementem znaczącym w momencie planowania dzieci. Stanowią raczej miły dodatek, kiedy dziecko się już urodzi.

Działanie stałe i socjalne

Od lat nie zmienia się działań, które miały wspierać rodziny, choć nie przekładają się one na poprawę niekorzystnych trendów demograficznych. Nie ma do tego formalnych podstaw, bo nie bada się systematycznie efektów, jakie przynoszą i brakuje udokumentowanej wiedzy na temat ich skuteczności i przydatności. Trwałość działań może oczywiście być zaletą. NIK zwraca jednak uwagę, że w tak wrażliwym obszarze jak rodzina, niezmiennosc może również oznaczać regres i nieprzystawanie stosowanych rozwiązań do rzeczywistości. Przykładem takiego niedopasowania funkcjonujących rozwiązań do potrzeb może być chociażby trudna sytuacja rodzin wielodzietnych: wskaźnik zagrożenia ubóstwem jest trzykrotnie wyższy w przypadku małżeństwa z trojgiem dzieci (34,4 proc.), niż dla małżeństw z jednym dzieckiem (11 proc.).

NIK zauważa również, że jeden z groźniejszych efektów braku skoordynowanej polityki prorodzinnej to to, że część rozwiązań nominalnie prorodzinnych, czyli przeznaczonych dla wszystkich rodzin, niezależnie od dochodu, w praktyce przyjmuje formę wsparcia socjalnego. - *Łatwiej jest doraźnie, głównie finansowo, wspomagać potrzebujących i najuboższych, niż opracować długofalową politykę, która objęłaby całe społeczeństwo i dałaby poczucie bezpieczeństwa wszystkim rodzinom* – podaje NIK. Widać to chociażby na przykładzie wprowadzonego w 2004 r. systemu świadczeń rodzinnych. Z definicji miały one być zupełnie odrębne od pomocy społecznej, jednak wysokość kryterium dochodowego, warunkującego uzyskanie świadczenia, ustalono na tak niskim poziomie, że mogli z niego skorzystać tylko najubożsi. Dlatego wbrew pierwotnym założeniom, system świadczeń rodzinnych staje się dzisiaj w istocie elementem pomocy społecznej.

Minister Finansów Rodzin

Polska polityka prorodzinna prowadzona jest przede wszystkim kasowo. Kluczową rolę odgrywa w niej Minister Finansów, który decyduje, ile pieniędzy zostanie przeznaczonych na wspieranie rodzin. I dopiero do kwot wyznaczanych przez Ministra Finansów dostosowuje się prowadzone działania. Zdaniem NIK procedura powinna być odwrotna: najpierw należałoby jasno i precyzyjnie określić cele i priorytety polityki prorodzinnej oraz sposoby ich realizacji i dopiero do nich dopasować potrzebne fundusze.

Jednak brak odpowiedniego dokumentu, kompleksowo obejmującego politykę rodzinną powoduje, że trudno określić jej zakres i - co za tym idzie - wysokość przeznaczanych na ten cel środków publicznych. Powstają co prawda różne obliczenia, jednak są one tylko szacunkowe, a ich wyniki rozbieżne, m.in. ze względu na różne metodologie obliczeń. W marcu 2014 r. powstało w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pierwsze opracowanie, w którym określono skalę wydatków publicznych na wsparcie rodzin z dziećmi. 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. wydano łącznie 32,3 mld zł, a po uwzględnieniu w 2013 r. wydatków na zdrowie kwota wzrosła do 42,2 mld zł, czyli blisko 2 proc PKB. Innego zdania w sprawie wysokości nakładów na politykę rodzinną jest Minister Finansów. W raporcie Ministerstwa Pracy do wydatków na politykę rodzinną zaliczono ulgi podatkowe w wysokości ponad 6 mld zł, a z raportu Ministerstwa Finansów wynika, że w 2012 r. pomoc państwa udzielona rodzinom

poprzez preferencje podatkowe wyniosła łącznie aż 36,3 mld zł. Także w statystykach GUS dane dotyczące rodzin są prezentowane fragmentarycznie, w ośmiu różnych działach Rocznika Statystycznego.

Jeszcze inne dane prezentują zewnętrzne organizacje: według szacunków Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) nakłady na politykę rodzinną w Polsce wynoszą ok. 1,76 proc. PKB, a według Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat) tylko 1,3 proc. PKB, co plasuje nas na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Różnorodność metodologii, w ocenie NIK, wskazuje, że rzeczywista kwota wydatków na politykę rodzinną jest nieznana.

NIK podkreśla jednak, że dane Eurostatu wskazywać mogą, że skuteczność działań na rzecz rodzin zależy nie tylko od wysokości wydatków, ale przede wszystkim od jakości zastosowanych rozwiązań. Z danych wynika bowiem jasno, że choć Czechy na działania prorodzinne wydają mniej od Polski, to współczynnik dzietności mają wyższy. Tymczasem Węgry na rodzinę przeznaczają ponad dwa razy więcej niż Polska, a dzieci rodzi się tam mniej niż u nas. W tym kontekście uprawnionym może być wniosek, że aby prowadzona polityka prorodzinna przełożyła się na wyższą dzietność, nie potrzeba wcale większych funduszy niż mamy. Być może wystarczy rzetelny remanent: skrupulatne sprawdzenie ile, na co i jak wydajemy pieniędzy, wyeliminowanie nieefektywnych rozwiązań i wprowadzenie w to miejsce lepszych.

Myślenie projektowe

Zdiagnozowane problemy dotyczące koordynacji polityki rodzinnej w Polsce wskazują na potrzebę fundamentalnej zmiany. Działania prorodzinne państwa powinny mieć charakter długofalowej inwestycji w przyszłość, odbudowującej zaufanie obywateli do trwałości i skuteczności wprowadzanych rozwiązań.

Zmiana ta powinna polegać na przejściu od myślenia sektorowego, w ramach którego poszczególni ministrowie, każdy w swoim obszarze, realizują odrębne programy, do myślenia projektowego, w ramach którego ministrowie nadal są odpowiedzialni za realizację określonych rozwiązań, lecz jeden z ministrów, posiadający uprawnienia ponad ministerialne, zarządza realizacją całości polityki państwa. Mógłby to być Minister Pracy i Polityki Społecznej, który posiadałby uprawnienia pełnomocnika Rządu, pozwalające na międzyresortowe koordynowanie oraz monitorowanie działań na rzecz kształtowania i realizacji polityki rodzinnej państwa oraz ocenę jej skuteczności.

Z uwagi na pilną potrzebę przygotowania ram 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, wyznaczając cele, priorytety działań i realne źródła finansowania w konkretnych perspektywach czasowych, oraz zdefiniuje odpowiednie mierniki, pozwalające na śledzenie postępów działań,
- 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 (wspólnie z Ministrem Finansów).