



dr Arkadiusz Durasiewicz

Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie

Ekspertyza dotycząca założeń projektu budżetu państwa na rok 2015 w obszarze polityki rodzinnej

1. Bieżąca ocena założeń projektu budżetu państwa na rok 2015

Dokonując wnikliwej analizy założeń projektu budżetu państwa na 2015 rok należy przyjąć krytyczne podejście w zakresie obszaru związanego z polityką rodzinną. Przeglądając szczegółowo cały dokument i jego załączniki (wstęp, ocena bieżącej sytuacji makroekonomicznej, założenia i uwarunkowania projektu budżetu państwa na 2015r) brak jest jakiegokolwiek odniesienia do polityki rodzinnej. W całym dokumencie brak jest kluczowych słów mogących przybliżyć nas do obszaru polityki na rzecz rodzin tj. polityka mieszkaniowa, rodzina, polityka rodzinna, polityka parorodzinna, godzenie obowiązków służbowych z rodzinnymi, instytucje opiekuńczo-wychowawcze, urlop rodzicielski itd. Nie można więc odnieść się do jakiegokolwiek grupy wskaźników czy też zapisów w obszarze problemowym jakim jest polityka rodzinna. Brak jest również jakichkolwiek zapisów dotyczących omawianej polityki w tabeli zawierającej podstawowe wskaźniki makroekonomiczne na lata 2013-2015.

W tym momencie konstrukcja założeń budżetowych wzbudza niezwykle kontrowersje jeżeli chodzi o zakres tematyczny związany z polityką rodzinną państwa. Związane jest to z faktem, że konieczność prowadzenia przez państwo polityki rodzinnej jest wynikową niekorzystnej sytuacji demograficznej – stad nacisk na coraz bardziej aktywniejszą politykę na rzecz rodzin. Przecież gdyby prześledzić scenariusze EUROPOP2013 i EUROPOP2010 oraz wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011r. ewidentnie widać demograficzny kryzys w Polsce obecnie nazywany już ze względu na jego swoisty rozmiar demograficznym tsunami.

Z demograficznych projekcji scenariusza EUROPOP2013 widać, że jeżeli sytuacja nie poprawi się w 2080 roku będzie o 10 mln mniej Polaków. Z drugiej strony widać rosnącą przeciętną długość życia, która wyniesie 2080 roku 85,7 lat – czyli nieuniknionym jest kwestia starzejącego się społeczeństwa. Poniżej przedstawione zostały 2 tabele (1 i 2) ilustrujące prognozy demograficzne według scenariusza EUROPOP2013, który został wcześniej wspomniany. Z danych zawartych w tabelach widać niekorzystnie kształtującą się sytuacją demograficzną Polski i fakt starzejącego się społeczeństwa polskiego.

Samoczynnie rodzą się zatem 2 pytania – skoro w założeniach projektów budżetowych państwa władze poruszają temat niekorzystnej demografii to dlaczego odnoszą ją tylko do ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków? I pytanie drugie kompleksowo połączone z pierwszym – wiedząc o niekorzystnej sytuacji demograficznej w naszym kraju – dlaczego nie ma w ogóle odniesienia w założeniach budżetowych do polityki rodzinnej na rzecz rodzin i młodych małżeństwa, która jako jedyna może tą sytuację polepszyć?



Tab. 1. Population on 1st January by sex and single year age

GEO/TIME	2013	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
European Union (28 countries)	507 162 571	512 474 770	518 499 047	523 545 910	525 527 876	522 945 522	520 123 073	520 035 428
Belgium	11 161 642	11 824 225	12 885 338	13 918 014	14 758 714	15 400 272	16 027 593	16 614 305
Bulgaria	7 284 552	6 975 188	6 478 705	6 087 310	5 781 498	5 477 666	5 166 354	4 925 270
Czech Republic	10 516 125	10 644 858	10 778 136	10 905 139	11 072 795	11 081 326	10 996 260	10 998 397
Denmark	5 602 628	5 773 812	6 055 858	6 276 457	6 417 094	6 536 806	6 667 645	6 792 190
Germany	82 020 578	80 637 413	79 758 182	77 811 398	74 721 315	71 021 529	67 929 656	65 378 410
Estonia	1 320 174	1 284 459	1 208 245	1 162 106	1 131 200	1 092 858	1 055 413	1 029 443
Ireland	4 591 087	4 610 198	4 556 903	4 680 654	4 964 968	5 239 211	5 522 959	5 895 992
Greece	11 062 508	10 703 417	10 090 040	9 594 043	9 134 040	8 588 747	8 061 924	7 697 872
Spain	46 727 890	45 794 180	44 524 313	44 611 491	45 543 565	46 117 126	46 490 103	47 599 370
France	65 578 819	67 658 927	70 396 105	72 767 166	74 297 319	75 599 180	77 109 937	78 842 668
Croatia	4 262 140	4 198 876	4 087 043	3 957 957	3 828 405	3 704 650	3 583 749	3 471 568
Italy	59 685 227	61 961 266	64 115 332	66 212 289	67 058 919	66 344 759	65 456 936	65 059 083
Cyprus	865 878	890 982	921 058	962 786	1 035 392	1 119 229	1 190 406	1 253 155
Latvia	2 023 825	1 880 087	1 634 612	1 513 038	1 453 698	1 398 567	1 361 216	1 351 057
Lithuania	2 971 905	2 671 108	2 201 947	1 997 167	1 910 327	1 835 498	1 806 837	1 841 709
Luxembourg	537 039	632 529	785 154	932 937	1 051 255	1 139 562	1 218 753	1 287 296
Hungary	9 908 798	9 799 789	9 679 356	9 520 464	9 350 112	9 165 274	8 910 034	8 685 172
Malta	421 364	438 166	456 212	462 760	468 119	476 006	480 482	481 567
Netherlands	16 779 575	17 132 291	17 556 995	17 653 370	17 397 786	17 083 919	16 875 280	16 718 275
Austria	8 451 860	8 793 916	9 272 212	9 605 887	9 747 249	9 698 711	9 629 453	9 562 386
Poland	38 533 299	38 390 693	37 525 745	36 241 010	34 842 067	33 293 791	31 465 728	29 582 117
Portugal	10 487 289	10 139 999	9 777 538	9 386 339	8 862 900	8 228 392	7 618 571	7 113 878
Romania	20 020 074	19 686 804	19 003 562	18 458 698	17 973 992	17 440 757	16 812 947	16 338 339
Slovenia	2 058 821	2 086 779	2 087 658	2 078 633	2 070 382	2 041 350	2 013 688	2 006 508
Slovakia	5 410 836	5 414 527	5 314 025	5 111 991	4 869 970	4 574 335	4 218 590	3 868 254
Finland	5 426 674	5 618 852	5 880 844	6 057 554	6 160 986	6 239 956	6 322 737	6 381 733
Sweden	9 555 893	10 138 157	10 998 167	11 737 728	12 446 286	13 054 199	13 594 803	14 110 527
United Kingdom	63 896 071	66 693 272	70 469 762	73 841 524	77 177 523	79 951 846	82 535 019	85 148 887
Iceland	321 857	341 970	366 519	388 467	408 806	428 166	447 726	467 187
Norway	5 051 275	5 547 598	6 364 369	7 106 447	7 689 383	8 132 298	8 518 979	8 851 414
Switzerland	8 039 060	8 669 719	9 555 778	10 311 607	10 882 224	11 249 587	11 568 716	11 870 552

Źródło: EUROPOP2013

Tab. 2. Life expectancy at birth by sex

GEO/TIME	2013	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Belgium	77,8	78,9	80,5	82,0	83,3	84,6	85,8	86,9
Bulgaria	71,1	72,9	75,3	77,6	79,6	81,6	83,3	84,9
Czech Republic	75,1	76,5	78,3	80,1	81,7	83,3	84,7	86,0





Denmark	78,2	79,3	80,8	82,2	83,5	84,8	86,0	87,0
Germany	78,5	79,6	81,1	82,6	83,9	85,2	86,3	87,4
Estonia	71,6	73,3	75,7	77,9	80,0	81,9	83,7	85,3
Ireland	78,7	79,8	81,3	82,6	83,9	85,2	86,3	87,4
Greece	78,0	79,2	80,8	82,2	83,6	84,9	86,1	87,2
Spain	79,5	80,5	81,9	83,2	84,4	85,5	86,6	87,6
France	78,6	79,8	81,3	82,7	84,0	85,2	86,4	87,4
Croatia	74,0	75,4	77,4	79,3	81,0	82,7	84,2	85,6
Italy	79,8	80,8	82,1	83,3	84,4	85,5	86,6	87,6
Cyprus	79,1	80,1	81,5	82,8	84,1	85,2	86,3	87,3
Latvia	69,1	71,1	73,8	76,4	78,7	80,9	82,8	84,6
Lithuania	68,7	70,8	73,6	76,3	78,7	80,9	82,9	84,7
Luxembourg	79,1	80,2	81,6	83,0	84,2	85,4	86,5	87,5
Hungary	71,9	73,6	75,9	78,1	80,1	82,0	83,8	85,4
Malta	78,7	79,8	81,3	82,6	83,9	85,1	86,2	87,2
Netherlands	79,3	80,3	81,6	82,9	84,1	85,2	86,3	87,3
Austria	78,4	79,5	81,0	82,4	83,7	84,9	86,1	87,1
Poland	72,8	74,5	76,7	78,8	80,8	82,6	84,2	85,7
Portugal	77,4	78,6	80,2	81,7	83,1	84,5	85,7	86,9
Romania	71,2	73,0	75,5	77,8	79,9	81,8	83,6	85,2
Slovenia	77,2	78,4	80,0	81,5	83,0	84,3	85,6	86,7
Slovakia	72,7	74,3	76,5	78,6	80,5	82,3	84,0	85,5
Finland	77,7	78,9	80,4	81,9	83,3	84,6	85,8	86,9
Sweden	80,1	81,0	82,2	83,4	84,5	85,6	86,6	87,5
United Kingdom	79,1	80,2	81,6	82,9	84,2	85,3	86,4	87,4
Iceland	81,3	82,2	83,4	84,5	85,5	86,4	87,3	88,2
Norway	79,6	80,5	81,9	83,1	84,3	85,4	86,4	87,4
Switzerland	80,6	81,5	82,8	83,9	85,0	86,0	86,9	87,8

Źródło: EUROPOP2013

2. Zapisy założeń projektów budżetu państwa w latach 2012-2015

W związku z brakiem zapisów w założeniach z 2015r. pozwoliłem sobie zaanalizować założenia projektów budżetowych za ostatnie 4 lata tj. lata 2012-2015.

Z przeprowadzonej analizy założeń budżetowych w latach 2012-2015 analogicznie do roku 2015 brak jakichkolwiek zapisów dotyczących szeroko rozumianej polityki rodzinnej – brak zapisów związanych z polityką pośrednią (implicite) i bezpośrednią (explicite).

Jedynie zapisy jakie znajdują się w przeanalizowanych założeniach projektów budżetów państw dotyczą demografii, ale stanowią również tylko i wyłącznie szczytkowy załączek sytuacji demograficznej w kraju bo sprowadzają się jedynie do stwierdzeń dotyczących ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków. W latach 2015 i 2014 uwarunkowania demograficzne bazują na scenariuszach EUROPOP2013 (rok 2015) i EUROPOP2010 (rok 2014). Natomiast lata 2013 i 2012 bazują na danych dotyczących Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011r. Poniżej zacytowane zapisy dotyczą wspomnianych uwarunkowań demograficznych.



Założenia projektu budżetu państwa na rok 2015

„Uwarunkowania demograficzne prezentowanej prognozy bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2013. Przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, uwzględniający m. in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, wraz z prognozowanymi zmianami popytu na pracę (0,4% wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2014 r. i 0,7% wzrost zatrudnienia w 2015 r. wobec 1,1% spadku tej kategorii ekonomicznej w 2013 r.) pozwalają szacować, że stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2014 r. spadnie do poziomu 12,8%, a na koniec 2015 r. wyniesie 12,2%”.

Założenia projektu budżetu państwa na rok 2014

„Uwarunkowania demograficzne niniejszej prognozy bazują na trendach przewidzianych w scenariuszu EUROPOP2010, przy czym dane z tego scenariusza opublikowanego przez Eurostat w 2011 r. zostały uaktualnione o informacje dotyczące rzeczywistego kształtowania się wybranych kategorii demograficznych takich jak ludność ogółem, ludność w wieku produkcyjnym czy ludność aktywna zawodowo, dostępne w I kwartale 2013 r., w tym wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. Zgodnie z przyjętym scenariuszem, w horyzoncie prognozy w Polsce oczekiwany jest spadek ludności ogółem i ludności w wieku produkcyjnym.

Przyjęty scenariusz kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, uwzględniający m. in. działania rządu polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, pozwoli jednak ograniczyć negatywne skutki demograficzne dla rynku pracy i w horyzoncie prognozy podaż pracy będzie rosła, co oznacza, że trend wzrostowy obserwowany w Polsce od 2008 r. w odniesieniu do aktywności zawodowej zostanie utrzymany”.

Założenia projektu budżetu państwa na rok 2013

„W latach 2012-2013, podobnie jak w roku poprzednim, przebieg sytuacji gospodarczej w Polsce będzie wypadkową kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej oraz obserwowanych tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Kolejnym czynnikiem, który stanowi istotne uwarunkowanie prezentowanej prognozy, jest ubytek ludności w wieku produkcyjnym. Przygotowując prognozę założono, że podjęte przez rząd działania, polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego, pozwolą – przy utrzymaniu





obecnych tendencji w zakresie aktywności zawodowej – ograniczyć negatywne skutki demograficzne dla rynku pracy. W efekcie w latach 2012-2013 podaż pracy wzrośnie”.

Założenia projektu budżetu państwa na rok 2012

„Poprawa koniunktury gospodarczej, w tym rosnący popyt inwestycyjny, bądź pozytywnie wpływają na wzrost popytu na pracę. Istotnym ograniczeniem podażowym będą natomiast czynniki demograficzne. Uwzględniając przewidywany ubytek ludności w wieku produkcyjnym (wg GUS, o ponad 100 tys. osób w 2011 r. i 150 tys. w roku kolejnym), nawet przy założonym wzroście aktywności zawodowej (m. in. wskutek poprawy warunków płacowych, dalszego wzrostu udziału populacji w wieku 25-44 lat w strukturze ludności w wieku produkcyjnym oraz redukcji przywilejów uprawniających do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę) podaż pracy w Polsce będzie się obniżać. Czynniki te, przy prognozowanym wzroście zatrudnienia w gospodarce narodowej o 2,2%, pozwolą na obniżenie stopy bezrobocia w 2011 r. o 1,4 pkt. proc. w stosunku do poziomu z roku ubiegłego.

Wśród czynników, które przyczyniły się do bardzo dobrych wyników gospodarki polskiej na tle innych krajów w okresie kryzysu światowego należy wymienić silny impuls fiskalny w postaci znacznej redukcji klina podatkowego oraz wprowadzenie dodatkowych ulg podatkowych zwiększających dochody do dyspozycji gospodarstw domowych (ulga na wychowywanie dzieci)”.

3. W kierunku usług społecznych i inwestycyjnej polityki społecznej

Usługi społeczne i inwestycyjna polityka społeczna to czynniki, które mogą mieć ogromny wpływ na dotychczasową politykę rodzinną. W innych krajach UE tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja czy kraje skandynawskie ukierunkowuje się politykę społeczną (w tym rodzinną) na tego typu rozwiązania jak usługi społeczne, a wszelkie rozwiązania dotyczące finansowania nie traktuje się w charakterze kosztów, ale inwestycji.

Realizacja nowej polityki w sferze społecznej rozpoczynała się zwykle od redukcowania funkcji opiekuńczych państwa, a następnie polegała na tworzeniu nowych rozwiązań. W tworzeniu nowych rozwiązań w sferze usług społecznych w krajach o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej stosowano podstawową zasadę istotną z punktu widzenia celów polityki społecznej i gospodarczej, która zakładała, iż dobrobyt społeczny jest maksymalizowany poprzez powszechne dążenie do osiągnięcia efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej.

Często spotykane w teorii i praktyce usług społecznych pojęcie „sprawiedliwości społecznej” można rozumieć jako równość wydatków publicznych (przykładowo – takie same wydatki na leczenie i kształcenie dla każdego), równość korzystania z usług (wszyscy otrzymują takie samo prawo do korzystania z określonych świadczeń), równość kosztu (wszyscy otrzymują taką samą rekompensatę poniesionego kosztu). Najczęściej jednak przez sprawiedliwość społeczną w odniesieniu do usług społecznych rozumie się jako równość szans, co oznacza, iż każdy winien otrzymać tyle świadczeń ile inni, którzy znajdują się w analogicznej sytuacji.





Powszechny dziś model deregulacji sektora publicznego opiera się na założeniu, iż znaczna część trudności w sferze usług społecznych może wynikać z przeregulowania sektora publicznego mnogością przepisów i aktów prawnych generowanych przez system polityczny. W takiej sytuacji problem dostępności danej usługi społecznej i jej efektywności schodzi na dalszy plan. Kreatywne postawy i pomysłowość mogą być zmarginalizowane, gdyż nagradzane jest jedynie wykonawstwo.

Podobne tendencje możemy zaobserwować również w Polsce. Sposób i tempo zachodzenia zmian w sferze usług społecznych w naszym kraju jest wysoce specyficzny, ponieważ zbiegł się z transformacją ustrojową. Prywatyzacja i urynkowanie w sferze usług społecznych rozpoczęły się w Polsce z wyraźnym opóźnieniem w stosunku do zmian w innych dziedzinach gospodarki.

Rozwój prywatnych instytucji świadczących usługi społeczne na zasadach rynkowych jest już dziś w Polsce faktem. Przykładem takiego rozwiązania są prywatne ubezpieczenia zdrowotne, dające ubezpieczonemu możliwość całkowitego czy częściowego pokrywania kosztów leczenia w placówkach prywatnych. Natomiast rozwiązaniem występującym znacznie częściej są zakupy ze środków publicznych poszczególnych usług świadczonych przez firmy prywatne. Można do nich zaliczyć zakupy usług medycznych, świadczonych przez prywatne przychodnie, usług opiekuńczych prywatnych agencji, usług gospodarczych przez szpitale czy transportowych świadczonych przez jednostki pogotowia ratunkowego.

W kontekście analizy usług społecznych w Polsce warto również wspomnieć o ich decentralizacji. Obecnie bowiem o ich dostępności, jakości i sposobie wykonania decydują w dużym stopniu jednostki samorządu terytorialnego. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż jednostki te są w stanie w większym stopniu dotrzeć do lokalnych społeczności i zrozumieć ich potrzeby. Samorządy mogą również w większym stopniu oddziaływać na podmioty świadczące usługi społeczne, które muszą w warunkach gospodarki rynkowej konkurować ze sobą i wdrażać lokalne strategie.

W październiku 2012 r. pojawiły się w obiegu publicznym (choć trudno uznać jednocześnie, iż doszło do jakiejś szerszej dyskusji eksperckiej czy społecznych konsultacji) nowe propozycje resortu pracy dotyczące rozwoju usług społecznych (Topolewska 2012). Zmiany uzasadniane są m.in. pojawieniem się nowych wyzwań i oczekiwań wobec pomocy społecznej, brakiem rozwiązań ukierunkowanych na profilaktykę i aktywizację społeczną, nieadekwatną ofertą usług społecznych, niewydolnością instytucji oraz brakiem koordynacji między nimi. Treść propozycji zdaje się wskazywać na daleko idącą przebudowę strukturalną systemu. Głównym celem zakładanej zmiany jest rozdzielenie problematyki społecznej na dwa odmiennie funkcjonujące i finansowane segmenty: obszar wsparcia i pomocy społecznej oraz obszar usług społecznych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowało w stworzonych założeniach, że jego priorytetowym celem jest poprawa efektywności systemu, zwłaszcza w sytuacji kryzysu. Sytuacja ta wymaga wprowadzenia nowych rozwiązań zmniejszających ryzyko socjalne dla osób często już korzystających ze wsparcia oraz pomoc tym, którzy dotychczas takiego





wsparcia byli pozbawieni. Można przypuszczać, bo nie zostało to wprost wyrażone, że chodzi tu głównie o problem starzenia się populacji i dezintegrację grup społecznych. Problemem stała się także koncentracja działań systemu na „społecznym ratownictwie” i doraźności w łagodzeniu trudnych sytuacji. Na dalszy plan zeszyły zaś funkcje profilaktyczne i aktywizujące.

Proponowane zmiany zgrupowano w cztery założenia: wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności w rozwiązywaniu problemów życiowych, podniesienie efektywności systemu organizacyjnego pomocy społecznej, wzmocnienie na poziomie gminy i powiatu skuteczności podstawowych narzędzi i instrumentów pracy socjalnej oraz zmiany w obszarze instytucjonalnych form pomocy. Założenia te dotyczą systemu pomocy społecznej (a więc ustawy o pomocy społecznej) i sposobu świadczenia usług społecznych.

Autorzy zmian proponują przeformułowanie celów usług społecznych. Chodzi o podkreślenie działań profilaktycznych i aktywizujących. Zdaniem dra Arkadiusza Durasiewicza rola świadczeń pieniężnych ma być przeformułowana tak, żeby stanowiły uzupełnienie działań aktywizujących oraz miały funkcję motywującą. Głównym celem jest tu odbudowa aktywności zawodowej gospodarstwa domowego. Zapewne nie zapomina się w całości propozycji o osobach starszych i niepełnosprawnych, jednakże warto zwrócić uwagę na podkreślenie aktywizacji zawodowej. Dochód z pracy powinien stanowić podstawowe źródło utrzymania. Z pomocy społecznej korzystało jednak wiele osób albo niezdolnych do pracy, albo długotrwale dezaktywizowanych, których powrót na rynek pracy jest trudny, zwłaszcza w sytuacji kryzysu. Warto też zauważyć, że posiadanie pracy przynoszącej dochód nie w każdym przypadku zapewniało wszystkim pracownikom środki pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb (A. Durasiewicz 2012).

W roku 2012 około 13% pracujących żyło w gospodarstwach o dochodach poniżej linii ubóstwa wyznaczonej przez minimum egzystencji (Ubóstwo w Polsce, GUS 2012). Obecnie sytuacja uległa nieznacznej poprawie, jednak dalej tak niskie dochody osiąga około 2 % pracowników, których zapewne można określić mianem *working poor* (Bukowski, Magda 2013, s. 120). Nie negując zatem tak sformułowanego priorytetu, wyrażonego choćby w nazewnictwie usług – profilaktyczne, aktywizujące, interwencyjne, warto jednak zastanowić się, czy nowa struktura systemu nie będzie marginalizować poprzez swój układ tych osób, które mają trudności ze znalezieniem jakiegokolwiek zatrudnienia ze względu na czynniki typu: płeć, wiek, brak wykształcenia i kwalifikacji.

Na uwagę zasługuje próba wzmocnienia zasad subsydiarności i solidarności. Być może tym właśnie motywowana jest chęć wprowadzenia tzw. sąsiedzkich usług opiekuńczych. Problemem może być jednak nadmierna biurokratyczna obudowa takiej usługi (szkolenia, umowy, procedury wyłączenia takiej działalności z regulacji dotyczących własnej działalności gospodarczej itp. – autorzy propozycji o tym wszystkim piszą, ale przy tak szczegółowych uregulowaniach, odwołujących się raczej do drobiazgowej kontroli niż zaufania i kapitału społecznego, działania te mogą rozwijać się słabo i napotykać na podobne przeszkody, jak np. problem legalnego zatrudniania nian do dzieci).





Jedną z największych zmian w ramach przygotowywanej reformy jest rezygnacja z dotychczasowego progu dochodowego w pomocy społecznej i zastąpienie go nową kategorią Minimalnego Dochodu Socjalnego (MDS). Warto temu zagadnieniu poświęcić proporcjonalnie więcej miejsca. MDS ma zastąpić próg dochodowy i będący formalną pomocą w jego ustalaniu i szacowaniu w okresie trzyletnim – Próg Interwencji Socjalnej. MDS ma być dochodem gwarantującym zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych rodziny na poziomie podstawowym.

Wydaje się jednak, odwołując się do dotychczasowej dość ograniczonej dyskusji na ten temat, że stanowisko Ministerstwa w tym zakresie ewoluuje. Kierunek tej ewolucji trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie. Początkowo bowiem MDS został określony jako „niezbędny do oceny wartości i zdolności samodzielności ekonomicznej”. Według ostatnich informacji dochodzących z Ministerstwa dochód socjalny będzie wyliczany w zależności od liczebności rodziny (w ujęciu definicji pomocy społecznej) oraz będzie on podstawą do rozpatrywania uprawnień rodziny do korzystania z katalogu świadczeń pieniężnych i niepieniężnych oraz usług socjalnych (prezentacje MPiPS z roku 2014).

W omawianych obecnie propozycjach autorzy mówią wprost o „skróconej procedurze weryfikacji”, która będzie następowała co roku w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, określanych – uwaga – w minimum egzystencji. Minimum egzystencji szacowane jest obecnie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w cyklu rocznym, a wyniki tych szacunków udostępniane pod koniec pierwszego kwartału danego roku. Wprost twierdzi się, że dynamika minimum socjalnego będzie stanowiła podstawę do przeprowadzenia weryfikacji MDS. Wyniki tych weryfikacji miałyby być ogłaszane na początku IV kwartału każdego roku. Jednocześnie szacowanie PIS ma zostać wstrzymane. Dotychczas jednak weryfikacja progów dokonywana przez ministerstwo była nie tylko sporadyczna (częściowa w roku 2006 i większa w roku 2012 – rozłożona na raty), ale i miała mniejszą dynamikę niż minimum egzystencji.

W związku z tym powstają dwa problemy. Pierwszy to problem metodologiczny. Minimum egzystencji jest szacowane metodą ekspercko-koszykową. MDS ma brać go za podstawę, ale zmiany mają mieć charakter tylko cenowy (weryfikacja uproszczona). Trudno stwierdzić, czy takie rozwiązanie będzie tańsze czy droższe. Z metodologicznego punktu widzenia nie jest do końca spójne. Pojawia się też pytanie – po co w ogóle MDS? Może podstawowym miernikiem w tej dziedzinie uczynić minimum egzystencji?

Zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Ust. 4 powołanego wyżej artykułu stanowi, iż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa jednostki samorządu terytorialnego, ocenę zasobów pomocy społecznej. Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny. Może dlatego warto by zastanowić się, czy tego typu diagnoza ma odwoływać się do już istniejących standardów, czy też ma być odrębnym i nowo zaprojektowanym instrumentem diagnostycznym. Już dziś zauważa się duże różnice w sprawozdawczości gmin w zakresie





pomocy społecznej. Niebezpieczeństwem jest tu mało profesjonalne podejście gmin do tego zadania (oznacza to nie tylko traktowanie go w sposób marginalny, ale również korzystanie z usług firm, które oferują tego typu diagnozy na zasadzie bardzo ujednoczonego wzoru).

Wraz z powyższymi propozycjami postanowiono także wprowadzić standard usług społecznych. To idea dyskutowana od dawna zwłaszcza na styku dotychczasowej współpracy systemu pomocy społecznej z organizacjami społecznymi, gdzie są one głównymi organizatorami i realizatorami pomocy, np. w przypadku osób bezdomnych. Proponuje się, by wprowadzić określenie minimalny i optymalny standard usługi socjalnej. Jeżeli w systemie ma pojawić się zamawianie usług to bez wątpienia ich wycena wymaga określenia odpowiednich standardów. To nie podlega dyskusji. Powstaje jednak inny problem – określenie standardu minimalnego jest działaniem pożądanym. Pewne wątpliwości budzi natomiast kwestia określenia standardu optymalnego. Czy realizacja usług na takim optymalnym poziomie będzie finansowana ze środków publicznych, czy ograniczyć się ono do minimum, a różnicę między optimum a minimum organizacja będzie mogła (lub będzie musiała) pokrywać z własnych lub pozyskanych w inny sposób środków? No i czy tak określone optimum nie będzie oznaczało zarazem maksymalnego dostępnego w danych warunkach standardu? Żaden działający podmiot, zwłaszcza funkcjonujący na zasadach komercyjnych nie będzie z własnych środków starał się o zrealizowanie usług na wyższym niż wymagany i opłacany poziom.

W ramach tego reformatorskiego założenia proponuje się także tworzenie możliwości usług elektronicznych (np. e-formularze). To dobry trend, który zakłada jednak wyposażenie osób, które miałyby z niego korzystać, w pewne podstawowe umiejętności cyfrowe oraz ewentualny dostęp do nich. Nie chodzi tu tylko o osoby skrajnie ubogie czy ze środowisk zaniedbanych. Chodzi także o osoby starsze, wobec których należałoby się zastanowić nad skalą tzw. e-wykluczenia.

Z całości propozycji nie wyłania się konsekwentny model usług społecznych. Patrząc na rozbudowę sfery instytucjonalnej nowego systemu nie jest jasne czy system ma być w przyszłości bardziej uniwersalny czy bardziej selektywny, choć propozycje obniżania progów dochodowych i tworzenie możliwości odmawiania nawet minimalnego wsparcia tym, którzy nie wykazują gotowości do współpracy z instytucjami pomocy społecznej sugerują, że zmierza w kierunku drugiego typu? Czy zmiany motywowane są jakimś długofalowym planem dostosowania systemu choćby do zmian demograficznych czy raczej bardziej doraźnymi potrzebami budżetowymi? W jaki sposób ma być mierzona efektywność nowego systemu? Nie zaproponowano w tej mierze żadnych narzędzi ani wskaźników. Ograniczenie liczby osób korzystających z pomocy społecznej może uchodzić za jego efektywność, ale równie dobrze może być konsekwencją zawężania definicji ubóstwa i „ograniczenia” wejścia do systemu. Ubóstwo w takim wypadku dalej pozostanie istotnym problemem społecznym. Nie będzie tylko już ubóstwem urzędowym, dostrzeganym i zwalczanym ze środków publicznych.

Mirosław Grewiński podkreśla, iż aby lepiej zarządzać coraz większą ilością spluralizowanych usług społecznych i jednocześnie zracjonalizować wydatki przy zapewnieniu wysokiej





skuteczności i efektywności polityki społecznej, w wielu państwach wprowadzono mechanizmy menedżeryzacji w działalności instytucji publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań socjalnych. Menedżeralizacja polegała między innymi na wprowadzeniu do działań organizacji publicznych i instytucji społecznych mechanizmów sprawdzonych w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Zauważono bowiem, że zwiększające się środki na programy publiczne nie spełniały wymogów skuteczności (osiągania zakładanych rezultatów) i efektywności (poniesionych nakładów). Coraz częściej kwestionowano jakość działań aparatu „rozdętej” administracji publicznej, a instytucje publiczne traktowano w dużym stopniu jako zbiurokratyzowane i zetatyzowane podmioty, w dużym stopniu hamujące rozwój i konserwujące tradycyjne rozwiązania (M.Grewiński, 2011).

Wskazuje również na wiele zmian, jakie jego zdaniem powinny zajść w sferze świadczenia usług społecznych, tak aby stały się one bardziej efektywne i przystosowane do obecnych realiów gospodarczych, postulując stworzenie systemu współzrządzenia, współzarządzania i współuczestniczenia w procesach decyzyjnych i realizacyjnych wielu różnych interesariuszy regionalnych i lokalnych, którzy stają się współodpowiedzialni za dobrobyt i rozwój społeczny.

Zdaniem autora programowanie polityki lokalnej (strategie), dostarczanie i produkcja usług społecznych, nadzór i kontrola procesów polityki społecznej, nie jest w tej koncepcji zadaniem tylko władz samorządowych i sektora publicznego, ale różnorodnych podmiotów społecznych, prywatnych, kościelnych, nieformalnych, którzy mają interes we wspólnym rozwiązaniu problemów społecznych. Aby taki wariant realizacji polityki społecznej mógł być prowadzony na poziomie regionalnym czy lokalnym potrzeba jednak woli i chęci władz samorządowych do zbudowania rzeczywistej lokalnej deliberatywnej demokracji i, z rozbudowaną kontrolą społeczną i aktywnymi obywatelami. Partnerstwa lokalne, partycypacyjny sposób programowania i kreowania lokalnych strategii, wspólna realizacja projektów jest jednak możliwa jeśli istnieje silna społeczność lokalna powstała na bazie społeczeństwa obywatelskiego i wysokiego potencjału kapitału społecznego (za: Grewiński, Skrzypczak, 2011, s. 40).

Podkreśla się również znaczenie procesów integracyjnych w sferze usług społecznych. W Polsce, ale także w wielu innych krajach, w dalszym ciągu istnieją poważne bariery, jeśli chodzi o możliwość integracji usług społecznych. Nie posiadamy także umiejętności zorganizowania w nowy, bardziej adekwatny sposób do potrzeb, systemu zarządzania usługami społecznymi. Dla stworzenia skoordynowanych systemów produkcji i dostarczania usług należy przede wszystkim zmieniać świadomość zarówno decydentów jak i realizatorów zadań socjalnych.

Jak stwierdzają Grewiński i Skrzypczak, oprócz integracji usług koniecznym procesem ich inicjowania jest indywidualizacja i rozwój nowych usług. Należy zatem podjąć to wyzwanie na wzór tego co dzieje się w wielu państwach zachodnich, gdzie jest wiele zindywidualizowanych usług społecznych w ogóle niedostępnych w Polsce.



Przykładem takich usług może być usługa „Złap oddech” dostępna w wielu krajach Unii Europejskiej (min. w Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii) polegająca na tym, że osoby mieszkające z osobą zależną mogą raz do roku otrzymać wsparcie od instytucji publicznej, polegające na sfinansowaniu miejsca pobytu i opieki osoby zależnej w publicznej instytucji opieki. Alternatywnie mogą otrzymać środki na sfinansowanie opiekuna do osoby zależnej, który będzie przychodził bezpośrednio do domu. Wszystko to dotyczy przypadku wyjazdu osób zajmujących się na co dzień osobą zależną na urlop, wypoczynek. Usługa przysługuje raz w roku do 30 dni. Usługi takie były wprawdzie już pilotażowo stosowane w Polsce, ale z powodów finansowych i organizacyjnych nie weszły do głównego nurtu polityki pomocy społecznej.

Innym przykładem usługi, której występowania nie stwierdzono w Polsce jest usługa „Jeden Guzik”. Usługa taka jest dostępna w państwach skandynawskich, w Hiszpanii i we Włoszech. Polega ona na tym, że schorowane osoby samotne, niepełnosprawne, pozbawione opieki, niedołążne otrzymują specjalne urządzenie, zainstalowane na stałe na ich ciele w postaci dużego elektronicznego guzika. W przypadku złego samopoczucia, omdlenia czy z innego powodu po naciśnięciu guzika, zainstalowanego na tym urządzeniu wysyłany jest sygnał do operatora, któremu podlegają lokalne służby sanitarne i ratownicze. Operator publiczny lub niepubliczny wysyła natychmiast karetkę pogotowia lub sanitariuszy, którzy zazwyczaj są niepublicznymi podwykonawcami takiej usługi. System wspomagany jest przez GPS, tak aby szybko namierzyć poszkodowanego.

4. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy założeń projektu budżetu państwa na 2015 rok wynika, że obszar polityki rodzinnej nie jest ujmowany. Brak jest zarówno treści dotyczących strictly polityki rodzinnej jak i wskaźników czy też danych przedstawiających jak kształtuje się polityka na rzecz rodzin w Polsce. Jedyne informacje zawarte w założeniach to uwarunkowania demograficzne wspomniane lakonicznie w założeniach projektu oparte na scenariuszach bądź prognozach Eurostatu i Gusu. Dane demograficzne stanowią jednak tylko przedstawienie niekorzystnej sytuacji demograficznej w kraju związanej z niżem demograficznym oraz starzejącym się społeczeństwem. Konsekwencja tego stanu rzeczy powinna być m.in. realizacja polityki rodzinnej jako czynnika zapobiegawczego niekorzystnym trendom.

We współczesnym świecie głównym zadaniem państwa powinno być wszechstronne działanie ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb rodziny.

Spadek przyrostu naturalnego jest problemem ogólnoeuropejskim, a Polska należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności – 1,38 (w roku 2013). Przykłady krajów UE (Francja, Irlandia), pokazują, że dzięki właściwej polityce rodzinnej potrafiły zahamować, a nawet odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. W Polsce brakuje spójnych, całościowych, wieloletnich programów zaradczych. Można założyć, że częste zmiany polityczne (w szczególności zmiany personalne) prowadzą do braku ciągłości w polityce rodzinnej naszego państwa np. brak realizacji programu polityki rodzinnej państwa przez kolejne ekipy rządzące, które istnieją jedynie odłożone na półkach, nie posiadając umocowania prawnego.





Dotychczasowa polityka rodzinna państwa polskiego opierała się na działaniach incydentalnych, udzielane wsparcie traktowane było jako krótkotrwałe i nie stanowiło systemowego wsparcia ukierunkowanego na wszystkie rodziny wychowujące potomstwo. Świadczenia społeczne mają charakter selektywny – ze względu na wprowadzone kryterium dochodowe, stąd niska efektywność prowadzonej polityki rodzinnej w niektórych obszarach ekonomicznego i społecznego wsparcia.

Głównym celem polityki rodzinnej państwa polskiego powinna być poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie poziomu urodzeń. Oprócz aspektu ilościowego (czyli wzrostu dzietności) polityka rodzinna powinna się również skupiać na poprawie poziomu warunków życia rodzin.

Co więcej, od 1989 roku brak było praktycznie jakichkolwiek inicjatyw rządowych, których celem byłaby obiektywna ocena działań prowadzonych przez poprzednie rządy. Większość inicjatyw z zakresu polityki rodzinnej była ponadto podejmowana w sposób przypadkowy, na zasadzie realizacji mniej czy bardziej spontanicznych pomysłów poszczególnych osób.

Tymczasem, prawie każde z podejmowanych działań powodowało jakieś koszty, które finansowane z publicznych pieniędzy powiększało obciążenia podatkowe, a więc - w rezultacie - mogło działać przeciwnie do zamierzeń.

W niniejszych założeniach brakuje omówienia narzędzi bezpośrednich czyli wsparcia pieniężnego, które określa ustawa o pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych. A co w przypadku narzędzi pośrednich? Trzeba dokładnie określić i uspołnić wszystkie pośrednie narzędzia polityki rodzinnej mające wpływ na wszystkie typy rodzin. Należą do nich: polityka rynku pracy, polityka podatkowa, polityka dochodowa, polityka mieszkaniowa, polityka ochrony zdrowia, polityka edukacyjna, polityka zatrudnienia, polityka oświatowa, polityka kulturalna. Bez uwzględnienia tych wszystkich narzędzi nie jesteśmy w stanie określić na podstawie obecnej konstrukcji założeń budżetowych ile kosztuje państwo polskie polityka prorodzinna.

Podsumowując należy sobie zadać ostatnie pytanie? Jak definiować w takim razie prorodzinność? Czy mają to być działania w aspekcie ilościowym czyli polegającym na coraz większej liczbie dzieci w rodzinach, czy na aspekcie jakościowym przyczyniające się do poprawy jakości życia polskich rodzin.

Może należy zatem stworzyć program zawierający budżet na politykę demograficzną kraju, w którym zostaną dokładnie zdefiniowane cele oraz skoordynowane i uspołnione wszystkie narzędzia polityki rodzinnej.

Rozwiązaniem jest również ukierunkowanie polityki rodzinnej w stronę szeroko rozbudowanych usług społecznych – zarówno dla rodzin z dziećmi ze względu na istniejący niż demograficzny, ale również w stronę osób starszych ze względu na nieunikniony fakt starzejącego się społeczeństwa. W obydwu przypadkach łączy się to integralnie z godzeniem życia zawodowego z rodzinnym, co jest obecnie niezwykle istotnym czynnikiem prowadzonej polityki rodzinnej w krajach Europy Zachodniej.