



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-003-01/2014

P/14/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity po uwzględnieniu oczywistych omyłek pisarskich zgodnie z art. 35 c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/046 – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce. Kontrolą objęto lata 2012-2014 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	Paweł Adamowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89395 z 3 września 2014 r., Tomasz Grudziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89396 z 3 września 2014 r., Joanna Celińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89393 z 3 września 2014 r., Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89403 z 6 października 2014 r. Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89394 z 3 września 2014 r., Marek Przystolik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89397 z 3 września 2014 r., (akta kontroli str. T.I s. 1-12)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (dalej: <i>MPiPS</i> lub <i>Ministerstwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Władysław Kosiniak-Kamysz – Minister Pracy i Polityki Społecznej (dalej: <i>Minister PiPS</i>). (akta kontroli str. T.I s. 13-15)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna wraz z uzasadnieniem

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) Minister Pracy i Polityki Społecznej nie jest faktycznym koordynatorem kształtowania i realizacji polityki rodzinnej w Polsce². Wynika to z istniejących rozwiązań prawno-systemowych, które nadają Ministrowi jedynie ograniczone uprawnienia do oddziaływania na instrumenty wspierania rodziny³ leżące w gestii innych ministrów. Na Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, odpowiadającym m.in. za realizację zadań z działu *Rodzina*, w tym uwarunkowań demograficznych, jak również zadań z działu *Zabezpieczenie społeczne* – spoczywa jednak szczególna odpowiedzialność w zakresie działań państwa na rzecz rodziny.

Zdaniem NIK, koordynacja⁴ w odniesieniu do działań państwa, powinna obejmować zbieranie odpowiednich danych, dokonywanie na ich podstawie oceny efektywności instrumentów oraz wskazywanie kierunków wydatkowania środków publicznych. W ramach

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Polityka rodzinna jest tu rozumiana jako całość norm prawnych, programów, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny, w tym dla powstawania rodzin, ich prawidłowego funkcjonowania i spełniania ważnych społecznie ról.

³ Instrumenty polityki rodzinnej są rozumiane jako działania na rzecz rodzin wprowadzone aktami prawnymi, programami lub projektami rządowymi/resortowymi.

⁴ Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego pojęcie Koordynacja oznacza: 1. organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób 2. harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś.

tych możliwości Minister PiPS wprawdzie 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 całościowo problematyki polityki rodzinnej. Z uwagi na brak założeń długofalowej i spójnej polityki państwa wobec rodziny, Minister nie dokonywał jednak 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. Konsekwencją braku całościowego, zatwierdzonego przez Radę Ministrów, dokumentu określającego cele państwa w zakresie polityki rodzinnej, decydujące znaczenie na etapie przydzielania środków na poszczególne zadania miały limity wydatków określone przez Ministra Finansów.

Stworzenie dokumentu określającego cele polityki rodzinnej byłoby o tyle istotne, że ustalenia kontroli potwierdzają rozproszenie resortowe zadań związanych z realizacją tej polityki. Składają się na nią realizowane przez różne instytucje wielowymiarowe działania i wielomiliardowe nakłady państwa. 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 (w tym 37,8%⁵ we właściwości MPiPS), natomiast po uwzględnieniu w 2013 r. wydatków na zdrowie wzrosły one do 42,2 mld zł (w tym 29,4%⁶ MPiPS), tj. o 30,7%, stanowiąc ok. 2% PKB. Opracowanie to nie stanowiło jednak, jak dotąd, podstawy do sformułowania wniosków systemowych i nie zostało przez Ministerstwo opublikowane. Zdaniem NIK, podstawą dla dokonania takiego oszacowania powinien być dokument określający zakres polityki rodzinnej państwa, gdyż wobec jego braku ustalenie faktycznych nakładów państwa na politykę rodzinną, jest narażone na dużą dowolność w ich uwzględnianiu⁷.

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, ani w budżecie zadaniowym. NIK stwierdziła, że w roku 2013, który został uznany Rokiem Rodziny, spośród zadań priorytetowych MPiPS usunął z Wieloletniego Planu Finansowego zadanie *Wspieranie rodziny*, które nie zostało przywrócone w kolejnych latach. Należy zauważyć, że sposób określania celów oraz mierników m.in. dla działań w budżecie zadaniowym⁸, nie zapewnia rzeczywistej możliwości monitorowania ich efektów.

Minister Pracy i Polityki Społecznej – nie dostrzegając pilnej konieczności opracowania w jednym dokumencie kompleksowej polityki państwa wobec rodzin – zauważa jednocześnie potrzebę odpowiedniego, całościowego odzwierciedlenia działań państwa na rzecz rodzin w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej, dotychczas jedynie fragmentarycznie udostępnianych w różnych miejscach tego kluczowego dla statystyki ogólnopolskiej dokumentu. Najwyższa Izba Kontroli podzielając stanowisko Pana Ministra w sprawie zasadności utworzenia w Roczniku nowego działu *Rodzina*, dostrzega również potrzebę wydzielenia w budżecie zadaniowym nowej funkcji państwa dotyczącej rodziny, obejmującej m.in. zadania wynikające z art. 28a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁹. NIK w tej sprawie zauważa niespójność stanowiska prezentowanego przez MPiPS, gdyż z jednej strony Pan Minister – zwracając się do Głównego Urzędu Statystycznego – dostrzega potrzebę oddzielenia spraw rodziny od m.in. zabezpieczenia społecznego, gdy jednocześnie – nie widzi zasadności wyodrębnienia

⁵ Kwota w wysokości 12,2 mld zł.

⁶ Kwota w wysokości 12,4 mld zł.

⁷ W opracowaniu Fundacji Republikańskiej pt. *Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian* (grudzień 2012) oszacowano wydatki państwa na politykę rodzinną na 27,1 mld zł.

⁸ Zgodnie ze szczegółowymi zasadami opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej określono m.in. zasady definiowania mierników gdzie wskazano, w szczególności, że dla zadania/pod zadania/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.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

z funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* działań państwa na rzecz wspierania rodziny.

Kolejnym przykładem ilustrującym działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej mające na celu wyodrębnienie wydatków publicznych na rzecz rodzin, są inicjatywy związane z utworzeniem nowego działu klasyfikacji budżetowej, uzasadniane koniecznością uporządkowania istniejącej klasyfikacji budżetowej i wyodrębnienia z pomocy społecznej wydatków ponoszonych na politykę rodzinną, na co jednak Minister Finansów nie wyraził zgody.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie polityki rodzinnej dla przyszłości państwa, istnieje pilna potrzeba podjęcia skutecznych działań mających na celu opracowanie dokumentu zawierającego założenia długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodziny. Warunkiem opracowania i wdrożenia takiej polityki jest stworzenie ram jej funkcjonowania poprzez wyodrębnienie ponoszonych nakładów państwa na politykę rodzinną w osobnym dziale klasyfikacji budżetowej, utworzenie oddzielnej funkcji państwa w budżecie zadaniowym, jak również sklasyfikowanie w jednym dziale Rocznika Statystycznego danych dotyczących rodziny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Koordynacja i kształtowanie polityki rodzinnej

Zakres polityki rodzinnej

Z uwagi na brak rządowego dokumentu ujmującego w sposób całościowy politykę rodzinną państwa jej zakres nie został formalnie określony. Minister PiPS utożsamia zakres polityki rodzinnej z zadaniami dla działu *Rodzina*, określonymi w art. 28a ustawy o działach administracji rządowej. Obejmuje on:

- *sprawy uwarunkowań demograficznych w kraju,*
- *opiekę nad dzieckiem do lat trzech,*
- *ochronę i wspieranie rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,*
- *rozwój systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem,*
- *koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka,*
- *współpracę międzynarodową dotyczącą realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka.*

W MPIPS realizacja zadań wynikających z ww. regulacji przypisana została pięciu Departamentom, tj.: Polityki Rodzinnej¹⁰ (DSR), Pomocy i Integracji Społecznej (DPS), Ubezpieczeń Społecznych, Prawa Pracy oraz Departamentowi Analiz Ekonomicznych i Prognoz (DAE).

Nadzór nad wykonywaniem tych zadań pełniło dwóch podsekretarzy stanu. Do zakresu czynności Podsekretarza Stanu, Pani Minister Elżbiety Seredyn, odpowiedzialnej za nadzór nad Departamentem Polityki Rodzinnej, należy w szczególności m.in. kształtowanie polityki rodzinnej, koordynacja przygotowywania standardów oraz monitorowanie wdrożonych rozwiązań z zakresu działań DSR, a także inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie zadań wykonywanych przez ten departament¹¹. Zadania dotyczące badania zachodzących zmian demograficznych realizowane są przez Departament Analiz Ekonomicznych

Opis stanu
faktycznego

¹⁰ Do zadań DSR należy w szczególności: przygotowywanie koncepcji rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych w obszarze polityki rodzinnej m.in. w zakresie: świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz postępowań wobec dłużników alimentacyjnych, opieki nad dzieckiem i rodziną, w tym profilaktyki i pracy z rodziną, pieczy zastępczej, adopcji krajowej i zagranicznej, żłobków i innych form opieki nad dzieckiem w wieku do lat trzech (Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MPIPS nadanym na podstawie zarządzeń Ministra PiPS w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: nr 28 z dnia 30 grudnia 2011 r., zarządzenia nr 25 z dnia 14 września 2012 r., zarządzenia nr 21 z dnia 27 czerwca 2013 r. Zmian w tych dokumentach dokonywano na podstawie zarządzeń Ministra PiPS zmieniających zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa PiPS: nr 32 z dnia 15 listopada 2013 r. oraz nr 20 z dnia 11 kwietnia 2014 r.)

¹¹ Zgodnie z § 8 zarządzenia Nr 22 Ministra PiPS z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie zakresów czynności członków kierownictwa Ministerstwa PiPS.

i Prognoz¹² nadzorowany przez Podsekretarza Stanu – Panią Minister Małgorzatę Marcińską.

(akta kontroli str. T.I s. 42-44, 97-100, 155-156, 242-244, T.III s. 1005-1007, 1012-1084)

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. W listopadzie 2014 r. opracowano wersję zaktualizowaną – za lata 2011-2013, zawierającą wstępny szacunek wydatków na rodziny z dziećmi i dzieci (bez ostatecznych danych w obszarze zdrowia oraz edukacji), których kwota za rok 2013 została oszacowana przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz.

Podjęcie prac nad ww. opracowaniem wynikało z faktu, że jedynie część z zadań państwa w zakresie polityki rodzinnej leży w kompetencjach MPiPS, a niezbędne było zidentyfikowanie wszystkich działań w tym obszarze prowadzonych przez różne resorty oraz ich agendy, a także ustalenie wysokości wydatków i liczby osób, które uzyskały wsparcie¹³. Źródłem informacji o poziomie wydatków były ministerstwa i inne instytucje na poziomie centralnym odpowiedzialne za prowadzenie administracyjnych rejestrów odzwierciedlających podejmowane działania, składające się na politykę rodzinną w Polsce. Zamieszczono również dane uzyskane ze sprawozdań wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Z opracowania wynika, że łącznie na świadczenia pieniężne i usługi wydatkowano w 2013 r. 28,1 mld zł, natomiast 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 pójogu, 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. Jako 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 zł¹⁴.

Wydatki te 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

¹² W opisach pięciu stanowisk pracy zamieszczono zadania obejmujące sporządzanie opracowań analitycznych z zakresu m.in. polityki rodzinnej i problemów demograficznych.

¹³ Ministerstwa: Edukacji Narodowej, Finansów, Infrastruktury i Rozwoju, Obrony Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Sprawiedliwości, Spraw Zagranicznych, Zdrowia oraz Prokuratura Generalna, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

¹⁴ 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. Jako odrębną kategorię uznano dwa rodzaje ulg podatkowych skierowanych do rodzin z dziećmi, tj. wspólne opodatkowanie z dziećmi samotnych rodziców oraz ulgę na każde dziecko, będąca podstawą do zmniejszenia należnego podatku.

wskazane w art. 28a ustawy o działach administracji rządowej. Instrumenty te pozostają w kompetencjach różnych resortów¹⁵.

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.).*

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.

(akta kontroli str. T.I s. 376-529, T.III s. 991-995, 1161-1163)

Polityka rodzinna w dokumentach strategicznych

W przyjętych przez rząd strategiach długo- i średniookresowych sytuacja demograficzna została zidentyfikowana jako jedno z głównych wyzwań dla Polski w nadchodzących latach.

Elementy związane z realizacją polityki rodzinnej zawierają w szczególności: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*¹⁶. W *Strategii Rozwoju Kraju 2020*¹⁷ wyznaczone zostały kierunki działań o krótszym horyzoncie czasowym. Wskazuje ona nie tylko obszary strategiczne i cele, które należą do zakresu polityki rodzinnej, ale również ma przełożenie na odpowiednie strategie sektorowe czy regionalne, w których są opisane bardziej konkretne narzędzia (w tym *Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego*)¹⁸. Kierunki działań w obszarze polityki rodzinnej wyznaczane są także w dokumentach unijnych m.in. w strategii *Europa 2020*¹⁹ oraz w zaleceniach Rady UE, realizowanej w Polsce poprzez *Krajowy Program Reform*²⁰. 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*²¹.

(akta kontroli str. T.III s. 990-991, 1163-1165, 1270-1272)

Opis stanu
faktycznego

¹⁵ Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

¹⁶ Dokument wskazuje obszary strategiczne i cele do realizacji, w tym cele dotyczące poprawy dostępności i jakości edukacji na wszystkich etapach oraz podniesienie konkurencyjności nauki, a także rozwoju kapitału ludzkiego poprzez wzrost zatrudnienia i stworzenie „workfare state” (państwa zorientowanego na pracę). W ramach tych celów wskazuje się kierunki interwencji związane m.in. z promocją dietetyki poprzez zmniejszenie kosztów opieki i wychowania dzieci czy zapewnieniem realnego wsparcia rodzin wielodzietnych. (Strategia przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r.).

¹⁷ Strategia przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r.

¹⁸ Przykładowo wskazać można obszar strategiczny III Spójność społeczna i terytorialna, cel III. 1 Integracja społeczna, cel III.1.1 Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, działania 2012-2015 i 2016-2020: wsparcie dla zwiększenia dostępności i poprawy jakości elastycznych form opieki nad dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i małych miast. Ma to przełożenie m.in. na Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego, cel szczegółowy 1: Wzrost zatrudnienia, który jest realizowany poprzez rozwój form opieki nad małymi dziećmi zapewniony przez zapisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

¹⁹ Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020 (Komunikat Komisji, Bruksela, 3 marca 2010 r.).

²⁰ Aktualna wersja Programu przyjęta przez Radę Ministrów 22 kwietnia 20014 r.

²¹ Przyjęty uchwałą nr 165 Rady Ministrów z 12 sierpnia 2014 r.

W *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL)*²², której koordynatorem oraz odpowiedzialnym za proces realizacji, wdrażania i monitorowania jest Minister PiPS, za najważniejsze z zadań polityki państwa w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego uznano m.in. zwiększenie dzietności, jednakże kwestia ta nie została ujęta w żadnym z celów szczegółowych²³. W ramach każdego celu szczegółowego wyodrębniono wskaźniki kluczowe i szczegółowe pozwalające na wykazanie postępów w osiąganiu danego celu. Ustalono, że wskaźniki sukcesu realizacji zamierzeń SRKL, a także ich wartości docelowe będą monitorowane przez MPiPS i cyklicznie aktualizowane.

Sporządzony przez MPiPS w 2014 r. *Dokument Implementacyjny SRKL 2020*, stanowiący zbiór narzędzi do realizacji celów *Strategii*²⁴, zaaprobowany został przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju²⁵. Z ustaleń kontroli wynika, że MPiPS nie opracowało harmonogramu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników ujętych w SRKL, co uzasadniono monitorowaniem i aktualizowaniem wskaźników w ramach corocznych sprawozdań z realizacji strategii. Resorty odpowiedzialne za poszczególne wskaźniki mają przekazywać do MPiPS aktualne wartości tych wskaźników i na tej podstawie dokonywana będzie obserwacja zmian wartości wskaźników w stosunku do wartości bazowych i ocena postępów w osiąganiu założonych wartości docelowych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska MPiPS o braku konieczności opracowywania harmonogramu dochodzenia do wartości docelowych wskaźników, gdyż bez określenia terminów osiągnięcia poziomów realizacji celu na poszczególnych etapach, trudno jest programować adekwatne działania, przez co wzrasta niebezpieczeństwo nieosiągnięcia wartości docelowej. Przykładowo dla celu *Odsetek dzieci w wieku do trzech lat objętych opieką instytucjonalną* założono wartość docelową wskaźnika w 2020 r. na poziomie 33%, zaś przy wartości bazowej wynoszącej w 2011 r. 3,7%, na koniec 2013 r. osiągnięto zaledwie 5,7%. W ocenie NIK roczny wzrost o jeden punkt procentowy stwarza wysokie ryzyko nieosiągnięcia przyjętej wartości finalnej.

(akta kontroli str. T.III s. 1165-1166, T.IV s. 4154-4487)

Minister PiPS, odpowiedzialny m.in. za sprawy uwarunkowań demograficznych, nie opracował dokumentu zawierającego założenia całościowej polityki państwa wobec rodziny uznając, że konieczność stworzenia dokumentu zawierającego założenia długofalowej i kompleksowej polityki nie wynika jednoznacznie z art. 28a ustawy o działach administracji rządowej i z art. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁶, określającego zadania członków Rady Ministrów. Nieopracowanie kompleksowej polityki państwa wobec rodzin – według MPiPS – jest wynikiem m.in. następujących czynników:

- podejmowanych przez Rządową Radę Ludnościową prac nad raportami o sytuacji demograficznej Polski oraz Załoženiami polityki ludnościowej w Polsce²⁷,
- podjęcia, w wyniku decyzji Rady Ministrów z kwietnia 2009 r.²⁸, inicjatywy scalania wielu strategii w kilka dokumentów strategicznych określających wizję i kierunki rozwoju kraju,

²² Przyjęta uchwałą nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r.

²³ 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.

²⁴ W Dokumencie Implementacyjnym znajduje się 67 narzędzi realizacji celów SRKL, przyporządkowanych do poszczególnych etapów życia człowieka.

²⁵ Przyjęty uchwałą nr 27 z dnia 4 czerwca 2014 r. przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (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.).

²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.

²⁷ Dokument z lutego 2013 r. procedowany jako *Rekomendacje Rządowej Rady Ludnościowej w zakresie polityki ludnościowej Polski*, jest przedmiotem prac komitetów Rady Ministrów. (http://bip.stat.gov.pl/gfx/bip/userfiles/_public/bip/organizacja/poz_zalozenia_polityki_ludnosciowej_polski_2013_projekt_luty_2013.pdf)

²⁸ Przyjęte zostały *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, w której wskazano, że dla właściwej koordynacji kluczowe jest wprowadzenie ściślejszego powiązania dokumentów strategicznych (długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju) z innymi dokumentami strategicznymi (strategie rozwojowe, programy), tworzonymi dla poszczególnych dziedzin lub dla sektorów gospodarki. Docelowo tematyka i zakres strategii obejmujących określone dziedziny i sektory powinny wynikać z priorytetów wykazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

zarówno w perspektywie długookresowej do 2030 r.²⁹, jak i w najbliższej dekadzie³⁰. Jak podano, Minister Pracy i Polityki Społecznej realizuje założone cele w ramach *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, identyfikującej wyzwania związane z niską dietnością oraz proponuje konkretne kierunki działań, które wpływając na poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin powinny minimalizować bariery podejmowania decyzji prokreacyjnych,

- położenia silnego nacisku przez Komisję i Radę Unii Europejskiej na traktowanie polityki rodzinnej w szerokim kontekście, poprzez uwzględnienie przede wszystkim aspektów godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz zatrudnienia kobiet.

NIK nie kwestionuje stanowiska MPiPS, wskazującego na fakt, że realizacja celu głównego i celów szczegółowych SRKL odbywać się będzie poprzez działania zaprogramowane dla różnych etapów życia człowieka, czego konsekwencją jest fakt ujęcia działań na rzecz rodziny w różnych obszarach. Nie jest jednak – w ocenie NIK – możliwa w pełni do przyjęcia argumentacja MPiPS uzasadniająca odstępianie od opracowania założeń długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodziny. W kontekście pogłębiającego się w Polsce kryzysu demograficznego oraz uznania działań na rzecz rodzin jako jednego z priorytetowych kierunków działań zarówno Prezydenta RP, jak i kolejnych rządów, tym bardziej niezbędne wydaje się opracowanie w możliwie krótkim czasie – odrębnego dokumentu dotyczącego polityki rodzinnej, nadającego szczególną rangę działaniom mającym na celu wzrost dietności, a co za tym idzie potencjału ekonomicznego kraju. Należy zauważyć, że w MPiPS opracowano dokument o charakterze strategicznym odnoszący się wyłącznie do działań państwa wobec osób starszych³¹, 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. W tej sytuacji, zdaniem NIK, stanowisko MPiPS wskazujące na to, że: *opracowanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej odrębnego dokumentu dotyczącego polityki rodzinnej mogłoby prowadzić do powielenia zapisów dotyczących priorytetów i zadań ujętych w innych dokumentach rządowych (strategiach i programach), zapisów ustawowych, a także dublowaniem prac organów doradczych – jest tym bardziej nieuzasadnione.*

(akta kontroli str. T.III s. 1282-1284)

Kształtowanie i koordynacja polityki rodzinnej

Opis stanu
faktycznego

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. 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.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister Pracy i Polityki Społecznej nie posiada danych dotyczących funkcjonowania instrumentów wspierania rodziny realizowanych przez inne

²⁹ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.

³⁰ Strategia Rozwoju Kraju 2020 oraz 9 strategii zintegrowanych.

³¹ Uchwałą nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. przyjęte zostały Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020.

resorty³², gdyż, jak wyjaśnił, „realizacja tych zadań leży w kompetencjach ministrów, którzy zobowiązani są do realizacji zadań wynikających z ustaw określających ramy tych zadań. Ministerstwo 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”.

(akta kontroli str. T.III s. 1009-1010, 1280-1282)

NIK ustaliła, że nie opracowano, zaplanowanego przez MPiPS na lipiec-sierpień 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.

(akta kontroli str. T.III s. 1162-1163)

Minister Pracy i Polityki Społecznej dostrzegając potrzebę odpowiedniego, kompleksowego odzwierciedlenia działań państwa na rzecz rodzin w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej, dotychczas jedynie fragmentarycznie udostępnianych w różnych działach, wystąpił z inicjatywą w tym zakresie do Prezesa GUS. Zmiana miałaby na celu umożliwienie obywatelom, parlamentarzystom, administracji publicznej, partnerom społecznym oraz przedstawicielom mediów dostępu do kompleksowych informacji w tym zakresie. Proponując utworzenie w tej publikacji nowego, odrębnego od kwestii pomocy społecznej, zabezpieczenia społecznego oraz zdrowia – działu *Rodzina*, Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że: *Zapoznanie się z katalogiem i skalą działań prowadzonych przez państwo przyczyni się do upowszechnienia wiedzy na temat polityki rodzinnej. Ponadto, 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 ujęcia zagadnień dotyczących działu *Rodzina* w dziewięciu obszarach (w tym wydatków na politykę rodzinną ze wskazaniem rozdziałów klasyfikacji budżetowej), obejmujących działania różnych resortów i organów państwa³³. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego – argumentując m.in.³⁴ 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 poinformował kontrolujących³⁵, 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.

(akta kontroli str. T.I s. 326-375, T.III s. 1263-1267)

Kolejnym przykładem ilustrującym działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rzecz wyodrębnienia wydatków publicznych kierowanych do rodzin są inicjatywy związane z utworzeniem nowego działu klasyfikacji budżetowej. Minister Pracy i Polityki Społecznej

³² Pomoc materialna dla uczniów, ulga podatkowa na dzieci, program *Rodzina na swoim*, Program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2009-2014.

³³ W piśmie Ministra PiPS nr DSR-III-73-35-MK/DM/12 z dnia 6 grudnia 2012 r. do Prezesa GUS wskazano Ministerstwa: Finansów, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Infrastruktury i Rozwoju, Sprawiedliwości, a także Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

³⁴ Pismo nr AZ-03-652-2-01/2013 z dnia 3 stycznia 2013 r.

³⁵ Pismo nr GP-09-0652-27/2014 Prezesa GUS z dnia 21 października 2014 r.

zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem³⁶ o dokonanie zmiany w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przechodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁷, 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.³⁸ 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 poinformował jednak kontrolerów NIK, 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, zaplanowanych na początek 2015 r., oczekiwane będzie przedstawienie przez poszczególnych dysponentów ich strategicznych zadań i wypracowanie koncepcji jak najlepszego ich uwzględnienia w klasyfikacji budżetowej³⁹. Nowy dział – zdaniem NIK – powinien obejmować jednak nie tylko środki wydatkowane na rzecz rodzin przez MPiPS, ale również – podobnie jak w przypadku propozycji dla działu *Rodzina* w Roczniku Statystycznym RP – przez inne resorty.

(akta kontroli str. T.I s. 248-281, T.III s. 1273-1276)

W toku kontroli szczegółowej analizie poddano 154 skargi przesłane do MPiPS w okresie 2012-2014 do dwóch departamentów realizujących większość zadań z zakresu polityki rodzinnej, w tym: 54 skierowane do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej⁴⁰, oraz 100⁴¹ skierowanych do Departamentu Polityki Rodzinnej⁴². Skargi te dotyczyły m.in. problemów związanych z przyznawaniem świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, przedłużających się postępowań dot. przyznania zasiłku rodzinnego oraz zwrotu wcześniej wypłaconych świadczeń, jak również programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kontrola wykazała, że działania w zakresie monitoringu sposobu załatwiania skarg nie były jednorodne, gdyż tylko jeden z tych departamentów korzystał z uprawnienia wynikającego z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴³ do żądania od organów niższego stopnia informacji o sposobie załatwiania przekazanych skarg. W ocenie NIK odstąpienie od tego uprawnienia utrudniało Departamentowi Polityki Rodzinnej rzetelny monitoring sposobu załatwiania skarg. W konsekwencji takiego zaniechania NIK stwierdziła przypadek, w którym te same osoby były zmuszone do ponownego przesłania skargi do Ministerstwa⁴⁴.

³⁶ Pismo nr BBF-I-0211-632-IJ/09 z dnia 8 października 2009 r.

³⁷ Dz.U. z 2006 r. nr 107, poz. 726 ze zm.

³⁸ Pismo nr BP1/4070/38KIM/2009 z dnia 6 listopada 2009 r.

³⁹ Odpowiedź Ministra Finansów dla kontrolerów NIK z dnia 27 października 2014 r. znak: BP1/0800/364_11/AEB/2014/116617.

⁴⁰ Merytorycznie zajmującym się m.in. tematyką przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz rządowym programem *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

⁴¹ W tym 76 wniosków o udzielenie informacji w sprawie rozwiązań prawnych dot. realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn.K27/13 z 5 grudnia 2013 r. w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych

⁴² Merytorycznie zajmującym się m.in. świadczeniami rodzinnymi, świadczeniami opiekuńczymi, funduszem alimentacyjnym, opieką zastępczą nad dzieckiem, adopcją, opieką nad dzieckiem do lat 3, Kartą Dużej Rodziny

⁴³ Dz.U. 2002 r. Nr 5, poz. 46.

⁴⁴ Sprawa DSR-IV-052-1-2-GM/13 skarga na działania MOPS w Wolsztynie oraz sposób załatwienia przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki skargi przekazanej 11 stycznia 2013 r. przez MPiPS. Ponownie osoba składająca skargę przesłała kolejną w tej sprawie 26 lutego 2013 r. do MPiPS po uzyskaniu odpowiedzi z UW. Zdaniem MPiPS zarówno organ właściwy MOPS jak i rozpatrujący skargę Wielkopolski Urząd Wojewódzki, popełnili błędy polegające na nieodliczeniu od dochodu członka rodziny kwoty alimentów zapłaconych na rzecz osoby spoza rodziny. Biorąc pod uwagę fakt popełnienia błędu przez MOPS w Wolsztynie, organ ten powinien zastosować art. 31 ustawy z dnia 28 listopada 2013 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.), który stanowi, że jeżeli odmowa przyznania świadczeń rodzinnych lub ustalenie ich wysokości były

Polityka rodzinna w budżecie zadaniowym

W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 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 dzietności⁴⁵ – zdefiniowano, pomimo możliwości wyznaczenia dwóch celów i czterech mierników, wyłącznie jeden cel i jeden miernik⁴⁶, niezwiązany bezpośrednio z polityką rodzinną.

Minister Pracy i Polityki Społecznej uważa, że: *ostateczny kształt tego dokumentu został nadany przez Ministerstwo Finansów, koordynujące prace nad dokumentem i przedkładające go Radzie Ministrów, które w trakcie prac wewnętrznych zrezygnowało z prezentacji poszczególnych celów i mierników, przedkładanych przez MPiPS. Stąd Ministerstwo nie miało wpływu na ostateczny kształt tych dokumentów. Należy jednak zauważyć, że Minister Finansów, który w tej samej sprawie udzielił informacji kontrolerom NIK⁴⁷, wskazał, że zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸ Wieloletni Plan Finansowy Państwa uchwała Rada Ministrów, a tym samym przyjmuje wspólną odpowiedzialność za jego ostateczną treść i formę, a zgodnie z postanowieniem art. 1 ustawy o Radzie Ministrów, stanowiącym o kolegalności działania Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej, jako członek Rady Ministrów, bierze udział we wszystkich etapach jej prac nad Wieloletnim Planem Finansowym Państwa, w tym także m.in. w procesie rozpatrywania, uzgadniania oraz podejmowania rozstrzygnięć (art. 2 ust. 1 ww. ustawy) na posiedzeniach Komitetu Rady Ministrów, a także w zakresie finalnego przyjęcia wiążącej prawnie treści uchwały Rady Ministrów, a następnie jej publikacji, która wprowadza ten plan w życie.*

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK stwierdziła, że na wcześniejszym etapie prac nad WFPF dla funkcji 13 przewidywano dwa cele i dwa mierniki⁴⁹, 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* 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.

następstwem błędu podmiotu realizującego zadania w zakresie świadczeń rodzinnych, wypłata świadczeń rodzinnych może nastąpić za trzy lata wstecz, licząc od dnia zawiadomienia o popełnieniu błędu lub dnia wydania decyzji prostującej błąd z urzędu.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Odpowiedź dla kontrolerów NIK od Ministra Finansów z dnia 27 października 2014 r. znak: BP1/0800/364_11/AEB/2014/116617.

⁴⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴⁹ 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.

Należy ponadto zauważyć, że na etapie prac nad aktualizacją WFPF 2013-2016 i 2014-2017, Minister PiPS nie odniósł się do przesłanego przez Ministra Finansów⁵⁰ wstępnego projektu dokumentu, w części dotyczącej celu funkcji 13 i przyporządkowanego do niego miernika. Nie zgłoszono uwag w tym zakresie i nie zaproponowano, spełniającego wymogi metodologiczne, innego celu odnoszącego się do wspierania rodziny.

(akta kontroli str. T.I s. 683-752, T.II s. 1008, 1270-1272)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z pogłębiającą się niekorzystną sytuacją demograficzną w kraju oraz dążąc do realizacji jednego z priorytetów Rządu RP poprzez wprowadzenie zmian w kluczowych dla państwa regulacjach prawnych, NIK, podzielać stanowisko Pana Ministra w sprawie zasadności utworzenia nowego – odrębnego od kwestii pomocy społecznej, zabezpieczenia społecznego oraz zdrowia – działu w Roczniku Statystycznym RP *Rodzina*, dostrzega również potrzebę wydzielenia w budżecie zadaniowym nowej funkcji państwa dotyczącej rodziny, obejmującej m.in. zadania wynikające z art. 28a ustawy o działach w administracji rządowej. Minister uważa jednak, że zadania realizowane w ramach obecnej funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* nie wymagają zmian. Pogląd ten nie jest zbieżny z opinią MPiPS dotyczącą oddzielenia w Roczniku Statystycznym RP spraw rodziny od m.in. zabezpieczenia społecznego. Minister PiPS nie dostrzega zasadności wyodrębnienia jednej funkcji obejmującej ogół działań państwa na rzecz rodziny, co oznacza pozostawienie funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* w niezmienionym kształcie. Trudno się również zgodzić z argumentacją MPiPS, że „gdyby wydzielić osobną funkcję tylko ds. rodziny, mieściłaby się w niej działalność tylko jednego Departamentu – Polityki Rodzinnej”, gdyż – z ustaleń kontroli wynika – że obecnie w samym Ministerstwie działania na rzecz rodziny są realizowane przez pięć jednostek organizacyjnych. Ponadto za utworzeniem nowej funkcji państwa dotyczącej wspierania rodziny przemawia również fakt, że obejmowałaby ona nie tylko działania wykonywane przez Ministra PiPS, ale również inne resorty i instytucje, wymienione w przywołanej korespondencji MPiPS i GUS, dotyczącej zasadności wyodrębnienia w Roczniku Statystycznym RP działu *Rodzina*.

Jednym z zadań priorytetowych wskazanych w budżecie państwa w układzie zadaniowym na 2012 r. realizowanym przez MPiPS było *Wspieranie rodziny*, co wiązało się także z występowaniem tego zadania jako priorytetowego w Planach działalności MPiPS na ww. rok. NIK ustaliła, że od 2013 r. w budżecie zadaniowym jako zadania priorytetowe zostały ujęte: *Pomoc i integracja społeczna* oraz *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*. Tym samym z budżetu zadaniowego na rok 2013, uznany Rokiem Rodziny⁵¹, usunięto *Wspieranie rodziny* jako zadanie priorytetowe. Wskazując na powody podjęcia decyzji o rezygnacji z wyznaczenia tego zadania jako zadania priorytetowego, Pani Iwona Zamojska – Dyrektor Generalny MPiPS podkreślając, że Ministerstwo zna wagę spraw związanych ze wspieraniem rodziny wyjaśniła, że w obliczu konieczności rezygnacji z jednego z zadań priorytetowych w budżecie zadaniowym na 2013 r., zdecydowano o usunięciu z zadania priorytetowego *Wspieranie rodziny*, gdy alternatywą było wykreślenie z tej listy albo zadania *Pomoc i integracja społeczna* albo *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*, a ponadto wykreślenie z listy zadań priorytetowych któregoś z tych dwóch zadań wiązałoby się z rezygnacją z traktowania jako priorytetowego znacznie szerszego zakresu istotnej działalności MPiPS, niż miało to miejsce w przypadku zadania *Wspieranie rodziny*.

(akta kontroli str. T.III s. 1261-1262)

⁵⁰ W sprawie WFPF 2013-2016 w dniu 5 marca 2013 r. Ministerstwo Finansów skierowało do MPiPS wstępny projekt z prośbą o zgłoszenie uwag, a MPiPS skierowało odpowiedź w dniu 8 marca 2013 r. W sprawie WFPF 2014-2027 w dniu 28 marca 2014 r. MF skierowało do MPiPS wstępny projekt z prośbą o zgłoszenie uwag, natomiast odpowiedź z MPiPS została przesłana w dniu 31 marca 2014 r.

⁵¹ 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.

Ułatwienia dla pracowników Ministerstwa w zakresie godzenia rodzicielstwa z pracą zawodową

Badając w jakim zakresie wprowadzono dla pracowników Ministerstwa rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2014 r., spośród niemal 800 pracowników w MPiPS z indywidualnego czasu pracy i pracy w niepełnym wymiarze korzystało 80 pracowników posiadających małe dzieci w wieku do lat 6, w tym:

- praca w niepełnym wymiarze – 25 osób,
- indywidualny czas pracy – 55 osób.

Udogodnienia ułatwiające godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi, tj. praca w niepełnym wymiarze lub indywidualny czas pracy, udzielane są na wniosek pracownika.

Ponadto pracownicy Ministerstwa korzystają, oprócz urlopów macierzyńskich, dodatkowych urlopów macierzyńskich, urlopów rodzicielskich, urlopów ojcowskich, urlopów wychowawczych również z przerw na karmienie dziecka piersią, zwolnień od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, o których mowa w art. 188 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵². Dwóch pracowników Ministerstwa w okresie od października 2013 r. do kwietnia 2014 r. korzystało z uprawnień wykonywania pracy w trakcie urlopu rodzicielskiego. MPiPS wychodząc naprzeciw potrzebom pracowników, by mogli godzić życie zawodowe z rodzinnym z inicjatywy Pana Ministra w sierpniu 2013 r. oddało do dyspozycji pracowników pokój do pracy dla rodzica z dzieckiem. Od stycznia 2013 r. wprowadzono alternatywną formę pomocy pracownikom mającym małe dzieci, tj. dofinansowanie kosztów żłobków i przedszkoli z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W 2013 roku z dofinansowania skorzystało 63 pracowników, w 2014 r. – do dnia 30 września - wnioski złożyło 54 pracowników MPiPS.

(akta kontroli str. T.III s. 1167-1173, 1209-1220)

Ocena częściowa

Zagadnienia dotyczące działań państwa na rzecz rodziny są w znacznym stopniu rozproszone. Przedstawione są one przynajmniej w pięciu ogólnokrajowych dokumentach strategicznych, z których nie wynika jednak przejrzysta i jednolita koncepcja działań. Nadanie szczególnej rangi inicjatywom państwa na rzecz rodzin poprzez rzetelne zwymiarowanie ponoszonych nakładów w skali kraju, określenie celów, mierników oraz sformułowanie spójnych założeń długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodzin, jest zadaniem niezwykle trudnym, ale koniecznym, dla prowadzenia skutecznych działań państwa w tak złożonej kwestii, tym bardziej, że uprawnienia Ministra PiPS w odniesieniu do tych zagadnień są ograniczone.

NIK dostrzega rozbieżność i niekonsekwencję w stanowisku i dotychczasowych działaniach podejmowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który z jednej strony zakres polityki rodzinnej postrzega jako realizację zadań określonych w art. 28a ustawy o działach administracji rządowej dla działu *Rodzina*, gdy jednocześnie, identyfikując wydatki państwa na politykę rodzinną uznaje, że środki publiczne są kierowane z różnych resortów, zakres działań państwa wykracza poza obszary wymienione w przywołanej regulacji prawnej, a także wykazuje potrzebę utworzenia odrębnego działu klasyfikacji budżetowej *Rodzina* oraz odpowiedniego, tj. kompleksowego odzwierciedlenia w Roczniku Statystycznym RP fragmentarycznie ujmowanych działań i nakładów finansowanych ze środków publicznych.

2. Działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy 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 zadań.

Opis stanu faktycznego

⁵² Dz.U. z 2004 r. poz. 1502 ze zm.

Na konieczność zwiększenia efektywności świadczeń społecznych wskazano zarówno w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, jak i w SRKL. W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* w zadaniu *Modernizacja struktury wydatków publicznych* założono zwiększenie efektywności świadczeń społecznych, w tym związanych m.in. z macierzyństwem, w celu zmniejszenia wydatków na ochronę socjalną z 16,2% PKB w 2011 r. do 14,6% PKB w 2020 r. – w wyniku zwiększania aktywności zawodowej i poprawy efektywności świadczeń. W *Strategii* wskazano, że cel ten ma znaleźć przełożenie w SRKL 2020, w której przyjęto, że: *eliminowane będą te świadczenia (społeczne), które nie realizują celów, dla których zostały powołane. Wymaga to pełnego przeglądu legislacji, szczególnie ustaw o pomocy społecznej, zatrudnieniu socjalnym oraz o świadczeniach rodzinnych*. Kontrola wykazała, że Ministerstwo w tym zakresie nie podjęło działań ewaluacyjnych, skutkujących eliminacją świadczeń, które nie realizują swoich celów. Minister PiPS poinformował, że w ramach realizacji powyższego zadania przewidywana jest weryfikacja zasad dostępności do świadczeń rodzinnych o charakterze powszechnym i odniósł się do utworzenia dwóch nowych świadczeń (specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz zasiłku dla opiekuna) oraz podwyższenia świadczenia pielęgnacyjnego.

NIK objęła szczegółowymi badaniami instrumenty z obszaru polityki rodzinnej, leżące we właściwości MPiPS⁵³, w tym:

- świadczenia rodzinne,
- wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej oraz resortowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- opiekę nad dzieckiem w wieku do lat trzech, w tym program Maluch,
- Kartę Dużej Rodziny,
- urlop rodzicielski i urlop wychowawczy,
- program *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*,
- *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*.

W roku 2012 łączna kwota wydatków na realizację badanych instrumentów wyniosła 12.166,8 mln zł, a w 2013 r. – 12.310,20 mln zł. Środki te pochodziły z budżetu państwa, określonego limitem ustawy budżetowej oraz z budżetów j.s.t. W okresie objętym kontrolą, wydatki związane z finansowaniem badanych instrumentów w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zaplanowane i ujmowane były w części 85/02-32 Budżety wojewodów, dział 852 – *Pomoc Społeczna*, rozdział 85212 – *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*, rozdział 85201 – *Placówki opiekuńczo-wychowawcze* (w zakresie finansowania pobytu dzieci cudzoziemców w placówkach opiekuńczo-wychowawczych), 85204 – *Rodziny zastępcze* (w zakresie finansowania pobytu dzieci cudzoziemców w rodzinach zastępczych) oraz rozdział 85226 – *Ośrodki adopcyjne* (w zakresie wszystkich zadań dotyczących działalności ośrodków adopcyjnych).

Badane przez NIK instrumenty z obszaru polityki rodzinnej realizowane przez DSR i DPS zostały wpisane w układ budżetu zadaniowego MPiPS w:

- części 63 w funkcji 13: *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* w zadaniu: *Wspieranie rodziny*, dla której określono cel: *Systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej i opiekuńczej* i przyjęto miernik: *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 r.ż.*⁵⁴,
- części 44 w funkcji 13, zadaniu: *Pomoc i integracja społeczna*, dla którego określono cel: *Umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych* i przyjęto miernik: *Stosunek liczby osób korzystających z pomocy nie pieniężnej do ogólnej liczby osób korzystających z pomocy społecznej*⁵⁵.

NIK zwraca uwagę, iż ustalony miernik *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 r.ż.*, odnoszący się do wszystkich działań realizowanych w zadaniu *Wspieranie rodziny*, odnosi się głównie do celów objętych ustawą o świadczeniach rodzinnych. Miernik ten znacznie utrudnia bieżącą ocenę stopnia dochodzenia do przyjętego celu odnoszącego się do tworzenia warunków dla powstania i rozwoju rodziny, a zwłaszcza prawidłowego wypełniania funkcji rodzinnych. W ocenie NIK, tak przyjęty miernik wskazuje jedynie na planowaną wartość wykonania finansowego poszczególnych świadczeń i nie zapewnia możliwości prowadzenia monitoringu

Uwagi dotyczące
badanej działalności

⁵³ Z wyjątkiem Funduszu Alimentacyjnego.

⁵⁴ Osiągnięte wartości miernika: 2012 – 986 zł (planowane 992 zł), 2013 – 984 zł (planowane 1080 zł).

⁵⁵ Osiągnięte wartości miernika: 2012 – 54%, 2013 – 50% (planowane 53%).

skuteczności i efektywności realizacji zadań. Nie określa on poziomu efektów z poniesionych nakładów, a także nie pozwala na rzetelny i obiektywny pomiar skuteczności lub efektywności realizacji zadania w kontekście jego rezultatów⁵⁶. Podobne stanowisko w zakresie sformułowania tego miernika prezentował od 2012 r. Minister Finansów⁵⁷, jednakże MPiPS zachowało jego pierwotne brzmienie. W opinii NIK, brak określenia wpływu danego instrumentu na osiągnięcie założonych celów, nie odpowiada celom przyświecającym założeniom wprowadzenia budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str.: T.VI s. 1-47; T.VII s. 516-519, 772-797; T.VIII s. 1028-1064, 1186-1210; T.IX s. 1401-1422, 1533-1543, 1765-1794; T.X s. 2066-2069, 2270-2277; T.XI s. 2457-2464, 2781-2789; T.XII s. 3059-3107; T.XIII s. 3615-3636, 3698-3887; T.XIV s. 3944-3992, 4151-4487)

Świadczenia rodzinne

Świadczenia rodzinne⁵⁸, obejmują 13 instrumentów, w tym zasiłek rodzinny, siedem dodatków do zasiłku rodzinnego⁵⁹, trzy rodzaje świadczeń opiekuńczych⁶⁰ oraz dwa rodzaje zapomóg z tytułu urodzenia dziecka⁶¹. Wydatki ogółem 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).

Celem wprowadzenia ustawy było m.in. zbudowanie nowego systemu świadczeń rodzinnych, odrębnego od pomocy społecznej. Świadczenia mają wspierać rodzinę w realizacji jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej, oraz są kierowane do osób spełniających określone kryterium dochodowe⁶².

Celem poszczególnych instrumentów wprowadzonych ustawą było głównie: wsparcie materialne rodzin wychowujących dzieci, pokrycie wydatków związanych z koniecznością zapewnienia opieki w związku z ograniczoną samodzielnością oraz częściowa rekompensata utraty zatrudnienia spowodowanego koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną.

Przyjęcie powyższych rozwiązań poprzedzone było opracowaniem przez MPiPS założeń do ustawy, z wykorzystaniem danych pochodzących z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w zakresie dochodów rodzin posiadających dzieci, jak również danych z badań budżetu gospodarstw domowych pochodzących z GUS.

W odniesieniu do świadczeń rodzinnych w okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, Rada Ministrów dokonywała weryfikacji przede wszystkim dotyczących kryterium dochodowego, warunkującego prawo do świadczeń rodzinnych oraz podwyższania tych świadczeń o propozycje Ministerstwa Finansów. Kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych oraz określających wysokości tych świadczeń były weryfikowane i aktualizowane, z uwzględnieniem wyników badań progu wsparcia dochodowego rodzin. Od wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, weryfikacji podstawy kryterium dochodowego dokonano w 2006 r., 2009 r., a ostatnią przeprowadzono na podstawie

⁵⁶ Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁷ Pismo RF3/294/MIV/2013/RD-73255 z 6 sierpnia 2013 r. dotyczące propozycji mierników dla zadań budżetowych na 2014 r.; pismo z 14 czerwca 2013 r. znak RF3/212/GDA/2013/RD-55200 dotyczące analizy mierników wykorzystywanych w latach 2012 -2013r.; pismo BP(RF)/411/32/STT/2014/65075 z 17 lipca 2014 r. dotyczące propozycji mierników dla części budżetowych 31,44 i 63 na 2015 r.; pismo RF-3/300/MIV/2012/867 z 31 lipca 2012 r. nawiązujące do pisma z 20 lipca 2012 r.

⁵⁸ Realizowane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy.

⁶¹ Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, zapomoga uchwalana i wypłacana przez gminę z jej środków własnych (świadczenie uznaniowe).

⁶² Uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych.

rozporządzenia Rady Ministrów z 10 sierpnia 2012 r.⁶³. Dla tego ostatniego ustalono dwustopniowe wejście w życie kryterium dochodowego, tj. od dnia 1 listopada 2012 r. kwota w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się, nie mogła przekraczać kwoty 539 zł (poprzednia kwota 504 zł ustalona w 2004 r.), a od 1 listopada 2014 r. kwota ta wynosi 574 zł. W przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności, w okresie od 1 listopada 2012 r. była to kwota 623 zł (poprzednia kwota 583 zł ustalona w 2004 r.), a od 1 listopada 2014 r. – kwota 664 zł.

(akta kontroli str. T.IX s. 1401-2065; T.XIV s. 3944-3960)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż 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 wynagrodzeniu⁶⁴ wzrosło ponad dwukrotnie z 824 zł w 2004 r. do 1680 zł w 2014 r. tj. o 103,9%. W konsekwencji w latach 2009-2013 następował spadek liczby rodzin korzystających ze świadczeń. W 2009 r. korzystało z nich 2.304, 4 tys. rodzin, 2010 r. – 2.087,8 tys., 2011 r. – 2.174,6 tys., 2012 r. – 2.115,7 tys., 2013 r. – 1.993,1 tys. rodzin.

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.⁶⁵ wprowadziła z dniem 1 stycznia 2013 r. zmiany w zakresie świadczeń dla opiekunów niepełnosprawnych co w konsekwencji pozbawiło od 1 lipca 2013 r. wielu opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych prawa do otrzymywania wsparcia finansowego ze środków z budżetu państwa. W konsekwencji zmiany te doprowadziły do protestów, zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego ww. nowelizacji. W rezultacie, TK wyrokiem z dnia 5 grudnia 2013 r.⁶⁶ uznał zaskarżone zmiany przepisów za niekonstytucyjne, tj. niezgodne z art. 2 Konstytucji RP z 1997 r., 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.⁶⁷

o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Ponadto, na skutek protestów opiekunów niepełnosprawnych dzieci, w wyniku realizacji poselskiego projektu, podwyższone zostały kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. Na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r.⁶⁸ o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, 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, a od 1 stycznia 2016 r. w wysokości 1.300 zł.

Monitoring w ramach świadczeń rodzinnych zapewniała aplikacja QUICKSTAT ogólnopolskiego programu informatycznego, a od 17 marca 2014 r. dane uzyskiwane były poprzez system teleinformatyczny wykorzystywany przez gminy, przekazywane za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS). System umożliwiał również pozyskiwanie informacji dotyczących szacunkowych/prognozowanych potrzeb finansowych na wypłatę świadczeń rodzinnych na kolejny rok budżetowy, uwzględniający zweryfikowane kwoty świadczeń i kryteriów dochodowych osób do nich uprawnionych. MPiPS w swoich analizach (opracowania dotyczące projektu budżetu wojewodów na dany rok) uwzględniało informacje otrzymane m.in.: na podstawie danych pozyskanych z GUS, wysokości progów wsparcia dochodowego rodzin opracowanych zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy

⁶³ Rozporządzenie 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).

⁶⁴ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2002 r. nr 200, poz. 1679 ze zm.).

⁶⁵ Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1557).

⁶⁶ Sygn. akt K 27/13.

⁶⁷ Dz.U. poz. 567.

⁶⁸ Dz.U. poz. 559.

o świadczeniach rodzinnych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, przekazywanych w rocznych sprawozdaniach właściwym komisjom Parlamentarnym.

Wyniki monitorowania i analiz stanowiły podstawę do określenia stopnia realizacji zaplanowanych wydatków, prognozowanej liczby wypłaconych świadczeń oraz wykonania wskaźnika przyjętego w budżecie zadaniowym. Co trzy lata⁶⁹ propozycje weryfikacji kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń rodzinnych oraz informacje o sytuacji dochodowej rodzin posiadających dzieci na utrzymaniu, były przekazywane Radzie Ministrów, a następnie przedkładane w celu ich zaopiniowania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Wydatki na świadczenia rodzinne planowano zgodnie z limitami określonymi przez Ministra Finansów. Przy sporządzaniu szacunków dotyczących kwot na świadczenia rodzinne brano pod uwagę sprawozdania wojewodów dotyczące zrealizowanych świadczeń rodzinnych, a także szacunki dotyczące liczebności beneficjentów do których kierowane są instrumenty.

(akta kontroli str. T IX s. 1533-2065; T X s. 2066-2456; T XIII s. 3480-3887; T XIV s. 4085-4090)

Koszty obsługi poszczególnych świadczeń nie są wydzielone i dotyczą całego rozdziału klasyfikacji budżetowej⁷⁰. W roku 2013 koszty obsługi wypłaty świadczeń rodzinnych 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 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 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 Finansów⁷¹ 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 uprawnionym do alimentów⁷². Minister Finansów stwierdził⁷³, że taka podwyżka 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.

(akta kontroli str. T. XII s. 3059-3363; T. XIII s. 3364-3887; T. XIV s. 3888-3960)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej

Wydatki z tytułu funkcjonowania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁷⁴ obejmują kwoty przeznaczane 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

⁶⁹ Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych

⁷⁰ 85212 - Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, z funduszu społecznego w części 85 – Budżety wojewodów.

⁷¹ Pismo Ministra PiPS z dnia 29 lipca 2010 r.

⁷² Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.

⁷³ Pismo Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2010 r.

⁷⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.).

zastępczej. Łączne wydatki na realizację ustawy wyniosły: 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 którego 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%⁷⁵, a w 2013 r. – 3,7%⁷⁶. 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 zatrudniania asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Środki budżetu państwa były planowane w ramach limitu wydatków wyznaczonego przez Ministra Finansów.

Celem ustawy było wprowadzenie m.in. rozwiązań systemowych, mających przyczynić się do poprawy jakości pełnienia funkcji opiekuńczo – wychowawczych i w konsekwencji przeciwdziałać umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej. Ustawa miała m.in. w kompleksowy sposób uregulować problematykę wspierania rodziny i systemu pieczy zgodnie z trendami i dostosowaniami funkcjonującymi w tym zakresie w UE. Zapisami ustawy objęto zagadnienia regulowane uprzednio m.in. w ustawie o pomocy społecznej oraz innych aktach prawnych takich jak: kodeks rodzinny i opiekuńczy⁷⁷, kodeks postępowania cywilnego⁷⁸ oraz kodeks pracy. MPiPS powołało Zespół do spraw opracowania projektu zmian, posilkowano się ekspertyzami⁷⁹ oraz analizą⁸⁰. W efekcie przygotowano założenia do ustawy, jak również przeprowadzono kampanie społeczne⁸¹. Ministerstwo 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.

W budżecie zadaniowym zagadnienia dotyczące pieczy zastępczej zostały ujęte w ramach Funkcji 13, zadaniu *Wspieranie rodziny*, podzadaniu *Pieczą zastępczą nad dzieckiem*, z miernikiem *Liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w relacji do ogółu liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej*, dla której określono cel *Stwarzanie zastępczego środowiska rodzinnego dla dzieci pozbawionych opieki biologicznych rodziców*⁸². NIK nie wnosi uwag do przyjętego miernika, pozwalającego m.in., w korelacji z miernikami dla działań, na monitorowanie stopnia osiągnięcia zakładanego w ustawie celu oraz celu ustalonego w SRKL.

(akta kontroli str. T. VI s. 1-515; T. VII s. 516-771; T. XIII s. 3504-3562, 3637-3690; T. XIV s. 3961-3970)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wyżej wymieniony cel i wskaźnik odnosi się do jednego z dwóch zasadniczych obszarów ujętych w ustawie. Rozumiejąc, że przyjęcie tylko jednego celu i wskaźnika dla zadania wynika z wytycznych Ministra Finansów, NIK stwierdza, że pełne

⁷⁵ 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).

⁷⁶ 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).

⁷⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 188 ze zm.).

⁷⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

⁷⁹ Badania wykonane na potrzeby MPiPS przeprowadzone przez Fundację Św. Mikołaja, dotyczące sytuacji rodzin zastępczych i barier w ich funkcjonowaniu; opracowanie wykonane w SGH w zakresie *Barier w rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej w świetle badań z punktu widzenia PCPR*.

⁸⁰ Dokument przygotowany przez MPiPS przez DSR (komórkę merytoryczną odpowiedzialną za propozycje nowych rozwiązań). Opracowanie w zakresie „rozwiązań dotyczących opieki nad dzieckiem w innych krajach”.

⁸¹ Rodzice zastępczy- miłość prawdziwa (grudzień 2006 roku); kampania promująca rodzicielstwo zastępcze w kilku wybranych tytułach prasowych (inserty) w 2009 r.

⁸² Osiągnięte wartości miernika: 2012 – 74% (przy planowanym 75%), 2013 – 75% (przy planowanym 75%).

odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym zadań wynikających z ustawy wymagałoby również uwzględnienia celu i miernika z zakresu wspierania rodziny.

Z danych MPiPS wynika, że 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%.

(akta kontroli str. T. VI s. 191-313; T. XIV s. 4154-4487)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

System monitoringu realizacji zadań objętych ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz wynikających z realizowanych programów resortowych umożliwiał opracowanie przez MPiPS sprawozdań z realizacji ustawy, które Rada Ministrów przedstawia corocznie Sejmowi. Sprawozdania te zawierały rekomendacje zmian ustawowych, czy podejmowania decyzji o realizacji w kolejnym roku konkretnych programów resortowych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

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.

(akta kontroli str. T. VI s.1-515; TVII s. 516-520)

Opieka nad dziećmi do lat trzech

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech weszła w życie 4 kwietnia 2011 r.⁸³. Wydatki z tytułu funkcjonowania tej ustawy obejmujące przede wszystkim kwoty przeznaczane na żłobki, kluby dziecięce, opiekunów dziennych i nianie 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 żłobki⁸⁴. W kwocie tej mieszczą się także wydatki dotyczące m.in. realizacji programu Maluch.

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%⁸⁵, a w 2013 r. – 21,4%⁸⁶. Środki te były przeznaczone na dofinansowanie poszczególnych form opieki. Środki budżetu państwa były planowane w ramach limitu wydatków wyznaczonego przez Ministra Finansów.

Celem strategicznym wdrażania instrumentu 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 zawodowej. Przed wdrożeniem instrumentu MPiPS przeprowadziło analizy potrzeb i opracowało założenia przygotowania ustawy (z uwzględnieniem diagnozy z analizą demograficzną). Przyjęcie przedmiotowych rozwiązań było także przedmiotem konsultacji, zarówno międzyresortowych, z partnerami społecznymi i ZUS.

⁸³ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (Dz.U. z 2013 r. poz. 1457).

⁸⁴ Pozostałe kwoty to wydatki ponoszone wg wielkości środków na: nianie, kluby dziecięce oraz dziennych opiekunów.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ 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).

MPiPS podjęło także działania w zakresie nowelizacji instrumentu dotyczącego opieki nad dziećmi do lat trzech (uwzględniając oddziaływania na rodziny)⁸⁷, celem zwiększenia możliwości dalszego rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, m.in. w zakresie zmniejszenia wkładu własnego gminy, poszerzenia katalogu podmiotów mogących zatrudniać dziennych opiekunów oraz ułatwień dotyczących prowadzenia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej ze szkołami i innymi placówkami oświaty, co NIK ocenia pozytywnie. Ponadto zmieniono przepisy w zakresie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych⁸⁸.

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.

W okresie objętym kontrolą zadania wynikające z ustawy i programu 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*, przyjęto miernik *Odsetek dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką instytucjonalną*.⁸⁹

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Izby miernik taki umożliwia pośrednio weryfikację 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.

Zgodnie z wymogiem ustawowym⁹⁰ Ministerstwo sporządzało dla Rady Ministrów roczne sprawozdania z realizacji ustawy zawierające dane ilościowe i finansowe. W sprawozdaniach wskazano m.in. wnioski wynikające z realizacji ustawy oraz postulaty. W 2013 r. dotyczyły one m.in. tendencji wzrostowej w zakresie liczby instytucji opieki i miejsc w tych instytucjach, ich struktury prawnej i własnościowej czy wydatków. Sformułowano również postulaty na kolejny rok, w tym m.in. w zakresie dalszego wzrostu liczby instytucji i miejsc oraz zapewnienia stabilnego finansowania. Na podkreślenie zasługuje fakt występowania stałej tendencji wzrostowej w dochodzeniu do celu strategicznego przyjętego instrumentu – tworzenia warunków dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi – gdyż, 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%.

W ocenie NIK można założyć, iż wprowadzenie i realizacja tego instrumentu pośrednio jest wynikiem polepszenia warunków rozwoju tych form opieki i dążenia do wyznaczonego celu. NIK zauważając tendencję wzrostową wskazuje jednakże, iż niezwykle trudne może być uzyskanie do 2020 r. przyjętego w SRKL wysokiego (33%) wskaźnika objęcia dzieci opieką instytucjonalną, zwłaszcza że jak wskazał Minister nie jest możliwe ustalenie harmonogramu dojścia do wartości docelowej biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe⁹¹ i brak ostatecznego wpływu na kształt corocznej ustawy budżetowej, pomimo podejmowania

⁸⁷ Zaproponowane rozwiązania prawne umożliwią m.in. powroty na rynek pracy rodziców małych dzieci jak również możliwość otrzymywania dofinansowania w postaci dotacji celowej z budżetu gminy na każde dziecko pozostające pod opieką dziennego opiekuna. Ponadto rozszerzono 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 co przyczynia się do zwiększenia dostępności instytucji opieki nad dziećmi.

⁸⁸ Rozporządzenia 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. poz. 925).

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Art. 6 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

⁹¹ 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.

działań mających na celu zapewnienie jak największych środków finansowych dla realizacji zadań ustawowych. W sprawozdaniach z realizacji ustawy nie nawiązywano wprost do ryzyka nieosiągnięcia zakładanego wskaźnika dotyczącego odsetka dzieci objętych opieką instytucjonalną.

(akta kontroli str. T. VII s. 772-1027; T.XII s. 3059-3363; T.XIII s. 3388-3887; T.XIV s. 3888-3943)

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r. pt. *System opieki nad dziećmi do lat trzech*⁹² NIK sformułowała wnioski dotyczące zmian w systemie sprawozdawczości⁹³ w ramach prowadzonego monitoringu tego instrumentu, stopnia wykorzystania środków z rezerwy celowej w 2011 r. oraz prowadzenia kontroli w jednostkach uczestniczących w programie Maluch. Zalecenia Izby zostały częściowo zrealizowane. Przeprowadzono wizyty monitorujące w wybranych gminach/miastach, j.s.t. sporządzały sprawozdania z zadania w obszarze tworzenia systemu profilaktyki i opieki nad dziećmi w zakresie określonym w resortowym programie Maluch. Ponadto wprowadzono do Programu rozwiązania umożliwiające podejmowanie decyzji w zakresie środków niewykorzystanych i dokonywanie realokacji takich środków np. na dofinansowanie utrzymanie miejsc opieki. Środki z rezerwy w 2012 i 2013 r. wykorzystano w 96% w 2012 r. i w 82% w 2013 r.⁹⁴ W trakcie realizacji pozostaje wniosek dotyczący zmian w systemie sprawozdawczości, MPiPS zobowiązało się do zgłoszenia zmian przy kolejnej nowelizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

(akta kontroli str. T.VIII s. 2085-2100; T.XIV s. 3966-3970, 4087-4084)

Karta Dużej Rodziny

Minister Pracy i Polityki Społecznej został ustanowiony koordynatorem programu wspierającego rodziny wielodzietne, funkcjonującego od połowy czerwca 2014 r., pod nazwą Karta Dużej Rodziny⁹⁵. Zaplanowana w 2014 r. kwota na realizację tego instrumentu wynosi 16,0 mln zł (do 31 sierpnia 2014 r. wydatkowano 1,2 mln zł⁹⁶). Niski stopień realizacji wydatków budzi obawy NIK odnośnie wykonania zaplanowanych zadań.

Celem instrumentu jest bezpośrednie wsparcie rodzin, jak również kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności. Podejmowane w ramach niego działania mają na celu umacnianie oraz wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin.

MPiPS poprzedziło przygotowanie i wdrożenie instrumentu wykonaniem ekspertyzy, której część została przytoczona w ocenie skutków regulacji do projektu uchwały w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych. W opracowaniu wskazano m.in. korzyści z programu, informację o rozwiązaniach z innych krajów, jak również źródła finansowania. Zgodnie z założeniem Karta powinna wpływać na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zarówno od strony obniżania kosztów dostępu do części usług, jak i w sferze społecznej poprzez stymulację aktywności. Projekt instrumentu poddano szerokim konsultacjom także publicznym.

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*

⁹² Kontrola nr P/12/106.

⁹³ W zakresie zaimplementowania możliwości bieżącego i bezpośredniego wiązania efektów dotyczących liczby miejsc w instytucjonalnych formach opieki a powrotem rodziców do pracy w ramach dokonywanej analizy efektów funkcjonowania nowych rozwiązań legislacyjnych.

⁹⁴ Niepełne wykonanie w 2013 r. wynikało głównie z krótszego okresu realizacji zadań po nowelizacji ustawy w lipcu 2013 r.

⁹⁵ 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 ze zm.).

⁹⁶ Dane wstępne – kwota ze sprawozdania z realizacji zadań rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (wg poniesionych wydatków).

rodziny wielodzietnej, zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci oraz młodzieży wychowujących się w tych rodzinach oraz miernikiem Liczba wydanych kart dużej rodziny⁹⁷.

Z założeń do projektu rozwiązań ustawowych wynika, że Minister będzie pozyskiwał, w szczególności: dane liczbowe (liczba kart, rodzin i dzieci), kwotowe (wydatki na realizację ustawy) oraz informacje niezbędne do ustalenia kosztów obsługi instrumentu, jak również związane z przyznanymi przez j.s.t. uprawnieniami.

W ocenie NIK 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. Zdaniem NIK 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.

MPiPS przygotowało szacunki dotyczące kosztów wdrożenia instrumentu⁹⁸. NIK nie wnosi uwag do działań MPiPS prowadzonych w tym zakresie. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania Karty Dużej Rodziny, NIK przyjmuje wyjaśnienia MPiPS dotyczące niemożności dokonania na obecnym etapie, oceny efektywności przyjętego nowego instrumentu w ramach polityki rodzinnej, oczekując jednakże na dokonanie takiej oceny w terminie późniejszym.

(akta kontroli str. T.VIII s.1186-1400; TXIII s. 3813-3877; T.XIV s. 3888-3917, 3966-3971, 3980-3989)

Urlop rodzicielski i urlop wychowawczy

Urlop rodzicielski został wprowadzony w połowie 2013 r.⁹⁹. 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 zł¹⁰⁰.

Urlop wychowawczy został wprowadzony w 1981 r. Wydatki na ten cel obejmują m.in. dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego dla osoby przebywającej na urlopie wychowawczym a mającej prawo do zasiłku rodzinnego¹⁰¹ 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.).

Celem wprowadzenia obydwu instrumentów było zagwarantowanie rodzicom możliwości sprawowania opieki nad małym dzieckiem. Urlop rodzicielski 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 dzieci¹⁰². Ponadto,

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Dokonano szacunku dotyczącego dochodów budżetu państwa z tytułu pobierania opłat za wydruk duplikatów kart określone w latach 2015-2024 na kwotę około 2,24 mln zł na rok, natomiast wydatki oszacowano w pierwszych dwóch latach funkcjonowania instrumentu na odpowiednio około 16 mln zł i 20 mln zł oraz na około 4,4 mln rocznie od 2016 r. Środki finansowe na realizację instrumentu na kolejny okres zaplanowano w budżecie MPiPS w części 44 – Zabezpieczenie społeczne w kwocie 5 mln zł na wydruk centralny kart. Ponadto zaplanowano środki w rezerwie celowej w kwocie 67,35 mln zł. Na 2014 r. środki zabezpieczono z rezerwy celowej poz. poz. 25 – Dotacje celowe.

⁹⁹ 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 poz. 675, ze zm.).

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

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.

MPiPS przeprowadziło konsultacje społeczne projektowanych rozwiązań prawnych w zakresie urlopu rodzicielskiego oraz analizy dotyczące m.in. wpływu polityki urlopów macierzyńskich/rodzicielskich na rynek pracy w 30 krajach OECD na przestrzeni lat 1970-2010. Wyniki tej analizy uwzględniono w ocenie skutków regulacji opracowanej na potrzeby wprowadzenia tego instrumentu.

Zadania Ministerstwa w zakresie przyjęcia tych rozwiązań obejmowały przygotowanie ram prawnych poprzez bieżącą działalność legislacyjną (np. opracowywanie projektów aktów prawnych w tym zmiany Kodeksu pracy)¹⁰³.

Realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do obsługi urlopów rodzicielskich i wychowawczych jest wykonywana przez ZUS, który gromadzi dane dotyczące liczby i kwot wypłacanych zasiłków oraz ich beneficjentów. ZUS przekazuje Ministerstwu comiesięczne sprawozdania zawierające liczby i kwoty wypłacanych zasiłków. Stosownie do wymogów ustawowych¹⁰⁴, MPiPS, we współpracy z Prezesem ZUS, Ministrem Sprawiedliwości, Głównym Inspektorem Pracy, Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministrem Obrony Narodowej, podjęło prace nad przygotowaniem informacji dla Sejmu o realizacji ustawy o urlopie rodzicielskim – po upływie 18 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

W 2012 r. z zasiłku macierzyńskiego korzystało 526,1 tys. osób, w tym 28,3 tys. ojców, a w 2013 r. odpowiednio 513,2 tys. osób, w tym 28,5 tys. ojców.

W ramach prowadzonych działań MPiPS na bieżąco udzielało wyjaśnień zainteresowanym¹⁰⁵, w szczególności w zakresie prawa do tych urlopów, możliwości dzielenia się tymi urlopami przez oboje rodziców oraz uprawnień pracowniczych związanych z tymi urlopami. Pytania i wątpliwości pochodziły zarówno od pracowników, jak i pracodawców.

(akta kontroli str. T.VIII s.1028-1185; T.XIII s. 3504-3554, 3672-3675, 3729-3747, 3783-3786, 3878-3879; T.XIV s. 3976-3979, 4091-4153)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, na podkreślenie zasługuje fakt dokonywanych nowelizacji w zakresie m.in. prawa pracy w odniesieniu do urlopów wychowawczych, które korzystnie wpłynęły na uprawnienia rodziców, w tym szczególnie wprowadzone od czerwca 2013 r. podwyższenie wieku dziecka z którym można przebywać na urlopie wychowawczym (z 4. do 5. r.ż.), zwiększenie liczby części na które może być podzielony urlop (z 4 do 5) oraz prawo do pełnego wymiaru urlopu wypoczynkowego w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Obecne rozwiązania w zakresie urlopu rodzicielskiego i wychowawczego, m.in. urlopy ojcowskie i wydłużenie czasu pobytu rodzica z dzieckiem, w tym okresu płatnego, są ważnym elementem polityki rodzinnej. Jednak problemem w dalszym ciągu pozostaje fakt, że możliwość skorzystania z tych rozwiązań nie przysługuje wszystkim rodzicom. Nie obejmują one bowiem np. nieaktywnych zawodowo kobiet, studentek, pracujących na umowach cywilno-prawnych.

¹⁰³ Zadania te zostały ujęte w budżecie zadaniowym w ramach m.in. zadania *Budowa nowoczesnych stosunków pracy, podzadania Elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia* i działania *Kształtowanie rozwiązań w zakresie indywidualnych stosunków pracy*. Do monitorowania stopnia realizacji tego działania wykorzystywany jest miernik *Liczba opracowywanych aktów prawnych i innych dokumentów rządowych* (w 2013 r. obejmował m.in. zmianę Kodeksu pracy dotyczącą urlopu rodzicielskiego i wychowawczego).

¹⁰⁴ Zgodnie z art. 37 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰⁵ W związku z wprowadzeniem przepisów dotyczących urlopów rodzicielskich udzielono: ok. 6.000 porad telefonicznych, 2.665 odpowiedzi na wystąpienia internautów, 422 odpowiedzi na pisemne wystąpienia obywateli, 126 odpowiedzi na pisemne wystąpienia pracodawców i innych podmiotów, 22 odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie i trzy wystąpienia senatorskie, 32 odpowiedzi na wystąpienia dziennikarzy. (Dane Departamentu Prawa Pracy wg stanu na 25 września 2014 r.).

Pomoc Państwa w zakresie dożywiania

Program *Pomoc Państwa w zakresie dożywiania*¹⁰⁶ jest realizowany od 2006 r.¹⁰⁷ jako program rządowy. W roku 2014 przyjęto nowy program obowiązujący do 2020 r. Zaplanowana kwota wydatków na ten instrument wynosiła corocznie 550 mln zł¹⁰⁸, a wydatki wyniosły: w 2012 r. – 549,1 mln zł, w 2013 r.: - 553,3 mln zł¹⁰⁹. Należy zaznaczyć, że udział środków budżetu państwa w kosztach realizacji programu wynosił ok. 65%, natomiast pozostałe to środki własne gmin¹¹⁰. 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.

Celem programu 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 niepełnosprawnych. 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.

W budżecie zadaniowym¹¹¹ 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*¹¹².

Zdaniem NIK 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*. W opinii NIK, wskazuje to na potrzebę określenia jednolitych standardów jakościowych w tym zakresie.

W ramach prowadzonego monitoringu, w tym sprawozdawczości realizacji programu MPiPS przygotowywało – stosownie do nałożonych obowiązków¹¹³ – 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.

(akta kontroli str. T.XI s. 2781-2959; T.XIII s. 3364-3479, 3509-3887; T.XIV s. 3888-3917, 3972-3975)

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*

¹⁰⁶ 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.).

¹⁰⁷ Wcześniej (od 1996 r.) pomoc państwa w tym zakresie była realizowana w ramach programów jednorocznych.

¹⁰⁸ Z czego 200 mln to środki będące w dyspozycji MPiPS, dysponentami pozostałych są wojewodowie.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Łącznie na realizację programu wydatkowano w 2012 r. 847,4 mln zł, natomiast w 2013 r. – 870,5 mln zł.

¹¹¹ 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.

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

2006-2009¹¹⁴. 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 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 szkolnych. 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.

(akta kontroli str. T.XI s. 2959, T.XIV s. 4078-4084)

Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Program jest realizowany od 2006 r.¹¹⁵. Obowiązujący Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 zatwierdzony został Uchwałą Rady Ministrów Nr 76 z dnia 29 kwietnia 2014 r.

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 poprzednim¹¹⁶. Program stanowi uzupełnienie działań realizowanych przez samorząd, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹¹⁷, w związku z tym główny ciężar finansowania działań w tym zakresie spoczywa na gminach i powiatach. 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.

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 usług.

NIK zauważa, że w przeciwieństwie do poprzedniej jego edycji, w nowym programie określone zostały szczegółowe mierniki umożliwiające dokonanie oceny stopnia realizacji przyjętych celów i efektywności podejmowanych działań. Na podkreślenie wskazuje fakt, że w obowiązującym 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.

¹¹⁴ Kontrola nr P/09/144.

¹¹⁵ Pierwszy KPPPR z 2006 r. został zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r.

¹¹⁶ 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).

¹¹⁷ Dz.U. Nr 180, 1493 ze zm.

W odniesieniu do poprzedniej edycji programu przeciwdziałania przemocy, elementem monitoringu były corocznie zlecane przez MPiPS ośrodkom naukowym i ośrodkom badania opinii publicznej, których wyniki prezentowane są na stronach internetowych Ministerstwa. Należy jednak zauważyć, że zakres przeprowadzanych badań był zróżnicowany, co w znacznym stopniu utrudniało ustalenie trendów zmian. Pierwsze badania przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2007 r. dotyczące diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce wskazywały, że przemocy w rodzinie doświadczył więcej niż co trzeci Polak (36%).

(akta kontroli str. T.XI s. 2457-2780; T.XIV s.3972-3975)

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r. pt. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*¹¹⁸ 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 Przemocy w Rodzinie¹¹⁹, 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.

(akta kontroli str. T.XIV s.4078-4084)

W budżecie zadaniowym¹²⁰ 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.

(akta kontroli str. T.XII s. 3128-3183; T.XIII s.3364-3479, 3558-3887)

Ocena częściowa

W ocenie NIK pełna realizacja zasad dokonywania wydatków publicznych wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wymaga przede odpowiedniego sformułowania celów funkcjonujących instrumentów oraz przypisania im właściwych mierników. Roli tej nie mogą spełniać formułowane w sposób ogólny cele zawarte w uzasadnieniach lub ocenie skutków regulacji do proponowanych rozwiązań prawnych. Również cele określone w budżecie zadaniowym nie przystają do tych potrzeb, przede wszystkim z uwagi na sposób ich określenia – najczęściej w odniesieniu do bezpośrednich produktów, a nie bardziej długofalowych rezultatów. Konsekwencją takiego formułowania celów jest również system monitorowania badanych instrumentów, który nie pozwala na pełne śledzenie skuteczności stosowanych rozwiązań, i – co za tym idzie – podnoszenie ich efektywności. W rezultacie efektywność jest mierzona w sposób fragmentaryczny, w większości przypadków wyłącznie kwotowo. Zdaniem NIK przestrzeganie zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych wymaga zatem stworzenia dodatkowej struktury precyzyjnych celów i mierników. Pozytywnym przykładem takiego podejścia jest, opisany powyżej, *Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie*.

Pozostawienie w obecnym kształcie zarówno celów, jak i mierników odnoszących się do większości skontrolowanych instrumentów utrudni Ministerstwu wywiązanie się z zadania określonego w Strategii Rozwoju Kraju 2020 oraz w SRKL 2020 dotyczącego eliminowania świadczeń nie realizujących celów dla których zostały powołane.

¹¹⁸ Kontrola nr P/12/107

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²¹, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

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*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania przedstawionych w nim uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 9 stycznia 2015 r.

Dyrektor

Departamentu Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny

Jacek Szczerbiński

¹²¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.