

**JULIAN AULEYTNER**

*Finansowanie  
polityki społecznej*

**WARSZAWA 2017**



ZAKŁAD  
UBEZPIECZEŃ  
SPOŁECZNYCH

Publikacja recenzowana

Recenzenci

**prof. dr hab. Krzysztof Piątek, Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu**

**dr hab. Mirosław Grewiński, prof. WSP im. J. Korczaka w Warszawie**

**JULIAN AULEYTNER**

*Finansowanie polityki  
społecznej*—————

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

**WARSZAWA 2017**

Projekt graficzny

**MARCIN WYSOCKI**

Redakcja

**BEATA STADRYNIAK-SARACYN**

Korekta

**ALICJA KASZYŃSKA**

Łamanie

**MARZENA KOSTROWIECKA**

**ISBN 978-83-948669-1-4**

Skład: Poligrafia ZUS Warszawa. Nakł. 1000 egz. Zam. nr 2998/17

# SPIS TREŚCI

<b>Od autora</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Wstęp</b> .....	<b>11</b>
1. Funkcja opiekuńcza państwa i jej finansowanie .....	12
2. Zasady finansowania społeczności lokalnych .....	15
<b>II. Finansowanie zabezpieczenia społecznego</b> .....	<b>19</b>
1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) .....	23
2. Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) .....	34
3. Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) .....	37
4. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).....	40
5. Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) – ustawiczny spór o świadczenia i ich wysokość ....	47
5.1. Programy zdrowotne.....	53
6. Pomoc społeczna oraz program Rodzina 500+ .....	55
6.1. Komentarz autorski .....	68
6.2. Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych .....	73
7. Fundusz Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.....	74
8. Fundusz Alimentacyjny (FA) – likwidacja i reaktywacja .....	77
9. Państwowy Fundusz Kombatantów (PFK – formalnie pozbawiony przymiotu funduszu celowego) .....	79
10. Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych .....	82
<b>III. Finansowanie edukacji</b> .....	<b>85</b>
1. Finansowanie oświaty .....	86
2. Finansowanie szkolnictwa wyższego.....	90
3. Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich.....	94
<b>IV. Finansowa asekuracja pracy i braku pracy</b> .....	<b>97</b>
1. Fundusz Pracy (FP) .....	98
1.1. Okres międzywojenny – Fundusz Bezrobocia.....	98
1.2. Okres międzywojenny – Fundusz Pracy.....	99
1.3. Okres transformacji .....	100
1.4. Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) .....	104
2. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) .....	105
3. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).....	110
4. Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy .....	113
<b>V. Finansowe wsparcie mieszkalnictwa</b> .....	<b>115</b>
1. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM, zlikwidowany) .....	116
2. Program „Mieszkanie dla młodych” .....	116

<b>VI. Finansowanie aktywności obywatelskiej</b> .....	<b>119</b>
1. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) .....	120
2. Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego .....	121
<b>VII. Finansowanie programów żywnościowych</b> .....	<b>123</b>
1. Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 .....	124
2. Program „Owoce i warzywa w szkole” .....	127
3. Program „Mleko dla szkół” .....	128
<b>VIII. Finansowanie polskiej polityki społecznej ze środków Unii Europejskiej</b> .....	<b>131</b>
1. Kluczowe fundusze UE finansujące politykę społeczną .....	132
1.1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego .....	132
1.2. Europejski Fundusz Społeczny .....	134
2. Europejski Fundusz Społeczny 2014–2020 .....	136
2.1. Czym jest Europejski Fundusz Społeczny w latach 2014–2020? .....	138
2.2. Główne cele EFS 2014–2020 .....	138
2.3. Dla kogo są projekty? .....	138
2.4. Rodzaje działań finansowane z EFS 2014–2020 .....	139
2.5. Poziom krajowy .....	139
2.6. Poziom regionalny .....	140
2.7. Oczekiwane rezultaty .....	141
3. Finansowanie polskiej polityki społecznej ze środków UE .....	142
4. Ocena szczegółowa finansowego wsparcia krajowej polityki społecznej przez UE .....	144
4.1. Efekty w latach 2007–2013 .....	145
4.2. Szczegółowe efekty EFS .....	146
4.2.1. Aktywna polityka rynku pracy .....	146
4.2.2. Edukacja .....	148
4.2.2.1. Edukacja przedszkolna .....	148
4.2.2.2. Wsparcie kształcenia ogólnego .....	149
4.2.2.3. Szkolnictwo wyższe .....	150
4.2.2.4. Wsparcie kształcenia osób dorosłych .....	150
4.2.3. Grupy w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy .....	152
4.2.3.1. Kobiety i osoby starsze .....	152
4.2.3.2. Wsparcie osób niepełnosprawnych .....	153
<b>IX. Konkluzje: Racjonalność finansowania polityki społecznej</b> .....	<b>155</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>161</b>
Spis tabel .....	164
Spis schematów .....	165
Spis wykresów .....	165

*Od autora*

Pierwsza moja książka dotycząca instytucji i finansów w polityce społecznej<sup>1</sup> ukazała się w 1996 r. Od tego czasu zmieniło się bardzo wiele. Polska znalazła się w UE, a zamożność Polaków znacząco wzrosła, co pokazują liczne rankingi (np. Human Development Index<sup>2</sup>). Jednak przez 20 lat, które minęły od pojawienia się mojej książki, nie wydano kolejnej pozycji o finansowaniu polskiej polityki społecznej<sup>3</sup>. Główny tor zainteresowań polityków społecznych szedł w kierunku diagnozowania stanu socjalnego społeczeństwa i jego struktury, a także „technik” rozwiązywania problemów socjalnych, nie wartościowano natomiast kosztów reform społecznych. Czynie to jedynie – jednostronnie – ekonomiści, wskazując zawsze na nadmierne koszty socjalne wprowadzanych zmian<sup>4</sup>.

Brak refleksji o finansach polityki społecznej łączy się z innym aspektem. Musi pojawić się pytanie o gospodarowanie naprawdę wielkimi pieniędzmi, które w Polsce są przeznaczane na cele społeczne. W budżecie państwa, a także samorządów, znaleźć można informacje o miliardach złotych wydawanych co roku na potrzeby zabezpieczenia społecznego czy aktywizowania rynku pracy. Dlatego zgadzam się z poglądem T. Szumlicza<sup>5</sup>, że chodzi o dokładniejsze przyjrzenie się systemowi transferów dochodów, który ma istotne znaczenie w realnym kształtowaniu stosunków społecznych, wynikających ze zmiany reguł i zakresu redystrybucji dochodów w prowadzonej przez państwo polityce społecznej. Odpowiedzi na to pytanie znajdują się w poszczególnych rozdziałach mojej książki.

---

### Schemat 1. Polityka społeczna państwa

#### Obszary aktywności

- Zabezpieczenie społeczne (zdrowie, ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczna)
- Edukacja
- Praca
- Mieszkalnictwo
- Dialog

#### Instrumenty realizacji

- Prawne (ustawy)
- Finansowe (budżet i fundusze)
- Organizacyjne

Źródło: opracowanie własne

---

<sup>1</sup> Chodzi o: J. Auleytner, *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Warszawa 1996.

<sup>2</sup> UNDP, *Human Development Report 2016 Human Development for Everyone*. W raporcie tym Polska na miejscu 36 jest zaliczana do grupy 50 państw bardzo wysoko rozwiniętych!!! Od 2004 r., czyli od wejścia Polski do UE, PKB na głowę mieszkańca Polski został podwojony. W tym kontekście trzeba analizować wydatki socjalne.

<sup>3</sup> Wyjątek może stanowić tekst T. Szumlicza, *Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1(1), s. 81–100. Artykuł ten jest napisany z punktu widzenia ryzyk socjalnych.

<sup>4</sup> *Raport. Racjonalizacja wydatków społecznych. Zielona Księga*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003. Wiele konkluzji z tego opracowania pozostaje aktualnych.

<sup>5</sup> T. Szumlicz, *op. cit.*



Struktura książki związana jest z głównymi obszarami polityki społecznej państwa, do których zaliczamy kompleksowo rozumiane zabezpieczenie społeczne (czyli zdrowie, ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną<sup>6</sup>) oraz pracę, edukację<sup>7</sup>, mieszkalnictwo i dialog obywatelski. W pracy została wyodrębniona pomoc żywnościowa, na którą przeznaczają się zdecydowanie mniejsze środki. Pomoc ta z założenia trafia do dzieci oraz rodzin ubogich i mogłaby być zaliczana do pomocy społecznej. Jednak ze względu na rozwiązania łączące tę pomoc ze środkami UE została ona opisana oddzielnie. Do pracy włączyłem również dostępne dane o Europejskim Funduszu Społecznym, który od wielu lat aktywnie przyczynia się do wyrównywania dysproporcji społeczno-ekonomicznych zarówno całego kraju, jak i jego regionów w UE, i wspiera krajową politykę społeczną.

Zwracam uwagę na trzy, powiązane ze sobą, instrumenty realizacji polityki społecznej – prawo, finanse i organizację. Instrumenty te potrzebne są do realizacji określonych zadań. Książka nie koncentruje się na podstawach ładu prawnego, który ma zapobiegać chaosowi socjalnemu poprzez mądrze stanowione – i przywoływane w publikacji – ustawy. Istotą tego studium są finanse, których postulat kompatybilności względem prawa wydaje się oczywisty.

Niniejsze studium adresuję do trzech grup potencjalnych czytelników. Pierwszą grupę adresatów stanowią politycy, którzy – moim zdaniem – potrzebują więcej wiedzy o finansach, gdyż o nich decydują. Ich wiedza intuicyjna może być uzupełniona przez przedstawioną w książce argumentację.

Druga grupa potencjalnych czytelników to przedstawiciele mediów. W kontekście programu Rodzina 500+ pojawiło się spore zainteresowanie dziennikarzy radia, tv i gazet, które wyrażało się nie tylko poszukiwaniem sensacji, ale również pogłębioną wiedzą o polityce społecznej adresowanej do rodzin. To, co środowisko dziennikarskie w 2016 r. interesowało najbardziej, to koszty wdrożenia programu Rodzina 500+. Praca ta pozwala uzupełnić wiedzę dziennikarską o inne fundusze i programy wykorzystywane w polskiej polityce społecznej.

Trzecią grupę stanowić mogą pracownicy nauki, którym nie muszą argumentować potrzeby poznawczej. To, co dla jednych jest wiedzą, dla innych może być niewiedzą.

Niniejsze studium stanowi pogłębione i zaktualizowane rozwinięcie mojego tekstu, który pod zbliżonym tytułem publikowałem w 2016 r.<sup>8</sup> Wówczas przypominałem, w referacie konferencyjnym, ważność problemu finansowania polityki spo-

---

<sup>6</sup> W budżecie państwa zdrowie jest częścią wyodrębnioną.

<sup>7</sup> Przyjęło się, że państwo finansuje oświatę i edukację. Umownie nazwa „oświata” zarezerwowana jest dla szkolnictwa „niższego”, zaś określenie „edukacja” – dla szkolnictwa wyższego.

<sup>8</sup> J. Auleytner, *Finansowanie polityki społecznej – obszary wiedzy i niewiedzy* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016.

tecznej. Siłą rzeczy publikacje konferencyjne są najczęściej zbiorowe i ograniczone pod względem objętości oraz nakładu. Tym samym taki referat „ginie” w zbiorze publikowanych materiałów, a całość trafia do bardzo ograniczonego kręgu odbiorców. Dlatego zdecydowałem się tekst z 2016 r. rozwinąć w odrębnym opracowaniu, adresowanym do szerszego kręgu odbiorców.

W trakcie przygotowywania książki pojawił się problem czasu, w którym analizowane są finanse polityki społecznej. Generalnie interesowało mnie ostatnie 10 lat oraz aspekty wykorzystywania środków z UE oraz dostosowywania różnych krajowych procedur do standardów unijnych. Jednakże postanowiłem dodać gdzieś także wątki historyczne, które wynikają ze zbliżającego się 100-lecia niepodległości i tym samym 100-lecia polskiej polityki społecznej. Celem takich historycznych „uzupełnień” było wskazanie na ciągłość działań państwa w rynkowej polityce społecznej. Pierwsze 20 lat niepodległości bowiem to także gospodarka rynkowa, w której dbano o ład prawny i szukano rozwiązań socjalnych. Ich treścią było łagodzenie ówczesnych napięć społecznych, a także niwelowanie wyzysku człowieka pracy. Zainteresowanych szczególnie tym okresem odsyłam do zapomnianej pracy M. Świącickiego<sup>9</sup> oraz do ratyfikowanych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, której współzałożycielem w 1919 r. była Polska.

Pierwszym Czytelnikiem niniejszego studium była prof. dr hab. Gertruda Uścińska – Prezes ZUS. Skorzystałem z Jej uwag, poprawiając tekst i uzupełniając go o finansowanie oświaty. W tym miejscu chciałbym Jej podziękować nie tylko za rzeczową krytykę, ale i za decyzję o przyjęciu przez ZUS do druku tego opracowania. Wiarygodność tej instytucji jest jednoznacznie sprawdzona i transparentna. Myślę, że prezentowana praca wpisuje się w działalność tego podmiotu polityki społecznej.

Z czytelistycznych względów szczególnym zainteresowaniem Prezesa ZUS cieszy się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Jest to kwotowo największy w Polsce rachunek bankowy. Kwoty wykazywane w rocznych planach finansowych odpowiadają wielkości 40% budżetu państwa. Fundusz funkcjonuje na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z ustawą FUS został utworzony 1 stycznia 1999 r., choć jednocześnie wyodrębniony w nim fundusz emerytalny przejął środki pieniężne, wiarygodności i zobowiązania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych istniejącego do 31 grudnia 1998 r. Tyle dowiemy się o tym „przejęciu” z czystej analizy prawno-finansowej. Warto wziąć jednak również pod uwagę inny aspekt. Wraz ze zreformowaniem ubezpieczeń społecznych nastąpiła ich uniwersalizacja. Do systemu zostało włączonych wiele grup społeczno-zawodowych na jednolitych

---

<sup>9</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960. Autor tego studium był recenzentem mojej pracy magisterskiej w 1969 r.

zasadach, choć część utrzymało swoją odrębność. Zmieniły się także zupełnie zasady ustalania wysokości wielu świadczeń. Nowy fundusz nie finansuje zatem tej samej instytucji zabezpieczenia społecznego.

W tym kontekście korzystałem z wiedzy Artura Rejmera, dyrektora Departamentu Finansów Funduszy w Centrali ZUS, który zaopatrzył mnie w zestawienia statystyczne i dodatkowe informacje o niektórych funduszach. Wprowadzał mnie On także w tajniki zarządzania niektórymi funduszami. Bardzo dziękuję Mu za wyjątkowo życzliwe podejście do tematu.

Przygotowując pracę, konsultowałem jej fragmenty z prof. dr. hab. Tadeuszem Szumliczem oraz z prof. dr hab. Katarzyną Głąbicką. Dziękuję Im za celne spostrzeżenia i uwagi, które starałem się uwzględnić.

Wszelkie słabości tej pracy obciążają jednak tylko autora, podobnie jak reprezentowane przez niego (subiektywne) poglądy, które dzięki Prezesowi ZUS mogłem tu przedstawić. Jest przy tym oczywiste, że poglądy autora i ZUS nie muszą się pokrywać.

Studium dokumentuje stan finansowy polskiej polityki społecznej głównie w ostatnich latach. Z tego względu, czytany za jakiś czas, pokazywać będzie, jak gospodarowaliśmy pieniędzmi publicznymi po wejściu do UE.

*Warszawa, październik 2017*



# *I. Wstęp*

# 1. FUNKCJA OPIEKUŃCZA PAŃSTWA I JEJ FINANSOWANIE

Temat finansowania polityki społecznej nie cieszy się zbytnim zainteresowaniem naukowym w ramach tej dyscypliny, choć ze względu na skalę wydatków socjalnych powinien pozostawać stałym przedmiotem refleksji naukowej. Wynika to z zainteresowania opiekuńczością państwa jako podmiotu, który organizuje życie swoim obywatelom i którego aparat odgrywa wobec nich rolę służebną. Każde państwo bowiem realizuje **funkcję opiekuńczą**. Może ono traktować zadania w ramach tej funkcji minimalistycznie, zostawiając opiekuńczość swoim obywatelom i ich przeczorności oraz zaradności. Ale może też zastąpić aktywność obywatelską opiekuńczością. Są to dwa skrajne modele, które zapewne w czystej postaci nie występują w żadnym państwie, ale w każdym dają się zauważyć ich elementy.

W dwóch skrajnych modelach można sobie wyobrazić sytuację albo pełnej decyzyjności państwa w sprawach finansowych, bez konsultacji społecznych, albo wyłączenia państwa z decyzji o finansach poprzez oddanie ich pod kontrolę społeczności lokalnych. Oba te modele nie występują w praktyce, ale pozwalają widzieć rozwiązania pośrednie, o charakterze mieszanym. W PRL finansami dysponowała ówczesna władza, wykluczając obywateli z udziału w decyzjach.

Miarą opiekuńczości państwa nie są werbalne obietnice koalicji rządzącej, lecz finanse przeznaczane na cele społeczne (socjalne). Wyrażają one stopień zaangażowania państwa w politykę społeczną.

W 1989 r. zmieniła się zasadniczo rola państwa. W okresie socjalizmu realnego państwo było paternalistyczne, poprzez swoją deklarowaną nadopiekuńczość brało na siebie ciężar większości ryzyk socjalnych, dostarczając obywatelowi wygodnej pewności swego losu (choć na niskim poziomie zamożności) i rodząc ustawiczne, rosące roszczenia. Ich wyrazem w PRL były cykliczne protesty robotnicze. Po 1989 r. ponownie, po wieloletniej przerwie, pojawiły się ryzyka bezpośrednio dotykające obywateli (np. bezrobocie) w związku ze zmianą ustroju na model gospodarki rynkowej.

**Ryzyka socjalne** i ich skutki częściowo są asekurowane przez fundusze państwowe. Powstał także rynkowy mechanizm wymuszania aktywności i zaradności obywatelskiej, choć jest on zakłócany przez dekonstrukcję gospodarczą.

W latach biegnącej od 1989 r. transformacji zaczęto wpisywać w polski ustrój społeczno-gospodarczy nowe fundusze, które z jednej strony wynikały z potrzeby asekuracji różnych ryzyk społecznych<sup>1</sup>, z drugiej zaś wyrównywały szanse i sytu-

---

<sup>1</sup> Katalog ryzyk socjalny jest w zasadzie stały (zob. prace G. Uścińskiej lub T. Szumlicza), ale problem stanowią nowe sytuacje, np. ryzyko prekariatu czy ryzyko braku woli pracy. Nie ma w tym zakresie nowych idei.

cje życiowe osób (grup) dotkniętych marginalizacją, a także wspierały aktywność obywatelską.

Fundusze celowe są pozostałością po systemie gospodarowania z okresu PRL. Spełniały one zastępczo funkcję redystrybucyjną budżetu państwa i dlatego nazywano je funduszami „parabudżetowymi”<sup>2</sup>. W latach osiemdziesiątych nastąpił wzrost liczby funduszy celowych, co wynikało z presji różnych środowisk i grup społecznych, a także kupowania sobie przez państwo przychylności i dyspozycyjności niektórych grup. „Parabudżetowy” fundusz miał wpisany mechanizm automatycznych naliczeń i powiązań z dochodami budżetowymi. Do takich funduszy zaliczono: Fundusze Budowy Mieszkań dla Prokuratorów, Sędziów i Notariuszy, fundusze stypendialne dla środowiska prawniczego, fundusze mieszkaniowe MON i MSW, Fundusz Socjalny Wsi, Fundusz Młodzieży.

Likwidując te fundusze w 1991 r., dążono do uproszczenia zasad gospodarki finansowej i skoncentrowania środków finansowych na zadaniach socjalnych państwa. Zwracano wówczas uwagę na rozproszenie środków finansowych i możliwość ich nieracjonalnego wydatkowania poza kontrolą parlamentu. Nie wykorzystano wówczas możliwości, aby, idąc w ślad za deklaracją premiera T. Mazowieckiego o tworzeniu socjalnej gospodarki rynkowej, wprowadzić dla jej obsługi budżet socjalny, podobny do tego, jaki działa np. w RFN od 1961 r.<sup>3</sup>

**Zasada jedności budżetu** miała być realizowana poprzez ustawy obowiązek zamieszczania w ustawie budżetowej finansowych planów państwowych funduszy celowych.

Pojęcie funduszu celowego zapisane zostało w ustawie o finansach publicznych<sup>4</sup>. **Funduszem celowym** jest fundusz, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

Państwowe fundusze celowe to **rachunki bankowe**, którymi dysponują odpowiedni ministrowie wskazani w ustawie tworzącej fundusz.

Drugą kategorię stanowią **fundusze składkowe**; niektóre z nich korzystają z dotacji budżetowej, inne oparte są wyłącznie na składkach. Składki do tych funduszy są solidarnie wpłacane przez pracodawców i pracowników. Zasada solidarności w ubezpieczeniach społecznych stosowana jest od ponad 100 lat. Przykładowymi

---

<sup>2</sup> Wykorzystuję w tym fragmencie tekstu oceny i wnioski z materiału NIK: *Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych*, Warszawa 2000 (masz. powiel.).

<sup>3</sup> J. Auleytner, M. Grewiński, *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).

funduszami składkowymi są Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Fundusz Emerytalno-Rentowy (KRUS) czy Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ).

Fundusze celowe realizujące zadania polityki społecznej państwa są corocznie omawiane w ustawie budżetowej zarówno z punktu widzenia przewidywanego wykonania planu z poprzedniego roku, jak i planu na rok następny. Jednak są one mało czytelne, a ich wielkość zamazywana jest przez szereg innych państwowych zobowiązań finansowych.

Fundusze celowe mają charakter obywatelski, powstają z pracy zbiorowości, a także z podatków i ze składek solidarnie płaconych przez grupy aktywne zawodowo. Państwo (poprzez władzę ustawodawczą i wykonawczą) jako organizator zbiorowej aktywności jest dysponentem i dystrybutorem środków wypracowanych przez pracowników i pracodawców. Sposób, w jaki to czyni, odnosi się do skali demokratyzacji życia zbiorowego.

Obecnie mamy rozwiązania, które w ramach trwającej transformacji dają samorządom duże możliwości w dysponowaniu środkami finansowymi. Rozwiązanie to jest zgodne z konstytucyjną i europejską **zasadą pomocniczości (subsydiarności)**, znaną od 1931 r.<sup>5</sup>, która decentralizuje władzę i sprowadza się do syntetycznego stwierdzenia: państwa tyle, ile konieczne, samorządów tyle, ile potrzeba.

Finansowanie polityki społecznej – niezależnie od zobowiązań konstytucyjnych<sup>6</sup> – ma swoje bezpośrednie odniesienia do międzynarodowych aktów prawnych ratyfikowanych przez Polskę, takich jak Europejska Karta Społeczna, Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>7</sup> czy konwencje (Rady Europy) dotyczące dzieci<sup>8</sup>. Zobowiązania wpisane w ratyfikowane przez Polskę akty prawa międzynarodowego pociągają za sobą koszty. Stosowanie prawa musi kosztować. Dotyczy to zwłaszcza **Karty Samorządu Lokalnego**, w której artykuł 9 ustala zasady finansowania społeczności lokalnych. Mają one prawo do posiadania wystarczających zasobów finansowych, częściowo opartych na lokalnych opłatach i podatkach<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Została po raz pierwszy sformułowana przez Piusa XI w encyklice *Quadragesimo anno* (1931).

<sup>6</sup> Np. art. 67 Konstytucji RP dotyczący prawa do zabezpieczenia społecznego.

<sup>7</sup> Nazwa sprostowana w 2006 r. z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

<sup>8</sup> Odsyłam do mojej pracy: J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu społecznego*, Warszawa 2002, Aneks, w którym zamieściłem ratyfikowane przez Polskę akty prawa międzynarodowego wg ówczesnego stanu prawnego.

<sup>9</sup> Uszczegółowienie sposobów gospodarowania samorządowym zakładem budżetowym znajduje się w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).



## 2. ZASADY FINANSOWANIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Zasady finansowania społeczności lokalnych są podane w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego<sup>10</sup>:

1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.
3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.
4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.
5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.
7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznawanych jej uprawnień.
8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem.”

Samorząd lokalny rozumiany jest jako zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Pozwala to na „zdejmowanie” z państwa wielu zadań, które są łatwiejsze do realizacji w środowiskach lokalnych.

---

<sup>10</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

Sytuacja dotycząca finansowania polityki społecznej powoli zmienia się w czasie transformacji ustrojowej. Na jej początku, w ostatniej dekadzie XX w., większość polskich zadań z zakresu polityki społecznej była zcentralizowana; współcześnie werbalnie docenia się rolę zasady pomocniczości; w jej realizacji uczestniczą samorządy oraz organizacje pozarządowe. Tworzy to nowe sytuacje – potencjalnie konfliktowe – pomiędzy państwem, samorządem i organizacjami pozarządowymi. Dotyczą one konsultacji, kompetencji oraz skali finansowania. Obserwacja życia zbiorowego wskazuje, że większość problemów socjalnych ma lokalny charakter i powinna być rozwiązywana w miejscu ich powstawania. Są jednak takie działy jak zdrowie, ubezpieczenia społeczne czy praca, które wymagają interwencji i przewodniej roli państwa.

Analizując dane o wydatkach socjalnych, można postawić **hipotezę o trwającej centralizacji decyzji finansowych** dotyczących polityki społecznej. Nadmierna centralizacja ujawnia się przy zarządzaniu większością funduszy tworzonych ze składek i podatków podatnika (np. NFOZ). Świadczy o niej także fakt, że pomiędzy poszczególnymi funduszami nie ma wyraźnych powiązań prawnych, a przesuwanie środków pomiędzy nimi na ogół ma charakter decyzji politycznych. Hipoteza o nadmiernej centralizacji decyzji finansowych wymaga jednak szczegółowych i odrębnych studiów, dla których tekst ten jest tylko przybliżającą głośną. Pisząc o nadmiernej centralizacji decyzji finansowych, można mieć na myśli zarówno sposób zarządzania środkami, jak i sposób ich transferowania.

Polityka społeczna rozumiana jako działalność, obojętnie jak definiowana<sup>11</sup>, pociąga za sobą obciążenia finansowe. Zawsze bowiem pojawia się pytanie o to, ile będzie kosztować określona decyzja o realizacji zadania społecznego.

Finansowanie polityki społecznej nie ma charakteru wyłącznie doraźnego, nie wynika jedynie z corocznej ustawy budżetowej i bieżących rozliczeń. Po wejściu do UE Polska przygotowuje wieloletnie strategie całościowe i cząstkowe, z których wynika konieczność finansowania poszczególnych zadań społecznych. Doraźne finansowanie polityki społecznej i jej priorytetów trzeba więc również postrzegać jako realizację długofalowych celów rozwojowych wpisanych w rządowe strategie.

Finansowanie celów i strategii dotyczy takich funkcji<sup>12</sup>, jak:

- alokacja środków publicznych,
- redystrybucja dochodów,
- mobilizacja środków publicznych (np. przy okazji katastrof żywiołowych),
- racjonalizacja wydatków publicznych.

---

<sup>11</sup> R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006. Studium to zawiera przegląd definicji pojęcia „polityka społeczna”.

<sup>12</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 131–132.

Czy finansowanie polityki społecznej ma charakter systemowy, tzn. czy jest spójnym zestawieniem obszarów aktywności społecznej państwa z ich finansowaniem? Na to pytanie odpowiadają wydatki budżetowe.

W przedstawionym dalej materiale wykorzystałem dane ZUS oraz zestawienia statystyczne GUS, a także analizy cząstkowe budżetu państwa autorstwa NIK, które są prezentowane corocznie w ramach prac Sejmu nad absolutorium dla rządu. W ocenach tych dominuje podejście formalne, czyli odniesienie się do przepisów budżetowych – czy zostały one naruszone, czy też realizacja wydatków na cele społeczne była zgodna z ustawą budżetową. Brakuje natomiast całościowego ujęcia bilansującego wydatki oraz analiz dotyczących mechanizmów podejmowania decyzji finansowych w ramach polityki społecznej. Nie obserwujemy także dyskusji nad proporcjami wydatków socjalnych na rzecz określonych grup ludności. Ciekawe poznałoby bowiem byłyby dyskusje, ile pieniędzy z budżetu przeznaczyć na emerytów i rencistów, a ile na zdrowie lub rodzinę.

Brak nam współczesnej wiedzy, czy wydatki socjalne są sprawiedliwe generacyjnie, co umożliwiłoby dyskusję na temat ich ukierunkowania.

Niniejsze studium nie pretenduje do odpowiedzi na pytanie o problem sprawiedliwości socjalnej państwa; w konkluzjach dostarcza ono jedynie przemyśleń do analizy tej kwestii.

W dalszej kolejności przedstawię szereg współcześnie działających funduszy, z których zdecydowana większość jest ustawowo przyporządkowana obecnie ministrowi rodziny, pracy i polityki społecznej poprzez podległe mu jednostki organizacyjne. Niektóre z tych funduszy służą asekuracji ryzyk socjalnych, a inne wspieraniu kapitału społecznego.



## *II. Finansowanie zabezpieczenia społecznego*

Finansowanie zabezpieczenia społecznego jest konsekwencją norm zapisanych w ustawodawstwie międzynarodowym i krajowym. Od dnia przystąpienia Polski do UE normą prawa krajowego stały się unijne akty prawne – traktaty, rozporządzenia i dyrektywy. Oznacza to, że regulacje te mają pierwszeństwo stosowania przed innymi rozstrzygnięciami prawa krajowego. Przepisy traktatów i rozporządzeń są częścią ładu prawnego państwa członkowskiego. Ma ono trzy lata na to, aby włączyć zapisy dyrektyw unijnych w porządek prawny państwa UE.

W UE kluczowym **rozporządzeniem** Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup> jest regulacja z 29 kwietnia 2004 r. (883/2004) o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Umożliwia ona obywatelom korzystanie ze świadczeń w trakcie przemieszczania się pomiędzy krajami UE.

Członkostwo Polski od 1919 r. w Międzynarodowej Organizacji Pracy również ma związek z zabezpieczeniem społecznym. Polska ratyfikowała bowiem **Konwencję nr 102** z 28 czerwca 1952 r. dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego<sup>2</sup>. Dotyczy ona regulacji w zakresie:

- opieki lekarskiej,
- zasiłków chorobowych,
- świadczeń w czasie bezrobocia,
- świadczeń na starość,
- świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- świadczeń rodzinnych,
- świadczeń macierzyńskich,
- świadczeń w razie inwalidztwa,
- świadczeń w razie śmierci żywiciela rodziny.

Ponadto istnieją dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym pomiędzy Polską a Austrią, Niemcami, krajami byłej Jugosławii, Macedonią, USA, Kanadą, Koreą Płd., Australią, Ukrainą i Mołdawią, a także:

- **Europejska Karta Społeczna Rady Europy**<sup>3</sup> obowiązująca od 1965 r. i ratyfikowana przez Polskę w 1997 r. (ale bez zobowiązania w zakresie zapewnienia pracownikom wynagrodzenia zapewniającego godziwy poziom życia),

---

<sup>1</sup> Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (dostępne na stronie [www.mpips](http://www.mpips)). Zestaw obowiązujących przepisów prawa międzynarodowego w zakresie zabezpieczenia społecznego zamieszcza publikacja ZUS, *Zabezpieczenie społeczne w Polsce*, Warszawa 2016.

<sup>2</sup> Konwencja nr 102 z 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U.03.113.1065).

<sup>3</sup> Dz.U.99.8.67.

- **Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego** Rady Europy z 1964 r. (nieratyfikowany przez Polskę),
- **Europejska Konwencja o Zabezpieczeniu Społecznym**, uchwalona przez Radę Europy 14 grudnia 1972 r. i stanowiąca część międzynarodowego prawa socjalnego.

Do aktów prawa międzynarodowego zalicza się również Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, którą Polska ratyfikowała w 2012 r.<sup>4</sup>

Polski system zabezpieczenia społecznego jest uregulowany prawnie i przyjęto się, że obejmuje ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczną oraz ochronę zdrowia. Umocowania prawne znajdują się w Konstytucji, ustawach oraz wyżej wspomnianych uregulowaniach międzynarodowych. Odpowiednie zapisy Konstytucji RP z 1997 r. to:

**Art. 67.**

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.
2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

**Art. 68.**

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.
2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.
3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.
4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

**Art. 69.**

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

**Art. 71.**

1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,

---

<sup>4</sup> Dz.U. z dnia 25 października 2012 r. poz. 1169.

zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Ważniejsze ustawy regulujące w Polsce zabezpieczenie społeczne to:

- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163),
- Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016 r. poz. 277),
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. z 2003 r. nr 45, poz. 391),
- Ustawa o rencie socjalnej (Dz.U. z 2003 r. poz. 982, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 r. nr 149, poz. 887, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887),
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, (Dz.U. z 2017 r. poz. 38),
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci – tzw. Rodzina 500+ (Dz.U. z 2016 r. poz. 195).

Zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego realizują na szczeblu centralnym podmioty wykonawcze polityki społecznej:

- **minister rodziny, pracy i polityki społecznej** z pomocą ministerstwa,
- prezes ZUS (z pomocą aparatu administracyjnego w postaci 43 oddziałów, inspektoratów i biur terenowych),
- **minister rolnictwa i rozwoju wsi** (z pomocą ministerstwa),
- KRUS – 16 oddziałów regionalnych i placówek terenowych,
- **minister zdrowia** – z pomocą ministerstwa, z Narodowym Funduszem Zdrowia i jego 16 oddziałami,
- otwarte fundusze emerytalne i pracownicze programy emerytalne.

Na szczeblu regionalnym i samorządowym zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego realizują agendy polityki społecznej, takie jak wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich, urzędy marszałkowskie lub regionalne, powiatowe centra pomocy rodzinie (w liczbie 380), ośrodki pomocy społecznej (w liczbie 2497).



## 1. FUNDUSZ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH (FUS)

FUS jest największym państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Powszechny charakter funduszu ilustruje tabela 1.

**Tabela 1. Liczba ubezpieczonych w latach 2004–2016 – stan w grudniu**

Lata	Ubezpieczeni	
	w tys.	okres poprzedni = 100
2004	12 857,4	100,9
2005	13 130,9	102,1
2006	13 354,1	101,7
2007	14 074,5	105,4
2008	14 512,7	103,1
2009	14 535,0	100,2
2010	14 656,5	100,8
2011	14 666,1	100,1
2012	14 603,9	99,6
2013	14 519,8	99,4
2014	14 525,0	100,0
2015	14 821,5	102,0
<b>2016</b>	<b>15 109,6</b>	<b>101,9</b>

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r. i 2016 r.*, s. 7

Dane w powyższej tabeli wskazują na wzrost liczby ubezpieczonych w ostatnich latach, co jest odzwierciedleniem dobrej sytuacji na rynku pracy i rekordowo niskiej stopy bezrobocia w 2017 r.

FUS został zreformowany ustawą z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, o czym była mowa wyżej. Ustawa ta jest zwana ustawą systemową<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 116 ustawy systemowej FUS utworzony na podstawie poprzedniej ustawy został z dniem 1 stycznia 1999 r. zlikwidowany, a jego środki pieniężne, wierzytelności i zobowiązania przejął fundusz emerytalny wyodrębniony z (nowego) FUS.

Dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest ZUS. Stosownie do art. 52 ustawy systemowej do przychodów Funduszu zalicza się w szczególności:

<sup>5</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.).

- składkę na ubezpieczenie społeczne, niepodlegającą przekazaniu na rzecz otwartych funduszy emerytalnych,
- środki rekompensujące kwoty składek przekazane na rzecz OFE<sup>6</sup>,
- wpłaty i dotacje celowe z budżetu państwa,
- odsetki od rachunków bankowych Funduszu,
- wpłaty ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej,
- środki z lokat dokonywanych w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego.

**Tabela 2. Wysokość składek odprowadzanych do ZUS**

<b>Składki, które odprowadzamy</b>	<b>pracodawca %</b>	<b>pracownik %</b>
emerytalna	9,76	9,76
rentowa	6,50	1,50
wypadkowa	0,40–3,60	-
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	0,10	-
Fundusz Pracy	2,45	-
chorobowa	-	2,45
zdrowotna 9% (z czego 7,75% zmniejsza podatek pracownika)	-	9,0
<b>RAZEM</b>	<b>19,21–22,41</b>	<b>22,71</b>

Źródło: wyliczenia własne

**Wysokość składki wypadkowej zależy od grupy działalności (kategorie ryzyka)**, wartość podana w tabeli 2 ma charakter przykładowy. Niektóre wysokości składek odprowadzanych do ZUS są wyznaczane w ustawie budżetowej:

- fundusz emerytalny od 1 stycznia 1999 r. (składka 19,52%, opłacana po połowie przez pracownika i pracodawcę, z czego 7,3% przekazywano do OFE; obecnie jest to 2,92%, a na subkonto ZUS – 4,38%),
- fundusz rentowy (składka 8%, z czego pracownik opłaca 1,5%),

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 52 ust 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.) środki rekompensujące kwoty składek przekazanych na rzecz OFE otrzymywane są z budżetu państwa na podstawie pisemnego wniosku przekazanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do Ministerstwa Finansów o wysokości składek przekazanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Wniosek przekazywany jest każdorazowo po wygenerowaniu przez ZUS danych dotyczących składek OFE. Otrzymywane z budżetu państwa środki stanowią refundację składek przekazanych na rzecz OFE. Refundacja składek występuje w dniu dokonywania transferu środków do otwartych funduszy emerytalnych, o której ZUS informuje ministerstwo w ww. wniosku.

- fundusz chorobowy od 1 stycznia 1999 r. (składka 2,45% opłacana tylko przez pracownika),
- fundusz wypadkowy od 1 kwietnia 2009 r. (obecnie składka zróżnicowana od 0,40% do 3,60%),
- składka na Fundusz Pracy (2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, płaci tylko pracodawca),
- składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od 1 stycznia 2006 r. (0,1% podstawy wymiaru, płaci tylko pracodawca),
- składka na ubezpieczenie zdrowotne od 1 stycznia 2007 r. (9% podstawy wymiaru, płaci tylko pracownik).

**Tabela 3. FUS – przychody wraz z dotacją budżetową i koszty w latach 2002–2016**

Rok	Przychody (w mln zł)	Koszty (w mln zł)
2002	105 976,5 (w tym dotacja z budżetu: 26 987,9)	101 363,6
2003	102 347,8 (28 265,3)	104 196,3
2004	108 773,3 (22 952,2)	108 657,7
2005	112 592,2 (20 112,1)	111 169,4
2006	125 392,3 (24 483,4)	119.763,0
2007	129 721,0 (23 893,0)	123 755,0
2008	137 330,0 (33 230,0)	136 133,4
2009	141 014,0 (30 503,3)	153 358,7
2010	167 480,8 (38 111,7)	170 844,7
2011	162 035,8 (37 513,4)	167 785,9
2012	174 123,1 (39 520,8)	176 439,9
2013	191 480,9 (37 113,9)	204 381,2
2014	186 577,2 (30 362,8)	195 014,2
2015	196 114,8 (42 065,7)	201 717,4
<b>2016</b>	<b>208 678,1 (44 847,8)</b>	<b>208 075,0</b>

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2011 r. i 2016 r.* oraz [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

W przychodach FUS w 2016 r. składki stanowią 74,1%, dotacja budżetowa – 21,5%. Pozostała część to refundacja z tytułu składek przekazanych do OFE, wpłaty OFE, środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej (0,4%) oraz pozostałe.

Powyższe zestawienie wskazuje na ustawicznie rosnącą dotację budżetową i brak perspektywy jej ograniczenia. Zauważa to NIK w swoich corocznych wystąpieniach pokontrolnych ZUS. Zapewne obniżenie wieku emerytalnego od jesieni 2017 r.

niedługo sprawi, że większa grupa zechce skorzystać wcześniej ze świadczeń emerytalno-rentowych, co powiększy dotację budżetową.

**Tabela 4. Przeciętna miesięczna wypłata emerytury i renty wypłacanej przez ZUS w latach 2007–2016**

Lata	Przeciętna wypłata brutto w zł	w % przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce <sup>a)</sup>	% wzrostu	
			nominalnego	realnego <sup>b)</sup>
2007	1251,74	55,0	103,1	100,6
2008	1370,81	53,2	109,5	105,1
2009	1491,52	54,9	108,8	105,1
2010	1588,95	56,3	106,5	103,8
2011	1669,22	56,1	105,1	100,8
2012	1759,85	57,1	105,4	101,6
2013	1855,52	58,1	105,4	104,5
2014	1922,92	58,1	103,6	103,6
2015	1980,96	58,1	103,0	103,9
<b>2016</b>	<b>2018,48</b>	<b>57,1</b>	<b>101,9</b>	<b>102,5</b>

a) relacja do przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego

b) liczony jako stosunek wskaźnika wzrostu nominalnego przeciętnego miesięcznego świadczenia brutto do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r. i 2016 r.*, s. 34

**Tabela 5. Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego przez ZUS według rodzaju świadczenia (w zł)**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Ogółem</b>	<b>1491,52</b>	<b>1588,95</b>	<b>1669,22</b>	<b>1759,85</b>	<b>1855,52</b>	<b>1922,92</b>	<b>1980,96</b>	<b>2018,48</b>
Emerytury	1596,46	1698,35	1783,06	1872,32	1970,39	2043,11	2096,55	<b>2131,70</b>
Renty z tytułu niezdolności do pracy	1184,23	1261,35	1323,19	1408,26	1487,65	1536,32	1590,33	1616,46
Renty rodzinne	1391,34	1475,11	1543,14	1631,04	1717,68	1768,86	1825,03	1856,34

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r. i 2016 r.*, s. 35

W trakcie pisania tego tekstu otrzymałem dane z ZUS<sup>7</sup> dotyczące nieznanego mi wcześniej zróżnicowania emerytur i rent według płci. Wynika z nich, że:

- przeciętna emerytura wypłacona przez ZUS w grudniu 2016 r.:
  - mężczyznom wyniosła 2628,76 zł,
  - kobietom wyniosła 1783,66 zł, czyli była niższa o 845,10 zł (o 32,1%) od przeciętnej emerytury mężczyzn,
- przeciętna renta z tytułu niezdolności do pracy wypłacona przez ZUS w grudniu 2016 r.:
  - mężczyznom wyniosła 1666,76 zł,
  - kobietom wyniosła 1445,96 zł, czyli była niższa o 220,80 zł (o 13,2%) od przeciętnej renty mężczyzn.

Gdyby nie było dotacji z budżetu państwa do emerytur i rent, to wówczas dane podane w tabeli 5 należałoby zweryfikować o umowne ok. 20% w dół. Przeciętna emerytura w 2016 r. wyniosłaby wówczas **1705 zł**, renta z tytułu niezdolności do pracy – **1293 zł**, a renta rodzina – **1485 zł**. Czy to dużo, czy mało? Odpowiedź daje stosowany w Polsce standard minimum socjalnego i egzystencji.

Zestawmy powyższe dane z wielkością **minimum socjalnego** w 2016 r.<sup>8</sup> W jednoosobowym gospodarstwie emeryckim (a także jednoosobowym pracowniczym) wynosiło ono ok. **1095 zł** (w 2015 r. – **1080 zł**), w dwuosobowym na 1 osobę – **908 zł** (w 2015 r. – **896 zł**). Nie wnioskuję w argumenty rencistów i emerytów o niskiej wysokości wypłacanych świadczeń. Podane tu zestawienia wskazują na wypłaty emerytur i rent znacząco wyższe od minimum socjalnego<sup>9</sup> i – tym bardziej – od minimum egzystencji obliczanego dla tej grupy (tabele 18–21).

W związku z tym pojawia się pytanie: **czym jest dotacja budżetowa do FUS**.

Pierwsza interpretacja, jaka może wyjaśniać dotację: jest to w praktyce znacząca kwotowo **dopłata** do indywidualnych świadczeń emerytalno-rentowych (emerytury i renty). Dopłata ta nie jest widoczna w decyzjach ZUS o przyznaniu określonego świadczenia. Dla odbiorcy świadczenia otrzymywanego z ZUS nie jest ważne, z jakiego źródła finansowania otrzymuje pieniądze. Jest on przekonany, że całościowa kwota jest co najmniej zasłużona jego wcześniejszym wkładem pracy (o ile nie za niska).

Druga interpretacja: z punktu widzenia państwa dotacja do FUS w wysokości ponad 44 mld zł (za 2016 r.) to gigantyczna suma, która może być traktowana również szerzej – jako **program walki z ubóstwem (biedą) seniorów!!!** Gdyby tej

<sup>7</sup> E-mail od dyrektora ZUS A. Rejmera z 6 września 2017 r.

<sup>8</sup> Dane z: <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> (12.VIII.2017). W punkcie 6 o pomocy społecznej podałem dane o minimum socjalnym i egzystencji za 2016 r.

<sup>9</sup> W układzie wojewódzkim skrajna wielkość minimum socjalnego w 2016 r., wyliczanego dla osoby w gospodarstwie emeryckim, różniła się o ponad 120 zł między woj. kujawsko-pomorskim (1038 zł) a zachodniopomorskim (1160 zł). Dane wykorzystane z powyższej strony.

budżetowej dopłaty nie dać na FUS/KRUS, to pomijając nastroje społeczne wynikające z takiej decyzji, mielibyśmy do czynienia z materialną defaworyzacją (degradacją?) wielomilionowej grupy seniorów<sup>10</sup>.

Z drugiej strony dotacja budżetowa uzupełnia emerytury i renty, których przeciętna wysokość przekracza znacząco minimum socjalne. Mamy więc do czynienia z finansowymi faktami dokonanymi i ugruntowanymi przez poszczególne rządy, które podejmowały decyzje o dopłatach budżetowych bez konsultacji społecznych. Konsultacje takie powinny być ukierunkowane na problem, komu dać? Seniorom czy może młodym? Gdzie jest punkt równowagi pomiędzy wydatkami generacyjnymi? Tego pytania nie stawia się w Polsce.

W trzeciej, ważnej interpretacji eksperci (np. prof. dr hab. G. Uścińska z UW i ZUS) podkreślają, że na świecie nie ma systemu emerytalnego, który bilansowałby się w pełni. Wszędzie państwa przeznaczają dotację na emerytury. Stanowi ona wyraz ochrony konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i nie jest traktowana jako nieformalny program walki z ubóstwem.

W ZUS uważa się, że obecna dotacja rządu kilkudziesięciu mld zł rocznie do funduszu emerytalnego nie wynika z potrzeby sfinansowania jakichś „dodatkowych” świadczeń, które miałyby na celu podniesienie standardu życia ponad oferowany przez samą emeryturę (np. wyrównanie do emerytury minimalnej nie stanowi poważnego wydatku), lecz jest w uproszczeniu finansowaniem kapitału początkowego, który reprezentuje zbyt wysokie zobowiązania zaciągane przez tzw. stary system, funkcjonujący do 1998 r.

Dopłata budżetowa do FUS (i do KRUS również, zob. pkt 4) ma jeszcze inne korzyści.

Z politycznego punktu widzenia dzięki obecnej dopłacie pozyskuje się głosy w licznej grupie starszych wyborców.

Z ekonomicznego punktu widzenia pojawia się pytanie o racjonalność takich decyzji – czy rzeczywiście musimy tyle dopłacać, inwestując w starsze pokolenie?

Polityk społeczny zapewne dołączy do konfrontacji takich poglądów z argumentem o poprawie jakości życia tej najstarszej grupy społecznej.

A może, odpowiadając na powyższe pytanie, warto zauważyć, że dopłaty z budżetu państwa do FUS, przekładające się na wyższe świadczenia, są dochodem podstawowym (gwarantowanym)?<sup>11</sup> W świetle praktyki grupa seniorów

---

<sup>10</sup> Szerzej: B. Szatur-Jaworska, *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*, Warszawa 2016.

<sup>11</sup> Temat ten jest w Polsce poruszany na razie z punktu widzenia dorobku zagranicznego, np. K. Gucałska, *Carole Pateman o dochodzie podstawowym*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2017, nr 37(2).

(w uproszczeniu) jest pierwszym beneficjentem tego nienazwanego publicznie świadczenia.

Materiały pokontrolne NIK (np. za 2014 r.) pozytywnie oceniają gospodarke środkami funduszy, będącymi w dyspozycji ZUS.

Ze środków zgromadzonych w FUS pokrywa się przede wszystkim:

- wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego,
- wydatki na prewencję rentową.

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze:

- emerytalny, finansujący wypłaty emerytur oraz wydatki na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych, emerytury kapitałowe, środki gwarantowane oraz jednorazowe wypłaty ustalane ze składek zewidencjonowanych na subkoncie,
- rentowy, finansujący wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowe, renty rodzinne, dodatki do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatki pielęgnacyjne, zasiłki pogrzebowe, świadczenia zlecone ZUS do wypłaty podlegające finansowaniu z budżetu państwa oraz koszty prewencji rentowej,
- chorobowy, finansujący świadczenia określone w ustawie z 25 czerwca 1999 r.<sup>12</sup>,
- wypadkowy<sup>13</sup>,
- rezerwy dla uzupełnienia niedoborów funduszy: rentowego, chorobowego i wypadkowego. W związku z zasadami jego tworzenia ma on od dawna wartość zerową.

**Tabela 6. Wydatki na świadczenia pieniężne według funduszy wyodrębnionych w ramach FUS (w mln zł)**

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016
<b>Ogółem FUS</b>	<b>180 171,6</b>	<b>188 090,1</b>	<b>195 851,6</b>	201 610,4
<b>z tego:</b>				
z funduszu emerytalnego	116 989,6	121 257,6	126 344,5	131 080,0
z funduszu rentowego	43 905,9	44 831,9	45 556,6	45 486,7
z funduszu chorobowego	14 037,9	16 816,6	18 805,8	19 988,1
z funduszu wypadkowego	5 238,2	5 184,0	5 144,7	5 054,6

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r. i 2016 r.*, s. 12

<sup>12</sup> Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 372).

<sup>13</sup> *Ibidem* oraz Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1242).

W tabeli 6 zwraca uwagę poważny wzrost (o 1/3) wydatków z funduszu chorobowego. Oznacza to kolejki do lekarzy i koresponduje również z punktem 5 tego rozdziału o NFOZ.

**Tabela 7. Wydatki z FUS na świadczenia pieniężne (w % PKB)**

Wyszczególnienie	2013 <sup>a)</sup>	2014	2015	2016 <sup>b)</sup>
<b>Ogółem FUS</b>	<b>10,8</b>	<b>10,9</b>	<b>10,9</b>	10,9
<b>z tego:</b>				
z funduszu emerytalnego	7,0	7,0	7,0	7,1
z funduszu rentowego	2,6	2,6	2,5	2,4
z funduszu chorobowego	0,9	1,0	1,1	1,1
z funduszu wypadkowego	0,3	0,3	0,3	0,3

a) dane dotyczące PKB zmienione przez GUS w związku ze zmianą metodologii tworzenia rachunków narodowych na zgodną z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010)

b) PKB – dane szacunkowe Głównego Urzędu Statystycznego

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2015 r. i 2016 r.*, s. 12

Dane podane w tabeli 7 informują, że nic groźnego się nie dzieje, gdyż wydatki na świadczenia pieniężne ZUS pozostają w stałej proporcji względem PKB.

Planowanie wielkości wydatków w funduszu chorobowym oraz wypadkowym opiera się na danych „historycznych”, czyli z wykonania w poprzednich latach.

Gospodarowanie środkami FUS uregulowane zostało Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2014 r.<sup>14</sup> W związku z sytuacją płynnościową FUS bieżące nadwyżki finansowe lokowane są wyłącznie na rachunkach terminowych w bankach mających siedzibę na terytorium RP. Banki te muszą spełniać określone warunki, czyli posiadać fundusze własne w wysokości co najmniej 50 mln euro i mieć współczynnik wypłacalności wynoszący co najmniej 8%. Lokowanie nadwyżek nie może zagrażać terminowym wypłatom świadczeń.

Jak pokazuje tabela 8, przeciętna liczba emerytów i rencistów pobierających świadczenia w latach 2004–2016 wydaje się ustabilizowana – 7,2 mln w 2004 r. wobec 7,3 mln w 2016 r. Wynika to jednak ze zmiany struktury świadczeniobiorców;

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 156).



wzrosła liczba emerytów, a spadła liczba rencistów niezdolnych do pracy przy ustabilizowanej liczbie rent rodzinnych.

Odrębne rozwiązania przyjęto dla górników, pracowników kolei oraz nauczycieli, którzy mają branżowe systemy emerytalno-rentowe.

**Tabela 8. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających emeryturę, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne według lat**

Lata	Liczba osób pobierających					
	emerytury		renty z tytułu niezdolności do pracy		renty rodzinne	
	w tys.	okres poprzedni = 100	w tys.	okres poprzedni = 100	w tys.	okres poprzedni = 100
2004	3 792	105,6	2 119	92,8	1 264	100,6
2005	3 940	103,9	1 975	93,2	1 269	100,5
2006	4 390	X	1 556	X	1 271	100,2
2007	4 559	103,8	1 474	94,7	1 270	100,0
2008	4 765	104,5	1 381	93,7	1 268	99,7
2009	4 981	104,5	1 288	93,3	1 266	99,8
2010	4 996	100,3	1 228	95,3	1 267	100,1
2011	4 973	99,5	1 174	95,6	1 267	100,0
2012	4 960	99,7	1 121	95,5	1 270	100,2
2013	4 964	100,1	1 075	95,9	1 268	99,8
2014	4 953	99,8	1 034	96,2	1 269	100,0
2015	5 026	101,5	983	95,0	1 265	99,7
<b>2016</b>	<b>5 119</b>	<b>101,9</b>	<b>934</b>	<b>95,1</b>	<b>1 259</b>	<b>99,6</b>

Źródło: Dane ZUS. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2016 r.*, s. 14

Interesujące są dane ZUS dotyczące wieku osób pobierających emeryturę (tabela 9).

**Tabela 9. Struktura według wieku osób pobierających emerytury – stan w grudniu 2016 r.**

Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w %		
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
54 lata i mniej	1,0	2,3	0,1
55–59	2,1	2,5	1,9
60–64	21,3	10,9	28,3
65–69	30,9	32,0	30,2
70–74	17,2	20,2	15,1
75–79	13,1	15,5	11,4
80 lat i więcej	14,4	16,6	13,0
<b>Średni wiek w latach</b>	<b>70,7</b>	<b>71,7</b>	<b>70,1</b>

Wśród osób pobierających emerytury w grudniu 2016 r. **40,6%** (czyli 2 093 tys.) stanowili mężczyźni, a **59,4%** (czyli 3 068,9 tys.) – kobiety.

Źródło: Dane ZUS. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2016 r.*, s. 17

W grupie wiekowej 60–64 lata znajdują się osoby, które mogłyby zapewne jeszcze pracować. Średni wiek pobierających emerytury jest kilka lat niższy od wieku dożywania kobiet i mężczyzn.

Od wejścia w życie ustawy systemowej funkcjonują dwa systemy emerytalne – stary dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i nowy dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Jednak osoby urodzone przed 1949 r. również objęte są nową ustawą.

W nowym systemie osoby ubezpieczone i urodzone między 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1968 r. mogły wybierać: albo zostać w starym systemie, albo skorzystać z rozwiązania mieszanego, korzystając z tzw. I filara i wybierając II filar, czyli otwarty fundusz emerytalny (OFE). Takimi funduszami zarządzają powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), których w 2017 r. było 13 i zrzeszały ponad 16,4 mln członków. Ich aktywa wyniosły blisko 153,9 mld zł<sup>15</sup>. Między 2015 a 2016 r. ich wynik z ujemnego zmienił się na dodatni (z minus 6,8 mld zł na 13,7 mld).

<sup>15</sup> Odsyłam do rankingu PTE: <http://www.rankingofe.com.pl/>, a także do: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-finansowe/wyniki-finansowe-otwartych-funduszy-emerytalnych-i-powszechnych-towarzystw-emerytalnych-w-2016-roku,9,17.html> (19.08.2017).

W nowym systemie emerytalnym działa prywatnie zarządzany III filar, czyli dobrowolne wpisanie się w kapitałowe rozwiązania w postaci:

- **pracowniczych programów emerytalnych**<sup>16</sup>; działało ich 1038 według stanu na 14 sierpnia 2017 r. (ok. 393 tys. osób na koniec 2015 r.),
- **indywidualnych kont emerytalnych** (ok. 860 tys. rachunków na koniec 2015 r.),
- **indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego** (ok. 598 tys. rachunków w 2015 r).

Celem działania III filara jest uzyskanie w przyszłości wyższego poziomu świadczeń.

Najważniejszym z finansowego punktu widzenia segmentem FUS jest fundusz emerytalny, finansujący ubezpieczenie emerytalne. Analiza finansowania zabezpieczenia emerytalnego jedynie poprzez pryzmat FUS może – po 1998 r. – okazać się niewystarczająca, z uwagi na istnienie innych, nowych funduszy – otwartych funduszy emerytalnych. Są to alternatywne w stosunku do FUS „wehikuły”, służące do przenoszenia uprawnień ubezpieczonych w czasie. Choć są zarządzane prywatnie, spełniają jednak ten sam cel, gdyż środki tam trafiające składają się na emeryturę. W ramach tzw. filara kapitałowego (OFE) są emitowane lub kupowane na otwartym rynku instrumenty finansowe. W tzw. filarze repartycyjnym (ZUS) jedynym odzwierciedleniem zaciąganych przez system emerytalny zobowiązań jest stan konta (i subkonta), który ostatecznie służy ubezpieczonym do obliczenia wysokości ich emerytury. Różnice w sposobie odworowania zobowiązań wobec ubezpieczonych, choć z punktu widzenia systemu emerytalnego całkowicie iluzoryczne i konwencjonalne, mają jednak poważne konsekwencje w świecie finansów publicznych.

Finansowanie ubezpieczenia emerytalnego jest również szczególnie interesujące ze względu na przenikanie się zróżnicowanych poziomów analizy. Kwestia indywidualnych uprawnień do świadczeń oraz ponoszonych przez jednostkę ciężarów składkowych zderza się w sposób trudny do pogodzenia z globalnym, czyli odnoszącym się do zbiorowości, ograniczeniem finansowania świadczeń z uwagi na różnice w liczebności poszczególnych pokoleń. Długookresowa perspektywa budowania kapitału emerytalnego na przyszłe świadczenie podważana jest przez krótkookresową presję o charakterze kasowym. Wreszcie, respektowanie praw nabytych w starym systemie emerytalnym i wynikające z tego obecne deficyty finansowe FUS stykają się z bardzo negatywnymi prognozami demograficznymi, które dopiero w przyszłości wpłyną na bieżące deficyty funduszu, jednak w poważniejszy – bo znacznie trudniej odwracalny – sposób.

---

<sup>16</sup> Ich rejestr prowadzi Komisja Nadzoru Finansowego: [https://www.knf.gov.pl/podmioty/Rejestry\\_i\\_Ewidencje/PPE](https://www.knf.gov.pl/podmioty/Rejestry_i_Ewidencje/PPE).

ZUS prowadzi konta dla osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych. Od 2011 r. prowadzi subkonta w ramach konta ubezpieczonego dla osób, które urodziły się po 1948 r. Na subkoncie ewidencjonuje się składki na II filar ubezpieczenia emerytalnego, które pochodzą z części zmniejszonej składki do OFE.

ZUS przesyła ubezpieczonym urodzonym po 1948 r. informację o stanie konta ubezpieczonego w tej instytucji.

## 2. FUNDUSZ EMERYTUR POMOSTOWYCH (FEP)

---

FEP jest państwowym funduszem celowym. Został utworzony z dniem 1 stycznia 2010 r. na mocy ustawy o emeryturach pomostowych z dnia 19 grudnia 2008 r. w celu finansowania emerytur dla osób pracujących w szczególnie trudnych warunkach lub o szczególnym charakterze<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 38 ustawy o emeryturach pomostowych płatnik składek przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych *Zgłoszenie danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze* (dokument ZUS ZSWA), czyli informację o pracowniku, za którego był obowiązany opłacać składki na Fundusz Emerytur Pomostowych. Dokument ten płatnik składa do końca marca danego roku za poprzedni rok kalendarzowy. Pierwsze dokumenty ZUS ZSWA płatnicy składali do końca marca 2011 r. za lata 2009–2010.

*Zgłoszenie danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze* zawiera następujące dane pracownika: imię i nazwisko, datę urodzenia, numery PESEL i NIP, okres wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, kod pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wiąże się ze specyficznym **ryzykiem**, które charakteryzuje niektóre zawody ze względu na warunki, treść i charakter wykonywanych zadań. Może to być np. napięcie psychiczne związane z pracą kontrolera ruchu lotniczego lub pracownika socjalnego sprawującego opiekę nad mieszkańcami domów pomocy społecznej dla przewlekle psychicznie chorych, niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży lub dorosłych.

Do zawodów wykonywanych w szczególnych warunkach zaliczamy także kierowców pojazdów w transporcie publicznym, ratowników medycznych i strażaków w czasie akcji ratowniczych.

Łącznie klasyfikuje się 64 grupy kodów definiujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2008 r. nr 237, poz. 1656, z późn. zm.).

**Tabela 10. Liczba płatników zgłaszających dane o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz liczba zgłoszonych pracowników (w tys.) według lat**

Rok	Płatnicy	Pracownicy
2011	7,7	321,6
2012	8,0	315,9
2013	8,3	323,1
2014	8,4	326,8
2015	8,7	322,8
<b>2016</b>	<b>8,8</b>	<b>324,5</b>

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Dokumentacja ZUS ZSWA, coroczne informacje o wynikach kontroli

ZUS posiada pełną statystykę osób zgłoszonych przez płatników<sup>18</sup>. Dominują w niej pracownicy w wieku powyżej 40 lat. Najwięcej osób pracujących w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze notowano w 2015 r. w województwach mazowieckim (11,6%) oraz śląskim (15,6%).

Dysponentem FEP jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Przychody Funduszu Emerytur Pomostowych pochodzą w szczególności:

- ze składek (1,5% podstawy wymiaru w zakładach o szczególnie trudnych warunkach),
- z dotacji z budżetu państwa,
- z oprocentowania rachunków bankowych FEP,
- z lokat wolnych środków FEP.

W tabeli 11 przedstawiono przychody i koszty FEP w latach 2010–2014.

**Tabela 11. Fundusz Emerytur Pomostowych w latach 2010–2016**

Rok	Przychody (w mln zł)	Koszty (w mln zł)
2010	194,8 (dotacja państwa: 4,6)	73,1
2011	219,8 (0)	118,4
2012	235,1(0)	163,1
2013	236,3(0)	237,9
2014	236,1(0)	305,8
2015	236,2	402,1
<b>2016</b>	<b>488,5</b>	<b>520,3</b>

Źródło: www.bip.nik.gov.pl; coroczna informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa

<sup>18</sup> Dane za: Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

Środki FEP są lokowane głównie w depozytach bankowych. Od 2011 r. inwestowane są również w papiery skarbowe – bony i obligacje. Operacje te są monitorowane przez kierownictwo ZUS.

**Tabela 12. Struktura osób pobierających emeryturę pomostową według wieku i płci – stan w grudniu 2016 r.**

Wiek w grudniu 2016 r.	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w %		
<b>Ogółem</b>	100,0	78,3	21,7
	100,0	100,0	100,0
55 i mniej	3,0	1,0	10,5
56	6,2	2,4	19,8
57	7,9	4,1	21,5
58	8,4	5,5	18,9
59	7,8	5,5	16,0
60	16,7	17,9	12,5
61	16,6	20,9	0,8
62	12,7	16,3	X
63	9,0	11,5	X
64	6,5	8,4	X
65	4,9	6,2	X
66	0,3	0,3	X
<b>Średni wiek</b>	<b>60,8</b>	<b>61,6</b>	<b>58,0</b>

Źródło: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2016 r.*, s. 45

Warto porównać średni wiek osób objętych emeryturą pomostową z wiekiem emerytalnym osób przechodzących na emeryturę w czasie ustawowym. Różnica w przypadku mężczyzn wynosi 10 lat, a przypadku kobiet – 13 lat. To pokazuje, jak ważny problem został rozwiązany dzięki emeryturom pomostowym.

### 3. FUNDUSZ REZERWY DEMOGRAFICZNEJ (FRD)<sup>19</sup>

FRD został utworzony na podstawie ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Celem funduszu jest asekuracja wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. FRD jest funduszem rezerwowym dla FUS i posiada osobowość prawną<sup>20</sup>.

Może on być zasilany ze środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa (do 40% środków uzyskanych przez Skarb Państwa pomniejszonych o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz reperywizacyjny) oraz z odsetek od lokat niestanowiących przychodów FUS i ZUS.

W 2001 r. wprowadzono ustawową zmianę<sup>21</sup>, zmniejszając składkę emerytalną 10 razy (z 1% do 0,1%) podstawy wymiaru składki. W ten sposób w ciągu jednego roku oszczędzono 2,2 mld zł na rzecz FUS<sup>22</sup>, kosztem nadchodzącego wyższego demograficznego seniorów. Gdyby nie ta zmiana, to wartość środków zgromadzonych w Funduszu do końca 2008 r. mogłaby wynieść ok. 17,5 mld zł<sup>23</sup>.

W 2002 i 2003 r. stopa składki wynosiła 0,1% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne; w kolejnych latach dodawano 0,05%, by od 2008 r. ustalić stopę na poziomie 0,35%.

**Środki tego funduszu mogą być wykorzystane wyłącznie na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego.**

Organem FRD jest ZUS.

Po 1 stycznia 2002 r. środkami FRD (do 15%) miał zarządzać uprawniony podmiot zewnętrzny, wyłoniony w drodze dwustopniowego przetargu lub negocjacji, z zachowaniem konkurencji, jednakże procedura przetargowa została zakończona

---

<sup>19</sup> Temat FRD znajduje również swoje omówienia w pracach: A. Gołębiowska, *Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce – zasady i zagrożenia*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 2(68); M. Grodzicki, *Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany*, Analiza FOR 2012, nr 12; M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, LEX 2013; P. Kostrzewa, *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, stan prawny 1.01.2014, komentarz dostępny w LEX; W. Nagel, *Fundusz Rezerwy Demograficznej – dziesięć lat funkcjonowania. Próba bilansu i rekomendacje*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 2.

<sup>20</sup> Osobowość prawną reguluje przywołana ustawa, statut nadany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w drodze Rozporządzenia z 15 lutego 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 18, poz. 178) i Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków FRD (Dz.U. z 2014 r. poz. 152).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 154, poz. 1792).

<sup>22</sup> Informacja za: „Rzeczpospolita” 2002, nr 1(6078).

<sup>23</sup> Zob. informacja dla Sejmu: [http://www.zus.pl/files/PrezentacjaFRD\\_2.pdf](http://www.zus.pl/files/PrezentacjaFRD_2.pdf)

bez dokonania wyboru Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych. Nie wpłynęła bowiem wystarczająca liczba ofert.

Od powstania FRD ZUS samodzielnie zarządza jego środkami. W ramach przyjętej strategii inwestycje dokonywane są w skarbowe papiery wartościowe, lokaty terminowe, obligacje BGK oraz w akcje dopuszczone do obrotu na giełdzie. Jest to jedyny fundusz zarządzany przez ZUS dysponujący wolną gotówką, którą może inwestować w rynkowe instrumenty finansowe. Na koniec czerwca 2016 r. wartość ulokowanych środków finansowych FRD wraz ze środkami na rachunku bankowym wynosiła 20,4 mld zł<sup>24</sup>. Gospodarka finansami FRD znajduje się pod stałą obserwacją Komitetu ds. Aktywów Finansowych, który wyznacza optymalny poziom zaangażowania w poszczególne instrumenty finansowe na podstawie analizy ryzyka. Zarządzanie częścią akcyjną aktywów Funduszu odbywa się w sposób pasywny, polegający na doborze do portfela walorów, które najlepiej odwzorowują zmiany podstawowego indeksu WIG Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie.

W strukturze portfela inwestycyjnego FRD dominują skarbowe papiery wartościowe. Średni udział obligacji skarbowych w latach 2004–2013 wynosił około 74%, a bonów skarbowych 6%. W tym samym okresie udział akcji stanowił niespełna 15% – najwięcej, co oczywiście pozostaje w związku z hossą na rynku giełdowym w 2006 i 2007 r. (odpowiednio 29,8% i 22,7%), najmniej na początku działalności – w 2004 r., kiedy udział obligacji skarbowych przekroczył 97%, oraz w 2008 r. – 8,9%<sup>25</sup>.

Od 2010 r. politycy sięgają po pieniądze z FRD i przeznaczają je na bieżącą wypłatę emerytur. Dane za lata 2010–2014 w ostatniej kolumnie tabeli 13 ilustrują skalę decyzji politycznych.

W lutym 2014 r. do ZUS przekazano z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) aktywa o łącznej wartości 153,15 mld, z czego 19,067 mld zł trafiło do FRD i zostały zaewidencjonowane na rachunkach poza bilansem. W latach 2014–2015 suma 7,687 mld zł została przelana na FUS. Suma uzupełniająca, czyli 134,083 mld zł, została przekazana w postaci obligacji skarbowych do Ministerstwa Finansów.

Cytowana J. Adamska-Mieruszewska<sup>26</sup> wskazuje na trzy problemy związane z gospodarowaniem środkami FRD: 1) źródła finansowania FRD; 2) przedwczesne wypłaty z FRD na rzecz FUS; 3) możliwości inwestycyjne.

---

<sup>24</sup> Dane Departamentu Finansów Funduszy ZUS.

<sup>25</sup> J. Adamska-Mieruszewska, *Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce na tle rozwiązań światowych*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2015, nr 74(2), s. 8, [http://www.wneiz.pl/nauka\\_wneiz/frfu/74-2015/FRFU-74-t2-427.pdf](http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/74-2015/FRFU-74-t2-427.pdf).

<sup>26</sup> *Ibidem*.



**Tabela 13. Fundusz Rezerwy Demograficznej (dane w tys. zł) w latach 2012–2016**

Lata	Stan funduszu na koniec roku	Wpływy ze składek na fundusze celowe	Wpływy z prywatyzacji	Środki przekazane do FUS
2002	233 902,00	220 409,00	0,00	
2003	479 667,00	224 817,00	0,00	
2004	902 685,00	349 484,00	0,00	
2005	1 555 172,00	492 342,00	0,00	
2006	2 460 428,00	657 215,00	0,00	
2007	3 488 394,00	890 011,00	0,00	0,00
2008	4 462 514,60	1 209 421,30	0,00	0,00
2009	7 331 010,00	1 285 879,00	1 083 377,00	0,00
2010	10 191 877,18	1 342 896,96	8 347 065,32	7 500 000,00
2011	12 816 982,47	1 411 566,67	5 059 092,32	4 000 000,00
2012	16 472 364,02	1 468 242,26	3 602 766,67	2 887 000,00
2013	17 656 483,54	1 497 839,00	1 722 603,00	2 500 000,00
2014	17 827 000,00	1 564 571,00	400 345,00	2 500 000,00
2015	19 464 297,00	1 649 902,00	17 434,00	0,00
<b>2016</b>	<b>21 788 894,00</b>	<b>1 764 517,00</b>	<b>18 450,00</b>	<b>0,00</b>

Źródło: Dane Departamentu Finansów Funduszy ZUS oraz J. Adamska-Mieruszevska, *Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce na tle rozwiązań światowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74(2), s. 5, tabela 2

Wyróżnia ona przy pierwszym problemie następujące źródła: dochody ze sprzedaży surowców (np. Norwegia, Oman, Kuwejt), dotacje z budżetu państwa (Irlandia), składki pracownicze (Portugalia), podatek socjalny (Francja) czy dochody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, które zmalały prawie do zera w ostatnim okresie. Nie każde zagraniczne rozwiązanie jest adekwatne do polskiej sytuacji, a ponadto brakowało konsekwentnej polityki finansowego zasilania FRD.

Kolejnym problemem – zdaniem autorki – w funkcjonowaniu FRD były niewątpliwie przedwczesne wypłaty do FUS. Stawiało to pod znakiem zapytania długofalową politykę FRD, jeśli doraźnie czerpie się środki z finansowo nieugruntowanego funduszu.

Trzeci temat to kwestia mniej lub bardziej aktywnej polityki inwestycyjnej obciążonej ryzykiem rynkowym.

Jeśli analizować strukturę przychodów FRD w latach 2002–2016<sup>27</sup>, to zysk wypracowany z inwestycji wyniósł 11%, środki pochodzące ze składki na ubezpieczenie emerytalne stanowiły 37%, a największą pozycję miały środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa – 52%. Proces prywatyzacji mienia gwałtownie się skurczył i uzyskane środki z tego tytułu w 2015 r. spadły do kilkunastu milionów!

Aktywa FRD na koniec 2016 r. wynosiły blisko 21,8 mld zł.

W zarządzaniu FRD pojawiają się obligacje Krajowego Funduszu Drogowego, który przekazał ponad 16,9 mld zł do FRD. Ponadto na FRD wpłynęły aktywa z obligacji PKP940914 w wysokości 261,2 mln zł. Zgodnie z przepisami ustawy z grudnia 2013 r.<sup>28</sup>, środki z aktywów otrzymanych z OFE przekazywane są na fundusz emerytalny.

#### **4. KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (KRUS)<sup>29</sup>**

Odrębnie organizacyjnie rozwiązanie ustawowe dotyczy ubezpieczeń społecznych rolników<sup>30</sup>. Ubezpieczenie realizuje KRUS, którego prezes jest centralnym organem administracji państwowej. Ubezpieczenie społeczne rolników nadzoruje minister rolnictwa i rozwoju wsi. Kasa prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, wykorzystując Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników. W strukturze organizacyjnej Kasy działa Centrala, 16 oddziałów regionalnych, 256 placówek terenowych, Ośrodek Szkoleniowo-Rehabilitacyjny KRUS i 6 centrów rehabilitacji rolników, będących samodzielnymi, publicznymi zakładami opieki zdrowotnej.

Interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców związanych z Kasą reprezentuje Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Prezesa Kasy powołuje i odwołuje prezes rady ministrów na wniosek ministra rolnictwa i rozwoju wsi, złożony w porozumieniu z Radą Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

KRUS prowadzi: działalność prewencyjną, rehabilitację leczniczą oraz odrębne orzecznictwo lekarskie, którego powstanie oznaczało przełom w systemie ubezpieczeń społecznych w stosunku do wcześniej socjalnie zmarginalizowanej grupy rolników<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> ZUS, *Zabezpieczenie społeczne, op. cit.*, s. 40.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1734).

<sup>29</sup> Informacje o podstawach działania i strukturze organizacyjnej na stronie: [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

<sup>30</sup> Status prawny KRUS reguluje ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 277).

<sup>31</sup> Dane liczbowe: <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/>.

Podstawowe zadania KRUS to:

- obsługa rolników w sprawach dotyczących obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników i opłacenie składek na to ubezpieczenie,
- przyznawanie i wypłata świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalno-rentowego, wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego,
- prowadzenie działalności prewencyjnej na rzecz upowszechniania zasad bhp w gospodarstwach rolnych oraz eliminowanie zagrożeń w pracy i życiu rolników,
- prowadzenie dobrowolnej, nieodpłatnej rehabilitacji leczniczej dla osób uprawnionych do świadczeń KRUS,
- prowadzenie dwuinstancyjnego systemu orzecznictwa lekarskiego w związku z ustalaniem prawa ubezpieczonych w KRUS do świadczeń.

Kasa realizuje dodatkowe zadania zlecone przez państwo, m.in. realizuje świadczenia kombatanckie dla inwalidów wojennych, obsługuje ubezpieczenie zdrowotne rolników, ich domowników, emerytów i rencistów, a także członków ich rodzin, pełniąc zarazem na rzecz NFZ funkcję płatnika składek na to ubezpieczenie.

W ubezpieczeniu społecznym rolników funkcjonują na odrębnych zasadach finansowych dwa rodzaje ubezpieczenia:

- ubezpieczenie emerytalno-rentowe, finansowane w przeważającej części z dotacji budżetowej, uzupełnionej dochodami ze składek ubezpieczonych rolników (zaledwie ok. 10%),
- ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie; realizację świadczeń z tego ubezpieczenia gwarantują jedynie składki od rolników gromadzone w Funduszu Składowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

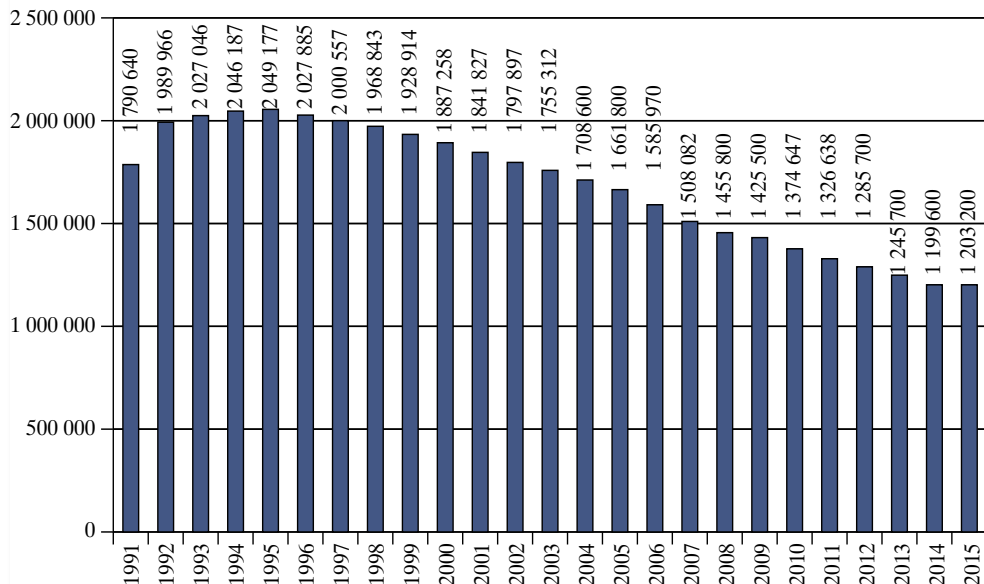
W 1991 r. ubezpieczeniem społecznym objęto w KRUS ok. 1,75 mln rolników i członków ich rodzin; ok. 1,5 mln osób uzyskało świadczenia emerytalno-rentowe; w 2015 r. ubezpieczonych było ok. 1,4 mln, a liczba świadczeniobiorców przekraczała 1,2 mln osób.

Liczba świadczeniobiorców obniżyła się z 2 mln w 1995 r. do 1,2 mln obecnie (wykres 1).

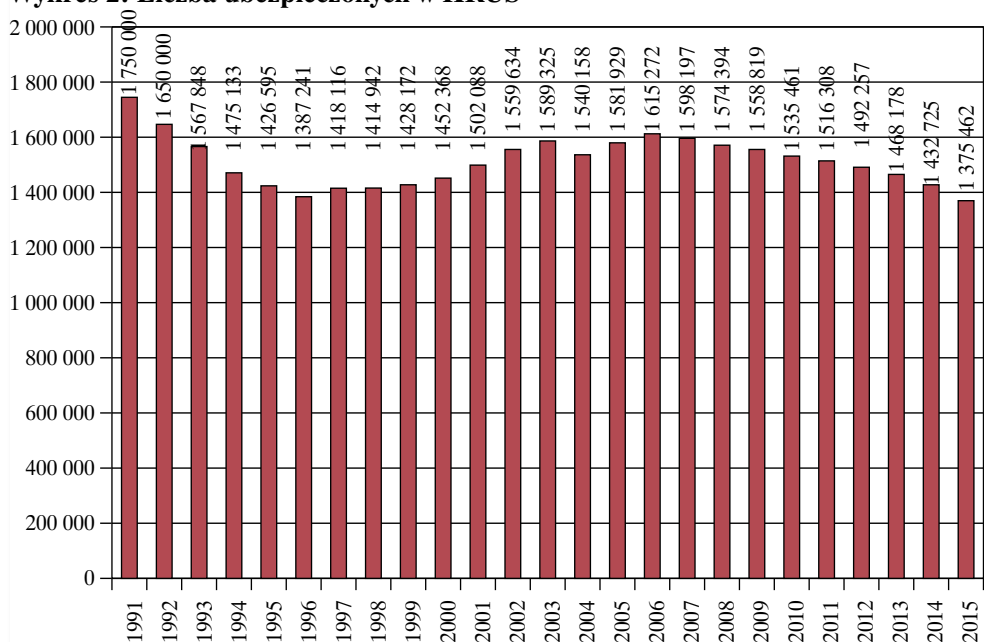
Liczba ubezpieczonych spadła z 1,7 mln w 1991 r. do 1,4 mln obecnie (wykres 2).

Kasa realizuje wiele dodatkowych zadań zleconych przez państwo, m.in. wypłaca renty strukturalne, zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, świadczenia kombatanckie dla inwalidów wojennych, pełni funkcję płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne dla ok. 4,5 mln osób związanych z rolnictwem.

Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników reprezentuje interesy ubezpieczonych i świadczeniobiorców Kasy wobec urzędu prezesa KRUS i innych organów administracji państwowej.

**Wykres 1. Liczba świadczeniobiorców w KRUS**

Źródło: dane ze strony <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/zestawienie-liczby-swadczeniobiorcow-krus-i-osob-objetych-ubezpieczeniem-spolecznym-rolnikow-w-latach-1991-2014>

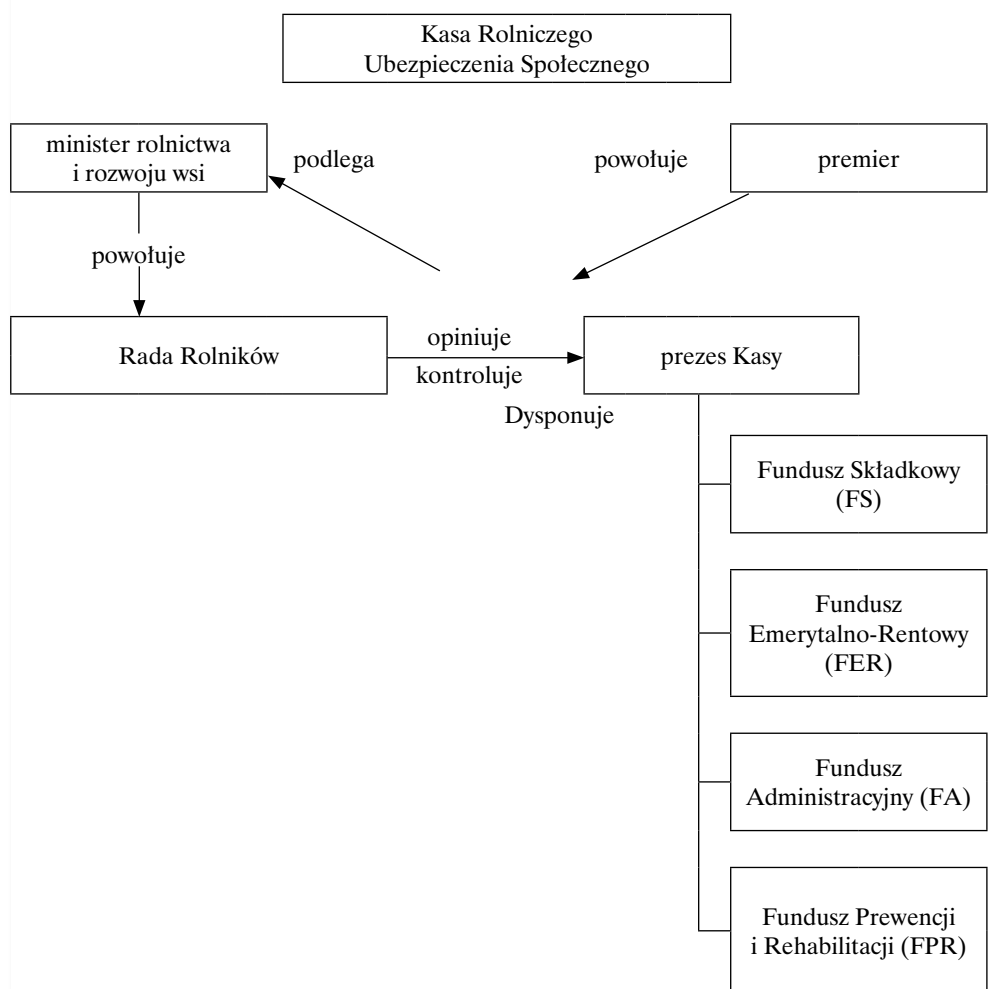
**Wykres 2. Liczba ubezpieczonych w KRUS**

Źródło: dane KRS ze strony <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/zestawienie-liczby-swadczeniobiorcow-krus-i-osob-objetych-ubezpieczeniem-spolecznym-rolnikow-w-latach-1991-2014/>

Sama Kasa posiada centralę, oddziały regionalne i placówki terenowe. Kasa nie zajmuje się tylko i wyłącznie wypłatami sum ubezpieczenia. Prowadzi ona działalność na rzecz zapobiegania wypadkom i rolniczym chorobom zawodowym. Oznacza to analizę przyczyn wypadków i chorób, szkolenie i instruktaż dla ubezpieczonych oraz upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach.

Kasa od 1999 r. wydaje własny kwartalnik „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, w którym można znaleźć opracowania dotyczące polityki społecznej wobec wsi.

**Schemat 2. Struktura społecznych ubezpieczeń rolników**



Udział w posiedzeniach Rady Rolników biorą z urzędu, z głosem doradczym, trzej ministrowie – rolnictwa i rozwoju wsi, finansów oraz rodziny pracy i polityki społecznej.

Prezes Kasy zarządza kilkoma funduszami celowymi.

### 1. Fundusz Emerytalno-Rentowy finansowany jest:

- **ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe**, płaconych przez ubezpieczonych rolników,
- **z dotacji z budżetu państwa**<sup>32</sup> – dotacja z budżetu państwa stanowi regularnie ok. 90% przychodów tego Funduszu i obejmuje:
  - **dotację uzupełniającą**, wynikającą ustawowo z zapisanej gwarancji państwa na wypłatę świadczeń finansowanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego. Dotacja uzupełniająca stanowi 90% łącznych przychodów Funduszu Emerytalno-Rentowego,
  - **dotację celową na wypłatę świadczeń**, które zgodnie z obowiązującymi przepisami są finansowane z budżetu państwa. W ramach dotacji celowej finansowane są: dodatki dla byłych żołnierzy – górników, świadczenia dla osób deportowanych do pracy przymusowej przez III Rzeszę i ZSRR oraz świadczenia dla kombatantów,
  - **dotację celową na pokrycie składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników**. Część dotacji wraca do budżetu państwa w postaci podatku dochodowego od wypłaconych świadczeń emerytalno-rentowych. Podatek dochodowy stanowi ok. 4,5% wydatków na te świadczenia.
- **z refundacji ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** na pokrycie świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących dla ok. 300 tys. rolników z pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych (tzw. świadczenia zbiegowe).

Należy zwrócić uwagę na **zaległości rolników w płaceniu składek**. Suma zaległości w 2015 r. wynosiła **325 mln zł**<sup>33</sup>, ale uległa zmniejszeniu o ok. 10 mln zł w ciągu roku.

Fundusz Emerytalno-Rentowy przeznaczają się na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz emerytur i rent z innego ubezpieczenia, świadczeń rodzinnych, refundacji kosztów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz ten tworzy się ze składek (równych dla wszystkich rolników bez względu na ich efekty pracy), z refundacji z FUS oraz uzupełniających dotacji budżetowych.

„W wyniku poniesionych m.in. z budżetu państwa nakładów zapewniono w 2016 r. m.in:

- finansowanie świadczeń dla emerytów otrzymujących świadczenia z KRUS, których liczba według stanu na koniec 2016 r. wyniosła 927 tys. i była niższa niż na koniec 2015 r. o 15 tys. (zob. wykres 1);

<sup>32</sup> Część 72 budżetu państwa. Zob. szczegółowe sprawozdanie z kontroli NIK za 2016 r.: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14170.pdf> (1.09.2017).

<sup>33</sup> Dane za: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11384.pdf>, s. 16.

**Tabela 14. Fundusz Emerytalno-Rentowy, przychody i wydatki  
w latach 2004–2016 (dotacja budżetowa w nawiasie)**

Rok	Przychody (w mln zł)	Wydatki (w mln zł)
2004	16 306,9 (15 130,0)	16 338,6
2005	15 886,7	16 035,5
2006	16 204,9 (14 932,7)	16 039,5
2007	15 942,1 (14 680,7)	15 460,3
2008	16 185,3 (14 867,9)	16 793,8
2009	17 064,0 (15 705,4)	17 046,4
2010	16 347,7 (14 935,8)	16 575,4
2011	16 567,4 (15 120,0)	16 498,5
2012	17 102,7 (15 555,7)	17 025,6
2013	17 446,2 (15 853,1)	17.557,9
2014	19 527,7 (16 095,8)	19 461,4
2015	20 385,2 (17 037,4)	19 865,9
<b>2016</b>	<b>19 598,1 (16 372,9)</b>	<b>19 967,0</b>

Źródło: coroczne informacje o wynikach kontroli są na stronie [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

- finansowanie świadczeń dla rencistów otrzymujących świadczenia z KRUS, których liczba według stanu na koniec 2016 r. wyniosła 261 tys. i była taka jak na koniec 2015 r.

Średnia wysokość świadczeń emerytalnych w 2016 r. wynosiła w grudniu 2016 r. 1200 zł, i w porównaniu do grudnia 2015 r. nie uległa zmianie, natomiast średnia wysokość renty wynosiła w grudniu 2016 r. 1044 zł i była wyższa o 10 zł od średniej wysokości renty w grudniu 2015 r.”<sup>34</sup>.

Podobnie jak przy dotacji budżetowej do FUS, tak i przy FER pojawia się pytanie, czy dotacja ta stanowi dla beneficjentów ich **dochód gwarantowany**? Praktyka odpowiada pozytywnie na to pytanie.

**2. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji** przeznaczony jest, zgodnie ze swą nazwą, na finansowanie promocji zdrowia, upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach wypadkami, prowadzenie zakładów rehabilitacji leczniczej. Tworzy się go z odpisów

<sup>34</sup> Cytat ze sprawozdanie NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14170.pdf>, s. 11 (1.09.2017).

z funduszu składkowego w wysokości 1% planowanych wydatków oraz z zanikającej dotacji budżetowej. Plan finansowy Funduszu jest fragmentem ustawy budżetowej.

**Tabela 15. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, przychody i wydatki w latach 2004–2016 (dotacja budżetowa w nawiasie)**

<b>Rok</b>	<b>Przychody (w mln zł)</b>	<b>Wydatki (w mln zł)</b>
2004	35 (29,1)	34,7
2005	28,4	26,8
2006	25,7 (4)	27,6
2007	28,1 (4,5)	28,5
2008	32,9 (5)	31,0
2009	36,0 (5,5)	32,7
2010	39,0 (6,0)	43,7
2011	35,5 (1,0)	34,1
2012	34,4 (1,0)	35,3
2013	33,6 (0,3)	33,7
2014	33,5 (0,3)	34,2
2015	33,8	34,6
<b>2016</b>	<b>35,4 (29,2)</b>	<b>35,4</b>

Źródło: coroczne informacje o wynikach kontroli: [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

**3. Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników** (pozabudżetowy) działa na zasadzie samofinansowania i służy finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz rozwojowi ubezpieczeń dobrowolnych rolników i ich rodzin. Z tego Funduszu finansuje się bezpośrednie koszty funkcjonowania Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz rozwój ubezpieczeń dobrowolnych. Nadzór nad Funduszem sprawuje Rada Nadzorcza FS, w składzie dziewięciu osób, reprezentowanym w sposób określony w art. 76a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

**4. Fundusz Administracyjny** służy finansowaniu kosztów obsługi ubezpieczenia (wydatki osobowe i inwestycyjne). Tworzy się go z odpisów z Funduszu Składkowego i z Funduszu Emerytalno-Rentowego. Ewentualny niedobór pokrywany jest z Funduszu Składkowego.



**Tabela 16. Fundusz Administracyjny**

Rok	Przychody (w mln zł)	Wydatki (w mln zł)
2010	585,2	586,2
2011	581,7	570,0
2012	603,4	572,7
2013	590,7	573,7
2014	588,5	590,5
2015	585,3	567,1
<b>2016 (realizacja)</b>	<b>598,3</b>	<b>640,2</b>

Źródło: coroczne informacje o wynikach kontroli, [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

## **5. NARODOWY FUNDUSZ ZDROWIA (NFZ)<sup>35</sup> – USTAWICZNY SPÓR O ŚWIADCZENIA I ICH WYSOKOŚĆ**

System polskiej opieki zdrowotnej oparty jest na modelu ubezpieczeniowym i regulowany przez kilka ustaw.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>36</sup> reguluje kwestie prawne związane z działalnością leczniczą. Określa ona:

- zasady wykonywania działalności medycznej,
- rodzaje podmiotów wykonujących działalność leczniczą,
- zasady funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą,
- normy czasu pracy pracowników podmiotów leczniczych (służby zdrowia),
- zasady sprawowania nadzoru nad wykonywaniem działalności leczniczej.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>37</sup> definiuje uprawnionych do korzystania z usług zdrowotnych i reguluje m.in.:

- warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- zasady i tryb finansowania świadczeń,

<sup>35</sup> W październiku 2016 r. minister zdrowia zapowiedział likwidację NFZ i nowe regulacje prawne od stycznia 2018 r. W sierpniu 2017 r. pojawiły się informacje o dofinansowaniu NFZ z budżetu w wysokości 2,8 mld zł w 2018 r.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793).

- zasady i tryb kwalifikowania świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych,
- zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń, o których mowa w pkt 1,
- zasady powszechnego – obowiązkowego i dobrowolnego – ubezpieczenia zdrowotnego,
- zasady funkcjonowania, organizację i zadania Narodowego Funduszu Zdrowia.

Od niedawna prowadzony jest system rachunków zdrowia. GUS definiuje go jako międzynarodowe narzędzie analizy wydatków na ochronę zdrowia zapewniające międzynarodową porównywalność. Narzędzie to umożliwia opis przepływów finansowych związanych z konsumpcją towarów i usług w opiece zdrowotnej.

**Tabela 17. Wydatki na ochronę zdrowia w 2013 i 2014 r. w mln zł i ich udział w PKB**

Wyszczególnienie	2013		2014	
	mln zł	% PKB	mln zł	% PKB
Produkt Krajowy Brutto	1 656 341,0	100,0	1 719 146,0	100,0
Wydatki bieżące na ochronę zdrowia razem*	106 869,4	6,45	108 737,2	6,33
Wydatki publiczne	75 873,4	4,58	77 208,0	4,49
z tego:				
Schematy sektora instytucji rządowych i samorządowych	10 533,6	0,64	10 016,6	0,58
Instytucje rządowe	6 101,9	0,37	5 956,8	0,34
Instytucje samorządowe	4 431,7	0,27	4 059,8	0,24
Schematy obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych oparte na składkach	65 339,8	3,94	67 191,4	3,91
Wydatki prywatne	30 996,0	1,87	31 529,2	1,84
z tego:				
bezpośrednie wydatki gospodarstw domowych	24 977,9	1,51	24 850,2	1,45
inne wydatki prywatne	6 018,1	0,36	6 679,0	0,39

\* Łącznie z zagranicznymi schematami finansowania.

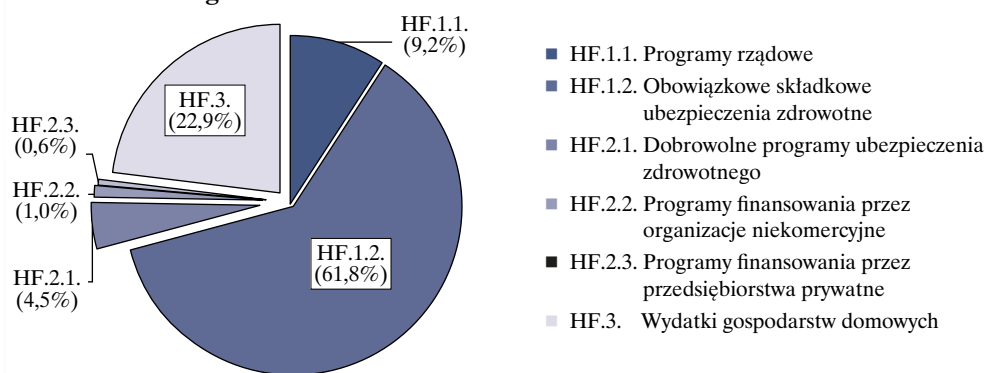
Źródło: Narodowy Rachunek Zdrowia, GUS 2014. Notatka informacyjna z 25.11.2016 r., s. 1

Z tabeli 17 wynika, że do wydatków publicznych zalicza się te, które oparte są na obowiązkowych składkach na ubezpieczenie zdrowotne. Innymi słowy są to składki ubezpieczonych, które wpływają do NFZ i państwo uznaje je za publiczne źródło zasilania ochrony zdrowia, odbierając podmiotowość osobie się ubezpieczającej<sup>38</sup>. To źródło finansowania ochrony zdrowia statystycznie różni się od wydatków prywatnych, choć i jedno, i drugie pochodzą z dochodów podatnika.

Kolejnym tematem jest podział wydatków na ochronę zdrowia według źródeł finansowania (wykres 3).

**Wykres 3. Wydatki bieżące na ochronę zdrowia w 2014 r.**

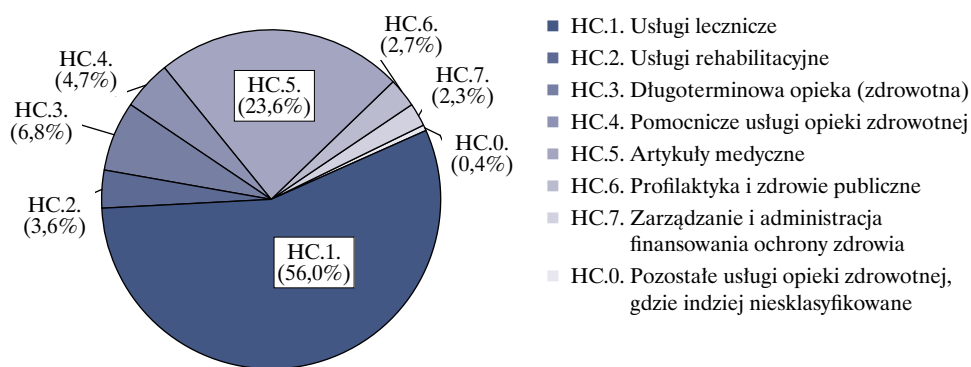
**według schematów finansowania**



Źródło: Narodowy Rachunek Zdrowia, GUS, Notatka informacyjna z 25.11.2016 r., s. 2

W rachunku zdrowia ważne są jeszcze wydatki według funkcji. Ilustruje to wykres 4.

**Wykres 4. Wydatki bieżące na ochronę zdrowia według funkcji**



Źródło: Narodowy Rachunek Zdrowia, GUS, Notatka informacyjna z 25.11.2016 r., s. 3

<sup>38</sup> Temat ten dogłębnie z punktu widzenia ryzyka omawia T. Szumlicz, *Podmiotowość w zarządzaniu zmianą systemu ochrony zdrowia*, Warszawa 2007.

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) jest drugim co do wielkości funduszem (po FUS)<sup>39</sup>. Jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Zarządza, w celu zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym, środkami finansowymi przekazywanymi na podstawie ustawy oraz zawiera umowy ze świadczeniodawcami. Finansuje świadczenia zdrowotne oraz zapewnia refundację leków w ramach posiadanych środków finansowych.

Wydatki NFZ muszą rosnąć ze względu na fakt, iż ulega wydłużeniu przeciętne życie człowieka (w Polsce kobiet do 80 lat, a mężczyzn do ok. 75 lat) i spada umieralność niemowląt (z ok. 20‰ w 1990 r. do ok. 4‰ w 2016 r.). Ponadto stale pojawiają się nowe narzędzia diagnostyczne, które kosztują i pozwalają na wcześniejsze wykrywanie chorób, które następnie trzeba leczyć.

Fundusz zastąpił istniejące wcześniej kasy chorych<sup>40</sup> i ma strukturę regionalną. Obok centrali NFZ działają oddziały wojewódzkie w 16 województwach. W uzasadnionych przypadkach mogą mieć one placówki terenowe (delegatury oddziału) w celu poprawy dostępności Funduszu dla świadczeniobiorców, ułatwienia współpracy ze świadczeniodawcami oraz ułatwienia monitorowania udzielania świadczeń opieki zdrowotnej.

Do zakresu działania NFZ m.in. należy (art. 97):

- zabezpieczenie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych służących zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, udzielanych w przypadku choroby, urazu, ciąży, porodu i połogu oraz w celu zapobiegania chorobom, a także promocja zdrowia,
- opracowywanie, wdrażanie, realizowanie, finansowanie, monitorowanie, nadzorowanie i kontrolowanie programów zdrowotnych,
- przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych,
- określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń zdrowotnych w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów,
- wykonywanie zadań zleconych i finansowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia,
- prowadzenie wydawniczej działalności promocyjnej i informacyjnej w zakresie ochrony zdrowia,
- prowadzenie Centralnego Wykazu Ubezpieczonych.

Fundusz nie prowadzi działalności gospodarczej, nie prowadzi także zakładów opieki zdrowotnej i nie może być ich (współ)właścicielem.

---

<sup>39</sup> Informacje za: <http://www.nfz.gov.pl/new/index.php> oraz szczegółową analizą NIK za 2015 r. (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,11369.pdf>).

<sup>40</sup> Szerzej historia: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Kasa\\_chorych](https://pl.wikipedia.org/wiki/Kasa_chorych).

Organami NFZ są Rada i Zarząd.

Rada kolegialnie uchwała roczny, składkowy plan finansowy NFZ, opiniuje sprawozdania finansowe i ocenia pracę Zarządu. Jest ona rozliczana przez Prezesa Rady Ministrów.

Prezesa Zarządu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów.

Projekty, plany i sprawozdania podlegają opublikowaniu również na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zdrowia oraz na stronie internetowej Funduszu.

**Składka na ubezpieczenie zdrowotne** wynosi 9% podstawy wymiaru składki i nie dotyczy rolników, którzy mają inny sposób obliczania składki. Składka na ubezpieczenie zdrowotne stopniowo rośnie; w 1998 r. wynosiła 7,5%, od 2002 r. – 8%, a od 1 stycznia 2007 r. wynosi 9%<sup>41</sup>.

NFZ posiada fundusz podstawowy i fundusz zapasowy.

**Przychodami** funduszu podstawowego są składki, dochody z lokat i papierów wartościowych emitowanych i gwarantowanych przez Skarb Państwa, odsetki od nieopłaconych w terminie składek, darowizny, środki na zadania zlecone.

**Kosztami** funduszu podstawowego są:

- koszty świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych oraz osób uprawnionych do świadczeń zdrowotnych na podstawie przepisów o koordynacji,
- koszty refundacji leków,
- koszty działalności funduszu, w szczególności koszty utrzymania nieruchomości, amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, wynagrodzenia wraz z pochodnymi, diety i zwroty kosztów podróży,
- koszty poboru i ewidencji składek,
- odszkodowania,
- koszty zadań zleconych.

Fundusz drogą rokowań kontraktuje udzielanie świadczeń zdrowotnych w następujących rodzajach:

- opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień,
- świadczenia zdrowotne kontraktowane odrębnie,
- profilaktyczne programy zdrowotne,
- ambulatoryjna opieka specjalistyczna,
- lecznictwo uzdrowiskowe,
- rehabilitacja lecznicza,
- zaopatrzenie w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi i środkami pomocniczymi,

---

<sup>41</sup> Szczegóły dotyczące rosnącej składki: [http://zus.pox.zus\\_skladki\\_historycznie.htm](http://zus.pox.zus_skladki_historycznie.htm).

- leczenie stomatologiczne,
- pomoc doraźna i transport sanitarny,
- leczenie szpitalne,
- opieka paliatywna i hospicyjna,
- leczenie szpitalne w zakresie: terapeutyczne programy zdrowotne,
- leczenie szpitalne w zakresie: chemioterapia,
- podstawowa opieka zdrowotna,
- świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej.

**Tabela 18. Narodowy Fundusz Zdrowia – przychody i koszty (w mln zł)**

Rok	Przychody (% wpływów z tytułu składek)	Wydatki
2004	31 743,6 (99,1%)	31 084,8
2005	34 257,6 (98,8%)	33 534,0
2006	37 577,3 (98,7%)	36 709,4
-----	-----	-----
2011	60 722,3 (99,4%)	60 922,2
2012	62 965,0 (99,3%)	62 679,6
2013	65 154,9 (98,5%)	64 772,1
2014	67 187,0 (99,0%)	66 126,0
2015	70 364,9 (99,2%)	70 558,6
<b>2016</b>	<b>73 311,7 (99,0%)</b>	<b>73 600,4</b>

Źródło: [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl), ZUS, *Finanse ubezpieczeń społecznych 2011–2015* oraz <http://www.mz.gov.pl/wp-content/uploads/2013/12/sprawozdanie-finansowe-za-2016-rok-do-publicacji.pdf> (31.08.2017)

Jak widać z powyższego zestawienia, NFZ nie korzystał z dotacji budżetowej; głównym źródłem wpływów pozostają składki. W pracach nad budżetem 2018 r. nie mówi się o likwidacji NFOZ, lecz o jego dofinansowaniu sumą 2,8 mld zł, aby zredukować kolejki w służbie zdrowia oraz zakupić nowy sprzęt<sup>42</sup>. W ten sposób pośrednio docenia się inicjatywę J. Owsiaika, którego działalność od lat wspiera służbę zdrowia przez zakup aparatury medycznej za pieniądze uzyskane w zbiórkach społecznych. Jest przy tym oczywiste, że suma pozyskana ze zbiórek publicznych pozostaje promilem wobec ewentualnej dotacji budżetowej.

<sup>42</sup> Dane z: <https://www.pb.pl/dgp-nfz-ma-28-mld-zl-na-skrocenie-kolejek-i-nowy-sprzet-870061> (31.08.2017).

### **NIK w 2012<sup>43</sup> oceniał, że:**

- Istnieją znaczne różnice w dostępie do niektórych świadczeń w poszczególnych oddziałach wojewódzkich NFZ, mierzone liczbą jednostek rozliczeniowych przypadających na 10 tys. osób zamieszkałych na terenie działania danego oddziału oraz czasem oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczeń.
- Obserwuje się nierówne traktowanie świadczeniodawców ubiegających się o zawarcie umów o udzielanie świadczeń oraz prowadzenie postępowań w sposób niegwarantujący zachowania uczciwej konkurencji.
- Zauważa się ograniczoną wiarygodność danych zawartych w Centralnym Wykazie Ubezpieczonych, na co wskazuje m.in. znaczna różnica pomiędzy liczbą osób uprawnionych do świadczeń wykazaną w wykazie a liczbą osób zamieszkujących terytorium RP według danych ze spisu powszechnego.

### **5.1. Programy zdrowotne<sup>44</sup>**

W finansowaniu zdrowia obserwuje się proces wyłaniania programów ukierunkowanych na rozwiązywanie ważnych priorytetów<sup>45</sup> i finansowanych z budżetu państwa.

Na realizację **11 programów zdrowotnych** finansowanych przez ministra zdrowia w 2015 r. wydatkowano 917,1 mln zł, w tym na wydatki bieżące 726,1 mln zł.

W programie „**Leczenie antyretrowirusowe osób żyjących z wirusem HIV w Polsce na lata 2012–2016**” leczeniem objęto 8606 pacjentów, o 9,2% więcej niż w 2014 r. Wydatki na realizację programu (zakup leków ARV) wyniosły 289,8 mln zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 17 mln zł.

Na realizację „**Narodowego programu leczenia chorych na hemofilię i pokrewne skazy krwotoczne na lata 2012–2018**” wydatkowano 226,3 mln zł na zakup koncentratów czynników krzepnięcia i desmopresyny. W porównaniu do 2014 r. wydatki w 2015 r. były niższe o 70,6 mln zł z powodu wykorzystania zapasów z 2014 r.

W „**Narodowym programie rozwoju medycyny transplantacyjnej**” wydatkowano 16,4 mln zł i m.in. zatrudniono 218 koordynatorów pobierania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów w szpitalach, przeznaczając na to 1,8 mln zł, wykonano 24 810 badań HLA dawców szpiku (8,7 mln zł), 124 procedury hodowli komórkowej (1,1 mln zł), 2830 badań identyfikacji pacjentów podwyższonego ryzyka immunologicznego (760,7 tys. zł) oraz przeprowadzono działania edukacyjno-promocyjne (1,7 mln zł).

W 2015 r. wykonano 1514 przeszczepów, o 102 mniej niż w 2014 r., i nie osiągnięto zwiększenia liczby przeszczepień o 1,2% w stosunku do roku poprzedniego,

<sup>43</sup> Nie znalazłem nowszych ocen NIK dotyczących NFOZ.

<sup>44</sup> Dane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11369.pdf>, s. 14–15.

<sup>45</sup> Szczegółowa analiza działań finansowych w części 46 – Zdrowie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14152.pdf> (1.09.2017).

z powodu m.in. okresowej przerwy w realizacji szkoleń szpitalnych ośrodków transplantacyjnych i braku efektywnej współpracy z Rejestrem Żywych Dawców w zakresie informacji o pobraniach.

W „**Programie leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego na lata 2013–2016**” odnotowano 4125 urodzeń żywych. W trakcie leczenia na koniec 2015 r. były 17 134 pary. Liczba ciąż klinicznych w stosunku do ogólnej liczby transferów (31 067) wynosiła 30%. Na realizację programu wydatkowano 85,1 mln zł.

Na „**Program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2015–2018**” wydatkowano 22,4 mln zł i wykonano 1533,9 tys. badań.

Wydatki bieżące „**Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych**” wyniosły 76,3 mln zł, w tym realizowano takie zadania, jak:

- program badań przesiewowych dla wczesnego wykrywania raka jelita grubego,
- program opieki nad rodzinami wysokiego, dziedzicznie uwarunkowanego ryzyka zachorowania na nowotwory złośliwe,
- program poprawy jakości diagnostyki i leczenia nowotworów u dzieci w przypadku białaczek, nowotworów układu nerwowego, chłoniaków złośliwych.

Na „**Populacyjny program profilaktyki i wczesnego wykrywania raka szyjki macicy**” oraz „**Populacyjny program wczesnego wykrywania raka piersi**” wydatkowano 20 572 tys. zł, przy małym zainteresowaniu kobiet, mimo wysłanych do nich zaproszeń na badania.

W 2015 r. Ministerstwo Zdrowia nie realizowało „**Programu zapobiegania depresji na lata 2015–2019**” oraz „**Krajowego programu zmniejszania umieralności z powodu przewlekłych chorób płuc poprzez tworzenie pododdziałów nieinwazyjnej wentylacji**”.

„W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa, w części 46, zaplanowano w wysokości 4 534 432,0 tys. zł. W toku realizacji budżetu plan został zwiększony o kwotę 1 376 130,6 tys. zł, w tym ze środków rezerw celowych o 1 363 564,6 tys. zł i rezerwy ogólnej o 12 566,0 tys. zł. Łączna kwota wydatków, w planie po zmianach, wyniosła 5 910 562,6 tys. zł”<sup>46</sup>.

Z budżetu państwa finansowane jest w całości przedszpitalne ratownictwo medyczne (pogotowie ratunkowe). Z rezerwy celowej wydatkowano środki na zakup szczepionek.

Należy w podsumowaniu zwrócić uwagę, że ok. 6,4% PKB jest wydatkiem na ochronę zdrowia. Finansowanie zdrowia odbywa się z czterech różnych źródeł: największe jest z indywidualnych składek odprowadzanych do NFZ (ponad 70 mld zł),

<sup>46</sup> Dane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14152.pdf> (1.09.2017).



następnie ze środków prywatnych (ponad 30 mld zł) i w kolejności dzięki dotacjom z budżetu (blisko 6 mld zł) oraz ze środków samorządowych (ok. 5 mld zł).

Problemem pozostaje zarządzanie w ochronie zdrowia. Problemy ujawniają się w kolejkach do specjalistów, w braku finansowania niektórych rzadkich chorób (zwłaszcza dzieci), w finansowaniu młodych lekarzy – rezydentów (casus jesieni 2017 r.), których wynagrodzenia zasadniczo różnią się np. od pensji lekarzy domowych. Do problemów zarządzania należy zaliczyć emigrację lekarzy specjalistów, zwłaszcza anestezjologów.

Rząd PIS zainicjował w marcu 2017 r. reformę systemu ochrony zdrowia. Jej elementem jest wprowadzenie tzw. sieci szpitali. Spośród 912 podmiotów dysponujących kontraktem na leczenie szpitalne w chwili utworzenia sieci zakwalifikowano do niej 593 jednostki dysponujące 145 tys. łóżek. Do sieci nie włączono 319 podmiotów dysponujących niespełna 8 tys. łóżek.

Regulacje dotyczące finansowania samorządowych potrzeb w zakresie zdrowia znajdują się w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>47</sup>. Wynika z niej, że samorządy finansują np. lecznictwo psychiatryczne, terapie uzależnień czy działalność pielęgnacyjno-opiekuńczą.

## **6. POMOC SPOŁECZNA ORAZ PROGRAM RODZINA 500+** ---

Wydatki na pomoc społeczną wynikają z kilku ustaw<sup>48</sup>. Najważniejsza z nich – ustawa o pomocy społecznej – dokonała podziału na świadczenia pieniężne i niepieniężne. Przysługują one osobom, które nie są w stanie same pokonać trudnych sytuacji życiowych.

Wydatki na pomoc społeczną są corocznie negocjowane pomiędzy ministrem finansów a wojewodami i mają charakter techniczny; odnoszą się do wysokości dotacji budżetowej oraz sposobu jej przekazania. Wielkość regionalnej dotacji budżetowej na pomoc społeczną nie jest wynikiem badań naukowych, lecz pozycją wynikającą z poprzedniego wykonania budżetu<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638). Dział V tej ustawy zawiera zasady przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą.

<sup>48</sup> Ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 930); Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 575); Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat z 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1217); Ustawa o świadczeniach rodzinnych z 2003 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.); Ustawa o Karcie Dużej Rodziny z 2014 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 195).

<sup>49</sup> Inne podejście proponuje C. Miżejewski, *Budżet pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządów gminnych*, Warszawa 2014, [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/12/budzet\\_ps.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/12/budzet_ps.pdf) (31.08.2017).

Tabela 19. Zmodyfikowane minimum socjalne (średniorocznie w 2016 r.) (w zł)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze								Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe	
	M+K/2	M+K	M+K+DM	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DS DM+DS	M+K+ DM+2xDS	M+K/2	M+K	
Żywność	265,87	531,73	744,79	744,79	807,55	1 020,61	1 296,43	253,87	507,75	
Mieszkanie	397,37	578,94	788,30	788,30	788,30	1 005,86	1 218,26	397,37	578,94	
– eksploatacja	339,98	506,53	704,69	704,69	704,69	894,36	1 082,89	339,98	506,53	
– wyposażenie	57,39	72,41	83,61	83,61	83,61	111,50	135,37	57,39	72,41	
Edukacja	15,77	31,54	89,76	89,76	145,93	204,14	334,30	0,00	0,00	
Kultura i rekreacja	133,24	164,84	211,76	211,76	216,97	263,89	316,01	116,20	157,74	
Odzieź i obuwie	52,42	104,84	153,48	153,48	153,80	202,44	251,40	41,60	83,20	
Ochrona zdrowia	40,53	77,03	102,87	102,87	104,02	129,86	156,84	79,79	155,55	
Higiena osobista	32,02	62,10	74,44	74,44	89,65	102,50	130,16	25,82	49,69	
Transport i łączność	79,63	146,35	382,03	382,03	393,82	393,82	405,60	99,18	165,99	
Pozostałe wydatki	81,35	118,82	152,85	152,85	162,00	166,16	164,36	81,11	118,92	
<b>Razem</b>	<b>1098,18</b>	<b>1816,21</b>	<b>2700,28</b>	<b>2700,28</b>	<b>2862,03</b>	<b>3489,28</b>	<b>4273,37</b>	<b>1094,92</b>	<b>1817,78</b>	
<b>Na 1 osobę</b>	<b>1098,18</b>	<b>908,10</b>	<b>900,09</b>	<b>900,09</b>	<b>954,01</b>	<b>872,32</b>	<b>854,67</b>	<b>1094,92</b>	<b>908,89</b>	

Uwaga: Symbole użyte w tabeli oznaczają: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, DM – dziecko młodsze (4–6 lat), DS – dziecko starsze (13–15 lat). W gospodarstwach emeryckich M i K oznaczają odpowiednio mężczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych GUS

**Tabela 20. Struktura minimum socjalnego (w 2016 r., średniorocznie) (w %)**

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze								Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe	M+K	M+K
	M+K/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	M+K/2	M+K		
Żywność	24,2	29,3	27,6	28,2	29,2	30,3	23,2	27,9		
Mieszkanie	36,2	31,9	29,2	27,5	28,8	28,5	36,3	31,8		
– eksploatacja	31,0	27,9	26,1	24,6	25,6	25,3	31,1	27,9		
– wyposażenie	5,2	4,0	3,1	2,9	3,2	3,2	5,2	4,0		
Edukacja	1,4	1,7	3,3	5,1	5,9	7,8	0,0	0,0		
Kultura i rekreacja	12,1	9,1	7,8	7,6	7,6	7,4	10,6	8,7		
Odzieź i obuwie	4,8	5,8	5,7	5,4	5,8	5,9	3,8	4,6		
Ochrona zdrowia	3,7	4,2	3,8	3,6	3,7	3,7	7,3	8,6		
Higiena osobista	2,9	3,4	2,8	3,1	2,9	3,0	2,4	2,7		
Transport i łączność	7,3	8,1	14,1	13,8	11,3	9,5	9,1	9,1		
Pozostałe wydatki	7,4	6,5	5,7	5,7	4,8	3,8	7,4	6,5		
<b>Razem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych GUS

Tabela 21. Wartość minimum egzystencji (ME) w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze										Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe			
	M+K/2	M+K	M+K+DM	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	M+K/2	M+K			
Żywność	211,71	423,41	605,23	605,23	675,05	856,86	1108,49	182,03	364,06			
Mieszkanie	265,22	368,27	525,64	525,64	525,64	684,43	842,69	265,22	368,27			
– eksploatacja	248,05	345,77	496,07	496,07	496,07	646,40	796,73	248,05	345,77			
– wyposażenie	17,17	22,05	29,57	29,57	29,57	38,03	45,96	17,17	22,50			
Edukacja	0,00	0,00	3,60	3,60	53,25	56,85	110,10	0,00	0,00			
Odzież i obuwie	23,16	44,44	67,83	67,83	69,02	92,41	116,99	23,16	44,44			
Leki	9,98	17,35	37,52	37,52	28,17	47,50	58,06	16,28	29,97			
Higiena	18,53	36,57	45,49	45,49	51,24	60,18	75,01	15,50	30,49			
Pozostałe wydatki	26,43	44,50	64,27	64,27	70,12	89,91	115,57	25,11	41,86			
<b>Razem ME</b>	<b>555,02</b>	<b>934,54</b>	<b>1349,57</b>	<b>1349,57</b>	<b>1472,48</b>	<b>1888,14</b>	<b>2426,91</b>	<b>527,30</b>	<b>879,10</b>			
<b>ME na 1 osobę</b>	<b>555,02</b>	<b>467,27</b>	<b>449,86</b>	<b>449,86</b>	<b>490,83</b>	<b>472,04</b>	<b>485,38</b>	<b>527,30</b>	<b>439,55</b>			

Uwaga: Symbole użyte w tabelicy oznaczają odpowiednio: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, M+K/2 – wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa męzczyzny i kobiety, DM – dziecko młodsze w wieku 4–6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13–15 lat. W przypadku gospodarstw emeryckich symbole M i K oznaczają odpowiednio męzczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS

Tabela 22. Struktura minimum egzystencji przeciętnie w 2016 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie		
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe	
	M+K/2	M+K	M+K+DM	M+K +DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	M+K/2	M+K	
Żywność	38,1	45,3	44,8	45,8	45,4	45,7	34,5	41,4	
Mieszkanie	47,8	39,4	38,9	35,7	36,2	34,7	50,3	41,9	
– eksploatacja	44,7	37,0	36,8	33,7	34,2	32,8	47,0	39,3	
– wyposażenie	3,1	2,4	2,2	2,0	2,0	1,9	3,3	2,6	
Edukacja	0,0	0,0	0,3	3,6	3,0	4,5	0,0	0,0	
Odzież i obuwie	4,2	4,8	5,0	4,7	4,9	4,8	4,4	5,1	
Leki	1,8	1,9	2,8	1,9	2,5	2,4	3,1	3,4	
Higiena	3,3	3,9	3,4	3,5	3,2	3,1	2,9	3,5	
Pozostałe wydatki	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	
<b>Razem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Uwaga: Symbole użyte w tablicy oznaczają odpowiednio: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, M+K/2 – wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa męczyzny i kobiety, DM – dziecko młodsze w wieku 4–6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13–15 lat. W przypadku gospodarstw emeryckich symbole M i K oznaczają odpowiednio męczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS

Udział ministra rodziny, pracy i polityki społecznej sprowadza się do ustalania procedur wykonawczych dotyczących wydawania środków na cele pomocy społecznej. W procedurach tych, w postaci rozporządzeń, znajdują odzwierciedlenie trzy typy sprawiedliwości społecznej – sprawiedliwość wymienna, rozdzielcza i prawna<sup>50</sup>. W rozwiązaniach dotyczących pomocy społecznej widoczne są zobowiązania zbiorowości względem jednostki do wsparcia jej w sytuacji zagrożenia (sprawiedliwość rozdzielcza). Widoczne są także zapisy o potrzebie świadczenia jednostki na rzecz zbiorowości (sprawiedliwość prawna).

Od 1981 r. oblicza się wielkość minimum socjalnego, które ma ważne znaczenie dla określania stanu finansowego gospodarstw domowych<sup>51</sup>.

**Wydatki na pomoc społeczną** i zadania z polityki społecznej są wpisane w każdą ustawę budżetową (działy 852 i 853) i dzielone pomiędzy państwo a samorzady gmin, powiatów oraz miast na prawach powiatów<sup>52</sup>.

**Tabela 23. Wydatki państwa na pomoc społeczną na tle budżetu państwa**  
(w mld zł)

Lata	2013	2014	2015
<b>Budżet państwa ogółem</b>	<b>321,3</b>	<b>312,5</b>	<b>331,7</b>
Pomoc społeczna	14,2	14,5	14,7
%	4,4	4,6	4,4

Źródło: GUS 2015, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.*, tabl. 101, s. 223 oraz GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.*, Warszawa 2016, tabl. 100, s. 227

Finansowanie **państwowej** pomocy społecznej obejmuje:

- placówki opiekuńczo-wychowawcze, domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, ośrodki pomocy społecznej,
- świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (ponad 9,4 mld zł),
- składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej,
- zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,
- zasiłki stałe,

<sup>50</sup> Szerzej: J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 196 i nast.

<sup>51</sup> Prekursorem tego tematu w Polsce jest nieżyjący już A. Tymowski, *Minimum socjalne*, Warszawa 1973.

<sup>52</sup> Temat ten świetnie ilustruje publikacja GUS: *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 roku*, Warszawa 2016.

- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,
- pomoc dla cudzoziemców,
- usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W statystyce pomocy społecznej wydziela się pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, do których zaliczono finansowanie:

- zespołów ds. orzekania niepełnosprawności,
- z Państwowego Funduszu Kombatanatów,
- z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- z wojewódzkich urzędów pracy,
- ochotnicze hufce pracy,
- renty socjalne (największa suma – ponad 2 mld zł).

Pomoc społeczna ma na celu umożliwienie jednostkom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie samodzielnie pokonać.

Pomoc społeczną organizują i realizują organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, wojewodowie) i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast na poziomie gmin). Podmioty te współpracują, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi. Pomoc społeczna nie jest wyłączną domeną państwa, gdyż lokalnie wspiera jednostki i rodziny w trudnych sytuacjach, by chronić przed ubóstwem i realizować konstytucyjny standard godności osoby ludzkiej<sup>53</sup>.

Zasadniczym źródłem prawa pomocy społecznej jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>54</sup>. Zgodnie z jej zapisami prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje rodzinom, w których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego, tj. 514,00 zł (kryteria dochodowe uległy zmianie od 1 października 2015 r. zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej), przy jednoczesnym występowaniu, poza ubóstwem, co najmniej jednej z wymienionych dysfunkcji: sieroctwa, bezrobocia, bezdomności, niepełnosprawności, przemocy w rodzinie, długotrwałej lub ciężkiej choroby, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, głównie w rodzinach niepełnych lub wielo-

<sup>53</sup> Z. Dobrowolski, *Normatywne i organizacyjne uwarunkowania polityki społecznej* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski (red.), *Instrumenty polityki społecznej*, Warszawa 2016, s. 37.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2174).

dzietych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy dostali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu czy narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Rodziny z dziećmi uprawnione są do: zasiłku rodzinnego, dodatków z tytułu zasiłku rodzinnego, zasiłku pielęgnacyjnego.

**Zasiłek rodzinny** przysługuje, jeśli miesięczny dochód netto na osobę w rodzinie nie przekracza 674,00 zł lub kwoty 764,00 zł w przypadku gdy członkiem rodziny jest osoba niepełnosprawna lub o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Zasiłek rodzinny przysługuje na dziecko do ukończenia przez nie 18 lat, przez okres nauki w szkole (jednak nie dłużej niż do końca 21 roku życia), oraz do 24 lat, jeżeli kontynuuje ono naukę w szkole lub szkole wyższej i posiada orzeczenie o znacznym czy też umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Zasiłek rodzinny ma szereg ograniczeń. Nie przysługuje np., gdy dziecko czy też osoba ucząca się jest w związku małżeńskim lub gdy dziecko zostało umieszczone w instytucji, która zapewnia całodobowe utrzymanie lub w rodzinie zastępczej.

Zasiłek ten nie przysługuje, gdy osoba ucząca się została umieszczona w placówce zapewniającej całodobowe utrzymanie albo gdy pełnoletnie dziecko czy osoba uczęszczająca do szkoły jest uprawniona do zasiłku rodzinnego przyznanego na własne dziecko.

Wysokość zasiłku rodzinnego jest zróżnicowana i wynosi w 2017 r. od 95 zł do 135 zł, w zależności od wieku dziecka.

Do zasiłku rodzinnego przysługują **dodatki** z tytułu:

- urodzenia dziecka – 1000 zł jednorazowo,
- sprawowania opieki nad dzieckiem w czasie korzystania z urlopu wychowawczego – 400 zł miesięcznie,
- samotnego wychowywania dziecka – 185 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340 zł na wszystkie dzieci; 265 zł miesięcznie na dziecko posiadające orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie więcej niż 500 zł na wszystkie dzieci,
- wychowania dziecka w wielodzietnej rodzinie – 90 zł miesięcznie na trzecie i kolejne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego,
- kształcenia oraz rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – 80 zł na dziecko do ukończenia przez nie 5 lat; 100 zł na dziecko mające powyżej 5 lat do ukończenia przez nie 24 lat,
- rozpoczęcia roku szkolnego – 100 zł jednorazowo na dziecko,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – w kwocie 105 zł na dziecko w roku szkolnym.



**Zasiłek pielęgnacyjny** przysługuje dziecku niepełnosprawnemu, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat (jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności). Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest także osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w sytuacji gdy niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia przez nią 21 lat. Zasiłek pielęgnacyjny wypłacany jest miesięcznie w kwocie 153 zł i jest przyznawany niezależnie od dochodu na osobę w rodzinie.

Jedną z wchodzących w życie zmian dotyczy **świadczenia pielęgnacyjnego**, które jest przyznawane rodzicom opiekującym się niepełnosprawnym dzieckiem. Po raz pierwszy jego kwota zostanie zwiększona z wykorzystaniem mechanizmu waloryzacji przewidzianego w art. 17 ust. 3a–3d ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>55</sup>. Zgodnie z nim, począwszy od 2017 r., świadczenie pielęgnacyjne będzie co roku rosnąć o tyle procent, o ile podwyższane będzie najniższe wynagrodzenie za pracę w porównaniu do roku poprzedniego. Na skutek zastosowania takiego wskaźnika waloryzacji w 2017 r. pomoc finansowa za opiekę wzrośnie z 1300 zł do 1406 zł miesięcznie. Decyzja w zakresie wysokości świadczenia zostanie zmieniona przez ośrodek pomocy społecznej z urzędu.

W pomocy społecznej stosuje się zasiłki: **stały, celowy, okresowy** oraz **specjalny zasiłek celowy**.

Przepisy o warunkach ustalenia prawa do zasiłku stałego określają, iż niezdolność do pracy (niepełnosprawność przesądzająca o niezdolności do pracy) jest trwałą i uzasadnioną przeszkodą w samodzielnym pokonywaniu zdarzeń rodzących ubóstwo. Zakres negatywnych zdarzeń związanych z wiekiem, utratą zdrowia i niepełnosprawnością, przy równoczesnym braku alternatywnych źródeł dochodu, uzasadnia wypłaty zasiłku stałego osobie, która powinna sama utrzymywać członka (członków) swojej rodziny, który jest niezdolny – z racji wieku lub stanu zdrowia – do zapewnienia sobie środków utrzymania lub nie może – z powodu bezrobocia lub innego rodzaju niedostosowania – zastąpić pozostałych członków rodziny i uzupełnić niedobory w środkach utrzymania<sup>56</sup>.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje **zasiłki celowe** w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb bytowych (art. 39 i 40). Są one przyznane na pokrycie częściowo lub w całości kosztów zakupu żywności, leków oraz leczenia, opatu, odzieży, niezbędnych przedmiotów do użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

---

<sup>55</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518, z późn. zm.).

<sup>56</sup> W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 136.

**Zasiłek okresowy** przysługuje ze względu na niepełnosprawność, problemy zdrowotne, bezrobocie, możliwość utrzymania, jak też nabycia uprawnień z innego systemu zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego. Zasiłek okresowy nie może być niższy niż 20 zł miesięcznie, a czas jego pobierania zależy od oceny ośrodka pomocy społecznej.

**Specjalny zasiłek celowy** może być przyznany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium ustawowe – w wysokości nieprzekraczającej (odpowiednio) kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny. Świadczenie to nie podlega zwrotowi.

W pomocy społecznej znane są także: **zasiłek celowy na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiolową lub ekologiczną** oraz **zasiłek celowy na zasadach zwrotu**.

Liczba świadczeń socjalnych i ich rodzaj wyglądają na skomplikowaną mozaikę sytuacji asekurowanych finansowo.

**Tabela 24. Wydatki samorządów na pomoc społeczną na tle ich budżetów ogółem w mld zł (w nawiasach liczba jednostek samorządu oraz%)**

Lata	2013	2014	2015
<b>Gminy (2479): budżety ogółem</b>	<b>79,4</b>	<b>85,1</b>	<b>85,9</b>
Pomoc społeczna	13,0 (16,4%)	13,5 (15,9%)	13,7 (15,9%)
<b>Powiaty (380): budżety ogółem</b>	<b>22,9</b>	<b>23,8</b>	<b>23,4</b>
Pomoc społeczna	3,4 (14,8%)	3,5 (14,7%)	3,7 (15,8%)
<b>Miasta na prawach powiatów (66): budżety ogółem</b>	<b>65,0</b>	<b>69,7</b>	<b>69,8</b>
Pomoc społeczna	7,0 (11,3%)	7,2 (10,3%)	7,4 (10,6%)
<b>Województwa (16): budżety ogółem</b>	<b>16,5</b>	<b>18,3</b>	<b>17,2</b>
Pomoc społeczna*	0,2	0,2	0,2
<b>Ogółem pomoc społeczna</b>	<b>23,6</b>	<b>24,3</b>	<b>24,8</b>

Liczba gmin: 2479, z czego: 306 – gminy miejskie, 602 – miejsko-wiejskie i 1571 – wiejskie.

\*Zaokrąglenia w górę.

Źródło: GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.*, Warszawa 2016, tabl. 101, s. 228

Samorządowe wydatki na pomoc społeczną dotyczą finansowania:

- placówek opiekuńczo-wychowawczych, domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia (z wyłączeniem budżetów województw),
- rodzin zastępczych (z wyłączeniem budżetów województw),

- świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,
- składek na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrach integracji społecznej (z wyłączeniem budżetów województw).

**Tabela 25. Wydatki budżetów samorządów terytorialnych na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej**

Województwa	Ogółem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Woje-wództwa
	w tys. złotych				
Polska 2014	27 918 850	14 095 036	4 690 257	8 211 558	921 998
<b>Polska 2015</b>	<b>27 802 665</b>	<b>14 159 320</b>	<b>4 584 624</b>	<b>8 406 866</b>	<b>651 855</b>
dolnośląskie	1 996 473	2 034 662	994 902	401 180	601 819
kujawsko-pomorskie	1 753 039	1 773 535	888 599	276 624	564 601
lubelskie	1 607 821	1 554 261	863 451	284 035	370 414
lubuskie	878 484	887 662	511 671	163 411	194 152
łódzkie	1 792 909	1 792 282	864 619	297 678	599 989
małopolskie	2 241 580	2 198 811	1 155 143	328 355	638 232
mazowieckie	3 232 236	3 300 606	1 470 139	522 840	1 246 789
opolskie	726 409	732 837	432 804	160 922	84 993
podkarpackie	1 615 592	1 610 906	1 030 707	277 815	256 155
podlaskie	909 693	872 882	419 850	125 916	303 373
pomorskie	1 782 719	1 808 914	996 923	283 239	499 946
śląskie	2 907 908	2 903 404	825 012	300 831	1 725 091
świętokrzyskie	1 130 804	1 092 739	650 761	199 231	221 003
warmińsko-mazurskie	1 476 006	1 426 504	899 534	264 198	240 531
wielkopolskie	2 421 952	2 412 324	1 401 853	432 691	519 258
zachodniopomorskie	1 445 226	1 400 336	753 350	265 657	340 520

Źródło: GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.*, Warszawa 2016, tab. 103, s. 231

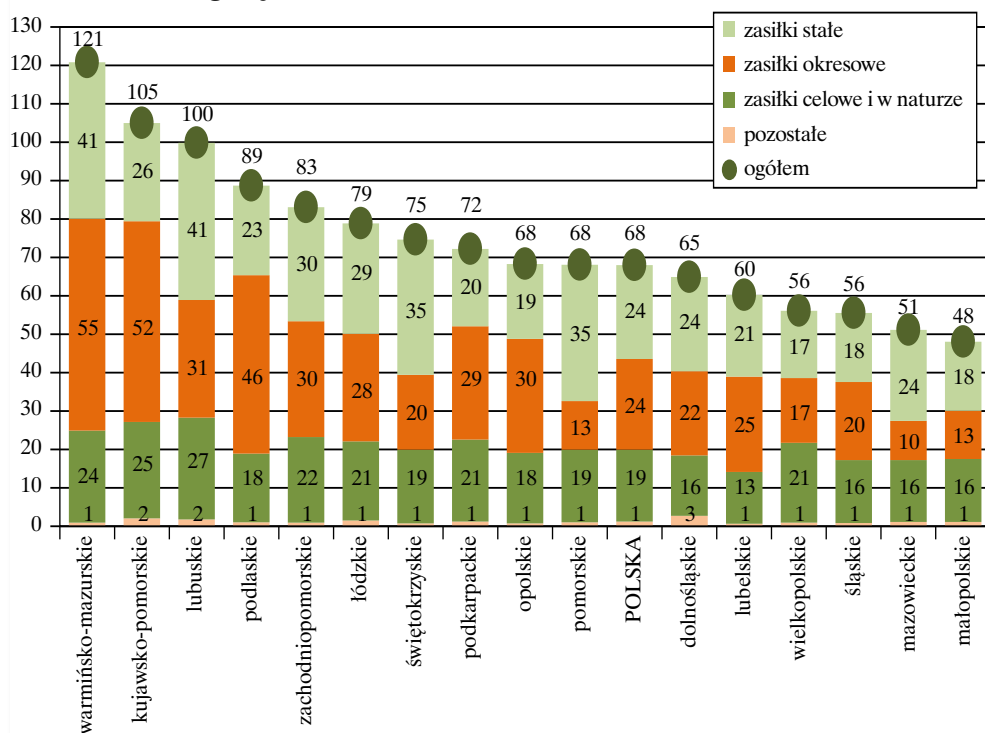
Zamieszczone w tabeli 25 dane są mało czytelne. Należałoby je pokazać według wydatków przypadających na jednego mieszkańca województwa i na jednego klienta pomocy społecznej. Przeciętnie na jednego mieszkańca Polski przypada ok. 700 zł wydatków samorządowych.

Skumulowane wydatki państwa i samorządów na pomoc społeczną wynosiły więc w 2013 r. – 37,8 mld zł, w 2014 r. – 38,8 mld zł, a w 2015 r. – 39,5 mld zł. Wysokość wydatków na pomoc społeczną zbliża się do dotacji budżetowej dla FUS.

Można przy okazji zauważyć, że wydatki na pomoc społeczną są wyższe niż na obronę narodową czy naukę i szkolnictwo wyższe.

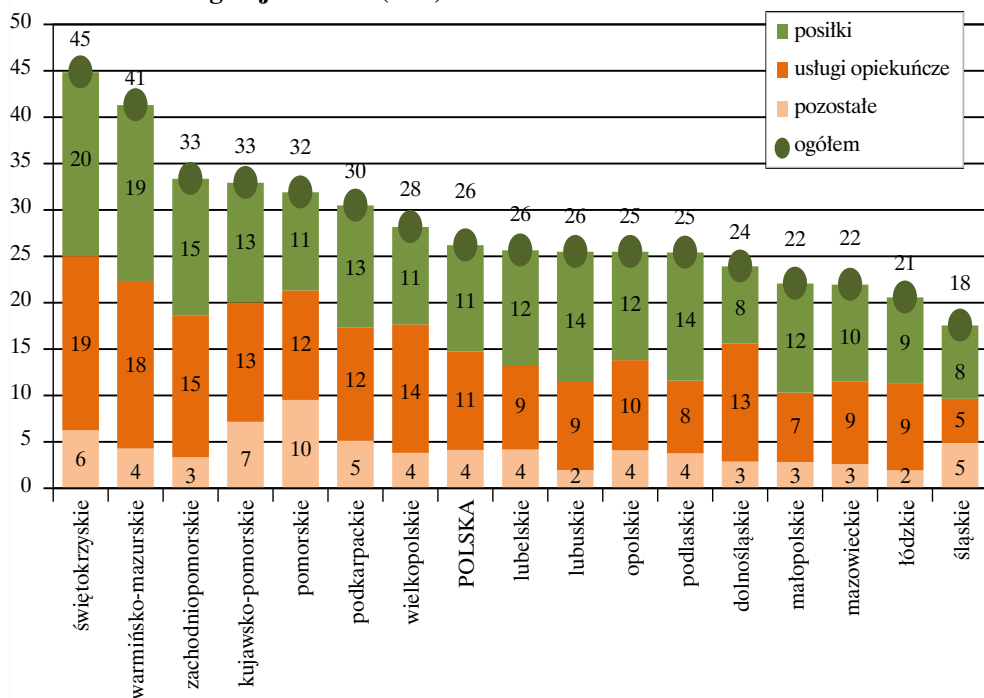
O ile wydatki na pomoc społeczną bezpośrednio finansowane przez państwo stanowią około 4,5% budżetu państwa, to w gminach i powiatach wydatki te oscylują w granicach już ok. 15% ich budżetów. Istnieje oczywiste zróżnicowanie wydatków socjalnych w poszczególnych regionach, co jest uwarunkowane czynnikami demograficznymi czy społeczno-zawodowymi. Pokazują to wykresy 5 i 6.

**Wykres 5. Wydatki na świadczenia pieniężne na jednego mieszkańca według województw (w zł)**



Źródło: GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 80

**Wykres 6. Wydatki na świadczenia niepieniężne na jednego mieszkańca według województw (w zł)**



Źródło: GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 81

W 2016 r. uruchomiono program **Rodzina 500+**, którego celem jest ekonomiczne wzmocnienie rodzin posiadających co najmniej dwoje dzieci. Założeniem ustawodawcy było uruchomienie inwestycji rodzinnych na rzecz posiadanych dzieci. Program ten przyczynia się do walki z ubóstwem i do łagodzenia jego skutków.

Przyznanie 500 zł miesięcznie na każde dziecko, od drugiego począwszy, ma na celu również ożywienie demograficzne w niedalekiej przyszłości, a także wzmocnienie popytu krajowego. Program ten w 2016 r. obciąża wydatki budżetowe sumą ok. 17,5 mld zł, a w 2017 r. sumą 22–23 mld zł, i nieco równoważy dotacje budżetowe o charakterze pokoleniowym.

Finansowanie w ramach tego programu można podzielić na **dwie różne grupy beneficjentów**: gospodarstwa domowe będące klientami pomocy społecznej oraz gospodarstwa domowe wcześniej niekorzystające z pomocy społecznej. W każdym z tych dwóch typów gospodarstw istnieją różne domowe strategie wydatkowania nowo pozyskanych środków.

Można zauważyć jednak interesującą tendencję, jaką są w rodzinach niekorzystających z pomocy społecznej domowe inwestycje w edukację dzieci z nowo

pozyskanych pieniędzy<sup>57</sup>. Prezentowane dotychczas wyniki badań wydatków w ramach realizowanego programu **nie rozróżniają** tych dwóch grup beneficjentów. W rezultacie występują problemy z interpretacją wyników. Inaczej bowiem wyglądają wydatki w gospodarstwach korzystających z pomocy społecznej, a inaczej w gospodarstwach, które nie muszą z niej korzystać. W tych pierwszych widoczne są zwiększone wydatki na żywność, w tych drugich – na edukację i wypoczynek. Bardzo dobrym polem obserwacji uczestniczącej takich zachowań gospodarstw są plaże Bałtyku w czasie wakacji – ze względu na liczbę dzieci.

## 6.1. Komentarz autorski

Program Rodzina 500+ od samego początku wzbudzał szereg kontrowersji, zwłaszcza politycznych, gdyż został obiecany i wdrożony przez partię, która głównie dzięki „sile pieniądza”, przemawiającej konkretem do wyborców, wygrała wybory.

Program ten można i należy widzieć w kilku aspektach: politycznym, naukowym, prawnym, ekonomicznym i samorządowym. W każdym z tych aspektów oddzielnie ujawniają się różnice zdań wynikające z różnych priorytetów. Jednak w pewnym momencie wszystkie aspekty zbiegają się w jedną decyzję tworzącą współczynnik humanistyczny w polityce społecznej. Współczynnik ten wyraża zainteresowanie rodziną oraz wskazuje na stopień opiekuńczości państwa.

Ze strony środowiska naukowego polityków społecznych istniało zawsze przekonanie o potrzebie wprowadzenia aktywnej polityki rodzinnej, zwłaszcza w kontekście narastającej luki demograficznej sygnalizowanej już na przełomie lat 70. i 80. XX w. przez prymasa S. Wyszyńskiego. Aktywna polityka rodzinna wymaga przede wszystkim woli politycznej. W walce wyborczej o władzę PIS pozytywnie wykorzystał propozycję wsparcia polityki rodzinnej gotówką, co w licznych sondażach odbierane jest od początku jako korzystna zmiana.

Polityczny sukces nie oznacza jeszcze skutecznej realizacji. Wdrażanie programu Rodzina 500+ ze względu na **innowacyjność** inicjatywy politycznej jest trudne. W trakcie realizacji programu ujawniają się nowe problemy socjalne.

Program budzi niezadowolenie i poczucie niesprawiedliwości wśród gospodarstw domowych posiadających jedno dziecko, co w środowiskach lokalnych jest odbierane jako rodzaj dyskryminacji.

Pierwsze dziecko jest droższe w utrzymaniu, a nie znajduje wsparcia finansowego w postaci dodatku wychowawczego ze strony podatnika. Jak wspomniałem

---

<sup>57</sup> M. Szyszka i inni, *Raport z badań – program Rodzina 500+ w pierwszych miesiącach funkcjonowania w opiniach przedstawicieli rodzin objętych świadczeniami oraz pracowników samorządowych [w:] Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016.

wyżej, program trafia bowiem do dwóch kategorii rodzin z dwójką dzieci lub więcej: korzystających z pomocy społecznej oraz niebędących klientami tej instytucji.

Ta druga kategoria to gospodarstwa domowe posiadające dochody z pracy powyżej standardów określonych dla pomocy społecznej. W tej kategorii gospodarstw na ogół nieobecne są patologie, a wydatki mają zdecydowanie inną strukturę niż w gospodarstwach objętych pomocą społeczną. O ile gospodarstwa domowe korzystające z pomocy społecznej są na ogół roszczeniowe i o niskim poziomie aspiracji życiowych, to druga kategoria rodzin przeważnie ma przemyślane wydatki zarówno doraźne, jak i przyszłościowe. Ciężar krytyki kieruje się na niewielki procent gospodarstw objętych pomocą społeczną, co jest łatwe, gdyż właśnie tam ujawniają się patologie socjalne, które wywołują protesty.

Koncepcja dofinansowania rodzin bezpośrednio gotówką narodziła się już w 2011 r. w ramach partii P. Kowala – „Polska Jest Najważniejsza”<sup>58</sup>. W pierwotnej wersji suma dofinansowania jednego dziecka wynosić miała 400 zł (ok. 100 euro) i już od początku spotkała się z krytyką ze strony ekonomistów i polityków ze względu na koszty. Zapomniano przy tym, że środki finansowe wydane na dzieci i młodzież to inwestycja w przyszłego podatnika. Jest to rodzaj kredytu, który spłacony będzie w przyszłości w postaci podatków.

Koszty programu Rodzina 500+ zasadniczo różnią się od gigantycznego dofinansowania z budżetu transferowanego do FUS czy FER w KRUS, co łącznie stanowi 62 mld zł (2016 r.), gdyż tego typu dotacja (ukryty dochód gwarantowany?) jest wprawdzie interpretowany wieloaspektowo, ale na pewno poprawia sytuację życiową grupy biernej zawodowo.

Wobec takich wydatków roczny koszt ok. 22–24 mld zł na zasiłki wychowawcze to niepełna połowa. Warto zauważyć, że rządowi PiS udało się takie środki wygospodarować w ciągu jednego roku. Dla porównania – koszt elektrowni atomowej to zaledwie dwa lata wydatków na program Rodzina 500+.

Różnica w wydatkach na rzecz dzieci dotyczy społecznego celu. W przypadku seniorów oraz pomocy społecznej dotacja budżetowa nie jest inwestycją w przyszłość. Jest oczywistą i doraźną interwencją państwa o czasowo ograniczonym efekcie, której głównym celem pozostaje ochrona godności osoby ludzkiej. Natomiast zasiłki wychowawcze to wydatki na rzecz przyszłego podatnika. Zestawienie tych sum wskazuje, że brakuje nam publicznej dyskusji o solidarności generacyjnej, a także o priorytetach polityki społecznej.

---

<sup>58</sup> To on wymyślił 500+. „PiS mogło uniknąć wielu błędów. Teraz dochodzi do wielkich konfliktów”, „Business Insider”, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/500-plus-kto-wymyslil-program-prof-julian-auleytner-krytykuje-rzad/kevgt1b> (4.05.2017).

Konsekwencją wprowadzenia programu Rodzina 500+ jest niedoceniane zaburzenie **relacji pomiędzy dochodami z pracy a dochodami ze świadczeń socjalnych**. Zwracają na to uwagę pracownicy socjalni, którzy z bliska widzą ten problem. Pięciosobowa rodzina z niepracującymi rodzicami i trójką dzieci otrzymuje 1000 zł dodatku wychowawczego i szereg innych, wymienionych wcześniej świadczeń, np. dodatek mieszkaniowy, posiłki dla dzieci. Te pieniądze uzyskane bez pracy kontrastują z dochodem innej rodziny, która podobne dochody otrzymuje z pracy wymagającej nieobecności w domu. Kalkulacja: pracować czy korzystać dzięki posiadanym dzieciom wyłącznie z państwowych wypłat socjalnych i wychowawczych (przy okazji kombinując), jest wyraźnie widoczna w wielu gminach. Jej skutkiem jest wycofywanie się, zwłaszcza niektórych kobiet, z pracy zawodowej. Jest oczywiste, że zmiana istniejących dochodów nieoparta na pracy, lecz na sytuacji socjalnej (dzietności), budzi lokalne kontrowersje i konflikty. Ponadto ubocznie umacnia ona tendencje roszczeniowe względem państwa osób korzystających z pomocy społecznej. Problem ten wymaga jednak badań terenowych.

W środowisku pracy socjalnej czasem zauważa się, że nie powinno się łączyć programu 500+ z pomocą społeczną. Celem programu było podniesienie poziomu wychowawczego rodzin, a nie zaspokojenie jego potrzeb socjalnych, choć i te były ważne. Ubóstwo jest bowiem asekurowane przez pomoc społeczną; rodzina wychowująca dzieci może mieć odrębne wsparcie finansowe dla jej zadań edukacyjnych, co zbliża ją bardziej do współpracy ze szkołą czy z ośrodkiem pomocy społecznej. Konkluzją może być stwierdzenie, że pieniądze z programu 500+ powinny głównie zasilać rodziny pracujące i posiadające dzieci. Rodziny ubogich, w których z ważnych powodów rodzic(e) nie pracuje(a), powinny mieć motywację do znalezienia pracy, która będzie uprawniać do zasiłków wychowawczych.

Pracownicy socjalni zwracają uwagę na wzorce wychowawcze i styl życia w środowiskach lokalnych; jedni tam pracują, a inni bez pracy uzyskują prawie to samo. Dochody socjalne nie dają prawa do emerytury, więc niepracujący, a korzystający z pomocy społecznej, z chwilą wejścia w wiek emerytalny pozostaną nadal klientami pomocy społecznej. Wniosek z tego, że trzeba przemyśleć nie tylko relację między dochodami z pracy i ze świadczeń socjalnych, ale również przeprowadzić **reformę pomocy społecznej**. Jej uzasadnieniem jest widoczna zmiana na lepsze sytuacji finansowej wielu rodzin doświadczających ubóstwa, a wcześniej korzystających z pomocy społecznej. Niektóre z nich rezygnują np. z zasiłków rodzinnych.

Argument o potrzebie reformy pomocy społecznej wynika jeszcze z jednego powodu. Otóż niektórzy pracownicy socjalni (woj. małopolskie) awizują, że oczekuje się od nich przygotowania pakietu świadczeń socjalnych, który mógłby być oferowany dotychczasowym i nowym klientom pomocy społecznej. Taka praktyka



uderza w racjonalność działań; stwarza pole do nadużyć i wydawania na siłę pieniędzy podatnika.

Problemem jest brak edukacyjnego przygotowania kadr pracowników socjalnych, którzy, sami uczestnicząc w programie (np. jako asystenci rodziny), pozostają często w sytuacji ekonomicznie trudniejszej aniżeli roszczeniowi klienci pomocy społecznej, choć mają im pomagać. Miejscowe konflikty na tle (nie)sprawiedliwości społecznej nie ujawniają się centralnie, ale lokalnie sygnalizowane są jako problem socjalny. W efekcie wypalenia zawodowego oraz bardzo niskich wynagrodzeń dramatycznie ubywa osób chcących wykonywać pracę socjalną. Temat ten jest słabo monitorowany, choć zgłaszany przez pracowników socjalnych.

Pracownicy socjalni w środowiskach lokalnych odbierani są wyłącznie jako aparat wykonawczy, który realizuje rosnące zadania sprawozdawcze i finansowe przy bardzo ograniczonych możliwościach wpływania na sytuacje w gospodarstwach domowych. Praca terenowa powinna dominować, a w praktyce wykonywana jest przez nieliczną grupę asystentów rodzinnych. Dostrzegają i awizują oni inny problem – marnotrawstwo pieniędzy podatnika z realizowanego programu w środowisku wiejskim. Środowisko to ma nieco inne wyznaczniki pozycji społecznej niż środowisko miejskie. W środowisku wiejskim liczy się bogactwo (dobra materialne) oraz udane imprezy. Dzieci z uruchomionego programu otrzymują więc dobra luksusowe (np. quady, kamery), co kontrastuje z poczuciem sprawiedliwości społecznej związanej np. z sytuacją niektórych seniorów. Nie jest to więc nadużywanie alkoholu, lecz realizacja mniej widocznych fantazji rodziców za pieniądze podatnika. Temat ten ujawnia się w tzw. obywatelskich „donosach” kierowanych do instytucji kontrolujących wydatki socjalne.

Poniżej prezentowana mapa (schemat 3) potencjalnych, lokalnych kontaktów pracowników socjalnych pokazuje złożoność problematyki socjalnej i wskazuje na konieczność wdrażania szerokiej wiedzy wśród osób zatrudnionych w pomocy społecznej.

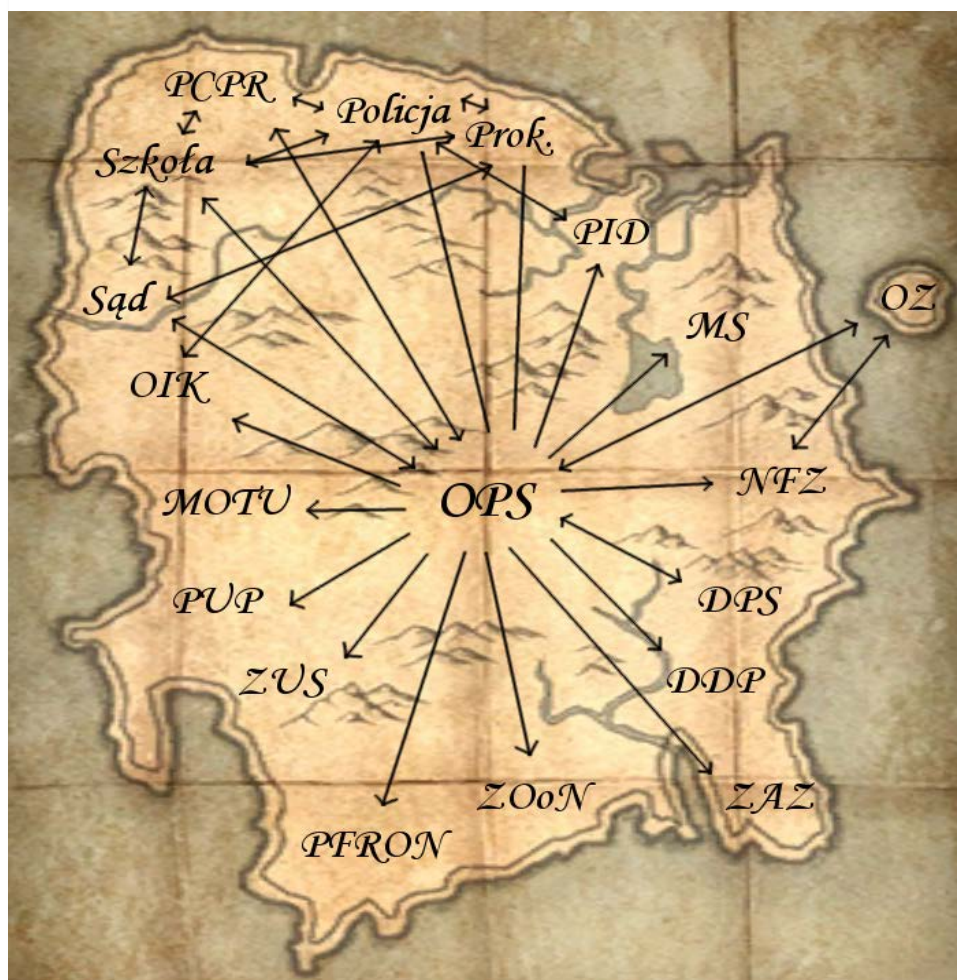
Sygnalizowany problem pozornie nie ma związku z tytułowym tematem. Trzeba więc zauważyć, że aplikowana wiedza prawna, pedagogiczna i ekonomiczna połączona z umiejętnością diagnozowania<sup>59</sup> oraz zawodową intuicją ma bezpośredni związek ze sposobem wydawania publicznych pieniędzy oraz z jakością życia. Im wyższy poziom wykształcenia pracowników socjalnych, tym większe prawdopodobieństwo integracji środowisk lokalnych.

Zawód pracownika socjalnego jest profesją przyszłości; wiąże się to z rozwiązywaniem rosnących potrzeb seniorów, których populacja wzrasta, oraz zróżnicowanych

---

<sup>59</sup> B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Warszawa 2014.

**Schemat 3. Sieć powiązań ośrodka pomocy społecznej z instytucjami lokalnymi w sprawach socjalnych**



Legenda:

OIK – Ośrodek Interwencji Kryzysowej  
 MOTU – Miejski Ośrodek Terapi Uzależnień  
 ZOoN – Zespół ds. Orzekania o Niezdolności  
 Prok. – Prokuratura

PID – Policyjna Izba Dziecka  
 OZ – Ośrodki Zdrowia (szpitale, ZOL-e itp.)  
 MS – Mieszkania socjalne

Źródło: Praca seminaryjna studentów pracy socjalnej w WSP im. J. Korczaka w Warszawie. Wydział w Katowicach, 2017 r.

problemów gospodarstw domowych w środowiskach lokalnych, wynikających z dziecięcości, stanu zdrowia, sytuacji na rynku pracy, skali przestępczości itp. Jeżeli zasiłki wychowawcze mają spełnić funkcję stymulacyjną wobec przyszłych podatników, to temat wymaga edukacji na rzecz przedsiębiorczości już od przedszkola. Nie

wystarczy wydać pieniądze, trzeba sprawdzić skuteczność programu. Ustawodawca założył bowiem, że wskutek tego programu wzrośnie dzietność w rodzinach; urodzi się więcej dzieci. Temat wydaje się bardziej skomplikowany, w tym zakresie nie ma badań symulacyjnych, choć warto byłoby sprawdzić zależność między sumą inwestycji w rodzinę a jej dzietnością.

Dochodzą także informacje o zmniejszeniu się ubóstwa wśród dzieci i młodzieży dzięki uruchomieniu programu. Dotychczas badania tego problemu znajdują się w fazie początkowej, a informacje ministra oparte na doniesieniach z OPS-ów mogą być traktowane jako ważne hipotezy do weryfikacji. Do takich hipotez należy zaliczyć przypuszczenie o spadającej liczbie i sumie świadczeń wypłacanych z pomocy społecznej. Jeśli jest to prawdą, to pojawia się pytanie o potrzebę weryfikacji wysokości świadczeń socjalnych.

## **6.2. Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych**

Warto w części pomocy społecznej jeszcze wyeksponować program realizowany na podstawie uchwały nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020. Składa się on z czterech priorytetów:

- **Priorytet I. Edukacja osób starszych** – obejmuje działania mające na celu rozwój oferty edukacyjnej skierowanej do seniorów, wykorzystanie potencjału wzajemnego uczenia się, rozwój innowacyjnych form edukacji, w tym nieformalnej i pozaformalnej, promowanie tzw. wolontariatu kompetencji.
- **Priorytet II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową** – zakłada rozwój różnych form aktywności osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej (biblioteki publiczne, domy kultury) oraz włączenie do wspólnych działań młodszego pokolenia, co pozwoli na budowanie wzajemnego zrozumienia oraz rozwój umiejętności społecznych.
- **Priorytet III. Partycypacja społeczna osób starszych** – działania na rzecz zwiększenia udziału osób starszych w życiu publicznym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym i politycznym, co przyczyni się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Bardzo istotną rolę odgrywają w tym zakresie organizacje reprezentujące interesy i potrzeby osób starszych, które sprzyjają ich zaangażowaniu w życie lokalnych społeczności, jak np. rady seniorów działające przy samorządach.
- **Priorytet IV. Usługi społeczne dla osób starszych** – działania służące rozwojowi różnych form wsparcia poprzez zwiększenie dostępności i podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych. Kluczowe znaczenie ma tutaj tworzenie lokalnych sieci wsparcia opartych na działaniach wolontariatusy w celu tworzenia środowiska samopomocy.

Program ten kosztował w 2016 r. 38,3 mln zł.

Realizowane są również inne, mniejsze finansowo programy, jak np. Senior – Wigor (10,5 mln zł w 2016 r.). Program ten wspiera dzienne domy pobytu.

## **7. FUNDUSZ POMOCY POSZKODOWANYM ORAZ POMOCY POSTPENITENCJARNEJ<sup>60</sup>**

---

Od 1 grudnia 2012 r. uruchomiono go jako fundusz celowy (część 37 budżetu państwa), którego dysponentem pozostaje minister sprawiedliwości. Funkcjonowanie Funduszu oraz tryb udzielania pomocy w jego ramach reguluje zaktualizowane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>61</sup>.

Przychodami Funduszu są środki pochodzące z:

- orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych,
- potrąceń w wysokości 10% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych w formie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej,
- wykonania kar dyscyplinarnych, takich jak obniżenie przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę, nie więcej niż o 25%, na okres do 3 miesięcy,
- spadków, zapisów i darowizn,
- dotacji, zbiórek i innych źródeł.

Środki Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej są przeznaczane przede wszystkim na:

- pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin, w szczególności pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niebędące podmiotami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje,
- pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną,
- pomoc postpenitencjarną osobom, o których mowa powyżej, udzielaną przez podmioty takie jak stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, których celem działania jest realizacja zadań związanych z readaptacją społeczną

---

<sup>60</sup> Ten nowy Fundusz traktuję jako fundusz zabezpieczenia społecznego niezwiązany z pracą.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1544).

skazanych, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania,

- działalność podejmowaną lub powierzoną przez dysponenta Funduszu, która ma na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej, przede wszystkim na propagowanie i wspieranie inicjatyw i projektów służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz skutecznej resocjalizacji skazanych,
- podejmowanie, organizowanie i zlecenie badań naukowych dotyczących sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także osób skazanych.

Ministerstwo Sprawiedliwości udziela dofinansowania w formie dotacji celowych podmiotom spoza sektora finansów publicznych, świadczącym pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin. Dofinansowanie udzielane jest w trybie organizowanych co roku otwartych konkursów, a zakres wsparcia jest mocno rozbudowany i zróżnicowany, zgodnie z zasadą implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW<sup>62</sup>.

Stan funduszu na koniec 2016 r.<sup>63</sup> wyniósł 385,7 mln zł i wykazał się znaczącą dynamiką w porównaniu z poprzednimi latami, np. stan funduszu z 2014 r. – 43 mln zł i z 2013 r. – 25,8 mln zł.

W 2016 r. „przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej wyniosły 328 867 tys. zł, a koszty realizacji zadań wyniosły 39 519 tys. zł”.<sup>64</sup> Istnieje więc duża asymetria przychodów i wydatków, która wyraża się kilkusetmilionową nadwyżką wpływów.

Koszty w 2015 r. poniesiono na dwa działania:

- Pomoc postpenitencjarna (w ramach podzadania resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez prace i pomoc postpenitencjarną), na które wydatkowano 15 304,1 tys. zł (82,7% planu). Przyjęty miernik – liczba osób objętych świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej został zaplanowany dla 90 tys. osób, a zrealizowany dla 104 034 osób.

---

<sup>62</sup> *Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, <http://www.dops.wroc.pl/FPPOPP.php> (29.12.2016).

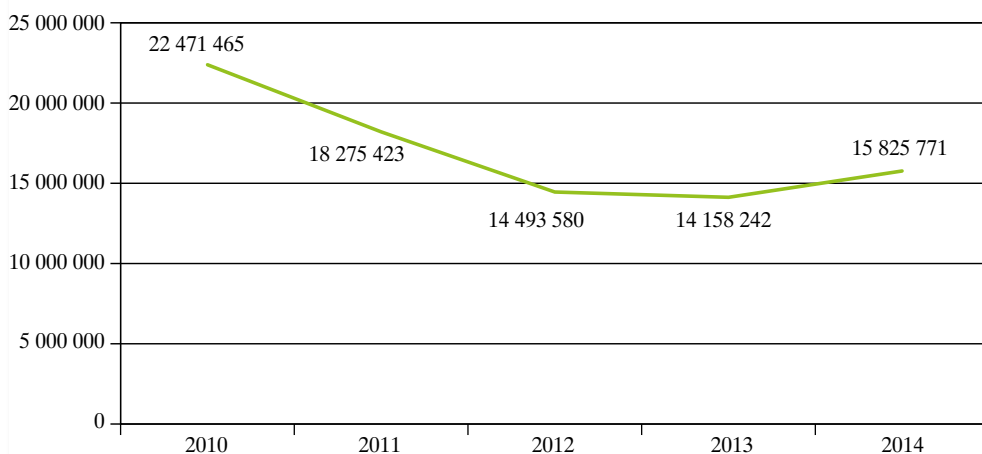
<sup>63</sup> Dane za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy*, Warszawa 2017, s. 29, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14147.pdf> (9.03.2017).

<sup>64</sup> *Ibidem* (1.09.2017).

- Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemoc w rodzinie (w ramach podzadania budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości), na które wydatkowano 25 496,5 tys. zł (112,1% planu). Przyjęty miernik – liczba osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc został zaplanowany dla 20 tys. osób, a zrealizowany dla 24 134 osób.

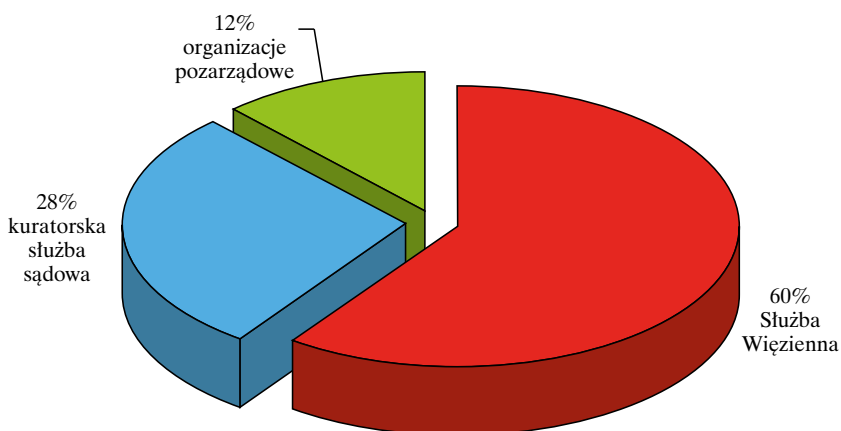
Łącznie wsparciem ze środków funduszu w 2015 r. objęto 128 168 osób, tj. o 5961 osób (4,4%) mniej niż w 2014 r.

**Wykres 7. Wpływy do Funduszu Pomocy Penitencjarnej w poszczególnych latach**



Źródło: Dane ze sprawozdań Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości

**Wykres 8. Fundusz pomocy postpenitencjarnej – podział środków**



Źródło: Dane Ministerstwa Sprawiedliwości z czerwca 2016 r.

## 8. FUNDUSZ ALIMENTACYJNY (FA)<sup>65</sup> – LIKwidACJA I REAKTYWACJA

Fundusz ten działał od 1974 r. według starych regulacji prawnych i do końca kwietnia 2004 r. administrowany był przez ZUS. Politycznie rozwiązywał problem (głównie) kobiet, które nie mogły wyegzekwować alimentów od swoich partnerów. Powołany za czasów E. Gierka, został rozwiązany przez sukcesorów politycznych.

Środki tego funduszu były zarządzane przez miejskie ośrodki pomocy społecznej. Od 1 maja 2005 r. FA przeszedł w stan likwidacji ku publicznie wyrażanej rozpaczy kobiet mających problemy z egzekwowaniem alimentów. Ponownie drogą ustawową<sup>66</sup> reaktywowano go 1 października 2008 r. jako dotację celową przyznaną gminom na ich zadania zlecone. Jest ona statystycznie ujmowana jako fragment finansowania pomocy społecznej.

Intencją ustawodawcy w 1974 r. było stworzenie asekuracji finansowej dla dzieci i innych osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Od 1 stycznia 2002 r. świadczenia tego funduszu formalnie stały się **zadaniami własnymi powiatów**. Na tym szczeblu powstał powiatowy fundusz alimentacyjny.

Dochodami (powiatowego) Funduszu Alimentacyjnego były:

- należności ściągnięte od osób zobowiązanych do alimentacji,
- środki z budżetu państwa,
- wpłaty dobrowolne i inne wpływy.

**Tabela 26. Fundusz Alimentacyjny – przychody i wydatki**

Rok	Przychody (w mln zł)	Wydatki (w mln zł)
2002	2 790,7 (w tym dotacja z budżetu: 1 316,4)	1 492,8
2003	3 123,6 (1 468,9)	1 640,1
2004	1 077,3 (502)	573,5
2005–2007	zlikwidowany/ zastąpiony zaliczką alimentacyjną	zlikwidowany/ zastąpiony zaliczką alimentacyjną

Źródło: [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

<sup>65</sup> Podstawa prawna: ustawa o funduszu alimentacyjnym z 18 lipca 1974 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 45, poz. 200). Ustawowe zmiany w funduszu w 1999 r. miały charakter techniczny.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 489).

**Tabela 27. Podstawowe różnice między zaliczką alimentacyjną a świadczeniem z Funduszu Alimentacyjnego**

	<b>Zaliczka alimentacyjna</b>	<b>Świadczenie z nowego Funduszu Alimentacyjnego</b>
<b>Kryterium dochodowe</b>	583 zł	725 zł
<b>Wysokość świadczenia</b>	nie wyższa od zasądzonych alimentów, ale nie więcej niż: 1) w przypadku kryterium dochodowego 583 zł: – 170 zł dla jednej lub dwóch osób uprawnionych w rodzinie lub 250 zł dla osoby niepełnosprawnej, w przypadku trzech osób uprawnionych w rodzinie po 120 zł, a gdy osoba legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności po 170 zł, 2) w przypadku gdy dochód nie przekracza 50% kryterium dochodowego – 583 zł, czyli 291,50 zł: – 300 zł dla jednej osoby lub dwóch osób uprawnionych w rodzinie lub 380 zł dla osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności, w przypadku trzech osób uprawnionych w rodzinie – 250 zł, a gdy osoba legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności – 300 zł	nie wyższa od zasądzonych alimentów, ale nie więcej niż 500 zł
<b>Pieniądze wypłacane przez</b>	urząd gminy (miasta) lub ośrodek pomocy społecznej	urząd gminy (miasta) lub ośrodek pomocy społecznej
<b>Komu przysługuje</b>	osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18 lat lub – gdy się uczy – 24 lat	osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18 lat lub – gdy się uczy – 25 lat albo bezterminowo w razie posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności
<b>By uzyskać pomoc, rodzic</b>	musi samotnie wychowywać dziecko	nie musi żyć samotnie, może zawrzeć nowy związek małżeński
<b>Bezskuteczna egzekucja</b>	po trzech miesiącach	po dwóch miesiącach
<b>Egzekucja</b>	komornicza	komornicza i administracyjna (prowadzona przez urzędy skarbowe)

Źródło: opracowanie własne



Świadczenia z funduszu przysługiwały w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie mogły być wyższe niż 30% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników gospodarki społecznej w poprzednim kwartale.

Postępowanie w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>67</sup> prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miejscowo właściwy dla osoby uprawnionej do świadczenia alimentacyjnego.

Podstawą działania jest plan uchwalony przez radę powiatu. Zadania związane ze świadczeniami z tego funduszu są realizowane przez miejskie ośrodki pomocy społecznej.

W latach 2002–2014 wypłacano z FA co roku ok. 1,4 mld zł. W 2015 r. na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wydano z budżetu państwa 1 483,3 mln zł. Przeciętnie wypłacano 322,7 tys. świadczeń miesięcznie<sup>68</sup>.

Zobowiązań wynikających z niepłacenia na dzieci wciąż przybywa. Pod koniec czerwca 2016 r. w bazie danych Krajowego Rejestru Długów (KRD) zanotowano blisko 305 tys. rodziców, którzy byli winni budżetowi państwa ponad 10 mld zł<sup>69</sup>. Średnio do oddania dzieciom mają prawie 33 tys. zł. Aż 95% rodziców to ojcowie. Najczęściej dłużnicy są w wieku od 36 do 45 lat – ponad 37%, zaś 29% to osoby pomiędzy 46 a 55 rokiem życia.

Według tego źródła co piąty rodzic, który nie chce utrzymywać swoich dzieci, nie przekroczył 35 lat. Z danych przekazywanych do KRD wynika, że najwięcej dłużników zamieszkuje woj. śląskie (niemal 37 tys.), mazowieckie (ponad 36 tys.) oraz dolnośląskie (31 tys.). Największe zadłużenie z tego tytułu odnotowano na Mazowszu – 1,26 mld zł. Najrzetelniej w spłacaniu alimentów wypadają mieszkańcy woj. opolskiego, podlaskiego i podkarpackiego.

## **9. PAŃSTWOWY FUNDUSZ KOMBATANTÓW (PFK – FORMALNIE POZBAWIONY PRZYMIOTU FUNDUSZU CELOWEGO)**

Fundusz ten stworzono w 1982 r. na podstawie ustawy o szczególnych uprawnieniach kombatantów (Dz.U. nr 16, poz. 122) w nawiązaniu do art. 19 Konstytucji RP.

W 1991 r. dokonano nowelizacji ustawy<sup>70</sup> o kombatantach, zachowując Fundusz (art. 23). Od 2002 r. po włączeniu Urzędu Kombatantów i Osób Represjonowanych

<sup>67</sup> Regulacja prawna: ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

<sup>68</sup> *Zabezpieczenie społeczne...*, *op. cit.*, s. 116. Ponadto szczegółowe informacje realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zawierają Informacje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z lat 2014 i 2015. Dodatkowo: GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną*, Warszawa 2015, tab. 77, s. 190.

<sup>69</sup> Źródło: *Dług alimentacyjny Polaków stale rośnie*, TVN24 Bis, <http://tvn24bis.pl/pieniadze,79/dlug-alimentacyjny-polakow-stale-rosnie,660032.html> (11.07.2016).

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1255).

do Ministerstwa Polityki Społecznej fundusz pozostawał pod kontrolą ministra. Fundusz nie posiadał osobowości prawnej i był tworzony prawie wyłącznie z dotacji budżetowej (ponad 99%) oraz szcztkowych darowizn. Z tego powodu, iż fundusz poza dotacją budżetową nie miał innych źródeł zasilania, został on w 2007 r. formalnie pozbawiony przymiotu funduszu celowego (art. 23 ustawy został wykreślony) i stał się jedynie nazwą rozdziału w ustawie budżetowej. Rachunek bankowy PFK został zamknięty 22 czerwca 2007 r., a pozostała, niewykorzystana suma ok. 160 tys. zł została przekazana do budżetu<sup>71</sup>.

Obecny plan finansowy państwowego funduszu kombatantów jest więc częścią ustawy budżetowej (część 54)<sup>72</sup>. Fundusz ten jest każdorazowo wymieniany w sprawozdaniu z realizacji ustawy budżetowej np. za 2015 r. „Państwowy fundusz kombatantów, wydatki zaplanowano na 14 385 tys. zł. Ich wykonanie wyniosło 99%” (poseł W. Andzel, PIS)<sup>73</sup>. Na 2017 r. zrealizowano łączne wydatki o charakterze zadaniowym w wysokości 40,5 mln zł (w tym na świadczenia doraźne w postaci pomocy finansowej dla kombatantów i 1,2 mln zł dla inwalidów wojennych). Ponadto finansowane są wydatki związane z upamiętnieniem wydarzeń i miejsc pamięci. Kluczowe finansowo świadczenia dla tej kategorii osób i ich rodzin są pokrywane z ZUS.

Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych publikował<sup>74</sup> zestawienie kategorii, uprawnień oraz liczby osób pobierających świadczenia z tytułu działalności kombatanckiej i różnych rodzajów represji.

Z zestawienia Urzędu (stan na 31 marca 2013 r.) wynika, że każdego roku ok. 3,55 mld zł trafia do ok. 550 tys. osób, które kwalifikują się m.in. jako kombatanci i ofiary represji wojennych, w tym także z okresu powojennego (dokładna liczba to 550 392). Raport przygotowano na podstawie danych z ZUS, KRUS i organów emerytalno-rentowych służb mundurowych.

W Polsce – jak wynika z zestawienia Urzędu – świadczenia w łącznej wysokości ok. 1,15 mld zł pobiera rocznie prawie 143 tys. weteranów i ofiar represji oraz ponad 193 tys. wdów i wdowców po kombatantach i ofiarach represji.

Urząd podaje, że kombatanci i ofiary represji otrzymują dodatki, których wysokość wynosi 397,89 zł miesięcznie (świadczenia te nie są opodatkowane

---

<sup>71</sup> Dane Urzędu Kombatantów i Osób Represjonowanych z grudnia 2016 r.

<sup>72</sup> Szczegóły wykonania planu wpływów i wydatków: NIK, Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14158.pdf> (1.09.2017).

<sup>73</sup> Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, zapis przebiegu posiedzenia z 21.06.2016, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=31B731BD3818EE30C1257FE3004769D0>, (31.12.2016).

<sup>74</sup> *Polscy kombatanci w liczbach*, Stefczyk Info, <http://www.stefczyk.info/wiadomosci/raporty-stefczyk-info/polscy-kombatanci-w-liczbach,8057770913> (31.12.2016).

i podlegają waloryzacji). Wdowy po kombatantach otrzymują świadczenia w wysokości 196 zł miesięcznie. W kwotę 1,15 mld zł przeznaczonych dla tych osób wliczone są też koszty wynikające z przysługujących im ulg na przejazdy, a także dodatkowe emerytury.

Okolo 2 mld zł rocznie jest przeznaczonych dla inwalidów wojennych, których liczba sięga prawie 46 tys. Świadczenie to średnio wynosi 2140 zł dla inwalidy wojennego i 2 tys. zł dla osoby represjonowanej. Przysługuje do niego 50% świadczenia emerytalnego z innego tytułu.

Ponad 115 tys. osób deportowanych do pracy przymusowej i osadzonych w obozach pracy przez niemiecką III Rzeszę oraz Związek Sowiecki pobiera rocznie ok. 238 mln zł.

W zestawieniu są uwzględnieni także kombatanci zamieszkali w państwach powstałych po rozpadzie ZSRR, żołnierze zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych, cywilne niewidome ofiary wojny i więźniowie reżimu komunistycznego.

Blisko 4 mln zł trafiły także do 80 krewnych śmiertelnych ofiar z wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989, takich jak w czerwcu 1956 r. w Poznaniu, w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu lub z okresu stanu wojennego.

Od 1996 r. wypłacano świadczenia na rzecz osób deportowanych do pracy przymusowej i osadzonych w obozach pracy (Niemcy i ZSRR). Ta grupa świadczeniobiorców liczyła ok. 185 tys. osób.

Po wykreśleniu z ustawy art. 23 o PFK finansowanie uprawnień socjalnych tej grupy społecznej przerzucono na gminy w ramach zadań zleconych przez administrację rządową. Rozdział 4 ujednoliconego tekstu ustawy wymienia sytuacje socjalne, w których kombatanci mogą korzystać z pomocy finansowej.

Pomoc pieniężna może być przyznana na częściowe pokrycie kosztów zakupu wózka inwalidzkiego, sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych, dostosowanie pomieszczeń mieszkalnych do rodzaju inwalidztwa oraz opłacanie pomocy pielęgnacyjnej. Pomoc pieniężną w pierwszej kolejności przyznaje się osobom jej wymagającym, które ukończyły 85 lat.

Kombatantom i osobom uprawnionym przysługują zniżki na przejazdy komunikacją miejską i kolejową oraz tzw. ryczałt energetyczny. Ryczałt ten, podobnie jak dodatek kombatancki, jest corocznie waloryzowany.

Liczba kombatantów stale się obniża. Według danych Urzędu<sup>75</sup> z połowy czerwca 2016 r., kombatantów, ofiar represji oraz innych wraz z członkami rodzin

---

<sup>75</sup> Dane przekazane autorowi drogą telefoniczną.

(wdowy, wdowcy) było 149 tys. (ubytek 11,5 tys. rok do roku). Do tej liczby dolicza się 82,2 tys. osób z ustawy o robotnikach przymusowych oraz ok. 1,7 tys. osób z opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych.

## **10. FUNDUSZ ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW HAZARDOWYCH<sup>76</sup>**

Jest to państwowy fundusz celowy utworzony 1 stycznia 2010 r., którego dysponentem pozostaje minister zdrowia, a zarządza nim Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Dotychczas brakuje statystyki osób, które rzeczywiście są uzależnione od hazardu, co uzasadniałoby wyodrębnienie tego funduszu.

W 2016 r. ogłoszono konkursy na realizację zadań w ramach następujących programów<sup>77</sup>:

Program I: Wspieranie badań naukowych dotyczących zjawiska uzależnienia od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych, a także problemów z tym związanych.

Program II: Prowadzenie działań ukierunkowanych na podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych w zakresie uzależnień od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych.

Program III: Prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej dotyczącej problematyki uzależnień od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych.

Program IV: Wspieranie działań służących rozwiązywaniu problemów wynikających z uzależnień od hazardu lub innych uzależnień behawioralnych.

Łączne dofinansowanie tych zadań wynosiło ok. 12 mln zł.

Wyjściowy przychód Funduszu stanowił odpis w wysokości 3% od wpływów z dopłat z gier objętych monopolem państwa. Od 1 kwietnia 2017 r. wysokość odpisu została zmniejszona do 1%. Stan środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym był – zdaniem NIK – zbyt wysoki w stosunku do potrzeb.

W 2016 r. zrealizowane przychody Funduszu wyniosły 30,8 mln zł, zaś koszty wyniosły 9,2 mln zł. Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 131,5 mln zł<sup>78</sup>. Należy przypuszczać, że narastające środki Funduszu zostaną w niedalekiej przyszłości wykorzystane na inne cele.

---

<sup>76</sup> Podstawa prawna: ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2009 r. nr 201, poz. 1540) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 24).

<sup>77</sup> Szerzej: Ministerstwo Zdrowia, *Hazard*, <http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/uzaleznienia/hazard/>.

<sup>78</sup> Dane za sprawozdaniem NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14152.pdf> (1.09.2017).

\*\*\*

Przeгляд wydatków na systemowe zabezpieczenie społeczne wskazuje, że stanowią one poważną sumę i są przeznaczane na asekurowanie zróżnicowanych ryzyk i celów. Poprzez te wydatki widać opiekuńczą rolę państwa współdzieloną z samorządem terytorialnym. Zaangażowanie to sięga poprzez pomoc społeczną głęboko w socjalne problemy środowisk lokalnych, co potwierdzają rodzaje zasiłków. Nie obserwujemy jednak dyskusji na poziomie regionalnym i narodowym o sposobach dzielenia pieniędzy na zabezpieczenie społeczne. Na przykład ponad 60 mld zł – roczna dotacja budżetowa do rent i emerytur przyznawanych z FUS i FER (KRUS) – nie wynika z akceptacji kryterium minimum socjalnego, lecz opiera się na złożonej argumentacji, w której widoczne są wątki historyczne, polityczne, ekonomiczne i socjalne. Z tej konkluzji nie wynika decyzja o likwidacji lub zamrożeniu tej dotacji, lecz przede wszystkim rozmowa o **granicach** dotowania potrzeb socjalnych oraz o użyteczności minimum socjalnego/egzystencji.



### *III. Finansowanie edukacji*

## 1. FINANSOWANIE OŚWIATY

W okresie transformacji ustrojowej diametralnie zmieniła się struktura organów prowadzących szkoły dla dzieci i młodzieży oraz szkoły policealne. Między 1991 a 2017 r. dokonały się także reformy szkolnictwa, które owocowały powstaniem gimnazjów oraz ich likwidacją od 2017 r., a także zmianą kwalifikacji nauczycielskich. Współcześnie praktycznie wszyscy nauczyciele mają wykształcenie wyższe, co ma znaczenie dla jakości procesów dydaktycznych.

W roku szkolnym 1990/91<sup>1</sup> dominowały jednostki administracji centralnej jako organy prowadzące dla 20 447 szkół podstawowych i 1007 liceów. Organizacje społeczne i wyznaniowe prowadziły w tym czasie tylko 86 szkół podstawowych i 93 licea. Dane te świadczą o ówczesnym monopolu państwa na oświatę.

W roku szkolnym 2015/16 przeważającymi liczbowo organami prowadzącymi były jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczyło to 11 696 szkół podstawowych, 6443 gimnazjów i 1730 liceów. W tym samym czasie jednostki administracji centralnej były organami prowadzącymi tylko 37 szkół podstawowych, 33 gimnazja i 2 licea ogólnokształcące.

W tym samym roku szkolnym widoczna była również aktywność organizacji społecznych, wyznaniowych i pozostałych, które prowadziły ok. 1800 szkół podstawowych, ok. 1000 gimnazjów i 509 liceów ogólnokształcących. Dane te świadczą o głębokiej decentralizacji oświaty i – co za tym idzie – o równie głębokiej reformie finansowania.

Zgodnie z art. 70 Konstytucji nauka jest obowiązkowa do 18 roku życia i bezpłatna w szkołach publicznych. Dalsze punkty tego artykułu mówią:

- „3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.
4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”.

Od 1999 r. wprowadzono **subwencję oświatową** dla samorządu lokalnego/regionalnego. Była ona jedną z kilku rodzajów subwencji wspierających aktywność samorządową. Od 2004 r. poprawiono w ramach reformy sposób finansowania,

---

<sup>1</sup> Dane liczbowe za lata 1990/1991 i 2015/2016 za: GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*, Warszawa 2016, dział I, tabl. I.11, s. 135–136, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5488/1/11/1/oswiata\\_i\\_wychowanie.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5488/1/11/1/oswiata_i_wychowanie.pdf) (3.11.2017). Dane dotyczące zmian w liczbie placówek szkolnych również w mojej książce: *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2012, Aneks.



przyznając subwencję oświatową gminom, powiatom i województwom. Ministerstwo – na podstawie liczby uczniów, nauczycieli według ich kwalifikacji oraz rodzajów szkół – oblicza kwotę, jaką jednostka samorządu terytorialnego otrzyma na dany rok. Kwota ta jest w postaci subwencji oświatowej, będącej częścią subwencji ogólnej, przekazywana władzom samorządowym, a te dzielą ją według potrzeb.

W 2017 r. przygotowano projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (projekt z 30 maja 2017 r. na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej). Pozwala on widzieć kierunek zmian. Sprowadzają się one do następujących rozwiązań:

- dotacja z budżetu państwa na realizację wychowania przedszkolnego naliczana będzie według organu prowadzącego i rejestrującego, a nie według położenia przedszkola,
- dotacja dla szkół będzie naliczana i przekazywana do wysokości maksymalnych kwot na ucznia danej klasy, zróżnicowanych w zależności od etapu edukacyjnego.

Oto główne zmiany w dotacjach celowych<sup>2</sup>:

- 1) dyrektor szkoły zdecyduje o podziale pieniędzy na podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe dla danej klasy, będzie mógł w uzasadnionych przypadkach np. zwiększyć koszty zakupu kompletu podręcznika na jednego ucznia, tj. przesuwać środki finansowe pomiędzy odpowiednimi klasami,
- 2) zrezygnowano z dokonywania aktualizacji wniosku i informacji w sierpniu, **aktualizacje** będzie można robić na bieżąco, na podstawie zmiany prognozowanej liczby uczniów oraz po zakończonym postępowaniu rekrutacyjnym do szkoły,
- 3) zaproponowano, aby koszty obsługi zadania wynosiły 1% przekazanej kwoty dotacji samorządom (a nie jak obecnie – niewykorzystanej),
- 4) wprowadzono przepis stanowiący, że dotacja celowa będzie rozliczana z łącznej kwoty dotacji celowej udzielonej na wyposażenie szkoły w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe w danym roku budżetowym.

Nastąpi odejście od pojęcia rodzaju szkoły przy wyliczaniu dotacji. Zamiast uzależnienia naliczania dotacji dla szkół od rodzaju szkoły zaproponowano odniesienie się do kwoty przewidzianej w subwencji oświatowej. Ulegnie więc zmianie sposób wyliczania wysokości dotacji dla szkół:

W przypadku szkół publicznych dotacja określana będzie na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w subwencji oświatowej i przemnażana dodatkowo przez wskaźnik zwiększający dla szkół danego typu. Przepisy te będą stosowane również w przypadku szkół specjalnych. Samorząd będzie miał obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej, oprócz podstawowej

---

<sup>2</sup> *Finansowanie zadań oświatowych – jest projekt ustawy*, Portal Oświatowy, oprac. M. Fidler, <https://www.portaloswiatowy.pl/projekty-aktow-prawnych-dla-oswiaty/finansowanie-zadan-oswiatowych-jest-projekt-ustawy-14159.html> (27.08.2017).

kwoty dotacji i statystycznej liczby uczniów, także poziom wydatków bieżących najbliższej gminy i powiatu oraz wskaźnika zwiększającego dla szkół danego typu.

W przypadku szkół niepublicznych dotacja, jak obecnie, określana będzie na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej w subwencji oświatowej na takiego ucznia.

**Tabela 28. Propozycje zmian w systemie finansowania szkół podstawowych według projektu z 2017 r.**

	<b>Obecny system</b>	<b>Nowa propozycja</b>
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania	80% szkół	100% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 1 etat nauczyciela na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	66% szkół	98% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 2 etaty nauczycieli na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	53% szkół	76% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 3 etaty nauczycieli na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	40% szkół	39% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 4 etaty nauczycieli na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	27% szkół	3% szkół

Źródło: M. Nowak, *Jakie będzie finansowanie oświaty po likwidacji gimnazjów? Subwencja z MEN na nowych zasadach*, Portal Samorządowy, s. 1, [http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/jakie-bedzie-finansowanie-oswiaty-po-likwidacji-gimnazjow-subwencja-z-men-na-nowych-zasadach,92551\\_0.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/jakie-bedzie-finansowanie-oswiaty-po-likwidacji-gimnazjow-subwencja-z-men-na-nowych-zasadach,92551_0.html) (27.08.2017).

W ramach reformy finansowej planowane są dodatki za trudne warunki pracy nauczycieli. Poniżej tabela przedstawiająca rozwiązania.

**Tabela 29. Propozycja dodatków według liczby etatów i kwot zgodnie z projektem z 2017 r.**

<b>Dodatek za trudne warunki pracy (wartości miesięczne)</b>		
<b>stopień awansu zawodowego nauczyciela</b>	<b>liczba etatów osób otrzymujących dodatek</b>	<b>średnia wysokość otrzymywanego dodatku</b>
nauczyciel stażysta	2 184	381 zł
nauczyciel kontraktowy	7 732	385 zł
nauczyciel mianowany	16 197	406 zł
nauczyciel dyplomowany	34 400	416 zł
razem	60 514	408 zł

Źródło: jak w tabeli 28.

**Tabela 30. Propozycje finansowania w szkołach podstawowych (SP), liceach (LO) i technikach (T)**

Wyszczególnienie	Obecny model	Przyszły model	
	na ucznia	na oddział	na ucznia
SP wieś i m ≤ 5 tys.	7,6 tys. zł	86,0 tys. zł	2,0 tys. zł
SP miasto > 5 tys.	5,3 tys. zł	68,7 tys. zł	2,0 tys. zł
LO	5,9 tys. zł	91,2 tys. zł	2,5 tys. zł
T	6,9 tys. zł	96,2 tys. zł	2,5 tys. zł

Źródło: M. Nowak, *Jakie będzie finansowanie oświaty po likwidacji gimnazjów? Subwencja z MEN na nowych zasadach*, Portal Samorządowy, s. 2, [http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/jakie-bedzie-finansowanie-oswiaty-po-likwidacji-gimnazjow-subwencja-z-men-na-nowych-zasadach,92551\\_1.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/jakie-bedzie-finansowanie-oswiaty-po-likwidacji-gimnazjow-subwencja-z-men-na-nowych-zasadach,92551_1.html) (28.08.2017).

Suma ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wydatków na cele subwencionowane w 2016 r. była o 26,9% większa od subwencji oświatowej<sup>3</sup>. To powoduje finansowy konflikt między JST a ministerstwem w związku z nowymi rozwiązaniami. Finansowy ciężar reformy obciąża samorząd lokalny i terytorialny.

Łączna kwota subwencji oświatowej na 2016 r. określona została w wysokości **41,5 mld zł** (czyli mniej niż wynosi dotacja do FUS). Po odliczeniu ustawowej rezerwy – 0,4% (166 mln zł) pozostała kwota subwencji oświatowej w wysokości 41,3 mld zł rozdzielono pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego następująco: gminy – 26,3 mld zł, powiaty – 14,4 mld zł, samorządy województw – 645,8 mln zł.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego algorytm podziału subwencji oświatowej uzależnia wysokość przyznawanych środków od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków, z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli. Zastosowane w kalkulacji na 2016 r. wagi odnoszą się do 36 zadań szkolnych i 14 zadań pozaszkolnych. Ostateczna kwota części oświatowej subwencji ogólnej (dzielona transparentnym algorytmem) przypadająca na 1 ucznia przeliczeniowego w skali ogólnokrajowej (tzw. finansowy standard „A”) wyliczona została jednolicie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i wynosiła **5278,10 zł** w stosunku rocznym<sup>4</sup>. W 2015 r.

<sup>3</sup> Te dane liczbowe oraz w dwóch dalszych akapitach zostały przytoczone za: M. Nowak, *Jakie będzie finansowanie oświaty po likwidacji gimnazjów? Subwencja z MEN na nowych zasadach*, Portal Samorządowy, s. 1 i 2, <http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/jakie-bedzie-finansowanie-oswiaty-po-likwidacji-gimnazjow-subwencja-z-men-na-nowych-zasadach,92551.html> (28.08.2017).

<sup>4</sup> 5278,10 złotych. Jest ostateczna kwota części oświatowej na ucznia w tym roku, Serwis Samorządowy PAP, [http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/163043/5-278-1-zlotych--Jest-ostateczna-kwota-czesci-oswiatowej-na-ucznia-w-tym-roku](http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/163043/5-278-1-zlotych--Jest-ostateczna-kwota-czesci-oswiatowej-na-ucznia-w-tym-roku) (27.08.2017).

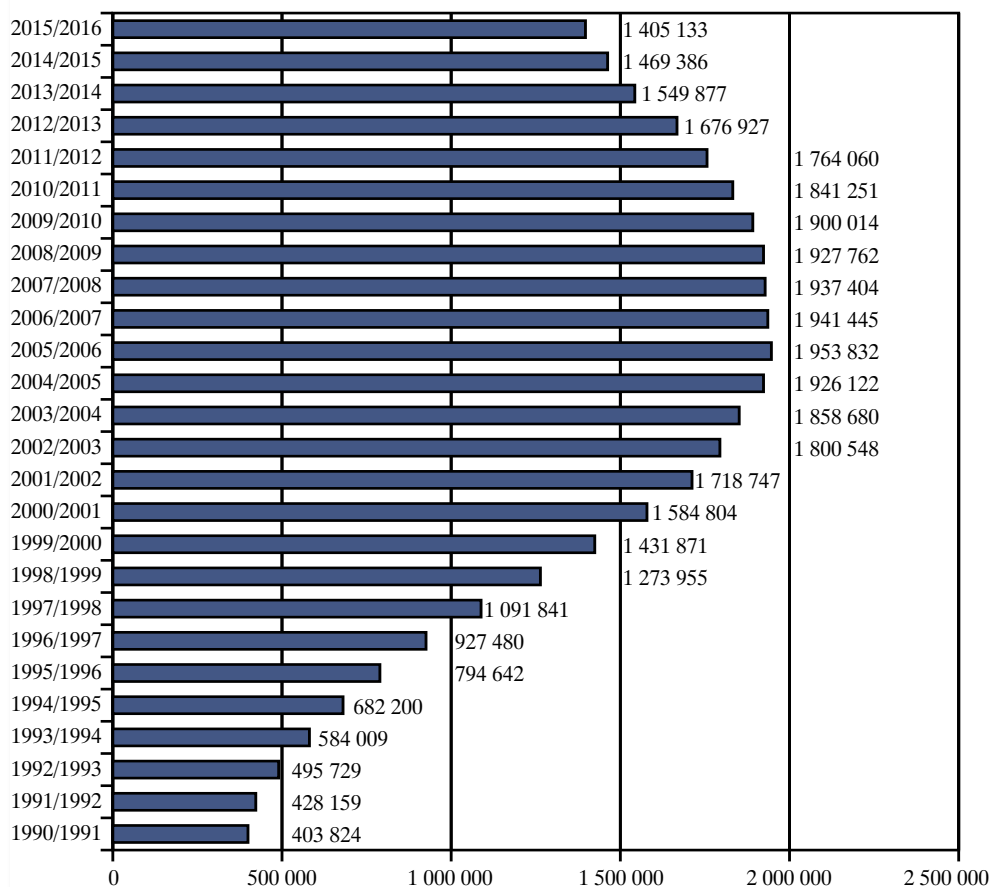
wyniosła ona **5304,35** zł i była wyższa o 61 zł względem 2014 r. (**5171 zł** w 2013 r.<sup>5</sup>). Kluczowe rozwiązanie dla oświaty opiera się na subwencji, która idzie za uczniem.

Zadania oświatowe wzmocniają także środki z EFS, o czym będzie mowa w rozdziale VIII.

## 2. FINANSOWANIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Podobnie jak w oświacie, tak i w szkolnictwie wyższym zaszły głębokie zmiany w strukturze własności. Od 1991 r. obok istniejących uczelni publicznych zaczęło się powoływanie prywatnych uczelni, których zarejestrowana liczba doszła do 307

**Wykres 9. Liczba studentów w Polsce w latach 1990–2016**



Źródło: Studencka Marka, <http://www.studenckamarka.pl/serwis.php?pok=1909&s=73> (26.08.2017)

<sup>5</sup> L. Zaleśny, *Wysokość subwencji na ucznia w 2013 r.*, Portal Oświatowy, <https://www.portaloswiatowy.pl/finanse-i-rachunkowosc/wysokosc-subwencji-na-uczniaw-2013-r.-9320.html> (27.08.2017).

w 2013 r. Wynikało to z ważności wyższego wykształcenia dla rynku pracy. Wraz ze zmianą ustroju rozpoczęła się moda na zdobywanie wyższego wykształcenia, które dawało lepszą pozycję na rynku pracy. W roku akademickim 2015/2016 działały w Polsce 132 uczelnie publiczne i 283 uczelnie niepubliczne<sup>6</sup>.

Jednocześnie wraz z malejącą od 2006 r. liczbą studentów wiele z tych uczelni musiało zamknąć rekrutację i poddać się likwidacji. W roku akademickim 2016/2017 studiowało 1 349 tys. studentów (w tym na studiach stacjonarnych – 896 tys., a na niestacjonarnych<sup>7</sup> – 453 tys.), czyli o 56 tys. mniej niż rok wcześniej i mniej więcej tyle samo, ile w 2000 r.

**Tabela 31. Wydatki na polskie szkolnictwo wyższe w latach 2002–2015**

Lata	Wydatki		Udział wydatków publicznych w PKB <sup>a</sup>
	budżetu państwa	budżetów jednostek samorządu terytorialnego	
	w mln zł		w %
2002	6 829,6	38,6	0,85
2003	7 049,2	28,2	0,84
2004	8 822,3	31,9	0,96
2005	9 676,5	76,8	0,99
2006 <sup>b</sup>	9 888,7	122,0	0,94
2007	10 701,4	143,5	0,93
2008	11 091,0	100,0	0,88
2009	11 654,5	197,0	0,88
2010	11 722,4	70,2	0,71
2011	12 009,2	72,8	0,67
2012	12 402,1	74,7	0,65
2013	13 203,4	82,4	0,68
2014	14 389,7	87,5	0,71
<b>2015</b>	<b>15 477,7</b>	<b>34,1</b>	<b>0,72</b>

<sup>a</sup> Dane różnią się od wcześniej publikowanych jako dane wstępne. Różnica wynika ze zmian metodologicznych szacowania PKB.

<sup>b</sup> Dane od 2006 r. pomniejszone o wydatki niewygasające oraz dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2015 r.*, Warszawa 2016, tabl. 2, s. 187, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finance-w-2015-r-,2,12.html> (26.08.2017)

<sup>6</sup> Uczelnie niepubliczne to nazwa potoczna. Prawidłowo powinno się je nazywać: uczelnie prywatne na prawach publicznych.

<sup>7</sup> Dawne nazwy: studia dzienne i zaoczne. Nie ma na razie w Polsce statystycznej kategorii studiów na odległość, powszechnych np. w Australii i USA.

W roku akademickim 2015/2016 stypendia pobierało 186,6 tys. studentów<sup>8</sup>, czyli 13,2% ogółu studiujących.

Według przywołanych tu już danych GUS wydatki Polski na szkolnictwo wyższe ze źródeł publicznych i prywatnych w 2012 r. wynosiły 1,3% PKB i były porównywalne z innymi krajami UE. Metodologia liczenia tych wydatków w Unii nie jest jednak jednolita. W efekcie dane dotyczące Polski różnią się o ok. 0,6% w dół od wyliczeń krajowych.

Powyższe dane wymagają komentarza. Ustawa budżetowa na 2016 r. w części 38 przewidywała wydatki na poziomie 12,8 mld zł (w tym: 353,2 mln zł środków UE)<sup>9</sup>, co nie oznacza wcale spadku dotacji względem 2015 r. Do szkolnictwa wyższego w budżecie zalicza się bowiem część 28, dział 730 – Nauka, a także inne instytucje<sup>10</sup>.

Widać wyraźnie wzrost publicznych wydatków na szkolnictwo wyższe, które między 2004 a 2015 r. prawie się podwoiły i to w sytuacji spadającej stopniowo liczby studentów. Drugi trend to zmniejszające się wydatki samorządów na państwowe wyższe szkoły zawodowe, których liczba zmalała w związku z niżem demograficznym.

Szkoły wyższe w Polsce istnieją od XIV w. Od XX w. uczelnie wyższe na świecie promują się liczbą noblistów. Żadna uczelnia w Polsce dotychczas nie wypromowała noblisty, co stawia pytanie o jakość polskiego szkolnictwa wyższego. Potwierdzeniem problemu jakości są niezwykle odległe miejsca niektórych największych polskich uczelni w światowych rankingach.

Planowane w Polsce w 2017 r. nowe prawo o szkolnictwie wyższym właściwie zakłada utrzymanie trendu zwiększania się wydatków publicznych przy jednoczesnym wydłużeniu czasu studiów. Nie jest to przekonujące przy porównaniach międzynarodowych.

Po pierwsze, czas studiów w wielu krajach jest dzielony, by ułatwić studentowi szybsze wejście na rynek pracy.

Po drugie, preferuje się kształcenie ustawiczne, by w ciągu życia zawodowego móc aktualizować wiedzę potrzebną w pracy zawodowej. Oznacza to powrót na studia w dowolnym momencie aktywności zawodowej.

Po trzecie, w związku z edukacją internetową dostępną praktycznie z każdego miejsca na świecie, zanika potrzeba przetrzymywania studentów na uczelniach w celu „wysiadywania” przez nich dyplomów. Od lat stary model kształcenia oparty

---

<sup>8</sup> GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2015 r.*, Warszawa 2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyzsze-i-ich-finance-w-2015-r-,2,12.html> (26.08.2017).

<sup>9</sup> Dane za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14140.pdf> (1.09.2017).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

na bezpośrednich relacjach profesor – student jest uzupełniany przez samokształcenie (również w grupach studentów).

Z drugiej strony argument o przedłużonych studiach jest trafiony tylko wtedy, gdy w danym kraju panuje bezrobocie wśród młodzieży. Lepiej wówczas przetrzymać za publiczne pieniądze młodych ludzi na studiach, niż mieliby jako bezrobotni być podatni na patologie.

Po czwarte, nadal nierozstrzygnięty pozostaje problem zarządzania uczelniami publicznymi. Rektor jest wybierany jako autorytet głównie naukowy; mogą to być np. przedstawiciele matematyki, fizyki czy socjologii, co nie oznacza, że mają zdolności i kompetencje do zarządzania uniwersytetem. Polityczny wybór rektora, gdyby taki miał być wprowadzony ustawą, nie oznacza jeszcze racjonalizacji zarządzania uczelnią.

Po piąte, ustawa nie musi zmieniać kształtowanej od dziesięcioleci mentalności korporacyjnej pracowników akademickich.

Po szóste, nie na wszystkich kierunkach potrzeba studiów magisterskich. Wystarczyłyby studia licencjackie dające przygotowanie zawodowe.

Po siódme, uczelnie niepaństwowe nie są przedmiotem dyskusji jako czynnik koniecznej konkurencji, a przecież wiele z nich wykazało się sukcesami naukowymi i dydaktycznymi.

Po ósme, studia licencjackie powinny być bezpłatne, a magisterskie niekoniecznie.

Dotacja budżetowa dla publicznego szkolnictwa wyższego będzie nadal dzielona za pomocą mało transparentnego algorytmu, ale w przeciwieństwie do oświaty pieniędzy nie idzie za studentem. Przeciętny student kosztuje podatnika ok. 11 tys. zł rocznie, co wynika z prostego podzielenia dotacji budżetowej przez liczbę studiujących.

Edukacja wyższa stoi przed wyzwaniem kształcenia ustawicznego. Liczba studiujących stacjonarnie będzie ze względów demograficznych spadać, ale popyt na krótkie formy doksztalcania na uczelniach będzie rosnąć. Są w ustawie zapisy o studiach podyplomowych. Mogłyby one być powiązane nie tylko z finansowaniem z kieszeni studenta, ale także z Funduszem Pracy. Fundusz ten jest tworzony z odpisów pracodawców i traktowany przez nich jako podatek. NIK od lat zauważa, że nadwyżka wpływów nad wydatkami w Funduszu Pracy to skumulowane miliardy złotych (ok. 5 mld). Jeśli pracodawcy płacą, to można oczekiwać, że z Funduszu Pracy byłyby dofinansowane studia podyplomowe pracowników, czyli segment edukacji ustawicznej. Ustawa w tym fragmencie powinna być skonsultowana z ministrem rodziny, pracy i polityki społecznej. Fundusz Pracy to komplementarna instytucja finansowania szkolnictwa wyższego.

Przypomnieć trzeba, że duże znaczenie dla szkolnictwa wyższego miały środki unijne, o czym mowa w rozdz. VIII, p. 4.

### 3. FUNDUSZ POŻYCZEK I KREDYTÓW STUDENCKICH<sup>11</sup>

Ustawowym celem utworzenia Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich (FPKiS), działającym od 1998 r. i ulokowanym w Banku Gospodarstwa Krajowego, jest udzielanie pomocy materialnej studentom w formie preferencyjnych pożyczek oraz dopłat do oprocentowania kredytów bankowych<sup>12</sup>.

Przychodami Funduszu zgodnie z ustawą są:

- 1) dotacje z budżetu państwa określone corocznie w ustawie budżetowej,
- 2) odsetki od lokat środków Funduszu w bankach,
- 3) wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego<sup>13</sup>,
- 4) spłaty rat udzielonych pożyczek studenckich wraz z odsetkami,
- 5) spadki, zapisy i darowizny,
- 6) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej,
- 7) inne dochody.

O pożyczki mogą ubiegać się studenci uczelni publicznych i niepublicznych, studiujący w systemie dziennym, wieczorowym lub zaocznym, którzy rozpoczęli naukę przed ukończeniem 25 roku życia.

Kredyt udzielany jest najdłużej na 6 lat. Mogą się o niego ubiegać studenci oraz doktoranci uczelni i jednostek naukowych, którzy spełnią łącznie cztery warunki:

- rozpoczęli studia przed ukończeniem 25 roku życia,
- mają pełną zdolność do czynności prawnych,
- przedstawią akceptowalne przez bank zabezpieczenie spłaty kredytu,
- udokumentują dochód na osobę w rodzinie studenta, przy czym pierwszeństwo w uzyskaniu kredytu mają studenci, których wysokość dochodu na osobę nie przekracza maksymalnej wysokości dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającego

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz.U. z 1998 r. nr 108, poz. 685; tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 1026).

<sup>12</sup> Bardzo ciekawy materiał z pierwszego okresu działania Funduszu zamieszcza NIK na swojej stronie: [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki\\_kontroli\\_wstep/inform2001/2001020](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2001/2001020). Ponadto nowe dane: *Informacja na temat liczby udzielonych kredytów studenckich w roku akademickim 2015/2016 według stanu na dzień 31 marca 2016 r.*, Nauka.gov.pl, <http://www.nauka.gov.pl/kredyty-studenckie/informacja-na-temat-liczby-udzielonych-kredytow-studenckich-w-roku-akademickim-2015-2016-wedlug-stanu-na-dzien-31-marca-2016-r.html>; (28.12.2016); *Informacja o kredytach studenckich w roku akademickim 2015/2016*, Nauka.gov.pl, <http://www.nauka.gov.pl/komunikaty/informacja-o-kredytach-studenckich-w-roku-akademickim-2015-2016.html>; *Poręczenia, Kredyty Studenckie w Interiowo*, <http://kredytystudenckie.w.interiowo.pl/poreczenia.html>; Kredyt studencki – co to jest i jak go otrzymać, Konto Studenta, [http://kontostudenta.pl/skad\\_wziac\\_pieniadze/kredyt\\_studencki.html](http://kontostudenta.pl/skad_wziac_pieniadze/kredyt_studencki.html).

<sup>13</sup> O których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 157).



studenta do ubiegania się o pierwszeństwo w uzyskaniu kredytu, ogłaszanego co-rocennie w komunikacie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Co roku ustalana jest maksymalna wysokość miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie studenta, która uprawnia do otrzymania kredytu. Kwota ta podawana jest w grudniu (ustala ją minister nauki i szkolnictwa wyższego). W ostatnich latach wynosiła ona:

- 2500 zł na osobę – od roku akademickiego 2014/2015 do 2017/2018,
- 2300 zł na osobę – w roku akademickim 2013/2014,
- 2300 zł na osobę – w roku akademickim 2012/2013,
- 2100 zł na osobę – w roku akademickim 2011/2012.

Wsparcie finansowe państwa dla nauki na poziomie wyższym jest ważnym do-wodem na to, jak istotne staje się inwestowanie we własną przyszłość. Państwo dzie-ki temu funduszowi wyrównuje szanse studiującym, którzy pochodzą z uboższych rodzin i chcą wyjść ze środowisk zmarginalizowanych.

**Tabela 32. Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich**

Rok	Dotacje z budżetu (w mln zł)
2002	271,7
2003	164,7
2004	blokada środków w związku ze zmianą przepisów prawnych
-----	-----
2010	70,0
2011	83,8
2012	92,4
2013	59,0*
2014	44,8*
2015	27,3*

\* Przyczyną obniżonego zasilenia były niższe dopłaty spowodowane obniżeniem redyskonta weksli.

Źródło: NIK, sprawozdania z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

W latach 2015–2016 najczęściej wybieranym przez studentów bankiem był PKO Bank Polski S.A., z którym umowę o kredyt podpisało 78,8% studentów. Bank PEKAO S.A. udzielił 17,0% nowych kredytów, Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. – 2,6%, zaś SGB-Bank S.A. – 1,6%. Bank Gospodarstwa Krajowego zawiera z tymi bankami umowy określające zasady korzystania ze środków FPiKS.

Ustawa określa warunki umarzania kredytów. Zalicza się do nich:

- 1) trudną sytuację życiową pożyczkobiorcy lub kredytobiorcy,
- 2) trwałą utratę zdolności do spłaty zobowiązań,
- 3) brak prawnych możliwości dochodzenia roszczeń,
- 4) dobre wyniki ukończenia studiów;
- 5) śmierć kredytobiorcy.

Z umorzeń części lub całości kredytu od początku funkcjonowania systemu do 31 grudnia 2015 r. skorzystało 17,9 tys. kredytobiorców, głównie z częściowego umorzenia z powodu znalezienia się w grupie 5% najlepszych absolwentów uczelni. Spośród wszystkich udzielonych w latach 1998–2016 kredytów studenckich w całości spłaconych zostało ok. 265 tys. Z systemu korzystało w 2016 r. blisko 126 tys. osób, z czego w trakcie karencji lub spłaty jest ok. 94 tys. Oznacza to, iż kredyt studencki jest wypłacany ok. 2,3% studentów i doktorantów<sup>14</sup>.

Liczba kredytów, objętych poręczeniem 70% lub 100%, udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w roku akademickim 2015/2016 wyniosła 1200 (31% wszystkich kredytów). Dodatkowo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) objęła poręczeniem 80% lub 100% 54 umowy kredytowe dla studentów pochodzących z obszarów wiejskich.

Poręczenie przez ARiMR wynosi:

- 80% wykorzystanej kwoty kredytu,
- 100% wykorzystanej kwoty kredytu – gdy dochód na osobę w rodzinie, ustalony zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o pożyczkach i kredytach studenckich, nie przekracza 600 zł.

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego – zgodnie z ustawą — powołał międzyresortową Komisję do Spraw Pożyczek i Kredytów Studenckich, która zajmuje się planami Funduszu oraz sposobami wykorzystania środków. W składzie Komisji powinno pracować czterech przedstawicieli studentów.

---

<sup>14</sup> *Informacja na temat liczby udzielonych kredytów studenckich w roku akademickim 2015/2016...*, Nauka.gov.pl, op. cit.

*IV. Finansowa asekuracja pracy  
i braku pracy*

# 1. FUNDUSZ PRACY (FP)<sup>1</sup>

---

## 1.1. Okres międzywojenny – Fundusz Bezrobocia

Ryzyko bezrobocia było asekurowane przez państwo już w okresie międzywojennym.

Zanim utworzono Fundusz Pracy w nowej, postsocjalistycznej gospodarce rynkowej, w Polsce znane już były zabezpieczenia na okoliczność braku pracy. Uregulowanie takiego ryzyka uchwalono w ustawie z 1924 r.<sup>2</sup> w warunkach gospodarki rynkowej.

Powołano wówczas Fundusz Bezrobocia, podległy ministrowi opieki społecznej. Funduszem tym kierował Zarząd Główny. Fundusz miał też zarządy obwodowe, w których obowiązywała proporcja 3:2:2 pomiędzy robotnikami, pracodawcami i przedstawicielami samorządów. Fundusz tworzone ze składek wnoszonych przez zakłady pracy w wysokości 2% zarobków oraz z dopłat Skarbu Państwa w wysokości 50% ryczałtowej kwoty należnej Funduszowi z tytułu składek<sup>3</sup>. Składka w wysokości 2% była przejściowo obniżona do 1,8% w okresie czerwiec 1929–marzec 1931.

Trzy czwarte składki opłacał pracodawca, a jedną czwartą – robotnik. Zasiłek przysługiwał bezrobotnemu przez 13 tygodni w ciągu roku i wynosił zasadniczo 30% wysokości zarobków wypłaconych robotnikowi w ciągu 13 tygodni przed zwolnieniem z pracy. Ograniczeniem dodatkowym była górna granica dziennego zarobku, wynosząca 5, a następnie 6 zł. Do zasiłku doliczano dodatek rodzinny wynoszący 5–20% podstawy wymiaru tego zasiłku. Bezrobotni obcokrajowcy mieli analogiczne prawa jak polscy robotnicy.

Częściowo bezrobotni, tj. zatrudnieni nie więcej jak trzy dni w tygodniu, mieli również prawo w niektórych przypadkach do zasiłku wynoszącego 30–50% pełnej wysokości. Pomoc dla nich przerwano w II połowie 1932 r. z powodu braku środków.

Fundusz Bezrobocia wykazywał niedobór od 1925 r. Przyczynami były wypłaty zasiłków jeszcze przed wejściem ustawy w życie, brak pokrycia budżetowego oraz wydłużanie okresów wypłaty zasiłków. Pomyślna koniunktura zrównoważyła Fundusz, który do wielkiego kryzysu w 1929 r. nie miał większych problemów z wypłatami. W latach 1931–1932 zaczął się zadłużać w Skarbie Państwa i trzeba było silnej interwencji państwa, aby zrównoważyć budżet, co nastąpiło w 1933 r.

---

<sup>1</sup> Podstawa prawna: ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2003 r. nr 58, poz. 514) obowiązująca do 2004 r., obecnie: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz.U. z 1924 r., nr 67, poz. 650).

<sup>3</sup> Szerzej: *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 148. Używano wówczas pojęcia wkładka, a nie składka.

Pracownicy umysłowi mieli własne, odrębne regulacje na okoliczność bezrobocia. Od 1925 r. przepisy dotyczące robotników zostały rozciągnięte na pracowników umysłowych.

Zasiłek dla bezrobotnego pracownika umysłowego wynosił minimalnie 30 zł miesięcznie. Zasiłek zasadniczy wynosił 30% podstawy wymiaru zasiłku w przypadku samotnych i 40% w przypadku osób utrzymujących rodzinę. Do tego dochodził zasiłek rodzinny, wynoszący 10% zasiłku zasadniczego na każdego niezarobkującego członka rodziny. W 1927 r. powołano cztery zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych, a w 1934 r. scalono je w Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych.

Bezrobotni otrzymywali także pomoc pozaubezpieczeniową. Bezrobotni robotnicy korzystali z pomocy doraźnej, regulowanej ustawą z 4 listopada 1919 r. Były to zapomogi wypłacane przez obwodowe biura Funduszu Bezrobocia. Bezrobotni pracownicy umysłowi z kolei uzyskali od grudnia 1924 r. jednorazową pomoc w postaci bezprocentowych pożyczek. Byli oni również uprawnieni do pomocy doraźnej.

Rozmiary asekuracji udzielanej robotnikom wydają się współcześnie niewielkie. Przeciętnie miesięcznie w 1924 r. zasiłki ustawowe pobierało ponad 64 tys. robotników. Był to rok o największej liczbie beneficjentów. Z zapomóg doraźnych skorzystało przeciętnie miesięcznie w 1926 r. ponad 86 tys. robotników i 7,4 tys. pracowników umysłowych<sup>4</sup>. Wszystkie te rozwiązania świadczą o ówczesnej opiekuńczej roli państwa.

## **1.2. Okres międzywojenny – Fundusz Pracy**

Szczególnie trudny okres walki z bezrobociem przypada na lata po kryzysie w 1929 r., kiedy nie wystarczał Fundusz Bezrobocia. Z inicjatywy robót publicznych w marcu 1933 r. powołano więc Fundusz Pracy. Miał on za zadanie głównie organizację robót publicznych (budowa kolei, dróg wodnych i lądowych, mostów, kanalizacji itp.).

Zasilanie nowego Funduszu oparto na składkach ze strony pracowników i pracodawców (po 1%), na obciążeniach rent i emerytur (po 1%) oraz na dotacjach państwa i licznych dopłatach do wszelkich rozrywek, cukru, piwa czy żarówek elektrycznych.

Istotnym fragmentem pracy Funduszu była organizacja zatrudnienia dla bezrobotnej młodzieży. Główną formą organizacyjną stały się ośrodki pracy Stowarzyszenia Opieki nad Niezatrudnioną Młodzieżą. Przyjmowano do nich młodych ludzi w wieku do 22 lat, chłopców od 17, a dziewczęta od 15 roku życia. Dzienny program obejmował sześć godzin pracy, sport oraz dokształcanie ogólne i zawodowe. Młodzież pracowała przy robotach kolejowych, drogowych, przy melioracjach, budowie stadionów, a także w ogrodnictwie i warzywnictwie. W szczytowym okresie

---

<sup>4</sup> *Polityka społeczna, op. cit.*, s. 160.

zatrudniano ok. 20 tys. młodych. Całość przedsięwzięcia była finansowana z Funduszu Pracy<sup>5</sup>. Ośrodki pracy dla młodzieży stały się prekursorem współczesnych Ochotniczych Hufców Pracy (OHP).

W 1935 r. Fundusz Pracy połączył się z Funduszem Bezrobocia.

Okres socjalizmu realnego nie był „skażony” bezrobociem. Pojęcie to nie istniało w obiegu publicznym. Jest przy tym oczywiste, że problem bezrobocia nadal pozostawał nierozwiązany i dotyczył zwłaszcza kobiet oraz środowiska wiejskiego. Jednak stosowano wówczas bezpieczne propagandowo pojęcie: „nadwyżki rąk do pracy”.

### 1.3. Okres transformacji

Fundusz Pracy (FP) jako państwowy fundusz celowy działa od 1 stycznia 1990 r., kiedy to przejął środki i zobowiązania wcześniejszego Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, funkcjonującego na mocy ustawy z 1983 r. Fundusz nie posiada osobowości prawnej.

Obecne regulacje FP oparte są na zapisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dysponentem Funduszu jest od kwietnia 2002 r. minister właściwy do spraw pracy, wykorzystujący istniejącą strukturę urzędów pracy. Fundusz działa na bazie składek określonych w ustawie budżetowej (2,45% kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od 1999 r.) i może być wsparty przez dotację budżetową. Poboru składek na Fundusz Pracy dokonuje ZUS na wyodrębniony rachunek bankowy prowadzony dla składek na FP i na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

**Tabela 33. Fundusz Pracy – przychody (z dotacją) i wydatki (w mln zł)**

Rok	Przychody		Wydatki
	łącznie	w tym dotacja z budżetu	
2002	9 276,0	3 634,6	9 807,0
2003	9 812,4	3 944,0	10 494,4
2004	7 097,3	1 102,5	9 142,3
2005	6 794,1	0	5 587,4
2006	7 512,3	0	5 514,0
2007	8 386,1	0	5 352,8

<sup>5</sup> Szczegółowe dochody i wydatki Funduszu Pracy w: *Historia Polski w liczbach*, tom I, Warszawa 2003, s. 435.

Rok	Przychody		Wydatki
	łącznie	w tym dotacja z budżetu	
2008	9 109,7	0	5 755,7
2009*	10 326,4	690,4	11 245,0
2010	10 962,6	1 562,1	12 234,5
2011	10 486,8	1 058,4	8 744,2
2012	11 233,6	645,6	9 633,5
2013	10 139,8	833,5	11 056,8
2014	10 924,0	1 050,3	11 080,2
2015	10 888,2	640,8**	12 088,1
<b>2016</b>	<b>12 121,0</b>	<b>0</b>	<b>11 052,1</b>

\* Od 2009 r. przychodem Funduszu Pracy są środki otrzymywane z UE z tytułu realizacji projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu (kolumna „dotacje z budżetu”).

\*\* W 2015 r. otrzymano 14% mniej środków z UE niż zaplanowano w związku z wcześniejszym niskim poziomem ich wykorzystania.

Źródło: NIK, [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl); GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2012*, Warszawa 2014; GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2015*, Warszawa 2016; dane za 2016 r. za: *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy za 2016 r.* (materiał dla Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP)

Tematem nieomawianym w sprawozdaniach dla sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny jest brak wykonania planu wydatków Funduszu w niektórych latach. W 2015 r. plan kosztów Funduszu to 12 088,1 tys. zł, a wykonanie – 10 934,1 czyli tylko **90,4%**, a w 2016 r. – **91,2%**.

Jak widać z powyższego zestawienia, w niektórych latach wpływy ze składek mogły być rozumiane przez pracodawców jako dodatkowy podatek. Wpływy w latach 2005–2008 wyniosły ok. 31,8 mld zł, a wydatki – 22,2 mld zł. Nadwyżka kształtowała się więc na poziomie ok. 9,6 mld zł. Bezrobocie w tym czasie obniżyło się z 17,6% do 9,5%, co nie wpłynęło jednak na obniżenie składek płaconych na FP.

Nadwyżki w FP należy oczywiście widzieć w szerszym kontekście dyscypliny budżetowej, kontrolowanej przez ministra finansów. Jednakże NIK w swoich corocznych kontrolach również zwróciła uwagę na problem wolnych środków:

„Podobnie jak w latach poprzednich, na wysokim poziomie utrzymywany był stan wolnych środków Funduszu Pracy. Na koniec grudnia 2015 r. wynosił on ponad 6 mld zł, co w sytuacji ożywienia na rynku pracy nie ma – w ocenie NIK – uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej

realizowanych zadań ustawowych. W niewielkim stopniu, wobec ulegającej poprawie sytuacji na rynku pracy, korzystano z regulacji wprowadzonych ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Z regulacji tych skorzystało w 2015 r. tylko kilkudziesięciu pracodawców, a pomoc została udzielona kilkuset pracownikom”<sup>6</sup>.

Składki na FP stanowią regularnie ponad 90% przychodów. W 2015 r. wpływ składek to prawie 10 mld zł (dane ZUS). ZUS nalicza sobie 0,5% tytułem kosztów poboru od składek przekazanych Funduszowi.

Tabela 33 wskazuje na likwidację dotacji budżetowej do tego funduszu od 2005 r., a także jego samowystarczalność, gdy w 2005 r. wpływy zaczęły przekraczać wydatki. Od 2009 r. Fundusz jest zasilany środkami UE.

Składki mają charakter obligatoryjny i są opłacane przez pracodawców i spółdzielczość rolniczą. Od płacenia składek są zwolnione zakłady pracy chronionej oraz podmioty gospodarcze Polskiego Związku Głuchych, Polskiego Związku Niewidomych, Związku Ociemniałych Żołnierzy RP, Towarzystwo Opieki nad Ociemniałymi i Zakład dla Niewidomych.

Fundusz Pracy służy finansowaniu następujących grup zadań:

- 1) zasiłki dla bezrobotnych, które stanowią największą część wypłat (np. w 2015 r. wypłacono 2,6 mld zł, czyli 85,2% planu); ta pozycja świadczeń obligatoryjnych to 51,5% kosztów w 2015 r. „Zasiłek dla bezrobotnych jest wypłacany w rozliczeniu miesięcznym. Do 5 lat stażu pracy przysługuje zasiłek w wysokości 80% kwoty podstawowej, czyli 664,90 zł przez pierwsze trzy miesiące, a przez kolejne trzy miesiące 522,10 zł. Od 5 do 20 lat stażu zasiłek wypłacany jest w 100% – w okresie pierwszych trzech miesięcy 831,10 zł miesięczne, a w następnych miesiącach – 652,60 zł. Po przekroczeniu 20 lat stażu pracy zasiłek to 120%, czyli 997,40 zł w pierwszych trzech miesiącach i 783,20 zł przez kolejne miesiące (kwoty brutto)”<sup>7</sup>,
- 2) zasiłki i świadczenia przedemerytalne (np. w 2015 r. wypłacono 2,3 mld zł, czyli 93% planu); ta pozycja świadczeń obligatoryjnych to 45,5% kosztów w 2015 r.,
- 3) dodatki aktywizacyjne (ogółem to ok. 2% kosztów świadczeń obligatoryjnych w 2015 r.),

---

<sup>6</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu pracy i Funduszu Gwarantowanych świadczeń Pracowniczych*, Warszawa 2016, s. 10, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11360.pdf> (8.03.2017).

<sup>7</sup> Infor, *Wysokość zasiłku dla bezrobotnych*, [http://kadry.infor.pl/kadry/ubezpieczenia/zasilki\\_i\\_inne\\_swadczenia/697511,Wysokosc-zasilku-dla-bezrobotnych.html](http://kadry.infor.pl/kadry/ubezpieczenia/zasilki_i_inne_swadczenia/697511,Wysokosc-zasilku-dla-bezrobotnych.html) (20.08.2017).



- 4) świadczenia integracyjne (ok. 0,9% kosztów w 2015 r.),
- 5) refundacja składek na ubezpieczenie społeczne dla zwalnianych rolników (0,1% kosztów w 2015 r.),
- 6) aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (w 2015 r. – 5,3 mld zł),
- 7) wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń dla pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy (WUP i PUP) oraz OHP,
- 8) koszty inwestycyjne.

Pozycje 1–5 zaliczane są do świadczeń obligatoryjnych.

**Aktywne formy** przeciwdziałania<sup>8</sup> bezrobociu to: szkolenia, studia podyplomowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, stypendia, przygotowanie zawodowe dorosłych, refundacja wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników, dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych, aktywizacja młodych poprzez bony, wydatki na Krajowy Fundusz Szkoleniowy, środki na zadania realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, refundacja kosztów wyposażenia stanowisk pracy, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, finansowanie specjalizacji i staży dyplomowych lekarzy, stomatologów, pielęgniarek i położnych.

Katalog aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu jest otwarty i wskazuje skalę socjalnego zaangażowania państwa w rynek pracy. Wszystkie z tych działań warte są stałego monitorowania w skali regionalnej i lokalnej.

Przygotowane dla Sejmowej Komisji sprawozdanie z wykonania planu finansowego FP za 2015 r. wymienia liczbę beneficjentów w poszczególnych, aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu. I tak:

- szkolenia rozpoczęło 67,6 tys. osób,
- prace interwencyjne – rozpoczęło swój udział 44,5 tys. osób,
- roboty publiczne – zaangażowano do nich 37,3 tys. osób,
- stypendia w ramach aktywizacji zawodowej – przyznano 212,5 tys. osobom,
- prace społecznie użyteczne dotyczyły 45,1 tys. osób,
- środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 47,1 tys. bezrobotnym,
- refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników dotyczyła 117,2 tys. osób.

Z FP pokrywa się koszty osobowe WUP, PUP i OHP; wyniosły one w 2015 r. ok. 257 mln zł.

---

<sup>8</sup> E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje*, Warszawa 2009. Raport ten szczegółowo analizuje działania krajowej polityki pracy w powiązaniu ze strategią unijną. Raport dostępny także na stronie [innowacje.aps.edu.pl](http://innowacje.aps.edu.pl).

W kosztach FP nie wymienia się środków na badania naukowe dotyczące diagnozowania krajowego rynku pracy czy analiz związanych z ryzykiem bezrobocia na europejskim rynku pracy, na którym pracuje ok. 2 mln Polaków. Brak również badań nad ryzykiem prekariatu i ryzykiem braku woli pracy. Wprawdzie nie są one ujęte w katalogach ryzyk, ale wynikają z nowej sytuacji związanej z postępem cywilizacyjnym.

Plan finansowy FP jest corocznie opiniowany przez Radę Rynku Pracy i to nie zawsze pozytywnie. Na przykład plan na 2017 r. otrzymał negatywną opinię Rady z dwóch powodów. Rada uznała, że planowane finansowanie staży lekarzy, dentyków i pielęgniarek nie powinno być w ogóle pokrywane ze środków tego funduszu. Ponadto zakwestionowała strukturę wydatków, która miałyby być nieadekwatna do potrzeb rynku pracy. Rada zauważyła, że plan został przepisany w wersji z ostatnich lat i stworzony na podstawie oczekiwań urzędów pracy, a nie pracodawców, pracowników czy bezrobotnych<sup>9</sup>.

#### **1.4. Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS)<sup>10</sup>**

Stanowi on wydzieloną część Funduszu Pracy, przeznaczoną na dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, podejmowanego z inicjatywy lub za zgodą pracodawcy.

Celem utworzenia KFS jest zapobieganie utracie zatrudnienia przez osoby pracujące z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki.

Zarządzanie środkami funduszu odbywa się poprzez starostów zgodnie z limitem środków w dyspozycji marszałka województwa.

W 2014 r. wnioski złożyło 1,7 tys. pracodawców, dofinansowanie otrzymało 372 dla 10 tys. pracowników.

W 2015 r. wydatkowano w ramach tego Funduszu 154,1 mln zł.

W 2016 KFS wynosił 191,4 mln zł. Brak jest opracowań omawiających gospodarowanie tymi środkami.

Minister rodziny, pracy i polityki społecznej zbiera opinie reprezentacji pracodawców (np. Konfederacji Lewiatan) na temat funkcjonowania KFS w celu nowelizacji zapisów rozporządzenia.

---

<sup>9</sup> Informacja e-mailowa Konfederacji Lewiatan z 6 października 2016 r. adresowana do autora.

<sup>10</sup> KFS ma uregulowania prawne w postaci rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz.U. z 2014 r. poz. 639).

## 2. FUNDUSZ GWARANTOWANYCH ŚWIADCZEŃ PRACOWNICZYCH (FGŚP)<sup>11</sup>

Zmiana ustroju gospodarczego była związana z głęboko idącymi przekształceniami własnościowymi. Doprowadziło to do powstania nowego typu ryzyka społecznego, jakim była utrata wynagrodzenia w związku z niewypłacalnością pracodawcy.

Ryzyko to zostało przez państwo „ubezpieczone” drogą ustawową. Fundusz powstał w 1994 r. Kolejna ustawa z 2006 r.<sup>12</sup> uściśliła prawne procedury, które chronią pracobiorców, zatrudnionych u niewypłacalnych pracodawców.

Niewypłacalność pracodawcy, w rozumieniu ustawy, zachodzi w razie niezaspokojenia roszczeń pracowniczych, gdy np. cofnięto koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej lub brakowało środków finansowych po wszczęciu postępowania likwidacyjnego.

„Niewypłacalność pracodawcy nie jest rozumiana jako niewypłacenie zaległych roszczeń pracownikowi przez pracodawcę, lecz ma miejsce w przypadkach określonych w art. 3–8a ustawy. Zgodnie z ww. przepisami przedsiębiorca polski staje się pracodawcą niewypłacalnym:

- 1) w dniu wydania przez sąd upadłościowy lub restrukturyzacyjny (na podstawie przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego lub Prawa upadłościowego lub Prawa restrukturyzacyjnego) postanowienia o:
  - ogłoszeniu upadłości pracodawcy,
  - wszczęciu wtórnego postępowania upadłościowego (obowiązuje od 1.01.2013 r.),
  - otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego, tj. przyspieszonego postępowania układowego lub postępowania układowego lub postępowania sanacyjnego (obowiązuje od 1.01.2016 r.),
  - oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości pracodawcy, jeżeli jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania lub wystarcza jedynie na ich zaspokojenie,
- 2) w dniu uprawomocnienia się wydanego przez sąd upadłościowy (na podstawie przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego lub Prawa upadłościowego) postanowienia o:
  - zmianie trybu prowadzonej upadłości z opcji układowej na likwidacyjną,
  - zmianie trybu prowadzonej upadłości z opcji likwidacyjnej na układową (obowiązuje od 27.05.2014 r.),
  - umorzeniu postępowania upadłościowego, jeżeli majątek pracodawcy nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania lub gdy wierzyciele do tego

<sup>11</sup> Pierwsza podstawa prawna: ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 1, z późn. zm.).

<sup>12</sup> Najnowsze regulacje to: ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2014 r. poz. 272).

- zobowiązani nie złożyli w wyznaczonym terminie zaliczki na koszty postępowania, a zachodzi brak płynnych funduszy na te koszty;
- 3) w dniu uprawomocnienia się orzeczenia sądu o rozwiązaniu spółki handlowej, wydanego na podstawie przepisów K[odeksu] s[półek] h[andlowych];
  - 4) w dniu wydania przez właściwy organ lub sąd państwa członkowskiego Unii Europejskiej orzeczenia o wszczęciu postępowania upadłościowego bądź odmowie wszczęcia takiego postępowania z uwagi na definitywne zamknięcie przedsiębiorstwa albo brak aktywów wystarczających na koszty postępowania;
  - 5) z dniem wykreślenia pracodawcy będącego osobą fizyczną z Ewidencji Działalności Gospodarczej (CEIDG) w sytuacji, gdy nie zaspokoił on roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych;
  - 6) z upływem dwumiesięcznego terminu od daty faktycznego zaprzestania działalności przez pracodawcę, który nie zaspokoił roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych.

Przepisy art. 3–8a określają ponadto sytuacje, w których niewypłacalnym pracodawcą staje się przedsiębiorstwo państwowe, instytucja kredytowa, zakład ubezpieczeń i przedsiębiorca zagraniczny prowadzący działalność na terytorium Polski.

Natomiast art. 2 ust. 2 wymienia podmioty, których nie można uznać za pracodawcę niewypłacalnego<sup>13</sup>.

Rocznie rejestruje się w FGŚP **900–1000 przypadków upadłości** firm odpowiadających wyżej wymienionym kryteriom. Dotyczy to lat 2014 i 2015, gdyż wcześniejsze sprawozdania takich liczb nie podają.

Zgodnie z ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacenia pracownikom wynagrodzenia za pracę w związku z utrzymującymi się dłużej niż miesiąc trudnościami finansowymi pracodawcy minister właściwy do spraw pracy w uzgodnieniu z Radą Funduszu może z własnej inicjatywy lub na wniosek pracodawcy albo związku zawodowego zarządzić wypłatę jednorazowych świadczeń w wysokości niewypłaconego wynagrodzenia za pracę. Praktykę taką zastosowano w 1996 r. np. w Stoczni Gdańskiej.

Środkami FGŚP dysponował do 2002 r. kierownik urzędu pracy, a po likwidacji tego urzędu minister pracy i polityki społecznej, który utworzył 16 biur terenowych tego Funduszu.

Do końca 2011 r. Fundusz posiadał osobowość prawną i był państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Od 1 stycznia 2012 r. zgodnie z przepisem art. 70 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>14</sup> stał się państwowym funduszem celowym. Jego zadania realizuje minister rodziny,

---

<sup>13</sup> Cytat za: *Informacja dla ubiegających się o wypłatę świadczeń z tytułu niezaspokojonych roszczeń pracowniczych*, FGŚP, [www.fgsp.gov.pl](http://www.fgsp.gov.pl) (<https://generator.mpips.gov.pl/>).

<sup>14</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

pracy i polityki społecznej jako dysponent Funduszu oraz marszałkowie województw przez wojewódzkie urzędy pracy<sup>15</sup>.

Gospodarowanie środkami Funduszu odbywa się zgodnie z planem finansowym stanowiącym część ustawy budżetowej, określającej przychody i rozchody FGŚP w roku budżetowym.

Funkcje organu opiniodawczego w zakresie planów finansowych Funduszu oraz rocznych sprawozdań z jego działalności pełni Rada Rynku Pracy powołana na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Dochodami Funduszu są głównie składki, płacone przez pracodawców (0,5% w 1994 r. i 0,2% od maja 1995 r. do lutego 1996 r. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. W 1999 r. składki zawieszono na pół roku).

Składka płacona przez pracodawców wynosi od 1 stycznia 2006 r. 0,1% i jest corocznie wpisywana do ustawy budżetowej.

Dochodami Funduszu są także odsetki od lokat nadwyżek finansowych, zapisy, darowizny, dobrowolne wpłaty pracodawców i zwroty sum wypłaconych tytułem świadczeń pracowniczych. Fundusz był dofinansowywany z budżetu państwa na poziomie 200 mln zł rocznie (jeszcze w 2004 r.).

„NIK w swojej kontroli zwraca uwagę na wysokie stany Funduszu w 2015 r., zarówno na początku, jak i na koniec roku odpowiednio 5,1 mld zł i 5,6 mld zł (w tym środki pieniężne odpowiednio 3,1 mld zł i 3,4 mld zł oraz należności 2 mld zł i 2,3 mld zł). Nie znajdują one uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych, co było już wcześniej wskazywane przez NIK po zakończonej w ubiegłym roku kontroli”<sup>16</sup>.

Ustawa z dnia 21 listopada 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy<sup>17</sup> dała szansę przetrwania pracobiorcom w zakładach, w których nastąpiło przejściowe pogorszenie się warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Pracodawca znajdujący się w takiej sytuacji może otrzymać pomoc dla zatrudnionych pracowników w formie dopłaty do wynagrodzenia w przypadku przestoju ekonomicznego lub obniżenia wymiaru czasu pracy, a także dofinansowanie składek na ubezpieczenie społeczne.

<sup>15</sup> Zob. strona [www.fgsp.gov.pl](http://www.fgsp.gov.pl). Są tam zamieszczone wszystkie sprawozdania z działalności Funduszu.

<sup>16</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach*, op. cit., s. 8.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 385, z późn. zm.

**Tabela 34. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,  
przychody i wydatki (w mln zł)**

Rok	Przychody	Wydatki
2002	124,4	27,6
2003	223,5	35,4
2004	742,9	97,6
2005	388,7	79,6
2006	329,3	80,2
2007	371,6	102,5
2008	439,8	153,8
2009	1 476,7	802,7
2010	538,5	194,6
2011	575,9	260,7
2012	600,1	1 126,3
2013	558,5	192,1
2014	565,8	210,2
2015	524,5	305,3
<b>2016</b>	<b>675,4</b>	<b>265,4</b>

Źródło: Sprawozdania FGŚP dostępne na stronie [www.fgsp.gov.pl](http://www.fgsp.gov.pl); [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl)

Powyższe zestawienie wskazuje na stałą nadwyżkę przychodów nad wydatkami (z wyjątkiem 2012 r.). Sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego Funduszu nie informują, co się dzieje z uzyskanymi nadwyżkami. Temat ten może wskazywać na możliwość okresowego obniżenia/zawieszenia składki (czyli kosztu pracodawcy) i powinien być przedmiotem dyskusji między rządem a pracodawcami.

Osobami uprawnionymi do otrzymania świadczeń są:

- pracownicy niewypłacalnego pracodawcy,
- byli pracownicy niewypłacalnego pracodawcy,
- członkowie rodziny zmarłego pracownika lub byłego pracownika uprawnieni do renty rodzinnej,
- osoby, które wykonują pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli z tego tytułu podlegają obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Zaspokojeniu ze środków Funduszu – zgodnie z art. 12 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych – podlegają należności główne (bez odsetek) z tytułu:

- wynagrodzenia za pracę,
- wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy (zwolnienia od pracy), wynagrodzenia za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy,
- wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby (płatnego ze środków pracodawcy, tj. zgodnie z Kodeksem pracy za pierwsze 33 dni choroby w roku kalendarzowym, a dla osób, które ukończyły 50 lat – za pierwsze 14 dni choroby),
- wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego,
- dodatku wyrównawczego, które podlegają zaspokojeniu:
  - za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy,
  - albo za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające ustanie stosunku pracy, jeżeli przypada ono w ciągu 9 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy,
- odprawy pieniężnej (przysługującej na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników),
- odszkodowania za skrócenie okresu wypowiedzenia, o którym mowa w art. 361 § 1 Kodeksu pracy, które podlegają zaspokojeniu, jeżeli ustanie stosunku pracy nastąpiło:
  - w okresie nie dłuższym niż 9 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy,
  - lub w okresie do 4 miesięcy następujących po tym dniu,
- ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, należnego za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy, który podlega zaspokojeniu, jeżeli ustanie stosunku pracy nastąpiło w okresie nie dłuższym niż 9 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy.

Wypłata świadczeń za każdy miesiąc wynagrodzenia, odprawy pieniężnej, odszkodowania lub z tytułu ekwiwalentu za urlop jest ograniczana do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału, od dnia jego ogłoszenia przez prezesa GUS w „Monitorze Polskim”<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 15 ustawy w okresie jednego miesiąca od daty niewypłacalności pracodawcy, pracodawca, syndyk, likwidator lub inna osoba sprawująca zarząd nad majątkiem pracodawcy sporządza i składa zbiorczy wykaz niezaspokojonych roszczeń pracowniczych, który obejmuje roszczenia z okresów poprzedzających datę niewypłacalności pracodawcy.

<sup>18</sup> Strona główna Funduszu: [www.fgsp.gov.pl](http://www.fgsp.gov.pl)

Liczba beneficjentów FGŚP w ostatnich latach<sup>19</sup>:

- 2013 – 34 568 osób, średnia wypłaconych świadczeń – 6150 zł,
- 2014 – 24 585 osób, średnia wypłaconych świadczeń – 6527 zł,
- 2015 – 18 966 osób, średnia wypłaconych świadczeń – 6420 zł.

### **3. PAŃSTWOWY FUNDUSZ REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (PFRON)<sup>20</sup>**

Intencją ustawodawcy było utworzenie prawno-finansowego systemu ochrony osób niepełnosprawnych, dającego im szansę wyrównania różnic społecznych z tytułu położenia socjalnego. Niepełnosprawni w Polsce to ok. 14% populacji<sup>21</sup>. Dlatego z myślą o asekuracji ryzyka niepełnosprawności w ustawie z dnia 9 maja 1991 r. powołano Fundusz. Aktualnie jego zadania reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która tylko w okresie do 2004 r. była 37 razy nowelizowana (!)<sup>22</sup>. Szczególnie owocny był rok 2003, gdy ustawodawca nowelizował tę ustawę 11 razy. Częste nowelizacje tego funduszu świadczyły o zmianach reguł gry i braku stabilności prawnej polskich przepisów socjalnych.

Fundusz ten ma charakter celowy<sup>23</sup>. Organami Funduszu są Rada Nadzorcza i trzyosobowy Zarząd. Prezesa Zarządu powołuje i odwołuje minister rodziny, pracy i polityki społecznej na wniosek pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych. Pełnomocnik pełni na mocy ustawy funkcję prezesa Rady Nadzorczej Funduszu. Rada Nadzorcza liczyła w 2004 r. 11 osób, powoływanych i odwoływanych przez ministra polityki społecznej.

PFRON ma strukturę regionalną; działa w 16 oddziałach wojewódzkich.

Przychodami Funduszu są:

- obowiązkowe wpłaty zakładów pracy zatrudniających co najmniej 25 pracowników, z wyłączeniem zakładów, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi nie mniej niż 6% (ok. 77% przychodów),

---

<sup>19</sup> *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za 2015 r.*, Warszawa 2016, <https://generator.mpips.gov.pl/UserFiles/WYKONANIE%20FGSP/Sprawozdanie2014.pdf> (26.08.2017).

<sup>20</sup> Pierwotna podstawa prawna: ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1991 r. nr 46, poz. 201). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana w ostatniej dekadzie XX w. Obecnie obowiązuje ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

<sup>21</sup> B. Szczepankowska, J. Mikulski (red.), *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans*, Warszawa 1999.

<sup>22</sup> Dane o PFRON pochodzą ze sprawozdania z realizacji jego planu finansowego w 2004 r. Sprawozdanie to jest corocznie przedkładane Sejmowej Komisji Polityki Społecznej. Więcej informacji o PFRON na stronie: <http://www.pfron.org.pl/portal/pl/>.

<sup>23</sup> Więcej szczegółów o działalności na stronie: <https://www.pfron.org.pl/>.



- dotacje z budżetu państwa (ok. 16% przychodów),
- zapisy, darowizny, subwencje i inne dotacje,
- dobrowolne wpłaty zakładów pracy,
- dochody z oprocentowania pożyczek i odsetek od zakupionych obligacji oraz otrzymane dywidendy,
- dochody z działalności gospodarczej.

Środki Funduszu są przeznaczone na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych, a w szczególności na:

- tworzenie nowych i przystosowanie istniejących miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych,
- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (w 2016 r. – prawie 3 mld zł<sup>24</sup>),
- refundację składek na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych,
- rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych realizowaną przez samorządy powiatowe i wojewódzkie; w tym: warsztaty terapii zajęciowej (700 w 2015 r.), zaopatrzenie osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny (w 2015 r. 204,8 tys. osób), likwidację barier architektonicznych, turnusy rehabilitacyjne,
- budowę i modernizację obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych,
- programy organizacji pozarządowych zajmujących się niepełnosprawnymi (w 2015 r. zrealizowano 787 projektów tych organizacji).

**Rehabilitacja zawodowa** realizowana jest przede wszystkim przez wspieranie osób niepełnosprawnych. Fundusz finansował szereg programów służących zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

**Rehabilitacja społeczna** wiąże się przede wszystkim z wydatkami na likwidację barier architektonicznych, programy komunikacyjne, dofinansowania dla organizacji pozarządowych.

**Rehabilitacja lecznicza** realizowana jest poprzez jednostki służby zdrowia, a jej dofinansowanie pochodzi z Centrali Funduszu.

Fundusz dysponuje potężnymi środkami, które z roku na rok się powiększają, co zostało uwidocznione w tabeli 35.

Od kilku lat w Funduszu wzmocniono funkcje kontrolne od wewnątrz i od zewnątrz. PFRON jest monitorowany przez ministra finansów, a jego Zarząd prowadzi

---

<sup>24</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2017, s. 13, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14201.pdf> (1.09.2017).

liczne, planowe kontrole wykorzystania środków w oddziałach regionalnych. NIK oceniła pozytywnie wykonanie planu finansowego za 2015 r.<sup>25</sup>

**Tabela 35. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – przychody i wydatki**

Rok	Przychody (w mln zł)		Wydatki (w mln zł)
	łącznie	w tym dotacja budżetowa	
2004	2 623,4	905	2 736,2
2005	3 417,1	980	3 374,2
2006	3 243,2	417	3 681,0
2007	3 719,0	456,7	3 976,8
2008	4 673,1	891,6	4 825,0
2009	4 558,1	740,2	4 611,6
2010	4 252,5	763,0	4 320,3
2011	4 677,5	744,7	4 262,0
2012	4 889,4	771,6	4 836,3
2013	4 617,8	781,0	4 871,7
2014	4 668,8	745,4	4 760,4
2015	4 676,6	741,5	4 600,2
<b>2016</b>	<b>4 704,8</b>	<b>742,4</b>	<b>4 720,3</b>

Źródło: coroczne sprawozdania NIK oraz *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2017, s. 13, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14201.pdf> (1.09.2017)

Zadania PFRON realizowane są przez samorządy terytorialne, powiatowe i wojewódzkie. Ciężar tych zadań został więc prawidłowo przeniesiony do miejsc, gdzie służby socjalne mają najbliżej do niepełnosprawnych i gdzie trzeba rozwiązywać ich problemy. Wysokość dotacji budżetowej nie jest w sposób publiczny oparta na argumentacji społeczno-ekonomicznej.

<sup>25</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego PFRON*, op. cit., s. 5.

## **4. FUNDUSZ AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ SKAZANYCH ORAZ ROZWOJU PRZYWIĘZIENNYCH ZAKŁADÓW PRACY**

Jest to nowy fundusz celowy<sup>26</sup>, który uruchomiono 8 marca 2011 r. Jego dysponentem jest dyrektor generalny Służby Więziennej. Podstawa prawna to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy<sup>27</sup>. Istotą Funduszu jest aktywizacja zawodowa i finansowanie pracy więźniów<sup>28</sup>.

Państwo stworzyło warunki osobom odbywającym karę więzienia, by w jej trakcie aktywność zawodowa była czynnikiem resocjalizacji. Nie chodzi tu o osoby skazane prawomocnym wyrokiem na wieloletnie więzienie za ciężkie przestępstwa, lecz przede wszystkim dotyczy to osób kończących kary. Dzięki pracy mogą one uzyskać dochody dla siebie i dla rodziny oraz przygotować się do aktywności zawodowej na wolności. Problem dotyczy łącznie ponad 70 tys. osób, które w 2016 r. odbywały kary więzienia.

Według danych Służby Więziennej wskaźnik powszechności zatrudnienia z 35% w styczniu 2016 r. wzrósł do 44,2% w listopadzie 2016 r.<sup>29</sup> Pracuje już blisko 5,5 tys. więźniów więcej niż przed ogłoszeniem programu.

Rozporządzenie określa:

- 1) szczegółowe zasady oraz tryb finansowania działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności,
- 2) szczegółowe zasady, tryb i terminy wypłaty ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności przedsiębiorcom zatrudniającym te osoby,
- 3) szczegółowe zasady, tryb i terminy udzielania pożyczek i dotacji podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności,
- 4) sposób i tryb dokumentowania:
  - a) wydatków na zatrudnienie osób pozbawionych wolności,
  - b) wysokości i przeznaczenia pomocy.

W 2015 r. Fundusz osiągnął przychody w łącznej kwocie 43 473 tys. zł, tj. 113,5% planowanych przychodów oraz 116,0% przychodów z 2014 r. Uzyskano je z tytułu wpłat potrąceń z wynagrodzeń skazanych (38 231 tys. zł), odsetek (655 tys. zł) oraz

---

<sup>26</sup> Dział 37 budżetu państwa. Fundusz ten zaliczam do środków finansujących aktywność zawodową, a nie do zabezpieczenia społecznego, ze względu na jego charakter.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 103.

<sup>28</sup> Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz.U. nr 123, poz. 777, z późn. zm.).

<sup>29</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, „Program pracy więźniów” przyjęty przez Sejm, <http://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,8892,program-pracy-wiezniow-przyjety-przez-sejm.html> (30.12.2016).

wpłat przywieźniennych zakładów pracy (222 tys. zł)<sup>30</sup>. NIK zwracała uwagę, że wciąż utrzymuje się dysproporcja między posiadanymi środkami a planowanymi kosztami.

W 2016 r. „zrealizowane przychody wyniosły 44 929,8 tys. zł i były wyższe o 1,6% od kwoty planowanej. Przychody Funduszu pochodziły przede wszystkim z wpłat przywieźniennych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (42 833,1 tys. zł) oraz odsetek (1 613,6 tys. zł)”.<sup>31</sup> Stan Funduszu na koniec 2016 r. – 45,4 mln zł<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy*, Warszawa 2016, s. 28, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11364.pdf> (9.03.2017).

<sup>31</sup> Dane ze sprawozdania NIK za 2016 r. : <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14147.pdf> s.30 (dostęp 1.9.2017 r.). Dane za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy*, Warszawa 2017, s. 30, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14147.pdf> (1.09.2017).

<sup>32</sup> *Ibidem*.

## *V. Finansowe wsparcie mieszkalnictwa*

Budownictwo mieszkaniowe jest sposobem pobudzania koniunktury gospodarczej, a ze społecznego punktu widzenia sposobem zaspokajania kluczowej potrzeby rodzin. Każde budowane mieszkanie to kilka – kilkanaście miejsc pracy, co oznacza, że mieszkalnictwo jest „kołem zamachowym” rozwoju gospodarczego.

## **1. KRAJOWY FUNDUSZ MIESZKANIOWY (KFM, ZLIKWIDOWANY)**

---

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy powołany został ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>1</sup>. Służył on realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

KFM wspierał rozwój społecznego budownictwa czynszowego poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów Towarzystwom Budownictwa Społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane: budowę, odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę, modernizację oraz adaptację budynków, w których przydzielano mieszkania osobom fizycznym na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu lub na zasadach najmu. Również gminy otrzymywały wsparcie na budowę infrastruktury technicznej, towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

KFM administrowany był przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Utworzony w 1996 r., zlikwidowany został **31 maja 2009 r.** Od 2002 r. wspierany był przez **Fundusz Dopłat**<sup>2</sup>.

NIK pozytywnie oceniała funkcjonowanie KFM. Społeczne budownictwo czynszowe, realizowane ze środków KFM, w okresie 6 lat powiększyło zasoby mieszkaniowe o ponad 27 tys. lokali.

## **2. PROGRAM „MIESZKANIE DLA MŁODYCH”**

---

Program uruchomiono w 2014 r. na 5 lat do 2018 r.<sup>3</sup> Decydemtem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Finansowanie odbywa się przez Fundusz Dopłat utworzony już w 2002 r. w celu wsparcia kredytów mieszkaniowych.

Pomoc polega na dofinansowaniu wkładu własnego. Rodziny, w których pojawi się trzecie dziecko własne lub przysposobione, mogą dodatkowo dostać pomoc

---

<sup>1</sup> Dz.U. nr 133, poz. 654.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 711 oraz z 2015 r. poz. 1582.

<sup>3</sup> Podstawa prawna, ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi: Dz.U. z 2013 r. poz. 1304. Aktualizacja ustawowa jako Program „Mieszkanie plus” w lipcu 2017 r.

na wcześniejszą spłatę części kapitału kredytu. Ponadto osoby, które rozpoczną budowę własnego mieszkania (lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego), mogą na nowych zasadach skorzystać z tzw. częściowego zwrotu VAT na materiały budowlane.

Wysokość dofinansowania określają następujące warunki<sup>4</sup>:

- dopłata do 50 m<sup>2</sup> (nie więcej niż powierzchnia kupowanego mieszkania) lub 65 m<sup>2</sup> w przypadku osób i rodzin z trojgiem dzieci,
- 10% dopłaty do wkładu własnego dla osób samotnych i małżeństw bez dzieci,
- 15% dopłaty do wkładu własnego dla osób i małżeństw wychowujących co najmniej jedno dziecko,
- 20% dopłaty do wkładu własnego dla osób i małżeństw wychowujących dwoje dzieci,
- 30% dopłaty do wkładu własnego dla osób i małżeństw wychowujących przynajmniej troje dzieci,
- dodatkowe 5% na wcześniejszą przedterminową spłatę części kapitału kredytu dla osób, którym w ciągu 5 lat od dnia zakupu mieszkania urodzi się lub zostanie przysposobione trzecie (lub kolejne) wychowywane dziecko,
- dopłata liczona w odniesieniu do wskaźnika określonego dla danej lokalizacji.

Łączna kwota finansowego wsparcia wynikająca z wniosków nabywców o dofinansowanie wkładu własnego, z planowanym terminem wypłaty środków w 2017 r., wynosi **373 mln zł**.

Limit środków pierwotnie przewidziany na 2018 r. to **762 mln zł**, został zmieniony w 2017 r. na **125 mln zł**. W kolejnych latach będzie to 50 mln i 21 mln zł (2020 r.).

Nabywcy do 1 stycznia 2018 r. mogą wnioskować o dofinansowanie wyłącznie do dnia, w którym łączna kwota wynikająca z wniosków przekazanych przez banki kredytujące do BGK osiągnie równowartość 50% kwoty limitu środków, tj. **381 mln zł**<sup>5</sup>.

Mieszkania z tego programu są przyznawane poprzez umowę najmu, w której rząd określa corocznie stawkę czynszu za metr kwadratowy. Ponadto najemca płaci za media w wysokości zależnej od regionu Polski. Nowa regulacja ustawowa z lipca 2017 r. nie chroni przed eksmisją na bruk w przypadku ustania umowy najmu.

---

<sup>4</sup> Program „Mieszkanie dla młodych”, Rodzina.gov.pl, <https://rodzina.gov.pl/mieszkanie/program-mieszkanie-dla-mlodych> (5.01.2017).

<sup>5</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Mieszkanie dla młodych, <http://mib.gov.pl/2-InformacjeMdmNastronachBGK.htm> (26.08.2017).

W sieci internetowej pojawiają się opinie, że warunki uczestnictwa w tym programie ustawicznie są zmieniane<sup>6</sup>.

Poza funduszami istnieje jeszcze **rezerwa celowa budżetu**, pozostająca w gestii ministra finansów. Służy ona do finansowania zadań związanych z ryzykami klimatycznymi, takimi jak skutki powodzi<sup>7</sup>, susz i osuwisk oraz ryzykami politycznymi, np. pomoc dla repatriantów i uchodźców. Środki z rezerwy służą także do zakupu szczepionek. Rezerwa celowa wynosi ok. 4,1–4,4% budżetu.

---

<sup>6</sup> Program „Mieszkanie dla młodych”, [https://mdmprogram.com/?gclid=EAIaIQobChMIjqq--9X-1QIVjpztCh2SSAppEAAAYASAAEgKJlvD\\_BwE](https://mdmprogram.com/?gclid=EAIaIQobChMIjqq--9X-1QIVjpztCh2SSAppEAAAYASAAEgKJlvD_BwE) (26.08.2017).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2011 r. nr 234, poz. 1385, z późn. zm.).



## *VI. Finansowanie aktywności obywatelskiej*

## 1. FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH (FIO)<sup>1</sup>

Fundusz ten jest instrumentem programowym i finansowym zwiększającym dynamikę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przejawem troski o rozwój aktywności obywatelskiej i potrzeby wzmocnienia trzeciego sektora w realizacji zadań publicznych. FIO jest częścią rezerwy budżetowej.

„Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) to wiodący program udzielania przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwo) dotacji z budżetu państwa sektorowi organizacji pozarządowych. W latach 2005–2016, w ramach czterech edycji FIO, organizacje pozarządowe wykorzystały prawie 620 mln zł dotacji”<sup>2</sup>.

27 listopada 2013 r. przyjęty został Program FIO na lata 2014–2020. Przewiduje on coroczne wydatki w postaci dotacji w wysokości 60 mln zł. Przyjęte zostało finansowanie poniższych priorytetów.

Realizacja Programu FIO na lata 2014–2020 finansowana jest z krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i pierwotnie miała wynosić nie mniej niż 120 mln zł rocznie<sup>3</sup>.

Obecna lista interesariuszy programu liczy 687 organizacji pożytku publicznego. Środki z funduszu dzielone są w ramach konkursu na zadania w wymienionych wyżej czterech priorytetach.

Zakres wsparcia organizacji pozarządowych realizowanego w ramach Programu FIO jest komplementarny ze wsparciem EFS w perspektywie 2014–2020, a także ze Szwajcarsko-Polskim Programem Współpracy oraz Mechanizmem Finansowym EOG (Obszar Programowy „Fundusz dla Organizacji Pozarządowych”).

NIK w swojej analizie tego funduszu zauważyła, że: „występowały znaczne dysproporcje w korzystaniu z dotacji FIO w poszczególnych województwach. Pokazuje to porównanie udziałów w liczbie mieszkańców ogółem i w sumie otrzymanych z FIO dotacji, średnio za lata 2013–2014. Wskaźnik obliczono, dzieląc udział w liczbie dotacji przez udział w liczbie mieszkańców. Najmniej dotacji z FIO, w stosunku do liczby ludności, uzyskano w województwach: kujawsko-pomorskim – 0,37, opolskim – 0,38 i śląskim – 0,59. Stosunkowo najwięcej dotacji uzyskały organizacje w województwach: małopolskim – 1,72, warmińsko-mazurskim – 1,43 i lubelskim – 1,43”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Za: *Program FIO 2014–2020*, Ekonomia Społeczna i Solidarna, <http://www.pozytek.gov.pl/P,FIO,2014-2020,1189.html>.

<sup>2</sup> Cytat za: NIK, *NIK o realizacji Funduszu Inicjatyw Obywatelskich*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/nik-o-realizacji-programu-fundusz-inicjatyw-obywatelskich.html> (1.09.2017).

<sup>3</sup> *Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020. Projekt*, 2012, s. 49, <http://www.pozytek.gov.pl/P,FIO,2014-2020,1189.html> (zakładka „Załącznik 1: Projekt programu FIO na lata 2014–2020”).

<sup>4</sup> B. Szczepankowska, J. Mikulski, *op. cit.*

**Tabela 36. Finansowanie priorytetów FIO – planowane (lata 2014–2020)  
i zrealizowane (2016)**

Numer i nazwa priorytetu	Cel, który jest realizowany w ramach priorytetu	Planowany udział w wydatkach	Zrealizowany udział w wydatkach w 2016 r.*
Priorytet 1. Małe inicjatywy	Udzielanie obywatelom pomocy w realizacji oddolnych inicjatyw	17%	17,0%
Priorytet 2. Aktywne społeczeństwo	Umożliwianie obywatelom aktywnego działania oraz łączenia aktywności ze zdobywaniem wiedzy w sferze działań obywatelskich	50%	51,6%
Priorytet 3 Aktywni obywatele	Przyczynienie się do wzrostu partycypacji obywateli w sprawach publicznych	20%	19,8%,
Priorytet 4 Silne organizacje pozarządowe	Wzmocnienie potencjału organizacji obywatelskich, w szczególności w sprawach publicznych.	9%	9,0%

\* Za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w częściach 31 – Praca 44 – Zabezpieczenie społeczne 63 – Rodzina oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14143.pdf> (1.09.2017).

Źródło: Program FIO na lata 2014–2020, [http://www.pozYTEK.gov.pl/files/pozYTEK/PO%20FIO/FIO%202014\\_2020\\_24\\_10\\_2012.pdf](http://www.pozYTEK.gov.pl/files/pozYTEK/PO%20FIO/FIO%202014_2020_24_10_2012.pdf)

## **2. FUNDUSZ WSPIERANIA ORGANIZACJI POŻYTKU PUBLICZNEGO<sup>5</sup>**

Fundusz jest państwowym funduszem celowym, który powstał, aby wzmocnić potencjał organizacji pożytku publicznego poprzez wyrównywanie ich szans. Udzielenie wsparcia organizacjom pożytku publicznego następuje w trybie otwartego konkursu ofert.

Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Fundusz został powołany na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r.

<sup>5</sup> Podstawa prawna: rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie gospodarki finansowej Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (Dz.U. z 31 grudnia 2015 r. poz. 2363).

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>6</sup> (art. 27ab) w celu zagospodarowania źle wykorzystanych środków z 1%. Źle wykorzystane środki to:

- 1) środki z 1% niewydatkowane przez organizacje, które utraciły status pożytku publicznego,
- 2) środki wydane na coś innego niż prowadzenie działalności pożytku,
- 3) środki przekazane na organizacje pożytku publicznego, które nie zostały uwzględnione w wykazie organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymywania 1%.

Środki Funduszu przeznacza się na następujące zadania:

- 1) wyrównywanie szans rozwoju organizacji pożytku publicznego,
- 2) wzmocnienie organizacji pożytku publicznego działających lokalnie,
- 3) rozwój wolontariatu w organizacjach pożytku publicznego,
- 4) wzrost kompetencji organizacji pożytku publicznego, w szczególności przez podnoszenie wiedzy i umiejętności osób w nich działających,
- 5) wzmocnienie infrastruktury organizacji pożytku publicznego.

Fundusz zaczął funkcjonować w 2016 r.

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1817.

## *VII. Finansowanie programów żywnościowych*

## 1. PROGRAM OPERACYJNY POMOC ŻYWNOŚCIOWA 2014–2020

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanowiło **Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym**.

Fundusz ma na celu ograniczenie skali ubóstwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej poprzez wspieranie systemów krajowych świadczących pomoc osobom najbardziej potrzebującym i jest realizowany w formie krajowych programów operacyjnych (85% dofinansowania z UE i 15% z narodowych budżetów). Uzasadnienie do tego programu było pisane znacznie wcześniej niż wdrożenie i niektóre wskaźniki wydają się naciągane.

„W Polsce w 2012 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynosiła 10,1 mln, co stanowiło 26,7% całej ludności wobec 24,8% średnio w UE. Zagrożonych ubóstwem było ok. 6,5 mln osób (17,1% ludności), doświadczających pogłębionej deprivacji ok. 5,1 mln osób (13,5% ludności) i ok. 2,1 mln osób żyjących w gospodarstwach domowych z niską intensywnością pracy (6,8% ludności). Od 2008 r. zmalała liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (o 1,4 mln), zagrożonych materialną deprivacją (o 1,6 mln), zagrożonych niską intensywnością pracy (o 381 tys.), lecz zwiększyła się liczba zagrożonych ubóstwem (o 125 tys.). Polska mimo wyraźnej poprawy w zakresie warunków życia nadal należy do krajów o wysokim poziomie zagrożenia ubóstwem.

Ubóstwem skrajnym zagrożone są przede wszystkim osoby bezrobotne, a także utrzymujące się z rent oraz gospodarstw rolnych (11–12%). Wykonywanie nisko płatnej pracy też nie chroni przed ubóstwem. Ubóstwem zagrożeni są częściej ludzie młodzi, w tym dzieci. W 2012 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym wśród dzieci i młodzieży wyniósł około 10%. Grupą osób zagrożonych ubóstwem skrajnym są rodziny wielodzietne i niepełne.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem dla rodzin niepełnych wynosił 8% i wzrastał w przypadku większej liczby dzieci. Ryzyko zagrożenia ubóstwem skrajnym zwiększa się w gospodarstwach domowych z osobami niepełnosprawnymi (10%). Ubóstwo skrajne w większym stopniu dotyczy mieszkańców wsi (10%). Wskaźnik zagrożenia ubóstwem zróżnicowany jest też między województwami. W 2012 r. najwyższy, powyżej 9,5%, dotyczył województw: warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego, średni od 7,5% do 9,5% – województw: wielkopolskiego, lubelskiego i kujawsko-pomorskiego. W pozostałych był niższy niż 7,5%, przy czym najniższe wskaźniki dotyczyły województw: śląskiego – 4,5, dolnośląskiego – 4,6, opolskiego i mazowieckiego – 4,7 oraz lubuskiego – 4,9.

Osobom i rodzinom zagrożonym ubóstwem skrajnym wsparcie udzielane jest w ramach pomocy społecznej. W 2012 r. pomocą społeczną objęto 8,4% mieszkańców Polski. Ze świadczeń skorzystało 1 926 328 osób z 1 218 692 rodzin. Natomiast liczba wszystkich osób w tych rodzinach wyniosła 3 250 112. W porównaniu z 2011 r. zarówno liczba świadczeniobiorców, jak i liczba rodzin spadła o 5%.

W 2011 r. brak możliwości finansowych zapewnienia posiłku składającego się z mięsa, ryb deklarowało ok. 2,1 mln gospodarstw domowych, tj. 15,7%,

z czego 1,5 mln doświadczało pogłębionej deprivacji materialnej, 0,8 mln zagrożenia ubóstwem, a 0,4 mln niskiej intensywności pracy.

Gospodarstwa deklarujące brak możliwości zaspokojenia ze względów finansowych spożycia mięsa, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień, zamieszkiwało łącznie ok. 5,3 mln osób (14,1% populacji ogółem), w tym ok. 1,7 mln dzieci. Grupami największego ryzyka są samotni rodzice z co najmniej 1 dzieckiem na utrzymaniu i innymi osobami, rodziny złożone wyłącznie z osób niepełnosprawnych lub z co najmniej 1 osobą niepełnosprawną i innymi osobami oraz rodziny wielodzietne. Ryzyko wzrasta w przypadku zamieszkiwania na terenach wiejskich”<sup>1</sup>.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (PO PŻ) jest krajowym programem operacyjnym współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Najbardziej Potrzebującym, który realizowany jest na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, zwanego dalej rozporządzeniem FEAD<sup>2</sup>.

PO PŻ jest finansowany ze środków Unii Europejskiej (FEAD) i ze środków krajowych (budżet państwa) w podziale 85% i 15%. Alokacja Funduszu dla Polski na okres realizacji w latach 2014–2020 wynosi około 473 mln euro (w cenach bieżących). Wkład środków krajowych wynosić będzie około 83 mln euro.

Istotą programu jest ograniczanie ubóstwa poprzez poprawę bezpieczeństwa żywnościowego wobec osób najbardziej potrzebujących i realizację działań na rzecz inkluzji.

Program jest adresowany do tych osób i rodzin, które z powodu niskich dochodów nie mogą zapewnić sobie (i rodzinie) wystarczających produktów żywnościowych (posiłków). Program z założenia ma trafiać do ograniczonej liczby osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji diagnozowanej za pomocą kryteriów art. 7 ustawy o pomocy społecznej oraz o poziom dochodów. Pomoc udzielana jest w postaci artykułów spożywczych lub posiłków, przekazywanych nieodpłatnie osobom najbardziej potrzebującym.

Organizacje realizujące proces dystrybucji artykułów spożywczych wśród osób najbardziej potrzebujących zobowiązane są prowadzić działania w ramach środków towarzyszących, mające na celu w szczególności:

1) inkluzję osób doświadczających ubóstwa w funkcjonowanie społeczności lokalnych,

---

<sup>1</sup> Cytat za: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020*, Warszawa 2014, s. 2–3, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/programu-operacyjnego-europejskiego-funduszu-najbardziej-potrzebujacym-2014-2020/program-operacyjny-pomoc-zywnosciowa-2014-2020-po-pz/> (3.01.2017).

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 72 z 12 marca 2014 r., str. 1. Agencja Rynku Rolnego, *Pomoc żywnościowa*, <http://www.arr.gov.pl/wsparcie-konsumpcji/pomoc-zywnosciowa> (5.01.2017).

- 2) pomoc niezbędną do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych osób korzystających z pomocy żywnościowej (z wyłączeniem pomocy rzeczowej),
- 3) wzmocnienie samodzielności i kompetencji w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego.

Osoby kierowane są do pomocy przez ośrodki pomocy społecznej, a w przypadku osób bezdomnych mogą być także kierowane bezpośrednio przez organizację partnerską.

Organizacje uczestniczące w Programie we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (OPS):

- dostarczają informacji o miejscach, w których osoby potrzebujące mogą skorzystać z działań w ramach projektów EFS, oraz wsparcia przy korzystaniu z nich,
- współpracują z OPS w celu udzielenia pomocy osobom korzystającym ze wsparcia FEAD na drodze do aktywizacji społecznej,
- oceniają w uzgodnieniu z OPS, czy poszczególne osoby objęte pomocą żywnościową wymagają wsparcia aktywizacyjnego oraz informują odbiorców końcowych o możliwościach uzyskania takiego wsparcia ze środków EFS w poszczególnych regionach (informowanie o możliwości uczestnictwa w konkretnych projektach),
- kierują osoby zgłaszające chęć korzystania z pomocy żywnościowej do OPS w celu oceny w zakresie możliwości objęcia wsparciem aktywizacyjnym.

Za wdrożenie PO PŻ w Polsce odpowiedzialne są następujące instytucje:

- 1) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej –instytucja zarządzająca (IZ),
- 2) Agencja Rynku Rolnego – instytucja pośrednicząca (IP),
- 3) Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – instytucja desygnująca (ID),
- 4) Ministerstwo Finansów – instytucja certyfikująca (IC),
- 5) Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej – instytucja audytowa (IA).

Program jest realizowany przez organizacje partnerskie wyłonione w drodze konkursu. W 2014 r. wybrano (na okres 2014–2015) cztery organizacje partnerskie o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym: Caritas Polska, Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej oraz Federację Polskich Banków Żywności. Organizacje te w 2016 r. realizowały nadal swoje zadania, opierając się na bardzo szczegółowych wytycznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Tzw. Podprogram 2016 (jako jedna siódma całego programu) przewidywał środki finansowe na poziomie 371 mln zł<sup>3</sup>.

Wyżej wymienione cztery organizacje na mocy umowy z IP dystrybuują otrzymywane artykuły spożywcze wśród osób najbardziej potrzebujących za pośrednictwem swoich placówek regionalnych lub innych organizacji lokalnych.

---

<sup>3</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Podprogram 2016, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/programu-operacyjnego-europejskiego-funduszu-najbardziej-potrzebujacym-2014-2020/podprogram-2016/> (3.01.2017).



Brak jest badań naukowych związanych z oceną skuteczności tego programu. Pojawiają się natomiast informacje o przypadkach sprzedaży otrzymywanych artykułów przez rodziny niewłaściwie wytypowane do programu.

NIK w swoim sprawozdaniu z kontroli za 2015 r. zauważył nieobjęcie pomocą z Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej osób w 26,7% gmin w kraju<sup>4</sup>. Główną przyczyną nieuczestniczenia gmin w programie jest brak organizacji partnerskich na ich terenie (73%) oraz konieczność ponoszenia przez nie dodatkowych kosztów (21%).

Według NIK pomocy żywnościowej udzielono 1 678 367 osobom za kwotę 221 445,9 tys. zł. Z tego 92% wykorzystano na żywność dla potrzebujących, a 8% na obsługę rozdziału pomocy (głównie koszty administracyjne, transport i magazynowanie)<sup>5</sup>.

## **2. PROGRAM „OWOCE I WARZYWA W SZKOLE”**

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez Agencję Rynku Rolnego związanych z prowadzeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej programu „Owoce i warzywa w szkole” było podstawą prawną aktywności na rzecz poprawy jakości żywienia w niektórych środowiskach w roku szkolnym 2016/2017. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację programu była Agencja Rynku Rolnego (ARR).

Głównym celem programu Wspólnej Polityki Rolnej „Owoce i warzywa w szkole” była trwała zmiana nawyków żywieniowych dzieci dzięki zwiększeniu udziału owoców i warzyw w ich codziennej diecie oraz propagowanie zdrowego odżywiania poprzez działania towarzyszące o charakterze edukacyjnym.

ARR realizowała program w szkołach podstawowych dla klas I–III oraz w oddziałach przedszkolnych zorganizowanych przy szkołach. Dostarczała ona w okresie październik 2016–czerwiec 2017 takie produkty, jak: jabłka, gruszki, truskawki, borówki amerykańskie, marchew, rzodkiewki, słodka papryka, pomidory, kalarepa, soki owocowe, warzywne lub owocowo-warzywne. Owoce, warzywa oraz soki nie zawierały dodatku tłuszczu, soli, cukru lub substancji słodzących.

ARR ustaliła łączną liczbę porcji owoców i warzyw otrzymywanych przez jedno dziecko w I semestrze roku szkolnego 2016/2017; wynosiła ona 20 (2 porcje tygodniowo przez 10 tygodni).

---

<sup>4</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie Społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, Warszawa 2016, s. 8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11360.pdf> (8.03.2017).

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 55.

Program „Owoce i warzywa w szkole” zaczął obowiązywać w 2009 r. Był on trudniejszy w realizacji, ponieważ zanim dzieciom dostarczy się porcję owoców i warzyw, trzeba ją odpowiednio przygotować do spożycia. Produkty muszą być umyte, pokrojone i właściwie zapakowane. Ponadto dostarczone owoce muszą być świeże.

W 2016 r. z programu korzystało około 1,5 mln uczniów z klas I–III. Budżet programu na rok 2015/2016 wyniósł 20,5 mln euro.

Produkty dostarczane były do 11,6 tys. szkół dla 91% dzieci z grupy docelowej, czyli ok. 1,5 mln. W ramach tego programu uczniowie z pierwszych trzech klas szkoły podstawowej dostawali 2–3 razy w tygodniu (przez 10 tygodni w semestrze) porcję składającą się z jednego produktu owocowego i jednego produktu warzywnego.

Warunkiem uczestnictwa w programie był wniosek szkoły podstawowej wraz z jej zobowiązaniem do racjonalnej dystrybucji. Ze szkołami zatwierdzeni przez ARR dostawcy warzyw i owoców zawierali umowy o bezpłatne dostarczanie produktów.

Brak jest badań wskazujących na skuteczność programu; w szczególności nie wiemy, czy dzieci rzeczywiście spożywały otrzymywane porcje lub jaka była skala marnotrawstwa.

### **3. PROGRAM „MLEKO DLA SZKÓŁ”**

---

Program ten jest realizowany również przez ARR.

„W ramach programu UE »Mleko dla szkół« zachęca się dzieci do spożywania produktów mlecznych i przestrzegania zbilansowanej diety. Odgrywa on również rolę edukacyjną, wspierając rozwijanie dobrych nawyków żywieniowych, które będą trwać przez całe życie. Poprzez unijny program »Mleko dla szkół« Unia Europejska przekazuje dotacje szkołom i innym placówkom szkolnym, aby mogły one zapewniać swoim uczniom mleko i inne produkty mleczne. Przy ścisłej współpracy z programem UE »Owoce dla szkół«, którego celem jest nieodpłatne zapewnianie dzieciom w wieku szkolnym warzyw i owoców, Unia Europejska doклада wszelkich starań, aby przyszłe pokolenia rosły zdrowo.

W roku szkolnym 2007/2008 w ramach programu »Mleko dla szkół« rozdyskrebowano prawie 300 tys. ton mleka na rzecz szkół w 27 państwach członkowskich, przy czym Unia Europejska przekazała w tym celu dotacje przekraczające 55 milionów euro”<sup>6</sup>.

Dzieciom w programie, który trwa od 2004 r. przysługuje ćwierć litra mleka pasteryzowanego dziennie.

---

<sup>6</sup> Program „Mleko dla szkół”, [http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/the\\_school\\_milk\\_programme\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/the_school_milk_programme_pl.htm) (5.01.2017).

Program „Mleko dla szkół” jest finansowany z trzech źródeł:

- dopłata unijna obejmuje dostarczanie mleka i jego przetworów do wszystkich rodzajów uprawnionych placówek oświatowych,
- dopłata krajowa obejmuje dostarczanie mleka i jego przetworów do szkół podstawowych,
- dofinansowanie z Funduszu Promocji Mleka obejmuje dostarczanie mleka i jego przetworów do przedszkoli i gimnazjów.

W roku szkolnym 2016/2017, tj. od 1 września do 23 października 2016 r., na realizację programu „Mleko dla szkół”, którego celem jest promocja spożycia mleka i produktów mlecznych, ARR wydatkowała 18,7 mln zł łącznie z budżetu unijnego i krajowego, a z Funduszu Promocji Mleka (FPM) – 170 tys. zł. Ogółem od akcesji Polski do UE do 23 października 2016 r. na program ten wydatkowano 1,44 mld zł (w tym 29 mln zł stanowiły środki pochodzące z FPM)<sup>7</sup>.

W 2016 r. ARR wypłaciła za oba programy ogółem ok. 244 mln zł, w tym: na „Mleko dla szkół” – ok. 161 mln zł, a na „Owoce i warzywa w szkole” – ok. 83 mln zł.

W roku szkolnym 2015/2016 mleko dostarczano do ok. 14 tys. placówek oświatowych (w tym ok. 12 tys. szkół podstawowych); produkty mleczne spożywało ok. 2,6 mln dzieci. 89% dostaw stanowi mleko białe i kolorowe w kartonikach, 10% – jogurty, a 1% – sery.

W roku szkolnym 2016/2017 liczba szkół uczestniczących w programie zwiększyła się o 240 – dołączyły do niego głównie małe placówki, więc ogólna liczba dzieci pijących mleko pozostaje na poziomie 2,6 mln<sup>8</sup>. Nie wiemy jednak, czy wszystkie szkoły dbają o spożycie mleka zgodnie z celami programu.

Od roku szkolnego 2017/2018 dwa unijne programy: „Mleko dla szkół” i „Owoce i warzywa w szkole” zostały połączone. Budżet programu UE na 2017 r. wynosi w sumie 250 mln euro. Polska z tych środków dostanie ok. 230 mln zł, w tym: na mleko w szkole – ok. 150 mln zł, a na owoce – ok. 80 mln zł.

Brakuje badań, które omawiałyby realizację programów żywnościowych.

---

<sup>7</sup> Dane Agencji Rynku Rolnego; *Program „Mleko w szkole”*, Forum Mleczarskie, <http://www.forum-mleczarskie.org/program-mleko-szkole/> (5.01.2017).

<sup>8</sup> *Od nowego roku szkolnego dwa programy mleko w szkole i owoce w szkole będą połączone*, Oświata Wolters Kluwer, <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/od-nowego-roku-szkolnego-dwa-programy-mleko-w-szkole-i-owoce-w-szkole-beda-polaczone> (5.01.2017).



*VIII. Finansowanie polskiej  
polityki społecznej  
ze środków Unii  
Europejskiej*

W historii zintegrowanej Europy rozwój funduszy strukturalnych był procesem długotrwałym i nierównomiernym. Kształtował się w państwach członkowskich EWG od 1957 r. i w miarę dochodzenia do czasów nam współczesnych zyskiwał coraz bardziej na znaczeniu<sup>1</sup>.

## **1. KLUCZOWE FUNDUSZE UE FINANSUJĄCE POLITYKĘ SPOŁECZNĄ**

### **1.1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego<sup>2</sup>**

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) został utworzony w 1975 r., w ramach reformy, która związana była z rozszerzeniem Wspólnoty o Irlandię, Danię i Wielką Brytanię. Powołanie funduszu związane było z naciskami głównie Wielkiej Brytanii, która chciała w ten sposób zrekompensować sobie wysokie płatności do budżetu EWG, a także stosunkowo niskie dotacje z kasy Wspólnoty związane z dopłatami do rolnictwa. Z punktu widzenia polityki społecznej Fundusz ten wspiera inwestycje w infrastrukturę społeczną.

Podstawowym celem jego działalności jest zmniejszanie dysproporcji w rozwoju pomiędzy regionami Unii Europejskiej, a także wzmocnienie i poprawa konkurencyjności regionów poszkodowanych i opóźnionych w rozwoju. EFRR ma – w myśl przepisów art. 160 Traktatu Wspólnot Europejskich – wspierać wszelkie działania przyczyniające się do wyrównywania głównych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie, zmniejszania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszania stopnia opóźnienia regionów i stref mniej uprzywilejowanych, w tym także terenów wiejskich<sup>3</sup>.

Regulamin ogólny określa, że podstawowym kierunkiem interwencji EFRR jest udział w osiągnięciu celów regionalnych 1 i 2<sup>4</sup>:

- cel 1 – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju,
- cel 2 – wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych.

EFRR finansuje również inicjatywy wspólnotowe w zakresie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej (INTERREG III) oraz gospodarczej i społecznej rewitalizacji miast i obszarów podmiejskich, które przeżywają kryzys (URBAN).

---

<sup>1</sup> K. Głębicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Warszawa 2005.

<sup>2</sup> *European Regional Development Fund*.

<sup>3</sup> Zobacz Traktat Wspólnot Europejskich, art. 160 lub rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1261/1999/WE w sprawie EFRR, s. 1, p. 1.

<sup>4</sup> Za: M. Klimowicz, A. Pacześniak, *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 219.

Pomoc EFRR dla regionów polega na<sup>5</sup>:

- a) inwestycjach (pozwalających utrzymać lub tworzyć stałe miejsca pracy), np.:
  - poprawa otoczenia firm i podwyższenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu,
  - pobudzanie rozwoju badań i nowych technologii,
- b) rozwoju społeczeństwa informacyjnego;
- c) rozwijaniu infrastruktury (np. budowa dróg, sieci telefonicznych), która:
  - wspomaga rozwój ekonomiczny regionu,
  - prowadzi do tworzenia nowych miejsc pracy,
  - przyczynia się do rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej,
  - osłabia skutki peryferyjnego położenia regionu,
  - służy dywersyfikacji działalności gospodarczej,
- d) wspieraniu lokalnych inicjatyw rozwojowych (np. organizacji przygotowujących szkolenia z zakresu przedsiębiorczości, wspierających przepływ nowych technologii lub ułatwiających dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw).

Obszary interwencji EFRR, w myśl zasady promowania stabilnego i zrównoważonego rozwoju, sprowadzają się zatem do inwestycji produkcyjnych **w celu tworzenia i utrzymania miejsc pracy**, wspierania inwestycji w infrastrukturę i wzmacniania potencjału endogenicznego regionów.

Jednym z najważniejszych celów EFRR, wynikających z horyzontalnej zasady UE, dotyczącej wszystkich polityk Wspólnoty, a także priorytetów europejskiej polityki regionalnej, jest wspieranie środowiska naturalnego. Realizacja działań podejmowanych przez EFRR powinna przyczyniać się do<sup>6</sup>:

- spełniania standardów Wspólnoty Europejskiej w zakresie wody – zapewniania dostaw wody pitnej, gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków miejskich (ważne zadanie z punktu widzenia zdrowia ludności),
- profesjonalnego zarządzania odpadami – zapobiegania nadmiernemu wytwarzaniu odpadów oraz ich szkodliwemu wpływowi na środowisko i człowieka, odzyskiwania surowców poprzez recycling, ponowne użycie i bezpieczne składowanie.

Znacząca część środków EFRR zarezerwowana została na wspieranie badań, wysokich technologii i działań innowacyjnych oraz rozwój umiejętności i wiedzy zasobów ludzkich.

Do najważniejszych zadań EFRR należy **kreowanie polityki prozatrudnieniowej** w celu ograniczania wysokiego bezrobocia, które pozostaje jednym z najpoważniejszych problemów gospodarczych i społecznych UE.

---

<sup>5</sup> Za: M. Olszewski, *Polska a system regionalnej polityki strukturalnej UE*, Warszawa 2001, s. 57–58.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Fundusz wspiera konkurencyjność przedsiębiorstw w celu tworzenia i utrzymania miejsc pracy. Rolą funduszu regionalnego jest głównie pomoc dla małych i średnich firm (MŚP), kształtowanie i wzmacnianie usług dla biznesu, a także wspieranie obszarów i sektorów o szczególnym potencjale rozwojowym.

MŚP to struktura społeczno-gospodarcza oparta na własności prywatnej, która jest **podstawą stanu średniego**. Stan średni to grupa oparta na własności prywatnej, ekonomicznie niezależna od państwa, ale płacąca podatki i rozwiązująca samodzielnie swoje problemy socjalne. Jest podstawową siłą napędową gospodarek w miejsce dawnej klasy robotniczej. Stan średni rozwiązuje swoje problemy socjalne, płaci podatki i tworzy dodatkowe miejsca pracy.

Pomoc dla MŚP obejmuje działania ograniczające wspieranie w formie dotacji kapitałowych na rzecz alternatywnych źródeł finansowania (zaliczki zwrotne, kapitał spekulacyjny, kapitał ryzyka, pożyczki itd.), poprawę systemu organizacji wsparcia oraz wzmacnianie zaangażowania sektora prywatnego w formułowanie strategii – ustanawianie partnerstwa.

EFRR przyczynia się także do rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz transnarodowej, transgranicznej i międzyregionalnej współpracy, mającej na celu trwały rozwój regionalny i lokalny. We wszystkich działaniach kształtuje politykę równego traktowania kobiet i mężczyzn, a także godzenia życia rodzinnego z pracą zawodową<sup>7</sup>.

EFRR posiada największe środki finansowe ze wszystkich funduszy strukturalnych.

## **1.2. Europejski Fundusz Społeczny**

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powstał na mocy traktatu ustanawiającego EWG w 1957 r. Po raz pierwszy zastosowano go w 1960 r. Współfinansuje on działania krajów członkowskich UE w dziedzinie polityki zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Pomoc, podobnie jak w przypadku pozostałych funduszy, koncentruje się na najbiedniejszych regionach, choć EFS jako jedyny fundusz strukturalny ma możliwości finansowania także horyzontalnie pozostałych obszarów UE, które – mimo iż mają relatywnie dobrą sytuację gospodarczą – mogą być wspierane przez cel trzeciej polityki strukturalnej, dotyczący rozwoju i inwestycji w potencjał ludzki.

EFS był w latach 2000–2006 przede wszystkim dynamicznym instrumentem polityki zatrudnienia i zwalczania bezrobocia na obszarze Wspólnoty, mającym realizować zadania wynikające z Europejskiej strategii zatrudnienia, która została wypracowana w tzw. procesie luksemburskim.

---

<sup>7</sup> J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa*, Warszawa 2000.



Strategia ta bazuje na czterech filarach oraz licznych corocznych wytycznych i rekomendacjach dla poszczególnych państw w sprawie koniecznych działań i interwencji w celu redukcji bezrobocia strukturalnego. EFS we wszystkich swoich działaniach bierze pod uwagę następujące filary: wspieranie zatrudnienia, adaptacyjności, przedsiębiorczości i równości szans, a także liczne wytyczne, które określa co roku Komisja Europejska.

Komisja Europejska wypracowała także tzw. tematy przekrojowe, które dotyczyły takich zagadnień, jak: równouprawnienie kobiet i mężczyzn, ochrona środowiska naturalnego, nowoczesne technologie informatyczne i sieci komunikacyjne (e-Europa) oraz lokalne działania. Wszystkie interwencje EFS powinny respektować powyższe zagadnienia, a także być zgodne z innymi politykami Wspólnoty.

Polska polityka społeczna dzięki EFS<sup>8</sup> otrzymała poważne, dodatkowe środki na umożliwienie awansu dużych grup społecznych i częściowe wyrównanie dystansu względem innych krajów UE.

Polska prowadziła negocjacje z Komisją Europejską w sprawie realizacji Strategii lizbońskiej od stycznia do czerwca 2007 r. Zgodnie z procedurą przyjmowania programów operacyjnych przez KE Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równych Szans w lipcu i sierpniu 2007 r. przeprowadziła konsultacje przekazanej wersji programu z innymi dyrekcjami generalnymi KE. We wrześniu 2007 r. Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie przyjęcia do realizacji programu Kapitał Ludzki, który był jednym z głównych programów służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 i obejmował całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce do 2015 r. (zasada n + 2). Przyjęcie Programu stanowiło potwierdzenie głównych kierunków rozwoju oraz prowadzenia polityki prozatrudnieniowej i polityki integracji społecznej rządu w latach 2007–2013.

Program Kapitał Ludzki odpowiadał na priorytety wyznaczone w Strategii lizbońskiej w latach 2000–2010. Priorytety te to:

- uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy,
- rozwijanie wiedzy i innowacji,
- tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy.

Program finansowo wspierał następujące obszary: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli i wdrażaniem zasady dobrego rządu.

---

<sup>8</sup> Art. 2 rozporządzenia 1784/99, porównaj M. Kubisz, *Europejski Fundusz Społeczny – podstawowe informacje. Stan polskich przygotowań do absorpcji: Europejski Fundusz Społeczny – szansa i wyzwanie dla Polski*, Warszawa 2001, s. 14–15.

Program składał się z dziewięciu priorytetów, realizowanych zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz z priorytetu: „Pomoc techniczna”.

Centralne priorytety Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL):

- I – Zatrudnienie i integracja społeczna,
- II – Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących,
- III – Wysoka jakość systemu oświaty,
- IV – Szkolnictwo wyższe i nauka,
- V – Dobre rządzenie.

Regionalne priorytety PO KL:

- VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich,
- VII – Promocja integracji społecznej,
- VIII – Regionalne kadry gospodarki,
- IX – Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

PO KL sfinansowano w 85% ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w 15% ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację programu, wynosiła ok. 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy EFS to ponad 9,7 mld euro, a pozostała część stanowiły środki krajowe.

PO KL był największym programem współfinansowanym ze środków EFS w Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Działania podejmowane w jego ramach służyły przyspieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wzrostowi poziomu zatrudnienia oraz zwiększeniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. PO KL wspierał różne grupy społeczne (osoby bezrobotne, niepełnosprawne, pracownicy firm, urzędnicy samorządowi, uczniowie itp.) i instytucje (instytucje publiczne, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, szkoły), a jego działalność polegała w szczególności na wspieraniu zatrudnienia, poprawie warunków pracy i wyrównywaniu szans osób poszukujących pracy.

Do końca grudnia 2015 r. w PO KL zrealizowano blisko 48 tys. projektów, o łącznej wartości blisko 50 mld zł – co stanowiło ponad 100% całości środków dostępnych z EFS dla Polski do 2015 r. Ta kwota została przeznaczona na realizację projektów z obszaru zatrudnienia, edukacji, integracji społecznej, dobrego rządzenia i ochrony zdrowia.

W projektach z PO KL wzięło udział blisko 9,6 mln osób, a więc ok. 25% populacji Polaków.

## **2. EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY 2014–2020**

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest jednym z pięciu głównych funduszy, poprzez które Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy wszystkich krajów członkowskich. Zasoby finansowe EFS inwestuje się w ludzi, szczególnie tych, którzy mają trudności ze znalezieniem pracy.

Od 2014 r. te pięć funduszy działa we wspólnych ramach, realizując dodatkowe cele związane z polityką. Są one głównym źródłem inwestycji na poziomie UE i ułatwiają państwom członkowskim powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie liczby miejsc pracy, jednocześnie umożliwiając zrównoważony rozwój zgodnie z założeniami strategii Europa 2020.

Jak wynika z zapisów UE dotyczących specyfiki i charakterystyki EFS na lata 2014–2020, fundusz powinien spełniać następujące warunki:

- masa krytyczna inwestycji w kapitał ludzki zostanie zapewniona poprzez minimalny gwarantowany udział EFS w finansowaniu w ramach polityki spójności w każdym państwie członkowskim. Oznacza to, że razem z 3 mld euro, które zostały przeznaczone na inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, w europejski kapitał ludzki w przeciągu 7 lat zainwestowane zostanie ponad 80 mld euro;
- co najmniej 20% środków funduszu przeznaczone zostanie na wsparcie polityki włączenia społecznego. Osoby znajdujące się w potrzebie oraz osoby z grup w niekorzystnej sytuacji uzyskają większe wsparcie w celu zapewnienia im takich samych możliwości, jakie mają inni, oraz umożliwienia im integracji ze społeczeństwem;
- promowanie równości między kobietami i mężczyznami oraz równych szans dla wszystkich bez jakiegokolwiek dyskryminacji będzie zintegrowane z innymi działaniami prowadzonymi w ramach EFS, a także wspierane poprzez określone inicjatywy;
- duży nacisk położony zostanie na walkę z bezrobociem wśród ludzi młodych. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych będzie pomagać młodzieży niemającej zatrudnienia ani nieuczestniczącej w kształceniu lub szkoleniu w regionach, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży przekracza 25%. Państwa członkowskie przeznaczą na wprowadzenie w życie planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży co najmniej 6,4 mld euro;
- aby zapewnić wysoką koncentrację finansowania i widoczny wkład w rozwiązywanie kluczowych problemów państw członkowskich UE, interwencje EFS będą koncentrowały się na ograniczonej liczbie priorytetów;
- udzielone zostanie większe wsparcie na rzecz innowacji społecznych, tj. testowania i zwiększania zasięgu innowacyjnych rozwiązań, będących odpowiedzią na potrzeby społeczne, edukacyjne i kwestie związane z zatrudnieniem;
- wdrażanie EFS odbywać się będzie w ściślejszej współpracy między władzami publicznymi, partnerami społecznymi oraz organami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym podczas całego cyklu programu;
- EFS będzie stosować innowacyjne zasady zarządzania. Komisja podejmie działania mające na celu pomoc państwom członkowskim w uproszczeniu wdrażania EFS.

## **2.1. Czym jest Europejski Fundusz Społeczny w latach 2014–2020?**

Na lata 2014–2020 Unia Europejska przeznaczyła na Europejski Fundusz Społeczny ponad 80 mld euro, czyli prawie jedną czwartą swoich wydatków na politykę rozwoju regionalnego. Dla Polski przyznano z tej puli ok. 13,2 mld euro, czyli więcej niż w latach 2007–2013, kiedy mieliśmy do dyspozycji nieco ponad 11 mld euro.

Środki z EFS będą wykorzystywane na dwóch poziomach: krajowym i regionalnym. Na poziomie krajowym funkcjonuje jeden Program Operacyjny – Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), który otrzymał 4,4 mld euro, co stanowi ok. 34% ogółu środków. Pozostałe ponad 66% zostało rozdzielone między 16 programów regionalnych. Taka decentralizacja zarządzania ma na celu przybliżenie decyzji o finansowaniu projektów do ich głównych odbiorców tak, by jak najlepiej zaspokoić potrzeby regionów i ich społeczności.

## **2.2. Główne cele EFS 2014–2020<sup>9</sup>**

EFS wspiera dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy oraz mobilność geograficzną i zawodową pracowników. Ułatwia im dostosowanie się do zmian w przemyśle oraz w systemach produkcyjnych koniecznych dla zrównoważonego rozwoju. Zachęca do wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia dla wszystkich oraz wspiera przechodzenie młodych ludzi z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia, zwalcza ubóstwo, wzmacnia włączenie społeczne oraz wspiera równość płci, niedyskryminację i równe szanse.

## **2.3. Dla kogo są projekty?**

W centrum działań EFS zawsze są ludzie. Projekty wspierane przez EFS są kierowane do różnych grup społecznych. Specyfiką EFS jest, że występują tu dwa rodzaje beneficjentów: beneficjenci (projektodawcy) oraz grupa docelowa – ostateczni odbiorcy wsparcia (uczestnicy projektów).

Beneficjentami są m.in. różnego typu organizacje pracowników i pracodawców, organizacje pozarządowe i charytatywne, uczelnie, organy administracji rządowej i samorządowej, instytucje publiczne i prywatne, związane z edukacją, służbą zdrowia itp. oraz przedsiębiorstwa. To one biorą udział w dofinansowaniu, a następnie realizują projekty.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

Grupą docelową i ostatecznymi odbiorcami wsparcia są uczestnicy projektów, zazwyczaj osoby prywatne, ale też firmy i organizacje. W ramach przyjętych przez Polskę celów głównymi beneficjentami w latach 2014–2020 są osoby bezrobotne i niepracujące, zwłaszcza młode do 29 roku życia, nieuczące się, zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym społeczność romska, osoby niepełnosprawne, samotnie wychowujące dzieci i rodziny wielodzietne. Uczestnikami projektów mogą być również kobiety, osoby starsze poszukujące pracy lub pragnące zwiększyć swą wiedzę, przedsiębiorcy i ich pracownicy, zwłaszcza właściciele i zarządzający mikro- i małymi przedsiębiorstwami. Kolejną dużą grupę mogą stanowić naukowcy, profesorowie, studenci, nauczyciele i uczniowie, a także urzędnicy, pracownicy służby zdrowia i urzędów pracy.

#### **2.4. Rodzaje działań finansowane z EFS 2014–2020**

Na poziomie krajowym wsparcie dotyczy ram instytucjonalnych oraz wprowadzanych reform, a także priorytetowych obszarów, które mają charakter ogólnopolski, takich jak: wsparcie osób młodych, szkolnictwo wyższe, innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa. Na poziomie regionów wszystkie cele są realizowane z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb ich mieszkańców z uwzględnieniem specyficznej sytuacji w danym województwie. Władze regionalne przygotowały strategie rozwoju społeczno-gospodarczego do 2020 r. i na ich podstawie opracowały konkretne programy wykorzystania środków unijnych, w tym także z Europejskiego Funduszu Społecznego.

#### **2.5. Poziom krajowy**

Realizacji celów na poziomie krajowym służy Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), na który przeznaczony jest 4,4 mld euro z EFS. Przewidziano w nim następujące rodzaje działań:

- Osoby młode na rynku pracy – alokacja EFS i specjalna linia budżetowa 1 757 mln euro: realizacja działań skierowanych do ludzi młodych pozostających bez zatrudnienia w wieku 15–29 lat (w szczególności tych, którzy nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu, tzw. młodzież NEET), które będą przyczyniały się do ich aktywizacji zawodowej oraz poprawy sytuacji na rynku pracy.
- Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji – alokacja EFS 739 mln euro: wdrożenie reform systemów i struktur w wybranych obszarach polityk publicznych, kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i krajowych programów reform.

- Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju – alokacja EFS 1 056 mln euro: wspieranie jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej na wiedzy.
- Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa – alokacja EFS 670 mln euro: realizacja działań nietypowych, innowacyjnych, ponadnarodowych, prowadzących do wypracowania rozwiązań w celu ich przetestowania przed przejściem do fazy wdrożenia, które w większości przypadków będzie miało miejsce na poziomie regionalnym, a także realizacja programów w zakresie mobilności ponadnarodowej.
- Wsparcie dla obszaru zdrowia – alokacja EFS 301 mln euro: realizowane będą m.in. działania dotyczące wdrożenia i rozwoju programów profilaktycznych (w zakresie chorób negatywnie wpływających na zasoby pracy), przeznaczonych dla osób w wieku aktywności zawodowej oraz wdrożenie działań projakościowych i rozwiązań organizacyjnych w systemie ochrony zdrowia, ułatwiających dostęp do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług zdrowotnych.
- Pomoc techniczna – alokacja EFS 164 mln euro.

W ramach wszystkich powyższych obszarów i działań PO WER będzie pośrednio realizowany także cel włączenia społecznego oraz walki z ubóstwem i dyskryminacją. Zatrudnienie i wzrost kwalifikacji okazuje się bowiem najskuteczniejszym sposobem zagwarantowania ludziom bezpieczeństwa finansowego, niezależności oraz poczucia godności i przynależności.

## **2.6. Poziom regionalny**

Realizacji celów EFS w regionach służyć będą działania, które odnoszą się bezpośrednio do beneficjentów. W ramach 16 regionalnych programów operacyjnych kontynuowane będą działania z zakresu aktywnego poszukiwania pracy i podnoszenia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych i osób poszukujących pracy, a także osób znajdujących się w trudnej sytuacji i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Planuje się nadal dofinansowywać działania ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości wśród osób powyżej 29 roku życia, m.in. na tworzenie przedsiębiorstw społecznych dających nowe miejsca pracy; szkolenia pozwolą uzyskać umiejętności potrzebne na rynku pracy.

Istotną rolę na poziomie regionów odgrywają działania mające na celu poprawę dostępu do edukacji, poprawę jakości kształcenia i szkoleń. Intensywnym wsparciem zostaną objęte szkoły m.in. w zakresie kształcenia i doskonalenia nauczycieli, wyrównywania szans edukacyjnych uczniów i doposażenia bazy dydaktycznej i naukowej szkół. Władze regionalne i lokalne skorzystają z dofinansowania z EFS w projektach poprawiających sprawność funkcjonowania instytucji oraz świadczonych usług. Istotną rolę odgrywać będzie wdrożenie technologii informatycznych

oraz inicjatyw związanych z e-administracją, pozwoli bowiem na zwiększenie dostępu obywateli do informacji i lepszej ich obsługi przez władze lokalne.

## **2.7. Oczekiwane rezultaty**

- Dzięki podejmowanym działaniom w ramach EFS osoby pozostające w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy będą miały większe szanse na aktywne zaistnienie na rynku pracy.
- Środki EFS przyczynią się do zmniejszenia bezrobocia, w tym ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich, poprzez działania na rzecz reorientacji zawodowej rolników i członków ich rodzin, wsparcie zatrudnienia młodych oraz tworzenie mikroprzedsiębiorstw.
- Lepszy dostęp do usług publicznych zostanie osiągnięty poprzez wsparcie m.in. ze środków EFS.
- Poprzez interwencje EFS osoby wchodzące na rynek pracy oraz znajdujące się na nim będą miały umiejętności odpowiadające w większym zakresie na potrzeby przedsiębiorców.
- Interwencje realizowane z EFS poprawią warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W wyniku interwencji skróceniu ulegnie czas wydawania i egzekwowania wyroków sądowych i decyzji administracyjnych. Zwiększenie racjonalności wykorzystania zasobów sądownictwa poprawi dostęp do sądów. Dzięki zmianom legislacyjnym w obszarze planowania przestrzennego skróci się proces inwestycyjny. Interwencje wpłyną na polepszenie otoczenia działalności przedsiębiorstw i podniesienie jakości zarządzania strategicznego.

Wciąż brakuje naukowych opracowań oceniających bieżące wykorzystanie EFS w Polsce, zarówno centralnie, jak i regionalnie. Obserwacja ich wykorzystania przez zlikwidowane w 2016 r. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (agenda Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do 2016 r.) wskazuje na centralne marnotrawstwo środków w projektach systemowych i brak wykorzystania rezultatów i produktów projektów centralnych w polityce głównego nurtu, a także brak naukowego podejścia. Wyrażało się to brakiem współpracy merytorycznej i formalizmem urzędników względem partnerów merytorycznych.

Nieznane są seminaria (konferencje) omawiające patologie zarządzania poszczególnymi projektami, których celem byłaby identyfikacja problemów we współpracy i wola wykorzystania dobrych praktyk. Brakowało także bezpośredniego zainteresowania i monitoringu ze strony polityków.

Lepiej udało się wykorzystać środki regionalne i lokalne EFS, chociaż i tutaj nie brakowało działań rutynowych i powtarzalnych bez większych innowacji i wartości dodanej.

### 3. FINANSOWANIE POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ ZE ŚRODKÓW UE

---

W Polsce, po akcesji naszego kraju do Wspólnoty finansowanie zadań ze środków UE zostało podporządkowane:

- 1) w latach 2004–2006 – Narodowemu Planowi Rozwoju (NPR)<sup>10</sup>. Na jego bazie przygotowano Podstawy Wsparcia Wspólnoty – PWW (Community Support Framework) dla Polski w latach 2004–2006, który to dokument określał szczegółowo kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację działań rozwojowych. PWW były wdrażane za pomocą Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz pięciu sektorowych programów operacyjnych (SPO), do których zaliczono:
  - SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
  - SPO Rozwój Zasobów Ludzkich,
  - SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich,
  - SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb,
  - SPO Transport;
- 2) w latach **2007–2013** – Narodowej Strategii Spójności (nazwa polska, w skrócie NSS), Narodowym Strategicznym Ramom Odniesienia (nazwa Komisji Europejskiej, w skrócie NSRO). Był to dokument strategiczny, który określał priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy w drugim okresie członkostwa Polski w UE. Celem strategicznym NSS było tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- 3) w latach 2014–2020 – Strategii Komunikacji Polityki Spójności (SKPS)<sup>11</sup>.

**Ad. 1.** Polska, wchodząc 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, wносиła jako kraj bardzo niski potencjał kwalifikacji pracowników i duże bezrobocie połączone z ubóstwem<sup>12</sup>. W związku z tym w ramach NPR zaplanowano realizację ważnego celu

---

<sup>10</sup> Całościowe sprawozdanie: *Sprawozdanie końcowe z realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, [https://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/Documents/Sprawozdanie\\_koncowe\\_z\\_realizacji\\_NPR\\_2004\\_2006\\_071013.pdf](https://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/Documents/Sprawozdanie_koncowe_z_realizacji_NPR_2004_2006_071013.pdf).

<sup>11</sup> Szerzej: *Strategia komunikacji polityki spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015, [https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/5832/Strategia\\_komunikacji\\_PS\\_2014\\_2020\\_30\\_06\\_2015.pdf](https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/5832/Strategia_komunikacji_PS_2014_2020_30_06_2015.pdf) (18.04.2017).

<sup>12</sup> Temat ten dziś wydaje się kompletnie zapomniany.



horyzontalnego nr 2: „**zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia**”. Z jednej strony odpowiadał on narodowym priorytetom względem Unii, z drugiej wpisywał się w Europejską strategię zatrudnienia. W okresie 2004–2006 zmniejszyło się bezrobocie (do poziomu 12,2%) i znacząco poprawiły się wskaźniki wykształcenia, zwłaszcza wyższego. Doceniono również wagę (powszechnej) edukacji ustawicznej. Poprawiła się także wyraźnie aktywność zawodowa ludności w wieku 15–64 lata.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich wykorzystał 1470 mln euro z Europejskiego Funduszu Społecznego, zaś inicjatywa wspólnotowa Equal – 134 mln euro z EFS.

W tym czasie zaczęły otwierać się dla Polaków rynki pracy krajów unijnych, co spowodowało duże migracje zarobkowe i swoisty eksport zasobów pracy w wieku dużej dynamiki zawodowej (głównie osób w wieku do 35 lat), kształtujący się na poziomie ok. 2 mln osób. Miało to wpływ na polski rynek pracy. Wprawdzie zmniejszyło się bezrobocie, ale z kraju ubywa najbardziej dynamiczna część kapitału społecznego, co zmniejszyło wpływy z tytułu podatków i składek ubezpieczeniowych.

Łączna suma przyznanych Polsce w tym okresie środków to 12,8 mld euro.

Efekty przyznanych funduszy to przede wszystkim masowe szkolenia z zakresu wsparcia na rzecz rynku pracy oraz poprawa umiejętności i kwalifikacji kadr.

**Ad. 2.** Priorytety w tym okresie to działania prozatrudnieniowe, które ograniczały wysokie bezrobocie. Działania prozatrudnieniowe były finansowane zarówno z EFRR, jak i z EFS. Celami horyzontalnymi NSS w szczególności były:

- 1) poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- 2) poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS<sup>13</sup> wynosiła ok. 85,6 mld euro, a więc 7 razy więcej niż w krótszym okresie 2004–2006. Z tytułu realizacji NSS średniorocznie (do 2015 r.) wydatkowano ok. 9,5 mld euro, co odpowiada ok. 5% PKB. Z tej sumy<sup>14</sup>:

- 67,3 mld euro pochodziło z budżetu UE,
- 11,9 mld euro – z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld euro z budżetu państwa),
- ok. 6,4 mld euro zaangażowano ze strony podmiotów prywatnych.

---

<sup>13</sup> Podstawowe informacje za: *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013*, Min. Rozwoju, Warszawa 2016, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>

<sup>14</sup> *Ibidem*.

**Ad. 3.** Strategia Komunikacji Polityki Spójności oparta jest na opisanym wcześniej EFS. Wspiera on krajowe zadania z zakresu polityki społecznej, które zostały wpisane w wymienioną strategię.

Jednym z ważnych programów jest **Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) 2014–2020**. Jest on finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (Youth Employment Initiative – YEI). Obszarem realizacji programu jest cała Polska, tj. 15 regionów zaliczonych do kategorii słabiej rozwiniętych oraz Mazowsze jako region lepiej rozwinięty o specjalnym statusie wynikającym z rozporządzenia ramowego jako były region słabo rozwinięty.

Zgodnie z umową partnerstwa alokacja środków EFS na program wynosi 4 436,8 mln euro oraz 252,4 mln euro w ramach specjalnej linii budżetowej inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Minimalne zaangażowanie środków krajowych – szacowane na podstawie art. 120 rozporządzenia ramowego zakładającego maksymalny poziom dofinansowania każdej osi priorytetowej w regionach słabiej rozwiniętych na poziomie 85% i dla Mazowsza na poziomie 80% – wynosi w momencie programowania 740,3 mln euro<sup>15</sup>.

PO WER posiada kilka tzw. „osi” dotyczących bezpośrednio polityki społecznej:

- Oś I: Osoby młode na rynku pracy,
- Oś II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji,
- Oś III: Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju,
- Oś IV: Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa,
- Oś V: Wsparcie dla obszaru zdrowia.

#### **4. OCENA SZCZEGÓŁOWA FINANSOWEGO WSPARCIA KRAJOWEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ PRZEZ UE**

W ciągu ponad 10 lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zostało zrealizowanych 177 800 projektów o wartości 558,2 mld zł. Z tego 311,2 mld zł pochodziło z dofinansowania unijnego. W przeliczeniu na jednego mieszkańca daje to ponad 8 tys. zł.

Szczególne znaczenie dla polskiej polityki społecznej ma możliwość wykorzystywania środków EFS. Część projektów, realizowanych ze środków EFS, była ukierunkowana bezpośrednio na rozwiązywanie problemów osób pozostających bez zatrudnienia bądź zagrożonych utratą pracy.

---

<sup>15</sup> *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014, [https://www.power.gov.pl/media/943/POWER\\_zatwierdzony\\_przez\\_KE\\_171214.pdf](https://www.power.gov.pl/media/943/POWER_zatwierdzony_przez_KE_171214.pdf) (7.01.2017).

Wpływ na poziom bezrobocia miały również, w sposób pośredni, dotacje przyznane na realizację projektów inwestycyjnych – zarówno tych infrastrukturalnych, jak i podnoszących konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Mniej znaczące w skali globalnej, ale istotne z punktu widzenia oddziaływania funduszy europejskich na rynek pracy, są również stanowiska, które powstały w związku z dystrybucją i obsługą dotacji – zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

W efekcie wykorzystania funduszy UE średni poziom zatrudnienia w latach 2007–2013 podniósł się w stosunku do bazowego o 0,5%. Analizowane środki pozwoliły na dodatkowe zatrudnienie średniorocznie ok. 48 tys. osób (w latach 2007–2013). Liczba nowych miejsc pracy stopniowo zwiększyła się o ponad 900 tys.<sup>16</sup>

Projekty ukierunkowane bezpośrednio na poprawę sytuacji na rynku pracy finansowane z EFS podejmowały takie działania, jak: szkolenia dostosowujące kwalifikacje bezrobotnych do potrzeb pracodawców, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy. Duży nacisk kładziony był również na umożliwienie osobom pozostającym bez pracy zdobycie doświadczenia zawodowego (dofinansowywane były np. staże zawodowe w firmach).

Inna dziedzina to rozwój potencjału adaptacyjnego, czyli dostosowywanie się do zmiennych warunków rynkowych przedsiębiorstw i ich pracowników. W tego typu projektach pomoc, głównie w postaci szkoleń, otrzymało ponad 147 tys. firm oraz 890 tys. pracujących<sup>17</sup>.

Jednym z widocznych efektów działania EFS stał się znaczący rozwój przedsiębiorczości – w szczególności małych, lokalnych firm, i możliwość dofinansowania wielu interesujących pomysłów biznesowych. Dzięki środkom Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (finansowanego z EFS) powstało niemal 131 tys. nowych mikroprzedsiębiorstw, 78% z nich utrzymało się na rynku dłużej niż rok.

Udział w projektach EFS otwiera nowe możliwości na rynku pracy. Jest to jednak zróżnicowane regionalnie.

#### **4.1. Efekty w latach 2007–2013**

Należy przypomnieć, że fundusze strukturalne, jakie Polska otrzymała na lata 2007–2013, dały szansę na zmniejszenie dystansu dzielącego nas od rozwiniętych krajów UE. Dobrze zainwestowane, pobudziły koniunkturę gospodarczą, co pozytywnie wpłynęło na wiele obszarów życia społecznego. W przypadku inwestycji transportowych kluczowe było stworzenie warunków rozwoju wszystkich części Polski, a także

<sup>16</sup> Serwis Programu Wiedza Edukacja Rozwój, [www.power.gov.pl](http://www.power.gov.pl)

<sup>17</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

zwiększenie mobilności kapitału społecznego. Ruchliwość przestrzenna jest podstawą rozwoju społecznego.

Łącznie, od początku realizacji NSRO 2007–2013, zawarto 106 544 umowy. Wartość wydatków kwalifikowalnych dla tych projektów wyniosła 403,4 mld zł, natomiast dofinansowanie UE – blisko 286,8 mld zł.

Ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność według stanu na koniec grudnia 2015 r. wyniosła 371,9 mld zł, w tym dofinansowanie UE – 263,9 mld zł.

Informacje o efektach funduszy europejskich pokazują stan na 31 maja 2016 r. i wynikają z umów podpisanych z beneficjentami, w ramach których stworzono 409 752 nowych miejsc pracy, z czego w ramach EFS – 258 983 etatów (dane pozyskane z wniosków o płatność). Przy okazji zauważyć należy znaczący spadek bezrobocia do poziomu ok. 7%, który jest efektem pośrednim wykorzystanych środków EFS.

Liczba gospodarstw domowych, które otrzymały dofinansowanie dostępu do internetu wyniosła: 238 777, co poprawiło komunikację społeczną i otworzyło drogę do edukacji nieformalnej.

W ramach PO KL wykorzystano środki w 100%. Na 184 333 złożone wnioski dofinansowanie otrzymało 47 798 projektów o łącznej wartości 50,7 mld zł, z czego z budżetu UE zapłacono 42,3 mld zł.

## **4.2. Szczegółowe efekty EFS**

### **4.2.1. Aktywna polityka rynku pracy**

Na walkę z bezrobociem w latach 2004–2014 Polska otrzymała z EFS ok. 14 mld zł. Ze środków tych finansowane były na szeroką skalę m.in. szkolenia zawodowe (w tym przekwalifikujące i pozwalające na zdobycie nowych umiejętności zawodowych), promowanie mobilności zawodowej, doradztwo i pośrednictwo pracy czy działania wspierające zakładanie własnej działalności gospodarczej. Osiągnięcia Polski w obszarze rynku pracy (mierzone liczbą zaktywizowanych osób czy nowo powstałych firm) świadczą o szerokim zaangażowaniu Polski w rozwijanie kapitału ludzkiego, a także o gotowości do podejmowania wyzwań w celu poprawy ogólnej sytuacji gospodarczej kraju.

W wyniku działań realizowanych przy udziale polityki spójności aktywizacją zawodową objęto blisko 2 mln osób pozostających bez pracy (m.in. poprzez szkolenia, doradztwo, staże, przygotowanie zawodowe), a więc tyle, ile wynosi cała populacja osób bezrobotnych w Polsce.

Interwencja EFS przyczyniła się również do powstania 262,2 tys. nowych firm, założonych przede wszystkim przez osoby bezrobotne, dzięki otrzymaniu

bezwrotnych dotacji. Prawie dwie trzecie spośród nowych firm założonych przy udziale EFS funkcjonuje w okresie dłuższym niż 30 miesięcy.

Jak pokazują dane GUS, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) wzrósł z 56,1% w 2004 r. do 67,2% w II kwartale 2014 r., przy czym w Polsce aż 40% wszystkich osób obejmowanych wsparciem stanowią osoby nieaktywne zawodowo na rynku pracy.

W związku z tym na działania z zakresu aktywnej integracji społecznej i zawodowej w latach 2004–2014 Polska otrzymała z EFS blisko 8,5 mld zł. Dzięki temu znacząco zwiększyły się potencjał i możliwości działań pomocowych w obszarze włączenia społecznego. Od momentu akcesji Polski do UE zmniejszyło się natężenie zjawiska ubóstwa, co obrazuje spadek poziomu zagrożenia ubóstwem – z 20,3% w 2004 r. do 16,2% w 2013 r. Jednocześnie, jak wskazują badania, maleje również zjawisko rozwarstwienia ekonomicznego wśród polskiego społeczeństwa.

Dzięki środkom EFS wsparciem objęto blisko 883 tys. osób z grup wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem. Projekty do nich skierowane miały w zdecydowanej większości charakter kompleksowy i poza aktywizacją zawodową oferowały również szeroki wachlarz wsparcia społecznego. Działania szkoleniowe, doradcze oraz warsztatowe skierowane były m.in. do podopiecznych ośrodków pomocy społecznej, osób niepełnosprawnych, wychowanków zakładów poprawczych, więźniów czy członków społeczności romskiej. Wsparcie to charakteryzowało się wysoką efektywnością w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy.

Interwencja EFS przyczyniła się także do poprawy jakości działań integracyjnych, realizowanych przez instytucje. Wypracowano liczne standardy usług, według których działają instytucje pomocy społecznej, oraz standardy pracy socjalnej, dotyczące wsparcia osób dotkniętych różnymi czynnikami wykluczenia społecznego (np. niepełnosprawność, choroba psychiczna, bezdomność czy przemoc w rodzinie).

EFS to również szereg działań stymulujących rozwój ekonomii społecznej<sup>18</sup>, która jest skutecznym narzędziem rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Rola przedsiębiorstw społecznych (czy też szerzej – podmiotów ekonomii społecznej) w promowaniu zatrudnienia i wzrostu gospodarczego została potwierdzona w wielu badaniach. Do końca I półrocza 2014 r. pomoc za pośrednictwem instytucji wsparcia ekonomii społecznej otrzymało ponad

---

<sup>18</sup> Obecne określenie dawnej spółdzielczości pracy.

12,4 tys. podmiotów ekonomii społecznej. Projekty EFS pozwoliły na wykształcenie sieci profesjonalnych ośrodków wspierania ekonomii społecznej, a z ideą tejże ekonomii udało się zapoznać znaczną część przedstawicieli samorządów.

W latach 2004–2014:

- Polska otrzymała blisko 8,5 mld zł na działania związane z aktywną integracją społeczną,
- natężenie zjawiska ubóstwa zmniejszyło się z 20,3% w 2004 r. do 16,2% w 2013 r.,
- wsparciem objęto blisko 883 tys. osób z grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- co 4 osoba zagrożona wykluczeniem społecznym znajduje pracę już w pół roku po zakończeniu udziału w projekcie,
- ponad 12,4 tys. podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe) otrzymało wsparcie z EFS,
- utworzono 544 nowych podmiotów ekonomii społecznej, a w nich ponad 2 tys. nowych miejsc pracy.

#### **4.2.2. Edukacja**

Wysoka jakość kapitału ludzkiego oraz łatwy dostęp do uczenia się przez całe życie stanowią jeden z podstawowych warunków sprzyjających wykorzystaniu szansy rozwojowej związanej z gospodarką opartą na wiedzy. Na ten cel Polska w latach 2004–2014 otrzymała z EFS ok. 12,3 mld zł, dzięki czemu udało się wprowadzić wiele zmian na wszystkich poziomach edukacji.

##### **4.2.2.1. Edukacja przedszkolna**

Udział dzieci w wieku 3–6 lat uczestniczących we wczesnej edukacji wzrósł z poziomu 53,7% w 2004 r. do 75,3% w 2013 r., co oznacza najbardziej zauważalną zmianę w całej Unii Europejskiej. Największe zmiany odnotowano na obszarach wiejskich, gdzie w 2004 r. zaledwie co szóste dziecko w wieku 3–5 lat uczęszczało do przedszkola, podczas gdy obecnie już częściej niż co drugie. Dzięki realizowanym projektom utworzono, zmodernizowano lub wyposażono blisko 5,7 tys. przedszkoli, zespołów i punktów przedszkolnych. Ponad 300 tys. dzieci w wieku 3–5 lat z obszarów wiejskich (ponad połowa wszystkich dzieci w tym wieku na wsi) uczestniczyło w różnych formach edukacji przedszkolnej.

Szczególne znaczenie ma fakt, iż dzięki EFS otwarto 2,8 tys. nowych przedszkoli, co zapewniło dostęp do edukacji przedszkolnej tysiącom dzieci, zwiększając tym samym ich szanse edukacyjne w przyszłości.

Zrealizowane przy udziale środków EFS kampanie promujące edukację przedszkolną zwróciły uwagę uczestników życia publicznego na fakt, iż edukacja

najmłodszych powinna być traktowana jako inwestycja rozwojowa, a nie wyłącznie koszt zapewnienia opieki nad osobami najmłodszymi<sup>19</sup>.

#### **4.2.2.2. Wsparcie kształcenia ogólnego<sup>20</sup>**

Współfinansowanie z EFS znacznie zwiększyło dostęp młodzieży i dorosłych do technik ICT. Około 55% wszystkich szkół w Polsce zostało wyposażonych w pracownie komputerowe, w których powstało niemal 250 tys. stanowisk komputerowych. Znacząco zmniejszyło to liczbę uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do internetu z 42 w 2003 r. do 10 w 2012 r.<sup>21</sup>

Jednocześnie przeszkolono prawie 150 tys. nauczycieli m.in. z zakresu technik informatyczno-komunikacyjnych, tak aby efektywniej wykorzystywali je w prowadzeniu zajęć dydaktycznych. W całym kraju powstało prawie 12 tys. internetowych centrów informacji multimedialnej, które umożliwiły m.in. rozwój kształcenia na odległość (e-learningu). Wyniki badań<sup>22</sup> wskazują także na poprawę spójności pomiędzy powiatami – pod względem udziału szkół wyposażonych w komputery. Dzięki interwencji EFS różnice malały aż o 17,1% rocznie, co znaczy, że gdyby inwestycje w wyposażenie komputerowe szkół były utrzymywane na tym samym poziomie, wciąż istniejące różnice zostałyby zredukowane o połowę już w ciągu trzech najbliższych lat.

W wyniku działań realizowanych przy udziale polityki spójności nastąpiło wsparcie procesu indywidualizacji nauczania w ponad 9 tys. szkół podstawowych. Proces ten oznacza pomoc uczniom szczególnie zdolnym, niepełnosprawnym i przewlekłe chorym, m.in. poprzez organizację zajęć wyrównujących szanse oraz dodatkowych zajęć rozwijających kompetencje.

W ramach priorytetu wsparcia kształcenia ogólnego realizowano cel szczegółowy – skuteczna edukacja zawodowa. Modernizację oferty kształcenia zawodowego wprowadzono w ponad 3,8 tys. szkół i placówek, które wdrożyły programy rozwojowe. Na koniec 2013 r. takie programy wprowadziło we współpracy z przedsiębiorstwami prawie 2,8 tys. szkół zawodowych. Jedną z atrakcyjniejszych form kształcenia zawodowego są staże i praktyki zawodowe u przedsiębiorców, w których udział wzięło już ok. 245 tys. uczniów. Badanie ewaluacyjne dotyczące wsparcia kształcenia zawodowego wskazuje, że wśród uczniów objętych interwencją EFS: 60% stanowili

---

<sup>19</sup> *Ocena stopnia realizacji celu głównego i celów szczegółowych PO KL oraz wpływu środków EFS na osiągnięte rezultaty w ramach poszczególnych obszarów interwencji Programu – I raport tematyczny*, Laboratorium Badań Społecznych i Pracownia Naukowo-Edukacyjna „Primus”, Warszawa 2014.

<sup>20</sup> *Pierwsza dekada Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. Efekty wdrażania EFS w latach 2004–2014*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>21</sup> *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach poddziałania 9.1.1 PO KL w latach 2009–2011*, Ośrodek Ewaluacji, Warszawa 2012.

<sup>22</sup> *Ocena stopnia realizacji celu głównego i celów szczegółowych PO KL*, op. cit.

uczniowie notujący słabe wyniki w nauce, 51% to uczniowie z obszarów wiejskich, odpowiednio 36% i 29% – osoby zagrożone patologiami społecznymi oraz zaniedbane wychowawczo. Świadczy to o trafności realizowanych form wsparcia w stosunku do celów społecznych i wyrównywania szans rozwojowych. Warto również podkreślić, iż systematycznie wzrasta zainteresowanie uczniów edukacją w szkołach zawodowych. Szczególnym wyzwaniem pozostaje dalsze zachęcenie do współpracy szkół i przedsiębiorstw w celu lepszego dostosowania kształcenia do potrzeb rynku pracy.

#### **4.2.2.3. Szkolnictwo wyższe**

Jednym z wyzwań rozwojowych Polski jest stymulowanie wzrostu liczby absolwentów kierunków ścisłych. Na działania w tym zakresie nasz kraj otrzymał z EFS ok. 1,2 mld zł. Realizowane projekty ukierunkowane były na tworzenie programów stypendialnych dla tzw. kierunków zamawianych, wdrażanie programów wyrównawczych oraz nowych lub zmienionych programów kształcenia. Mechanizm wsparcia dla kierunków zamawianych posłużył podniesieniu atrakcyjności kształcenia na kierunkach technicznych, matematycznych i przyrodniczych.

Począwszy od 2008 r., dzięki interwencji EFS, blisko 93,5 tys. studentów rozpoczęło studia na takich kierunkach, jak automatyka i robotyka, biotechnologia, budownictwo, wzornictwo czy informatyka (łącznie 14 kierunków zamawianych), a prawie jedna czwarta z nich zakończyła już studia. Ponadto do końca czerwca 2014 r. ponad 53 tys. studentów zakończyło staże lub praktyki wspierane ze środków EFS, z czego blisko 19 tys. staże lub praktyki trwające co najmniej 3 miesiące<sup>23</sup>.

Jak pokazują dane GUS, systematycznie wzrasta liczba studentów na kierunkach matematycznych, technicznych i przyrodniczych (SMT). Wśród 25 najchętniej wybieranych kierunków studiów, w roku akademickim 2013/2014, było aż 10 z listy kierunków zamawianych – informatyka, budownictwo, mechanika i budowa maszyn, automatyka i robotyka, inżynieria środowiska, biotechnologia, energetyka, mechatronika, matematyka, ochrona środowiska.

#### **4.2.2.4. Wsparcie kształcenia osób dorosłych<sup>24</sup>**

Polska znajduje się w przedostatniej grupie krajów Unii Europejskiej pod względem uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu (4,3% w 2013 r. według EUROSTAT). Niższe wskaźniki – od 1,7 do 3% – występują jedynie na Węgrzech i Słowacji, w Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i Grecji. Inna analiza skali uczestnictwa w kształceniu osób

---

<sup>23</sup> Wykorzystanie środków europejskich dla rozwoju współpracy pomiędzy szkolnictwem zawodowym a przedsiębiorstwami – efekty Działania 9.2, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012.

<sup>24</sup> Pierwsza dekada Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce, op. cit., s. 18.



w wieku 25–64 lata wskazuje, że w 2011 r., w porównaniu z 2006 r., uczestnictwo w jakiegokolwiek formie kształcenia wzrosło o 4,2 punkty procentowe.

Więcej osób bierze udział w kształceniu pozaformalnym (wzrost z 18,6% w 2006 do 21% w 2011 r.) oraz nieformalnym (wzrost z 25,4% do 29,0%). Prawie nie zmienił się wskaźnik uczestnictwa w kształceniu formalnym, który dla 2006 r. wynosił 5,5%, a dla 2011 r. – 5,4%. Około 6 na 10 osób dorosłych nie uczestniczyło w 2011 r. w żadnej formie edukacji, nawet w postaci samokształcenia, które nie wymaga ponoszenia kosztów finansowych. W tym miejscu warto również przytoczyć dane z badania Bilans Kapitału Ludzkiego dotyczące kształcenia ustawicznego osób dorosłych.

Zgodnie z wynikami tego badania zdecydowana większość Polaków (65%) w żaden sposób nie podnosiła swoich kompetencji, nawet poprzez samokształcenie, a z kolei aż 39% Polaków deklaruje, że nigdy nie uczestniczyło w kursach, szkoleniach, warsztatach, praktykach lub innych formach doksztalcenia. Najczęściej swoje kompetencje podnoszą osoby z wykształceniem wyższym, młodsze lub w średnim wieku oraz mieszkające w dużych miastach. Wśród osób pracujących i bezrobotnych kobiety nieco częściej podnosiły swoje kompetencje na nieobowiązkowych kursach lub szkoleniach.

Realizowane dotychczas projekty EFS w niewystarczającym stopniu przyczyniły się do zmiany struktury uczenia się Polaków. Dzięki wsparciu środków europejskich zaledwie ok. 65,4 tys. osób w wieku 25–64 lata uczestniczyło w kształceniu ustawicznym.

W latach 2004–2014:

- Polska otrzymała z EFS na rozwój oświaty ok. 13,5 mld zł,
- o ponad 20% wzrósł udział dzieci w wieku 3–6 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej,
- wsparciem objęto blisko 5,7 tys. przedszkoli, zespołów i punktów przedszkolnych,
- ok. 55% wszystkich szkół w Polsce zostało wyposażonych w pracownie komputerowe, w których powstało niemal 250 tys. stanowisk,
- liczba uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do internetu zmniejszyła się z 42 w 2003 r. do 10 w 2012 r.,
- wsparto proces indywidualizacji nauczania w 9,1 tys. szkół podstawowych,
- opracowano i wdrożono programy rozwojowe w niemal 12,8 tys. szkół,
- 245 tys. uczniów szkół zawodowych odbyło staże i praktyki u przedsiębiorców,
- 65,4 tys. osób w wieku 25–64 lata uczestniczyło w kształceniu ustawicznym,
- sfinansowano 14 różnych kierunków zamawianych na uczelniach, m.in. takich jak: automatyka i robotyka, biotechnologia, budownictwo, wzornictwo czy informatyka, na których rozpoczęło studia ponad 94 tys. studentów<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> GUS, Kształcenie dorosłych, Warszawa 2012.

### 4.2.3. Grupy w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy

#### 4.2.3.1. Kobiety i osoby starsze

Wsparcie EFS skierowane do kobiet realizowane jest w sposób horyzontalny, zwłaszcza poprzez tworzenie odpowiednich kryteriów dostępu do projektów, które uwzględniają również kwestie związane z równością płci.

Jak pokazują wyniki badań<sup>26</sup>, w pół roku po zakończeniu udziału we wsparciu, co trzecia kobieta (34%) znalazła zatrudnienie, zaś po 18 miesiącach od zakończenia udziału w projekcie odsetek ten wyniósł już 58%. Średnio co czwarta kobieta po udziale w projekcie zaobserwowała wzrost swoich dochodów, co jest szczególnie istotne w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Niemniej jednak należy podkreślić, iż nadal to mężczyźni częściej znajdują pracę niż kobiety (odpowiednio: w 6 miesięcy po udzieleniu wsparcia – 58%, zaś w 18 miesięcy – 69%), a także mężczyźni dwukrotnie częściej zakładają własną działalność gospodarczą ze środków EFS.

Wyniki wskazują zatem jednoznacznie, iż wsparcie w obszarze wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy powinno być kontynuowane.

W latach 2004–2014:

- ze wsparcia EFS skorzystało blisko 5,7 mln kobiet,
- kobiety założyły ponad 87 tys. nowych firm,
- co trzecia bezrobotna kobieta znalazła pracę w ciągu 6 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie.

Od 2004 r. w ramach projektów EFS wsparcie otrzymało już blisko 3,5 mln osób w wieku 15–24 lata. Równocześnie 51,3 tys. młodych osób założyło własną firmę, a ponad 1,1 mln osób zakończyło udział w różnych formach aktywizacji zawodowej, obejmujących m.in. szkolenia i doradztwo zawodowe.

Jak pokazują wyniki badań<sup>27</sup>, w pół roku po zakończeniu udziału w projekcie pracuje od 42% do 59% osób młodych, będących wcześniej bezrobotnymi, w tym od 33% do 52% znalazło zatrudnienie u pracodawcy, zaś od 7% do 11% prowadzi własną firmę.

Ze środków EFS realizowanych jest wiele form wsparcia adresowanych do osób w wieku 50+, w tym m.in. usługi o charakterze aktywizacyjno-zawodowym, edukacyjnym, zdrowotnym czy społeczno-integracyjnym. Dotychczas wsparciem ze środków EFS zostało objętych blisko 588 tys. osób w wieku 55+, w tym 160 tys. osób zakończyło udział w różnych formach aktywizacji zawodowej.

Dotacje na założenie własnej firmy otrzymało 20,2 tys. osób w wieku 50+. Zgodnie z danymi sprawozdawczymi dla poszczególnych krajów UE w Polsce

---

<sup>26</sup> *Pierwsza dekada Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce, op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

zostało objętych wsparciem zaledwie 5,1% spośród wszystkich osób żyjących w naszym kraju w tej grupie wiekowej – co wynika po części z mniejszej chęci udziału osób w wieku 50+ w projektach aktywizacyjnych.

Jednakże to m.in. dzięki EFS w ciągu ostatnich 7 lat wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 55–59/64 lata systematycznie wzrasta (z 36,6% w 2004 r. do 54% w 2013 r.). Jak pokazują wyniki badania ewaluacyjnego, nawet co druga osoba (51%), która była zarejestrowana jako bezrobotna bądź poszukująca pracy, w ciągu 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie podjęła zatrudnienie, w tym co czwarta rozpoczęła własną działalność gospodarczą. Wśród pracujących osób w wieku 50+ w 18 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie trwałość zatrudnienia wynosi aż 98%, w tym większość osób pozostaje zatrudniona u tego samego pracodawcy.

#### **4.2.3.2. Wsparcie osób niepełnosprawnych**

Wraz z postępowaniem wdrażania EFS w Polsce systematycznie rośnie liczba osób niepełnosprawnych biorących udział w projektach. Zmianie uległa również struktura wspieranej grupy – wsparciem obejmowano coraz częściej osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

W połowie 2014 r. liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem EFS wyniosła blisko 439 tys., natomiast liczba zaktywizowanych osób niepełnosprawnych, które zakończyły swoje uczestnictwo w projektach EFS – ponad 114 tys. Z dotacji na założenie własnej firmy skorzystało ponad 6 tys. osób niepełnosprawnych. Od momentu wejścia Polski do UE odnotowano niewielki wzrost poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 17,4% w 2004 r. do 20,9% w 2013 r. Tylko od momentu wprowadzenia wymogu osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej w projektach (od 2011 r.) już ponad 11 tys. osób niepełnosprawnych podjęło zatrudnienie<sup>28</sup>.

Jak pokazują wyniki badania ewaluacyjnego na temat efektywności wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych, dzięki wsparciu EFS pracę znalazło od 15 do 19% osób niepełnosprawnych objętych wsparciem. Dla niemal 87% uczestników projektów oferowane wsparcie przyczyniło się do zmian, które wiążą się m.in. ze wzrostem kwalifikacji zawodowych, wzrostem pewności siebie, nawiązaniem nowych kontaktów. Wśród czynników sprzyjających zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami zasadniczą rolę odgrywają kwestie finansowe, związane z możliwością dofinansowania zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, doposażania ich miejsc pracy czy dostosowywania stanowisk pracy do ich specyficznych potrzeb<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Pierwsza dekada Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce, *op. cit.*, s. 23.

<sup>29</sup> GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2014 r.*, Warszawa 2014.

### Dzięki EFS:

- 262 tys. osób założyło własną firmę,
- prawie co dziesiąte mikroprzedsiębiorstwo zarejestrowane w ciągu ostatnich 10 lat zostało utworzone przy zaangażowaniu środków EFS,
- ok. 7% osób, które rozpoczęły działalność gospodarczą finansowaną z EFS, zatrudniło w ciągu pierwszego roku 2–10 pracowników, generując dodatkowe miejsca pracy,
- w pół roku od założenia działalności nadal istnieje ponad 99% z nich, po 18 miesiącach 79%, a po 30 miesiącach 54%.

*IX. Konkluzje: Racjonalność  
finansowania polityki  
społecznej*

1. Opierając się na powyższych rozważaniach, spróbujmy szacować rozmiary finansowania segmentów polityki społecznej łącznie i przez pryzmat przyznawanej dotacji budżetowej w 2016 r. Duża część wydatków znajduje oparcie w płaconych składkach, co dotyczy głównie FUS i NFOZ. Szacunkowe łączne wydatki na politykę społeczną w ciągu roku to 442 mld zł. Nie uwzględniają one w pełni prywatnych wydatków na służbę zdrowia i edukację. Szacowana suma jest większa niż PKB, ale wynika to ze składek pracowników i pracodawców.

Dotacja budżetowa rozkłada się następująco według obszarów aktywności państwa:

- **Zabezpieczenie społeczne:**
  - do FUS – 44,9 mld zł,
  - do FEP – 0,5 mld zł,
  - do FER w KRUS – 16,4 mld zł,
  - do państwowej i samorządowej pomocy społecznej – 39,5 mld zł,
  - do programów zdrowotnych – 4,5 mld zł,
  - program „Rodzina 500+” – 22 mld zł (suma przybliżona),razem ok. **128,3 mld zł**.
- **Asekuracja pracy:**
  - PFRON – 0,7 mld zł.
- **Edukacja:**
  - do oświaty – 41,5 mld zł,
  - do szkolnictwa wyższego – 15,5 mld zł.razem **56,6 mld zł**.
- **Mieszkalnictwo:**
  - do programu „Mieszkanie dla młodych” – 0,4 mld zł.
- **Dialog obywatelski – 60 mln zł**
  - do pomocy żywnościowej – 0,4 mld zł.

Łącznie jest to wydatek około **186 mld zł**, którego racjonalność nie jest badana. Pozornie przedstawione zestawienie wygląda demagogicznie, ale otwiera dyskusję o całości wydatków i ich priorytetach w polityce społecznej państwa i samorządów. Stanowi także jakieś odniesienie do postawionej na początku hipotezy o nadmiernej centralizacji finansów państwa oraz pytania o system finansowania polityki społecznej.

Ujawniają się w tym podsumowaniu jednak istotne asymetrie społeczne. W szczególności widać, że asymetria wydatków na korzyść starszego pokolenia pokazuje się przez dotacje do funduszy zabezpieczenia społecznego. Pierwsze trzy pozycje w tym zestawieniu to suma ok. 100 mld zł, którą należy traktować jako wydatek konsumpcyjny. Dodatkowo, jeśli przyjąć szacunki ZUS, że wraz z obniżką wieku emerytalnego od 1 października 2017 r. liczba emerytów wzrośnie w niedługim

czasie o około 300 tys. osób, niebawem będzie konieczne dalsze zwiększenie dotacji budżetowej na cele pokrycia deficytu ZUS.

Finansowanie programu „Rodzina 500+” oraz edukacji „niższej” i wyższej, a także – symboliczną sumą – mieszkalnictwa to wydatki inwestycyjne o opóźnionym efekcie w kapitał społeczny, które są niższe niż wydatki na rzecz grupy biernej zawodowo.

2. Polska w latach 2004–2014 otrzymała wyjątkową szansę rozwojową, m.in. dzięki największej alokacji środków z EFS, które stanowiły istotny impuls do zmian. Spośród 76,7 mld euro alokowanych na EFS w całej polityce spójności w latach 2007–2013 blisko jedna ósma trafiła do Polski. PO KL to była największa tak duża inicjatywa nie tylko pośród 117 programów operacyjnych finansowanych w UE w latach 2007–2013, ale również w całej, 50-letniej, historii tego funduszu. Środki EFS wzmocniły polskie fundusze finansujące politykę społeczną i pozwoliły zniwelować dystans dzielący kraj od „starych” krajów UE.

Biorąc pod uwagę fakt, że Polska otrzymała nominalnie największe spośród wszystkich krajów członkowskich środki EFS, należy zauważyć, że zostały one wykorzystane na miarę zdolności administracji rządowej i samorządowej do zarządzania nimi.

Polska znajduje się w czołówce krajów pod względem poziomu formalnej certyfikacji środków otrzymywanych ze strony Komisji Europejskiej, co pozwala na zachowanie ciągłości realizacji projektów.

Według stanu na 31 stycznia 2015 r. do KE certyfikowano wydatki z EFS (tylko PO KL – bez poprzednich perspektyw finansowych) w wysokości 41,7 mld zł (85% środków), dzięki czemu zrealizowano blisko 48 tys. projektów na kwotę ponad 50,7 mld zł. Jednocześnie warto zauważyć, że wartość środków *per capita*, ze względu na liczebność mieszkańców naszego kraju, stawia Polskę dopiero na 11 miejscu pod względem intensywności pomocy otrzymanej z EFS. Wskazuje to, że pomimo znaczących środków, nie wszystkie potrzeby rozwojowe mogły zostać dotychczas w pełni zaspokojone.

Wciąż jednak brakuje bezpośredniego zainteresowania i monitoringu ze strony polityków oraz mediów racjonalnością wydatkowania środków z EFS. Ze strony uczelni wyższych awizuje się także brak wykorzystania wyników poszczególnych konkursów.

3. Kwestia finansowania polskiej polityki społecznej wiąże się z pytaniem o racjonalność wydatków, o ich opłacalność. Sprawozdawczość GUS czy ustawa budżetowa nie są jednoznaczne w pokazywaniu środków na politykę społeczną. Wiele

rządowych programów finansowych ma charakter doraźny i nie współpracuje z istniejącymi funduszami. Z kolei niektóre fundusze również nie mają ustabilizowanej sytuacji prawnej.

Środki przeznaczane przez państwo na politykę społeczną są bardzo poważne, dlatego uzasadnione jest pytanie o efektywność wydatkowania pieniędzy podatnika. Zagadnienie to napotyka na szereg barier związanych z metodologią liczenia. Zawsze bowiem pojawia się pytanie o punkt odniesienia dla jakichkolwiek ocen. Różnice w podejściu są oczywiste; inaczej wygląda ocena racjonalności wydatków z Funduszu Pracy, a inaczej z Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia czy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Mamy zatem do czynienia z jednej strony z nierównymi funduszami, z drugiej – z nieporównywalnymi ryzykami społecznymi asekurowanymi przez te fundusze. Niektóre fundusze asekurowują ryzyka socjalne, a inne sprzyjają inwestycjom w kapitał społeczny. Tu właśnie ujawnia się kwestia priorytetów polityki społecznej – czy w większym stopniu asekurować (dotować) ryzyka socjalne, czy może odwrotnie – preferować inwestycje w kapitał społeczny.

W niektórych finansowaniach potrzeb stosuje się subwencję na osobę (np. ucznia), a w innych – subwencję na instytucję (np. uczelnie wyższe). Do tego trzeba dodać programy adresowane do poszczególnych grup (np. seniorów) lub nakierowane na rozwiązywanie konkretnych problemów (np. programy zdrowotne). Często mają charakter doraźny; są trudne do oceny z punktu widzenia priorytetów.

Sposoby finansowania w prezentowanej pozycji zaledwie dało się pokazać, co powinno inspirować do dalszych rozważań. Zauważyć także należy znikome wykorzystanie standardu minimum socjalnego/egzystencji, który praktycznie znany pozostaje tylko w środowisku akademickim.

Przy okazji zauważamy brak wiedzy publicznej o rzeczywistych relacjach pomiędzy podmiotami polityki społecznej, np. między Ministerstwem (i ministrem) Finansów a Ministerstwem (i ministrem) Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Poważne środki finansowe z budżetu na pomoc społeczną są przyznawane bezpośrednio przez ministra/Ministerstwo Finansów na rzecz wojewodów, ale na podstawie jakich kryteriów, procedur i przepisów? Przecież nie dzieje się to intuicyjnie. Dlaczego np. w tym procesie rola resortu polityki społecznej jest ograniczona do przepisów wykonawczych dla pomocy społecznej? Kto i na jakiej podstawie podejmuje decyzje o wydawaniu bądź niewydawaniu środków z Funduszu Pracy czy innych funduszy w niektórych latach? Dlaczego arbitralnie likwiduje się jedne fundusze, a inne powołuje?

Nie można więc polityki społecznej jako działalności analizować w oderwaniu od jej podstaw finansowych. Gospodarowanie w polityce społecznej obejmuje profesjonalnie rozwiązywane problemy efektywności finansowania przez uprawnione do tego podmioty.



Prawo budżetowe<sup>1</sup> przewiduje, że zadanie publiczne może być wyodrębnione z budżetu i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego. Polityka społeczna państwa składa się z wielu takich zadań. Od niedawna realizację zadań w skali lokalnej podejmują samorzady, wyodrębniając środki na inicjatywy obywatelskie.

4. Zmiana ustroju w 1989 r. sprawiła, że rośnie rola samorządów lokalnych. Nadal jednak mało wiemy o ich finansowych możliwościach zdecentralizowanych działań na rzecz rozwiązywania lokalnych kwestii socjalnych. Nieznane są problemy finansowania polityki społecznej w relacjach pomiędzy centrum a regionami. Komplikują się one, gdy pojawiają się różnice polityczne pomiędzy wojewodą a marszałkiem, którzy nie należą do jednej partii. Przykładem jest podejście do klęski żywiołowej w Borach Tucholskich w sierpniu 2017 r.

W ramach środków unijnych przeznaczonych na politykę społeczną większą rolę odgrywają organizacje pozarządowe, które poprzez konkursy pozyskują środki na realizację określonych projektów. Środki te stanowią jednak niewielki promil ogólnych wydatków na politykę społeczną, co zostało pokazane w poszczególnych rozdziałach.

5. Argumentuje się, że wydatki socjalne stanowią ciągłe obciążenie budżetu, że są kosztem, na który nie stać gospodarki, państwa czy społeczeństwa. Nie można jednak przyjmować, że każda inicjatywa prospołeczna jest z góry skazana na niepowodzenie, gdyż jest zbyt kosztowna. Ekonomiści wprawdzie mają nad politykami społecznymi przewagę, gdyż zawsze mogą powiedzieć, iż określone zadanie socjalne czy program kosztuje za dużo. Jednak decyzje podejmowane są przez polityków. Szczególnym przykładem jest program Rodzina 500+, który ekonomiści (i nie tylko) oceniali bardzo krytycznie w momencie wprowadzania. Okazało się, że budżet się nie zawalił, a program przynosi wielorakie korzyści. Potrzebny jest więc dialog o sposobach i priorytetach gospodarowania finansami na cele społeczne.

6. Jak wskazano w tekście, mimo bardzo poważnych środków finansowych wydatkowanych na politykę społeczną, nie przewidziano znaczących i wyodrębnionych wydatków na naukowe diagnozy socjalnych problemów społeczeństwa. Jeśli one powstają, to z zupełnie innych środków przewidywanych na rozwój nauki, a często to zadanie ma charakter hobbystyczny. Wiedza o funkcjonowaniu pieniądza w sferze społecznej jest powierzchowna.

---

<sup>1</sup> Autor w tej pracy nie wchodził w detale prawa budżetowego, które konserwuje zaszczości. Stoję na stanowisku, że ma ono charakter wtórny względem potrzeby reformy finansowania polityki społecznej.

7. Zarzucano funduszom, że gospodarka nimi jest nieracjonalna i że nie prowadzi do ograniczania wydatków państwa<sup>2</sup>. Głównym problemem jest to, że zarządzający funduszami konsekwentnie powielają swoje błędy. Wynikają one z braku jednolitych regulacji prawnych dotyczących funduszy. Każdy z nich jest inaczej ustawowo umocowany. Prowadzi to do zróżnicowania prawnej i finansowej odpowiedzialności dysponentów tymi funduszami. Jest to także dowód na brak jednolitego finansowo i prawnie traktowania tych funduszy, co świadczy o braku transparentności w finansowaniu polityki społecznej państwa.

Nadszedł czas reformy finansów, które wspierają nie tylko ryzyka socjalne, ale kierunkowane są na inwestycje w kapitał społeczny. Możliwe jest przejście z budżetu zadaniowego do budżetu socjalnego, jaki od ponad 50 lat działa skutecznie w RFN. Zarys takiej koncepcji publikowaliśmy w 2003 r.<sup>3</sup> Celem takiego rozwiązania jest wyodrębnienie i koncentracja przychodów i wydatków na cele społeczne/socjalne. Sprzyjać to będzie ich czytelności i racjonalności gospodarowania. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest wspomniana wielkość obrotów finansowych. Nie powinno się mieszać w tradycyjnym budżecie wydatków na budownictwo, łączność, wojsko, środowisko, sądy czy administrację z rozliczeniem całej sfery socjalnej. Aktualnie np. zabezpieczenie społeczne jest klasyfikowane w budżecie wbrew tradycji naukowej i zamazuje faktyczną gospodarkę finansową w tym ważnym dziale.

---

<sup>2</sup> Zob. *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa. Informacja zbiorcza o wynikach kontroli NIK w latach 1991–1996* (masz. powiel.), Warszawa 1996 oraz E. Malinowska, *Zatwardziali grzesznicy*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 178 (5648).

<sup>3</sup> Przeciwnieństwem polskiej praktyki jest niemiecki budżet socjalny. Patrz: J. Auleytner, M. Grewiński, *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2.

# *Bibliografia*

- Adamska-Mieruszewska J., Funkcjonowanie *Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce na tle rozwiązań światowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 2.
- Auleytner J., *Edukacja w UE i w Polsce* [w:] K. Głąbicka (red.), *Spoleczne skutki integracji Polski z UE*, Radom 2001.
- Auleytner J., *Finansowanie polityki społecznej – obszary wiedzy i niewiedzy* [w:] J. Auleytner (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, Warszawa 2016.
- Auleytner J., *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Warszawa 1996.
- Auleytner J. (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, Warszawa 2016.
- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.
- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2012.
- Auleytner J., Grewiński M., *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2.
- Babczuk A., Talik A., *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, ORE, Warszawa 2015.
- Będzieszak M., *Polityka oświatowa państwa w zakresie zadań finansowanych z budżetu państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 729.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2014.
- Dobrowolski Z., *Normatywne i organizacyjne uwarunkowania polityki społecznej* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski (red.), *Instrumenty polityki społecznej*, Warszawa 2016.
- Głąbicka K. (red.), *Kształcenie ustawiczne w regionie zagrożonym wysokim bezrobociem*, Radom 2001.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Warszawa 2005.
- Gołębiowska A., *Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce – zasady i zagrożenia*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 2 (68).
- Grewiński M., *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Grodzicki M., *Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany*, „Analiza FOR” 2012, nr 12.
- Guczalska K., *Carole Pateman o dochodzie podstawowym*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2017, nr 37(2).
- Herbst M., *Finansowanie oświaty w Polsce. Proste pytania, trudne odpowiedzi*, ORE, Warszawa 2012.
- Historia Polski w liczbach*, GUS, Warszawa 2003.
- Human Development Report 2016 Human Development for Everyone*, UNDP 2016.
- Kawiński M. (red.), *Dobezpieczenie społeczne, idea i kontynuacja*, Warszawa 2015.
- Klimas M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, LEX 2013.
- Klimowicz M., Pacześniak A., *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*,
- Kłos B., Szymańczyk J. (red.), *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1412E4FC234B9679C1257DE0004904F8/\\$file/Nierownosci\\_spoeczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1412E4FC234B9679C1257DE0004904F8/$file/Nierownosci_spoeczne.pdf) (10.08.2017).
- Kostrzewa P., *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX (stan prawny 1.01.2014).
- Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje*, Warszawa 2009.
- Kubisz M., *Europejski Fundusz Społeczny – podstawowe informacje. Stan polskich przygotowań do absorpcji: Europejski Fundusz Społeczny – szansa i wyzwanie dla Polski*, Warszawa 2001.
- Laskowska I., *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Łódź 2012.
- Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, LexisNexis, Warszawa 2009.

- Miżejewski C., *Budżet pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządów gminnych*, Warszawa 2014.
- Nagel W., *Fundusz Rezerwy Demograficznej – dziesięć lat funkcjonowania. Próba bilansu i rekomendacje*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 2.
- Nagel W., *Fundusze rezerwowe w tworzeniu bezpieczeństwa państwa. Perspektywa krajowa i zagraniczna*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”. Materiały i Studia 59, KRUS, Warszawa 2016.
- Olszewski M., *Polska a system regionalnej polityki strukturalnej UE*, Warszawa 2001.
- Orenstein M., *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013.
- Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935.
- Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.*, GUS, Warszawa 2016.
- Raport: Racjonalizacja wydatków społecznych, zielona księga*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- Sen A., *Nierówności społeczne. Dalsze rozważania*, Kraków 2000.
- Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, WHO Regional Office for Europe, 2012.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006.
- Szarfenberg R., *Nierówności społeczne w Polsce*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/nierownosciPL.pdf> (10.8.2017).
- Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Warszawa 2014.
- Szatur-Jaworska B., *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*, Warszawa 2016.
- Szczepankowska B., Mikulski J. (red.), *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans*, Warszawa 1999.
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000.
- Szumlicz T., *Podmiotowość w zarządzaniu zmianą systemu ochrony zdrowia*, Warszawa 2007.
- Szumlicz T., *Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1(1), s. 81–100.
- Szumlicz T. (red.), *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, Warszawa 2010.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie w polityce społecznej, teksty i komentarze*, Warszawa 2015.
- Świadczenia z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny. Ochrona interesów rodziny po stracie żywiciela w prawie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa–Jodłowa 2016.
- Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Tymowski A., *Minimum socjalne*, Warszawa 1973.
- Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2014.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.
- Woźniak W., *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*, Warszawa 2012.
- Wójcik-Żołądek M., *Nierówności społeczne w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, INFOS 20/157, 7.11.2013.
- ZUS, *Zabezpieczenie społeczne w Polsce*, Warszawa 2016.

## Spis tabel

Tabela 1. Liczba ubezpieczonych w latach 2004–2016 – stan w grudniu .....	23
Tabela 2. Wysokość składek odprowadzanych do ZUS .....	24
Tabela 3. FUS – przychody wraz z dotacją budżetową i koszty w latach 2002–2016 .....	25
Tabela 4. Przeciętna miesięczna wypłata emerytury i renty wypłacanej przez ZUS w latach 2007–2016 .....	26
Tabela 5. Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego przez ZUS według rodzaju świadczenia (w zł) .....	26
Tabela 6. Wydatki na świadczenia pieniężne według funduszy wyodrębnionych w ramach FUS (w mln zł) .....	29
Tabela 7. Wydatki z FUS na świadczenia pieniężne (w % PKB) .....	30
Tabela 8. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających emeryturę, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne według lat .....	31
Tabela 9. Struktura według wieku osób pobierających emeryturę – stan w grudniu 2016 r. ....	32
Tabela 10. Liczba płatników zgłaszających dane o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz liczba zgłoszonych pracowników (w tys.) według lat .....	35
Tabela 11. Fundusz Emerytur Pomostowych w latach 2010–2016 .....	35
Tabela 12. Struktura osób pobierających emeryturę pomostową według wieku i płci – stan w grudniu 2016 r. ....	36
Tabela 13. Fundusz Rezerwy Demograficznej (dane w tys. zł) w latach 2002–2016 .....	39
Tabela 14. Fundusz Emerytalno-Rentowy, przychody i wydatki w latach 2004–2016 .....	45
Tabela 15. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, przychody i wydatki w latach 2004–2016 .....	46
Tabela 16. Fundusz Administracyjny .....	47
Tabela 17. Wydatki na ochronę zdrowia w 2013 i 2014 r. w mln zł i ich udział w PKB .....	48
Tabela 18. Narodowy Fundusz Zdrowia – przychody i koszty (w mln zł) .....	52
Tabela 19. Zmodyfikowane minimum socjalne (średniorocznie w 2016 r.) (w zł) .....	56
Tabela 20. Struktura minimum socjalnego (w 2016 r., średniorocznie) (w %) .....	57
Tabela 21. Wartość minimum egzystencji (ME) w 2016 r. (w zł) .....	58
Tabela 22. Struktura minimum egzystencji przeciętnie w 2016 r. (w %) .....	59
Tabela 23. Wydatki państwa na pomoc społeczną na tle budżetu państwa (w mld zł) .....	60
Tabela 24. Wydatki samorządów na pomoc społeczną na tle ich budżetów ogółem w mld zł .....	64
Tabela 25. Wydatki budżetów samorządów terytorialnych na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej .....	65
Tabela 26. Fundusz Alimentacyjny – przychody i wydatki .....	77
Tabela 27. Podstawowe różnice między zaliczką alimentacyjną a świadczeniem z Funduszu Alimentacyjnego .....	78
Tabela 28. Propozycje zmian w systemie finansowania szkół podstawowych według projektu z 2017 r. ....	88
Tabela 29. Propozycja dodatków według liczby etatów i kwot zgodnie z projektem z 2017 r. ....	88
Tabela 30. Propozycje finansowania w szkołach podstawowych (SP), liceach (LO) i technikach (T) .....	89
Tabela 31. Wydatki na polskie szkolnictwo wyższe w latach 2002–2015 .....	91

Tabela 32. Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich . . . . .	95
Tabela 33. Fundusz Pracy – przychody (z dotacją) i wydatki (w mln zł) . . . . .	100
Tabela 34. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, przychody i wydatki (w mln zł) . . . . .	108
Tabela 35. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – przychody i wydatki . . . . .	112
Tabela 36. Finansowanie priorytetów FIO – planowane (lata 2014–2020) i zrealizowane (2016) . . . . .	121

## **Spis schematów**

Schemat 1. Polityka społeczna państwa . . . . .	6
Schemat 2. Struktura społecznych ubezpieczeń rolników . . . . .	43
Schemat 3. Sieć powiązań ośrodka pomocy społecznej z instytucjami lokalnymi w sprawach socjalnych . . . . .	72

## **Spis wykresów**

Wykres 1. Liczba świadczeniobiorców w KRUS . . . . .	42
Wykres 2. Liczba ubezpieczonych w KRUS . . . . .	42
Wykres 3. Wydatki bieżące na ochronę zdrowia w 2014 r. według schematów finansowania . . . . .	49
Wykres 4. Wydatki bieżące na ochronę zdrowia według funkcji . . . . .	49
Wykres 5. Wydatki na świadczenia pieniężne na jednego mieszkańca według województw (w zł) . . . . .	66
Wykres 6. Wydatki na świadczenia niepieniężne na jednego mieszkańca według województw (w zł) . . . . .	67
Wykres 7. Wpływy do Funduszu Pomocy Penitencjarnej w poszczególnych latach . . . . .	76
Wykres 8. Fundusz pomocy postpenitencjarnej – podział środków . . . . .	76
Wykres 9. Liczba studentów w Polsce w latach 1990–2016 . . . . .	90





# WYDAWNICTWA NAUKOWE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

## Publikacje pokonferencyjne

„Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych”  
(Kraków, 24 czerwca 2013 r.)

## wspólnie z Polskim Stowarzyszeniem Ubezpieczenia Społecznego

„Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia”  
(Kraków, 27–29 września 2007 r.)

„Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych”  
(Gniezno, 25–26 września 2008 r.)

„Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce”  
(Kudowa-Zdrój, 17–18 września 2009 r.)

„Ubezpieczenia chorobowe”  
(Iwonicz-Zdrój, 16–17 września 2010 r.)

„Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej”  
(Bydgoszcz, 14–16 września 2011 r.)

„Wiek emerytalny”  
(Kazimierz Dolny, 4–5 września 2012 r.)

„Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś”  
(Wrocław, 4–5 kwietnia 2013 r.)

„Niezdolność do pracy jako ryzyko w społecznym ubezpieczeniu rentowym”  
(Chorzów, 19–20 września 2013 r.)

„Składki na ubezpieczenie społeczne”  
(Poznań, 25–26 września 2014 r.)

„Świadczenia z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny.  
Ochrona interesów rodziny po stracie żywiciela w prawie ubezpieczeń społecznych”  
(Jodłowa, 9–11 września 2015 r.)

„Zabezpieczenie społeczne a zdrowie publiczne”  
(Radom, 20 listopada 2015 r.)

## wspólnie z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim

„Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem”  
(Lublin, 3–4 kwietnia 2014 r.)

## wspólnie z International Social Security Association

„Wyzwania XXI wieku a systemy emerytalne”  
(Gdańsk, 5–6 czerwca 2014 r.)

## wspólnie z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

„Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy”  
(Toruń, 20–21 listopada 2014 r.)

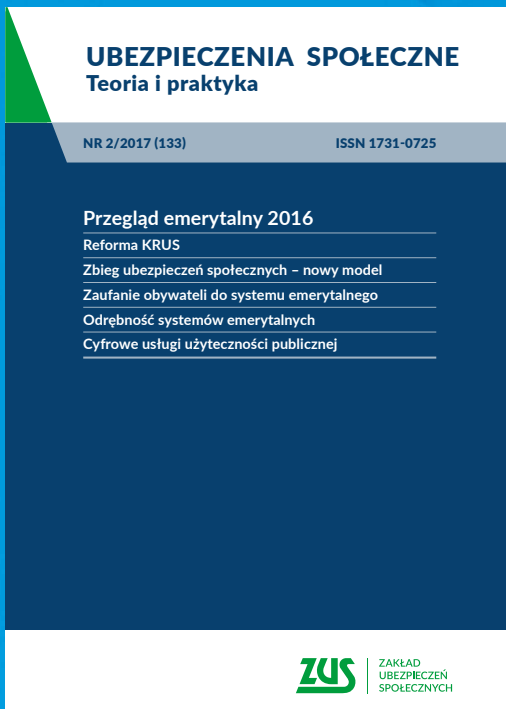
## Monografie

„Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”,  
Warszawa 2014

Ariel Przybyłowicz „Ubezpieczenie pielęgnacyjne w Republice Federalnej Niemiec”,  
Warszawa 2017

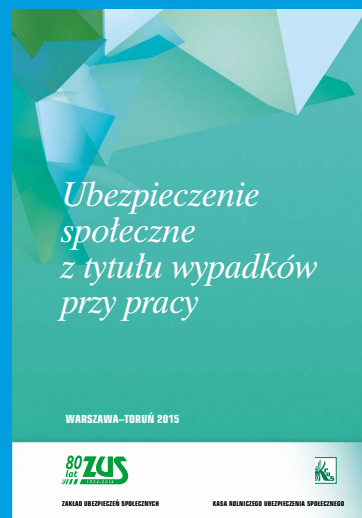
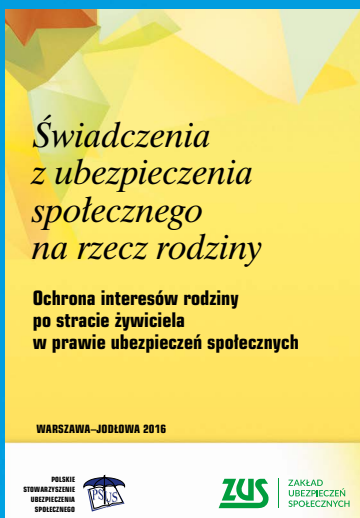
Publikacje są dostępne na stronie [www.zus.pl](http://www.zus.pl).

# WYDAWNICTWA NAUKOWE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH



Kwartalnik „**Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka**” przeznaczony jest przede wszystkim dla pracowników nauki, praktyków, kadry dydaktycznej wyższych uczelni i studentów, działaczy społecznych, pracowników administracji publicznej, samorządowej, socjalnej i biur pracy, a także dla tych, którym bliskie są zagadnienia ubezpieczeń społecznych, zabezpieczenia społecznego czy polityki społecznej oraz osób chcących poszerzyć swoją wiedzę w tym zakresie.

Czasopismo jest dostępne na stronie [www.zus.pl](http://www.zus.pl).



Pełna lista publikacji na odwrocie