

# Raport z monitoringu za wrzesień 2014 r.

## wersja uzupełniona



Raport z monitoringu został przygotowany w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

## Streszczenie

Raport za wrzesień zawiera omówienie wybranych projektów ustaw i rozporządzeń, a także raportów z kontroli Najwyższej Izby Kontroli istotnych z perspektywy walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Projekt zmian w ustawie o emeryturach i rentach zakłada jednorazowe, ale mające pewne skutki na przyszłość powiązanie obecnego mechanizmu waloryzacji proporcjonalnej z waloryzacją kwotową (minimalną kwotą podwyżki).

Istotą poselskiego projektu zmian w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty jest przyznanie uprawnień do bezpłatnych leków tym przekraczającym 75. rok życia emerytom i rencistom, w przypadku których wysokość świadczenia emerytalnego lub rentowego nie przekracza wysokości najniższej emerytury.

Resortowy projekt zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na celu ma wprowadzenie ułatwień w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – zwłaszcza w zakresie uzyskania dofinansowania modernizacji zakładu pracy, szkolenia pracownika niepełnosprawnego oraz opłacenia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu.

Kolejny resortowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw wprowadza zmiany w 8 ustawach, które mają usprawnić procedury administracyjne i ograniczyć wyłudzenia głównie poprzez zwiększanie zakresu i dostępu do danych o osobach i rodzinach starających się uzyskać lub już korzystających ze świadczeń.

Projekt rozporządzenia ministra polityki społecznej w sprawie udzielania wypłat w ramach programu Pomoc Żywnościowa określa standardy, jakie będą musiały spełnić instytucje dystrybuujące wśród osób potrzebujących artykuły spożywcze przekazane im przez ARR.

Ministerialny projekt dotyczący Karty Dużych Rodzin przewiduje przeniesienie rozwiązań funkcjonujących dotąd w ramach uchwały i rozporządzenia Rady Ministrów na poziom ustawowy. Ma to podnieść rangę istniejących przepisów i zagwarantować im większą stabilność i spójność, a także służyć doprecyzowaniu niektórych istniejących dotąd regulacji.

Projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym przygotowano z myślą o osobach starszych, które dzięki tym rozwiązaniom – monetyzując kapitał zamrożony w posiadanej nieruchomości bez utraty praw do niej – będą mogły zyskać pieniądze na bieżące potrzeby i poprawę standardu życia.

Raport Najwyższej Izby Kontroli o likwidacji szkół pokazuje, że – wbrew intuicyjnemu przeświadczeniu – proces ten nie powoduje pogorszenia warunków kształcenia, a nawet, że możliwości lokalowe i organizacyjne w nowych szkołach bywają lepsze niż w likwidowanych, choć pewne zagrożenia wiążą się z dojazdem jak i pozbawianiem niektórych gmin dotychczasowego miejsca integracji jaką w społeczności lokalnej stanowi nieraz szkoła.

Raport Najwyższej Izby Kontroli o programie „Wyprawka szkolna” wskazuje przyczyny, dla których bez mała połowa wyasygnowanych na ten cel środków pozostała niewykorzystana, co oznacza, że pomoc nie dotarła do wielu rodzin o trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

# Struktura raportu

<b>Streszczenie .....</b>	<b>2</b>
<b>Struktura raportu .....</b>	<b>4</b>
<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
<b>Ubezpieczenia społeczne.....</b>	<b>7</b>
Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS.....	7
<b>Ochrona zdrowia .....</b>	<b>11</b>
Poselski projekt zmian w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych i ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty .....	11
<b>Osoby niepełnosprawne.....</b>	<b>13</b>
Projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych .....	13
<b>Pomoc społeczna.....</b>	<b>16</b>
Projekt o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw ..	16
Projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania przez Agencję Rynku Rolnego wypłat w ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 .....	18
<b>Polityka rodzinna.....</b>	<b>22</b>
Projekt MPiPS ustawy o Karcie Dużych Rodzin .....	22
<b>Polityka mieszkaniowa .....</b>	<b>25</b>
Ustawa o odwróconym kredycie hipotecznym .....	25
<b>Edukacja .....</b>	<b>28</b>
Raport Najwyższej Izby Kontroli o likwidacji szkół.....	28
Raport Najwyższej Izby Kontroli o programie „Wyprawka szkolna” .....	32
<b>Zakończenie i wnioski .....</b>	<b>35</b>

## Wprowadzenie

Wrzesień przyniósł szereg projektów aktów prawnych oraz dwa raporty Najwyższej Izby Kontroli istotne z perspektywy walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Jako jeden z istotniejszych wymienić trzeba długo wyczekiwany, procedowany od półtora roku projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym. Wielu osobom – zwłaszcza w wieku emerytalnym – które mają bardzo niskie dochody, ale posiadają określony tytuł własności domu lub mieszkania, odwrócony kredyt hipoteczny pozwoli częściowo zmonetyzować posiadany kapitał, a jednocześnie zachować zarówno formalną własność, jak i dach nad głową. Rozwiązanie to chroni także interesy spadkobierców, pozwalając im podjąć suwerenną decyzję o dokonaniu spłaty kredytu i zachowaniu prawa do nieruchomości lub o odstąpieniu tego prawa bankowi na warunkach rynkowych. Nie bez znaczenia jest też fakt, że odwrócony kredyt hipoteczny stanowi reakcję ustawodawcy na nadużycia związane ze stosowaniem mechanizmu dożywotniej renty z nieruchomości, niejednokrotnie wykorzystywanego do przejmowania domów i mieszkań za ułamek ich wartości.

Warte uwagi instytucji i środowisk zainteresowanych są bez wątpienia także nowe przepisy dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz te dotyczące zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych i kilku innych ustaw oraz realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020.

Zdecydowanie szerszych gremiów dotyczą nowe, korzystniejsze od dotychczasowych rozwiązania w zakresie waloryzacji emerytur i rent oraz dofinansowywania zakupu leków przez niezamożne osoby w podeszłym wieku. Wielu zainteresuje także ministerialny projekt ustawy o Karcie Dużych Rodzin, który przepisy adresowane do członków rodzin wielodzietnych, istniejące dotąd w ramach uchwały i rozporządzenia Rady Ministrów, czyni bardziej precyzyjnymi i spójnymi.

Jako interesujące wypada ocenić oba wrześniowe raporty Najwyższej Izby Kontroli; oba bowiem przeczą pewnym stereotypom. W opracowaniu poświęconemu likwidacji szkół kontrolerzy NIK wskazują, że proces w ogólnym ujęciu nie powoduje pogorszenia warunków kształcenia i realizacji opiekuńczej funkcji szkoły – te bowiem w nowych szkołach są na ogół wyraźnie lepsze niż w placówkach zamykanych. Likwidacji lub przekształcaniu szkół towarzyszą jednak nieco inne zagrożenia, które zostały szerzej omówione. W drugim raporcie, poświęconym programowi „Wyprawka szkolna”, czytamy z kolei, że choć niemal wszyscy zgłaszający się o wsparcie otrzymali je, to prawie połowa środków wyasygnowanych na ten cel pozostała niewykorzystana. Odpowiedź

na pytanie o przyczyny tego zaskakującego stanu rzeczy może być cenna dla wszelkiego typu programów pomocowych – nie tylko tych związanych z edukacją.

# Ubezpieczenia społeczne

## Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS

Przygotowany przez MPiPS projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw dotyczy kwestii waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Jego istotą jest jednorazowa modyfikacja funkcjonujących zasad waloryzacji – wprowadzenie na rok 2015 gwarantowanej minimalnej kwoty podwyżki w wysokości 36 zł przy zachowaniu zasady wzrostu świadczenia o 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Obecny mechanizm waloryzacji przewiduje, że świadczenia emerytalno-rentowe są corocznie podwyższane w taki sposób, aby „nie traciły swej siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania w poprzednim roku kalendarzowym oraz wzrastały powyżej wskaźnika inflacji o minimum 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym”. Podwyżka ma charakter proporcjonalny, co oznacza, że im niższe świadczenie, tym niższa kwota waloryzacji. Jak jednak w uzasadnieniu projektu wskazują jego autorzy, celem waloryzowania świadczeń jest przeciwdziałanie deprecjacji rent i emerytur, a tym samym przeciwdziałanie wpadaniu emerytów i rencistów w sferę ubóstwa. Z tego właśnie powodu – jak przypominają autorzy projektu – w roku 2012, chcąc chronić budżety gospodarstw domowych osób otrzymujących najniższe świadczenia, incydentalnie wprowadzono waloryzację kwotową w miejsce procentowej. Korzystając z tych doświadczeń, w trosce o świadczeniobiorców najgorzej sytuowanych, resort polityki społecznej chce jednorazowo, na rok 2015, powiązać oba mechanizmy waloryzacyjne.

Co istotne, w świetle projektu ustawy waloryzacji podlegać ma nie tylko samo świadczenie, ale i podstawa wymiaru świadczenia z FUS. Jak czytamy w dokumencie, „waloryzacja tej podstawy polegać będzie na pomnożeniu przez wskaźnik waloryzacji, odpowiadający wyrażonej w procentach kwotowej podwyżce emerytury lub renty”. Potrzeba zachowania realnej wysokości podstawy wiąże się z tym, że kwota podstawy zarazem decyduje o wysokości świadczenia przeliczanego po waloryzacji (przykładowo skutek zgłoszenia wniosku o doliczenie okresów składkowych lub nieskładkowych), jak i jest kluczowa dla ustalenia wysokości innych świadczeń, dla których podstawę wymiaru stanowi zwaloryzowana podstawa wymiaru świadczenia wcześniejszego. Warto też podkreślić, że waloryzacja podstawy świadczenia będzie miała skutki na przyszłość – wzrośnie bowiem kwota bazowa, w oparciu o którą liczona będzie kwota waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w latach kolejnych.

Autorzy projektu ustawy przewidują, że w przypadku świadczeń niepodlegających ustawowemu podwyższeniu do kwoty świadczeń najniższych oraz świadczeń niższych od minimalnej emerytury gwarantowana podwyżka waloryzacyjna będzie obliczana proporcjonalnie, z zastosowaniem relacji pomiędzy wysokością świadczenia a wysokością minimalnej emerytury („kwota waloryzacji jest ustalana przez pomnożenie kwoty, o której mowa w ust. 1 [świadczenia emerytalnego lub rentowego], przez iloraz kwoty tego świadczenia i kwoty najniższego świadczenia obowiązującej do dnia 28 lutego 2015 r.”). W przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz rent inwalidzkich III grupy minimalna podwyżka z tytułu waloryzacji wyniesie 75 proc. gwarantowanej minimalnej kwoty, czyli 27 zł. Kwota waloryzacji emerytury częściowej będzie nie niższa niż 18 zł. Z kolei w przypadku kobiet pobierających i emeryturę z FUS, i okresową emeryturę kapitałową, podwyżka waloryzacyjna zostanie proporcjonalnie podzielona między te dwa świadczenia.

W uzasadnieniu do projektu ustawy jej autorzy podkreślają, że wprowadzenie zmiany w obecnie funkcjonujących zasadach waloryzacji oznaczałoby ustalenie na nowo wysokości minimalnych emerytur i rent – każde z tych świadczeń wzrosłoby o kwotę gwarantowanej podwyżki (36 zł). W świetle projektu renta socjalna z kolei stanowiłaby 84 proc. zwaloryzowanej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, co zapobiegłoby zróżnicowaniu wysokości świadczenia w zależności od daty przyznania renty.

Proponowana modyfikacja zasad waloryzacji będzie zastosowana analogicznie również do emerytur i rent rolników indywidualnych oraz służb mundurowych, a także do emerytur pomostowych, nauczycielskich, świadczeń kompensacyjnych, rent dla kombatanów oraz inwalidów wojennych i wojskowych (art. 7 ust. 1). Zmienione zasady waloryzacji dotyczyć będą również świadczeń i zasiłków przedemerytalnych (art. 5 pkt 1). Kwota świadczenia i zasiłku przedemerytalnego w przypadku, gdy osoba uprawniona osiąga przychód w wysokości skutkującej zmniejszeniem wysokości świadczenia, została podwyższona do kwoty 513,70 zł (art. 5 pkt 2).

Dodatki do emerytur i rent będą podwyższane na obecnych zasadach, tj. wzrosną o wskaźnik procentowy waloryzacji (art. 7 ust. 2). Tak jak obecnie wskaźnik waloryzacji będzie miał również zastosowanie do obliczenia maksymalnych kwot zmniejszeń świadczeń w przypadku osiągnięcia przez emeryta lub rencistę dochodu z pracy (art. 6 ust. 8).

Istotnym wątkiem projektu ustawy jest także ten dotyczący zmian w obszarze zasiłku pogrzebowego. Projektodawcy proponują rozszerzenie kręgu podmiotowego członków rodziny, po śmierci których przysługuje zasiłek pogrzebowy (art.1 pkt 1). Do katalogu tego postanowiono włączyć: dziadków, dzieci w rodzinie zastępczej oraz osoby, nad którymi została ustanowiona



opieka prawna. Analogiczna regulacja w zakresie kręgu podmiotowego osób, po śmierci których przysługuje zasiłek pogrzebowy, została wprowadzona również w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin z 20 grudnia 1990 r. Tak jak obecnie zasiłek pogrzebowy przysługiwać będzie w razie śmierci ubezpieczonego, osoby pobierającej emeryturę lub rentę, osoby, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania oraz członków rodziny ubezpieczonego lub osoby pobierającej emeryturę lub rentę.

O ile przy tym propozycje w zakresie waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych wiążą się z wyższymi wydatkami z budżetu państwa, o tyle te odnoszące się do zasiłku pogrzebowego – ze względu na niewielką liczbę i incydentalność występowania – skutków finansowych w zasadzie nie wywołują. Jak w uzasadnieniu projektu piszą jego autorzy, „w zdecydowanej większości w razie śmierci dziadków zasiłek pogrzebowy przysługuje z tytułu pobierania emerytury lub renty albo z tytułu objęcia ubezpieczeniem społecznym”, a „koszty pogrzebu osób, po których obecnie nie mógł być wypłacony zasiłek pogrzebowy, pokrywa obecnie gmina ze środków w ramach zadań własnych”.

Dokument dostępny na:

<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/ubezpieczenia-spoeczne/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-emeryturach-i-rentach-z-funduszu-ubezpieczen-spoecznych-oraz-niektorych-innych-ustaw/>

Opinie o projekcie

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów koncepcję waloryzacji kwotowej określił jako krok w dobrą stronę, kwotę gwarantowaną waloryzacji skrytykował jednak jako zbyt niską.

Również OPZZ kierunek zmian ocenił pozytywnie. Postulował jednocześnie podniesienie najniższych świadczeń do poziomu minimum socjalnego – o min. 200 zł.

Forum Związków Zawodowych pozytywnie ustosunkowało się do koncepcji waloryzacji kwotowej. W opinii FZZ jednak proponowane zasady waloryzacji nie rozwiązują problemu ubóstwa części polskich emerytów i rencistów; stąd postulat podniesienia wymiaru minimalnej emerytury do poziomu minimalnego wynagrodzenia. FZZ chciałby także, aby zasiłek pogrzebowy stanowił 200 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

BCC wskazał, że projektowane rozwiązanie ma charakter jednorazowy, a nie systemowy, i jako takie nie rozwiązuje problemu minimalnych świadczeń.

Konfederacja Lewiatan odniosła się do projektu ustawy negatywnie, wskazując proponowane rozwiązanie jako zbyt obciążające dla budżetu państwa.

W ocenie Pracodawców RP wprowadzenie waloryzacji mieszanej stanowiłoby „istotne zaburzenie sprawności funkcjonowania systemu emerytalnego”, ponieważ wysokość wypłacanego świadczenia uzależniałoby nie tylko od indywidualnych czynników, lecz również od decyzji politycznej. Mechanizm waloryzacji kwotowej to także, zdaniem Pracodawców RP, czynnik niesprzyjający aktywizacji zawodowej, mogący w perspektywie lat działać hamująco na gospodarkę.

#### Znaczenie dla EAPN

Projekt ustawy z perspektywy działań EAPN ma duże znaczenie jako działanie mające skutkować wyższymi świadczeniami emerytalnymi i rentowymi – w sposób bezpośredni w roku 2015, a w sposób pośredni także w kolejnych latach.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
25 września 2014	MPiPS	Przedstawiony Radzie Ministrów	Duże

# Ochrona zdrowia

## Poselski projekt zmian w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych i ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty

Intencją projektu złożonego przez klub SLD jest przyznanie uprawnień do bezpłatnych leków tym przekraczającym 75. rok życia emerytom i rencistom, w przypadku których wysokość świadczenia emerytalnego lub rentowego nie przekracza wysokości najniższej emerytury.

Przewidziana w projekcie zmiana dotyczy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej”, zaś druga zmiana wprowadza nowelizację ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.).

Autorzy projektu powołują się na art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Zaznaczają, że w wielu przypadkach wysokość otrzymywanych świadczeń nie pozwala na wykupienie wszystkich potrzebnych leków. Projekt też wyraża dążenia Stowarzyszenie „Dzieci wojny”, wyartykułowane w petycji skierowanej do Senatu RP, w której wskazywano na wzrost cen leków oraz niesatysfakcjonujący zakres wykazu leków refundowanych, ogłaszany przez ministra właściwego do spraw zdrowia, a także na niesatysfakcjonujące przepisy dotyczące refundacji leków.

Koszt wprowadzenia proponowanych rozwiązań (sfinansowany ze środków NFZ) autorzy szacują na ok. 214 mln zł rocznie. Projektowane przepisy dotyczyłyby ok. 108 tys. osób.

Dokument dostępny na:

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1096-2014/\\$file/7-020-1096-2014.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1096-2014/$file/7-020-1096-2014.pdf)

### Znaczenie dla EAPN

Projekt jest wart rozpatrzenia w kontekście dyskusji o dostępie ubogich osób starszych do leków oraz obciążeń tych osób z tego tytułu.

Problem wydaje się ważny z punktu widzenia EAPN przede wszystkim dlatego, że odnosi się do niezaspokojonych lub trudnych do zaspokojenia potrzeb grup zagrożonych bądź dotkniętych ryzykiem ubóstwa, a także równocześnie innymi rodzajami ryzyka socjalnego, jak podeszły wiek

i utrata zdrowia. Związany z wiekiem niski poziom zdrowia i towarzyszące temu zwiększone wydatki mogą prowadzić do wykluczenia społecznego, a niekiedy – w związku z rezygnacją z zakupu leków – grożą wręcz utratą życia lub drastycznym pogorszeniem jego jakości.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Naczelną Izbę Aptekarską, z realizacji recepty rezygnuje w Polsce co trzeci pacjent, przy czym ponad połowę tej grupy stanowią emeryci i renciści. W opinii Naczelnej Izby Aptekarskiej problem staje się coraz poważniejszy. W 2009 roku 25 proc. pacjentów przyznawało się, że nie wykupiło leków, podczas gdy dziś jest ich ponad 33 proc.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
12 września 2014 r.	Klub Poselski SLD	Skierowane do Sejmu	Duże

# Osoby niepełnosprawne

## Projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

Celem projektu ustawy jest zapewnienia ciągłości udzielania pomocy publicznej pracodawcom zatrudniającym oraz zamierzającym zatrudnić osoby niepełnosprawne w okresie zmiany przepisów unijnych. 1 lipca 2014 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. (dalej: nowe rozporządzenie), które zastąpiło wcześniejsze rozporządzenie nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r (dalej: stare rozporządzenie). Zmiana przepisów unijnych stała się przyczyną i impulsem do zmiany przepisów krajowych.

Z istotniejszych elementów projektu wymienić trzeba zwłaszcza propozycję zmiany art. 26 w ust. 2 i 8 ustawy o rehabilitacji. Obecny stan prawny przewiduje, że pracodawca, który przez okres 36 miesięcy zatrudnia osoby niepełnosprawne, może uzyskać pomoc w formie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem tych osób. Przepis art. 34 rozporządzenia Komisji nr 651/2014 dopuszcza pomoc na rekompensatę tego rodzaju dodatkowych kosztów, nie zawężając jednocześnie kręgu osób niepełnosprawnych, w związku z zatrudnieniem których pracodawca może otrzymać pomoc. Autorzy projektu postanowili wobec tego wyraźnie rozszerzyć ten krąg osób na gruncie ustawowym. Proponują, aby zwrot kosztów związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych (tj. wydatków m.in. na adaptację pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz adaptację lub nabycie urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy) dotyczył osób niepełnosprawnych, bezrobotnych lub poszukujących pracy zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy, bez konieczności skierowania tych osób do pracy przez ten urząd, a także wszystkich osób niepełnosprawnych pozostających w zatrudnieniu, a nie, jak dotychczas, wyłącznie pracowników zatrudnionych u pracodawcy, których niepełnosprawność powstała w trakcie zatrudnienia.

Wartym uwagi rozwiązaniem proponowanym w projekcie ustawy jest również zmiana warunków uzyskania pomocy w formie dofinansowania wynagrodzeń na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych (art. 26b ust. 4 i 6 ustawy o rehabilitacji). Obecnie warunkiem takim jest m.in. wykazanie wzrostu netto zatrudnienia ogółem i wzrostu netto zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, w związku z zatrudnieniem nowych pracowników niepełnosprawnych w danym miesiącu. Ponieważ nowe rozporządzenie wskazuje w tym zakresie tylko jeden warunek

w postaci wykazania wzrostu netto ogółem, autorzy projektu ustawy proponują zmianę przepisów krajowych w takim zakresie, by otrzymanie miesięcznego dofinansowania na nowo zatrudnionego pracownika niepełnosprawnego uzależniały wyłącznie od wzrostu zatrudnienia w ogóle.

Kolejny punkt projektu odnosi się do zmiany artykułu 26d ustawy o rehabilitacji, dotyczącego zwrotu kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy. Obecnie zwrot ten obejmuje czynności ułatwiające komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwe lub trudne do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy. Ponieważ nowe rozporządzenie przewiduje także możliwość uzyskania pomocy na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych ze szkoleniem personelu w zakresie wspierania pracowników niepełnosprawnych – autorzy projektu ustawy proponują, aby zwrot dotyczył kosztów zarówno zatrudnienia, jak i szkolenia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu, przy czym wysokość zwrotu kosztów nie może być wyższa niż 40 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

Projektodawcy podjęli również wątek budowy i modernizacji obiektów i pomieszczeń zakładów pracy chronionej. Obecnie pracodawcy prowadzący takie przedsiębiorstwa mogą się ubiegać o zwrot kosztów m.in. budowy lub rozbudowy tych zakładów. W związku z przepisami nowego rozporządzenia refundacja ze środków PFRON obejmować ma także modernizację obiektów i pomieszczeń tych zakładów.

Jedyną wskazaną w projekcie ustawy zmianą, która na tle obecnego stanu prawnego okazuje się nie tylko niepozytywna, ale wręcz jednoznacznie negatywna, jest obniżenie maksymalnego pułapu pomocy na szkolenia pracowników niepełnosprawnych z 80 na 70 proc. poniesionych kosztów (ale nie więcej niż wynosi dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia per capita). Zmiana ta jest jednak wprost wymuszona przepisami nowego rozporządzenia Komisji Europejskiej.

Dokument dostępny na:

<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/osoby-niepelnosprawne/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-rehabilitacji-zawodowej-i-spoecznej-oraz-zatrudnianiu-osob-niepelnosprawnych/>

Opinie o projekcie

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wskazało, że ustawa Prawo budowlane nie zawiera definicji pojęcia „modernizacja” i zwróciło się do MPiPS o dostosowanie nomenklatury stosowanej w projekcie do definicji zawartej w tej ustawie.

Rządowe Centrum Legislacji zauważa, że wejście w życie projektu ustawy wiązać się powinno z wydaniem nowych (a nie aktualizowaniem istniejących, jak przewidywali projektodawcy) aktów wykonawczych.

Zdaniem UOKiK, w związku z art. 31 ust. 4 rozporządzenia Komisji nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. refundacja wydatków na szkolenia pracowników niepełnosprawnych na poziomie 70 proc. może dotyczyć wyłącznie małych i średnich przedsiębiorstw, podczas gdy pozostałe w świetle tego rozporządzenia mogą otrzymać pomoc na maksymalnym poziomie 60 proc.

#### Znaczenie dla EAPN

Projekt ustawy w ogólnym rysie skutkować ma ułatwieniami w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwł. w zakresie uzyskania dofinansowania modernizacji zakładu pracy, szkolenia pracownika niepełnosprawnego oraz opłacenia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu). Jako taki ma istotne znaczenie w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i ubóstwu wśród osób niepełnosprawnych, zatem i dużą wagę dla EAPN.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
2 września 2014 r.	MPiPS	Projekt gotowy do przedstawienia Radzie Ministrów	Duże

# Pomoc społeczna

## Projekt o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw

Projekt wprowadza zmiany w 8 ustawach, w tym w ustawach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, o świadczeniach rodzinnych, o pomocy społecznej, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Zmiany te dotyczą głównie umożliwiania korzystania z różnych baz danych przez odpowiednie organy administracji w trakcie procedur związanych z wnioskowaniem, ustalaniem i przyznawaniem świadczeń pieniężnych oraz orzekaniem o niepełnosprawności. Część tych zmian ma „na celu likwidację barier administracyjnych w stosunku do obywateli”, czyli odciążyć beneficjentów świadczeń od przekazywania danych, które mogą być samodzielnie uzyskane przez odpowiednie organy. Odciążone mają być też różne organy, które musiały wystawiać obywatelom zaświadczenia, co też ma zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji w tym zakresie. W przypadku orzekania o niepełnosprawności powiatowe zespoły do tych spraw będą mogły pozyskiwać dane z systemu EKSMOoN

W zakresie świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego dodatkowo wprowadza się możliwość składania wszystkich dokumentów w postaci elektronicznej z intencją, aby cały proces ubiegania się o świadczenia mógł być realizowany za pośrednictwem platformy informacyjno-usługowej (podpis elektroniczny, profile zaufane ePUAP i inne).

Ustawa o pomocy społecznej ma tak się zmienić, że będzie możliwość „gromadzenia części danych [w rejestrze centralnym] w formie niezanimizowanej w celu umożliwienia określonym organom i podmiotom weryfikacji danych... [co] ma na celu usprawnienie procedury weryfikacji uprawnienia do świadczeń oraz eliminacji przypadków wyłudzenia świadczeń w kilku miejscach jednocześnie” (w Ocenie skutków regulacji znalazła się informacja, że do takich sytuacji może dochodzić w 1% przypadków). Pracownik socjalny będzie też mógł pozyskiwać niezbędne informacje od rozszerzonego kręgu podmiotów (m.in. od banków, kas spółdzielczo-oszczędnościowych, pracodawców), co uzasadniono zmianami z 2011, gdy wprowadzono możliwość składania oświadczeń (w tym oświadczeń majątkowych) w procesie ubiegania się o świadczenia i pojawiania się „wątpliwości co do informacji uzyskanych poprzez składane przez osoby oświadczenia”. Poza usprawnianiem procesu podkreślono, że zmiany: „powinny przyczynić się do zmniejszenia ilości przypadków wyłudzeń świadczeń z pomocy społecznej w przypadkach, w których osoby składają fałszywe oświadczenia lub próbują uzyskać świadczenia z pomocy społecznej w kilku miejscach w



tym samym czasie”. Ostatnia ze zmian ma umożliwić przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego również w formie elektronicznej, co ma zaoszczędzić czas związany z przenoszeniem danych z formularzy papierowych do elektronicznej bazy danych.

Dokument dostępny:

<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniach-rodzinnych-oraz-niektorych-innych-ustaw---z-dnia-16-wrzesnia-2014-r/>

Opinie o projekcie

Opinię o projekcie opublikowała 9 października 2014 r. Fundacja Panoptykon<sup>1</sup>. W opinii podkreślono, że „Projekt Ustawy w wielu przypadkach nie spełnia wymagań stawianych przez Konstytucję RP. Uważamy, że propozycje projektodawcy prowadzą do naruszenia autonomii informacyjnej jednostki w sposób nieproporcjonalny, bez jednoczesnego stworzenia gwarancji jej ochrony lub wystarczającego uzasadnienia”. Szczególnie ważne z perspektywy PK EAPN jest wskazanie, że ograniczenia autonomii informacyjnej i tworzenie mechanizmów kontroli będą dotyczyły przede wszystkim osób ubogich i wykluczonych, co ma znamiona praktyk dyskryminujących. Fundacja Panoptykon powołując się na Konstytucję i orzecznictwo skoncentrowała się na zmianie rozszerzającej zakres podmiotów, do których pracownik socjalny będzie mógł zwrócić się o przekazanie informacji. Wykazano między innymi, że zaproponowane zmiany mogą naruszać konstytucyjne prawa i wolności, nie mają wystarczającego uzasadnienia ze względu na interes publiczny (np. brak szczegółowych danych na temat skali i dynamiki wyłudzeń), ograniczenie praw obywatelskich w tym zakresie nie jest konieczne w kontekście obecnego stanu prawnego, brak gwarancji minimalizujących ingerencję w sferę wolności jednostki, nie spełniono też wymogu, aby rozważyć czy zaproponowane zmiany mają charakter najłagodniejszego środka.

W opinii zgłoszono też zastrzeżenia do zmian, które dotyczyły danych gromadzonych i udostępnianych w ramach rejestrów centralnych (m.in. wątpliwości dotyczące wprowadzenia możliwości identyfikacji osób bez wystarczającego uzasadnienia). Jedną z praktycznych rekomendacji dotyczyła wprowadzenia obowiązku odpowiedniego rejestrowania faktu udostępniania i wykorzystywania danych z rejestrów centralnych.

Znaczenie dla EAPN

---

<sup>1</sup> [http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/panoptykon\\_mpips\\_opinia\\_usr\\_09.10.14.pdf](http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/panoptykon_mpips_opinia_usr_09.10.14.pdf)

Zagadnienia związane z ochroną prywatności osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia oraz ochroną ich przed niekoniecznymi i niesprawiedliwymi działaniami z zakresu kontroli i nadzoru są równie ważne jak ochrona innych praw tych osób. Szczególny niepokój budzi wprowadzanie rozwiązań naruszających prawa obywatelskie na podstawie ogólnikowych uzasadnień powołujących się na przeciwdziałanie wyłudzeniom, które dotyczą znikomego odsetka spraw. Dla PK EAPN dużo poważniejszym problemem jest niekorzystanie ze świadczeń, do których obywatele mają prawo, szacowane na kilkadziesiąt procent, a nie domniemane wyłudzenia, których skala ma wynosić najwyżej 1%. Należy więc poprzeć opinię Fundacji Panoptykon.

Z drugiej strony docenić należy te z projektowanych zmian, które ograniczą bariery administracyjne w dostępie do należnych obywatelom świadczeń pieniężnych.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
22 września 2014 r.	MPIPS	Projekt przedstawiony do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych	Wysokie

### **Projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania przez Agencję Rynku Rolnego wypłat w ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020**

Projektowane rozporządzenie ministra stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 1341 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w brzmieniu ustalonym przez art. 85 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Ustawa ta określa ogólne zasady wdrażania w Polsce Europejskiego Funduszu Pomocy Osobom Najbardziej Potrzebującym. W naszym kraju środki z tego funduszu będą wydatkowane w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (POPŻ).

W zasadniczej mierze pieniądze z funduszu posłużą do zakupu żywności dla osób najbardziej potrzebujących i wykluczonych społecznie; relatywnie niewielka część (w sumie do 10 proc. wartości brutto artykułów spożywczych zapewnionych ze środków POPŻ) trafi do wybranych przez ministra organizacji partnerskich zajmujących się nieodpłatną dystrybucją tych produktów. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu, środki z funduszu mają zostać przeznaczone na wsparcie dystrybucji żywności (koszty administracyjne oraz koszty transportu i magazynowania – ryczałt 5 proc. wartości brutto przekazanej żywności) oraz działania towarzyszące, nakierowane na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (ryczałt 5 proc. wartości brutto przekazanej żywności). Realizacją wypłat, jako tzw. instytucja pośrednicząca, zajmie się Agencja Rynku Rolnego (ARR).

Projekt rozporządzenia – w związku ze specyfiką ryczałtu jako formy dofinansowania w ramach POPŻ – zarysowuje minimalne standardy w zakresie administrowania, transportu i magazynowania, a także w zakresie środków towarzyszących. Standardy te będą musiały zostać spełnione przez organizacje partnerskie jako warunki kwalifikowalności wydatków.

Wart uwagi jest wątek konsekwencji niespełnienia tychże standardów. Zgodnie z postanowieniami projektowanego rozporządzenia niezrealizowanie tych minimów będzie skutkowało uznaniem za niekwalifikowalny 1 proc. wartości otrzymanego dofinansowania odpowiednio z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz z tytułu środków towarzyszących. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia autorzy rozwiązania to komentują tak: „Zaproponowany sposób ustalania wysokości wydatków niekwalifikowalnych, tj. przez ujednoliczoną stawkę 1% dla wszystkich standardów obowiązujących w projektach uzyskujących dofinansowanie w formie ryczałtowej, jest zgodny z zasadą uproszczenia zasad realizacji instrumentów finansowanych ze środków unijnych. Zasada ta przyczyni się do zapobiegania realizacji przez beneficjentów działań niezgodnie z celami Programu Operacyjnego przy jednoczesnym zachowaniu zasady proporcjonalności. Zaproponowana stawka skłoni beneficjentów do prowadzenia działań zgodnie ze standardami określonymi w wytycznych instytucji zarządzającej przy jednoczesnym zapewnieniu beneficjentom dostępu do środków na poziomie pozwalającym na wdrożenie działań naprawczych i wzmocnienie potencjału organizacji partnerskich. Wprowadzony środek przyczyni się do przestrzegania zasady efektywności wydatków w ramach Programu Operacyjnego i zapewni ciągłość działań realizowanych przez organizacje partnerskie i nie zagrozi systematycznemu przekazywaniu pomocy żywnościowej osobom najbardziej potrzebującym”.

Trzeba podkreślić, że rozwiązanie to – pozornie liberalne, a w istocie zorientowane na człowieka (osobę potrzebującą) – nie uniemożliwia zdecydowanej reakcji ARR w przypadku sprzeniewierzenia zasobów rzeczowych lub pieniężnych. Przeciwnie, projektowane rozporządzenie zakłada, że naruszenie określonych w umowie o dofinansowanie zasad wykorzystania zarówno artykułów spożywczych otrzymanych ze środków POPŻ, jak i środków otrzymanych z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz środków otrzymanych z tytułu środków towarzyszących oznacza, że ogół tych wydatków zostanie uznany za niekwalifikowalny. Jeśli artykuły spożywcze zostaną zniszczone bądź ulegną przeterminowaniu, wydatkiem niekwalifikowalnym będzie wartość przekazanej żywności oraz kwota przekazanej organizacji partnerskiej dofinansowania z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania w wysokości 5 proc. wartości brutto tych artykułów spożywczych (w sumie 105 proc. wartości brutto przekazanej żywności). Jeśli natomiast otrzymane od ARR artykuły spożywcze zostaną wydane nieuprawnionym osobom bądź nieuprawnionym organizacjom lokalnym, wydatkiem niekwalifikowalnym będzie wartość żywności oraz cała kwota dofinansowania – zarówno z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania (5 proc. wartości brutto artykułów spożywczych), jak i z tytułu kosztów środków towarzyszących (jw.; w sumie 110 proc. wartości brutto przekazanej żywności).

W projekcie rozporządzenia czytamy również, że niewykonanie przez organizację partnerską określonych w umowie wartości wskaźników produktu (ilości poszczególnych rodzajów artykułów spożywczych przekazanych osobom najbardziej potrzebującym, liczby przekazanych paczek oraz liczby gotowych posiłków) jest podstawą uznania wydatku za niekwalifikowalny do dofinansowania, ale z zastosowaniem reguły proporcjonalności. Te uzasadnione obostrzenia prawdopodobnie będą skutecznie przeciwdziałały próbom malwersacji, chroniąc interesy i podatników, i osób najgorzej sytuowanych, do których adresowane będą działania finansowane z POPŻ.

Dokument dostępny na:

<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-rozporzadzen-i-zarzaden/pomoc-spoieczna/projekt-rozporzadzenia-ministra-pracy-i-polityki-spoiecznej-w-sprawie-szczegolowego-przeznaczenia-warunkow-i-trybu-udzielania-przez-agencje-ryнку-rolnego-wyplat-w-ramach-realizacji-programu-operacyjnego-pomoc-zywnosciowa-2014-2020-/>

Opinie o projekcie

Brak opublikowanych opinii o projekcie.

#### Znaczenie dla EAPN

Projekt rozporządzenia jest dla EAPN istotny o tyle, że dotyczy kwestii pomocy żywnościowej. Z punktu widzenia Komitetu najistotniejsze przepisy projektowanego rozporządzenia to te, które, choć odnoszą się do beneficjentów (organizacji partnerskich), na celu mają skuteczność przekazywania produktów spożywczych osobom potrzebującym – jak zwłaszcza relatywnie liberalne rozwiązania w zakresie kwalifikowalności kosztów administracyjnych oraz kosztów transportu i magazynowania dystrybuowanych zasobów.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
5 września 2014 r.	MPiPS	Projekt przedstawiony do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych	Średnie

# Polityka rodzinna

## Projekt MPiPS ustawy o Karcie Dużych Rodzin

Ministerialny projekt ustawy o Karcie Dużych Rodzin przewiduje przeniesienie rozwiązań funkcjonujących dotąd w ramach uchwały i rozporządzenia Rady Ministrów na poziom ustawowy. Ma to podnieść rangę istniejących przepisów i zagwarantować im większą stabilność i spójność, a także służyć doprecyzowaniu niektórych istniejących dotąd regulacji.

Zasadniczym celem projektowanej ustawy jest potrzeba wsparcia rodzin wielodzietnych, których obecność w ocenie ustawodawcy jest ważna z punktu widzenia rozwoju demograficznego i zwiększania szans rozwojowych oraz życiowych dzieci i młodzieży z tychże rodzin. Pośrednio chodzi także o kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności.

Głównym, zawartym w tytule projektu instrumentem realizacji owych celów, jest Karta Dużej Rodziny. Dokument ów ma poświadczać prawo do zwolnień, ulg, zniżek i innych uprawnień w dostępie do towarów i usług, określonych w ustawie lub przyznanych na podstawie innych ustaw. Ustawa o Karcie Dużej Rodziny określać ma zasady nabywania uprawnień do Karty i korzystania z nich, a także sposób realizacji i finansowania zadań wynikających z ustawy.

Jak czytamy na stronie ministerstwa, liczba instytucji i firm, które oferują rodzinom wielodzietnym zniżki, systematycznie się powiększa. Wykaz tych podmiotów – podobnie jak inne informacje o programie Karta Dużej Rodziny – już teraz można znaleźć w prowadzonym przez resort polityki społecznej serwisie: <http://rodzina.gov.pl/duza-rodzina> Wszystkie miejsca oferujące zniżki mają ponadto zostać opatrzone logo „Tu honorujemy Kartę Dużej Rodziny”.

Uprawnieni do korzystania z Karty są członkowie rodzin z co najmniej trojgiem dzieci, w których dziecko ma 1) mniej niż 18 lat, 2) mniej niż 25 lat, jeśli nadal pobiera naukę, lub 3) bez względu na wiek – w przypadku dzieci o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Za rodziców uznaje się także rodziców z rodziny zastępczej czy prowadzących rodzinny dom dziecka. Dziecko zachowa uprawnienia do posiadania Karty pomimo zmniejszenia liczby dzieci wchodzących w skład rodziny wielodzietnej do ukończenia wieku uprawniającego do korzystania ze szczególnych uprawnień przyznanych na podstawie ustawy. Ponadto w przypadku, gdy pełnoletnie dziecko będzie kontynuować naukę w szkole lub szkole wyższej, uprawnienia do posiadania Karty będą przysługiwać odpowiednio do 30 września następującego po końcu roku szkolnego, w którym

jest planowane ukończenie nauki w danej placówce, lub do końca roku akademickiego, w którym jest planowane ukończenie nauki na danej uczelni.

Dokument dostępny na:

<http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/projekt-ustawy-o-karcie-duzej-rodziny/>

Znaczenie dla EAPN

Projekt ustawy ma duże znaczenie dla PK EAPN m.in. z tej racji, że odnosi się do polityki względem grupy, która w świetle statystyk jest szczególnie zagrożona wykluczeniem i ubóstwem, co od lat pokazują raporty Głównego Urzędu Statystycznego (zagrożenie ubóstwem skrajnym w kategorii gospodarstw z więcej niż trojgiem dzieci jest szczególnie wysokie). Ponadto w rodzinach wielodzietnych zagrożenie deprivacją materialną, a w konsekwencji wykluczeniem społecznym, wynika nie tylko z niewysokiego dochodu w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym, lecz także z wysokich wydatków powiązanych z wielodzietnością, jakie te rodziny ponoszą. W wielu przypadkach skala owych wydatków okazuje się zbyt duża w kontekście korzystania z poszczególnych dóbr i usług, przyczyniając się do ograniczania szans członków tych rodzin i ich społecznej ekskluzji.

Projekt ustawy, a wcześniej rządowy program „Karta Dużych Rodzin”, wydaje się częściowo wychodzić naprzeciw przytoczonym tu zagrożeniom. Warto zwrócić uwagę na kilka walorów programu. Po pierwsze nie opiera się na weryfikacji dochodów, co nie jest szczególnie częste w rodzimej polityce rodzinnej, w dużej mierze zgodnej z podejściem selektywnym (*means-tested*), a nie uniwersalnym (*needs tested*). Rezygnacja z testu dochodów, a także z innych rodzajów diagnozy sytuacji społecznej rodziny (poza wielodzietnością) może zapobiegać stygmatyzacji korzystających z Karty i ryzyku niedotarcia do wszystkich potrzebujących. Po drugie, jest to instrument przeciwdziałania wykluczeniu i deprivacji danej grupy społecznej, który prowadzi bezpośrednio do włączenia społecznego tejże grupy i jej uczestnictwa w systemie różnych usług.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
29 września 2014 r.	MPiPS	Konsultacje społeczne	Duże





# Polityka mieszkaniowa

## Ustawa o odwróconym kredycie hipotecznym

Na posiedzeniu 12 września 2014 r. Sejm przyjął (a następnie przekazał Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu) ustawę o tzw. odwróconym kredycie hipotecznym. Poddany pod głosowanie projekt przygotowała sejmowa Komisja Finansów Publicznych, która połączyła w jedną dwie propozycje zmian w prawie – poselską, wysuniętą przez SLD w kwietniu 2013 r., i rządową z czerwca 2014 r.

Odwrócony kredyt hipoteczny, będący przedmiotem nowej ustawy, polega na tym, że bank lub inna instytucja wypłaca właścicielowi danej nieruchomości kwotę kredytu, a po jego śmierci ma prawo przejąć nieruchomość, o ile spadkobiercy nie spłacą kredytu wraz z odsetkami. Zgodnie z nowymi przepisami na spłatę będą mieli 12 miesięcy od śmierci kredytobiorcy.

Nowe przepisy przygotowano z myślą o osobach starszych, które dzięki tym rozwiązaniom będą mogły zyskać pieniądze na bieżące potrzeby i poprawę standardu życia. W ustawie nie wprowadzono jednak limitu wieku. Co istotne, kredytobiorca pozostałby właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadaczem spółdzielczego własnościowego prawa do nieruchomości i mógłby w niej mieszkać aż do chwili swojej śmierci. Nie mniej ważne jest też to, że pod określonymi w umowie kredytu warunkami praw do nieruchomości nie traciliby także spadkobiercy kredytobiorcy.

W uzasadnieniu pierwotnego, poselskiego projektu ustawy jego autorzy wskazali kilka czynników inspirujących do przeniesienia na grunt polski rozwiązania obecnego w prawodawstwie m.in. Niemiec, Holandii, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Szwecji, Finlandii, Holandii, Węgier i Stanów Zjednoczonych. Jako najważniejszy z tych czynników wymieniono umożliwienie zwłaszcza emerytom uzyskanie dodatkowych środków finansowych przez odmrożenie kapitału zakumulowanego w nieruchomościach.

Nowe rozwiązanie prawne powstało jednak również jako reakcja na istnienie znacznie mniej korzystnego mechanizmu tzw. renty z nieruchomości. W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy czytamy: „Potrzebę i cel uchwalenia ustawy wiązać należy z pojawieniem się w Polsce usługi spełniającej podobną funkcję do umów odwróconego kredytu hipotecznego, która może być oferowana przez podmioty niepodlegające nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, a mianowicie tzw. modelu sprzedażowego opartego o konstrukcję umowy dożywocia (...). Różnica pomiędzy

umową dożywocia a umową odwróconego kredytu hipotecznego polega przede wszystkim na momencie przeniesienia prawa do nieruchomości na świadczeniodawcę oraz na sposobie zabezpieczenia interesów spadkobierców beneficjenta. W przypadku umowy dożywocia świadczeniodawca nabywa prawo do nieruchomości z chwilą zawarcia umowy. Dla spadkobierców beneficjenta takiej umowy oznacza to całkowitą utratę prawa do nieruchomości”. W praktyce oznacza też, że (często nie w pełni świadomy faktycznego stanu rzeczy) emeryt na mocy umowy dożywocia prawo własności swego mieszkania czy domu oddaje instytucji finansowej za ułamek wartości rynkowej.

Obecność nowego rozwiązania ma skutkować ułatwionym dostępem do rzetelnej wiedzy na temat odmrażania kapitału zakumulowanego w nieruchomości oraz możliwością wyboru korzystniejszej oferty. Z perspektywy walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym ważne jest też to, że podstawą do ubiegania się o odwrócony kredyt hipoteczny jest na równi tytuł własności domu lub mieszkania, jak i użytkowanie wieczyste bądź spółdzielcze prawo własności; rozwiązanie to należy ocenić jako wyjątkowo korzystne ze względu na jego inkluzywny charakter. Cenne jest ponadto uprawnienie kredytobiorcy do odstąpienia od umowy bez podania przyczyn w terminie 30 dni od zawarcia jej, lub w dalszym terminie – z zachowaniem 30-dniowego okresu wypowiedzenia, jak również umożliwienie samemu kredytobiorcy (a nie tylko jego spadkobiercom) spłaty części lub całości kwoty kredytu.

Z perspektywy spadkobierców kredytobiorcy jako szczególnie trafne – obok swobody podejmowania decyzji o dokonaniu spłaty kredytu i zachowaniu prawa do nieruchomości lub o przeniesieniu tego prawa na instytucję kredytującą w zamian za wypłatę różnicy wartości – należy wskazać przepisy ustawy wymuszające wprowadzenie do umowy kredytowej danych osoby do kontaktu po śmierci kredytobiorcy. Rozwiązanie to wszystkim interesariuszom niewątpliwie ułatwi załatwianie formalności i rozliczeń.

Dokument dostępny na:

[http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/1442\\_u/\\$file/1442\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/1442_u/$file/1442_u.pdf)

Opinie o projekcie

Brak opublikowanych opinii o projekcie.

W sejmowej dyskusji przed głosowaniem przedstawicielki PO oraz SLD wskazywały na brak regulacji w tej ustawie kwestii rent dożywotnich, które jednak są zjawiskiem odrębnym od odwróconego kredytu hipotecznego. Reprezentantka PiS postulowała usztywnienie przepisów –

ustawowy limit odsetek od kredytu tego rodzaju i wyższych kar dla banków za naruszenie umowy. Poseł Solidarnej Polski wskazywał z mównicy na potrzebę wprowadzenia do ustawy możliwości zakwestionowania wyceny nieruchomości przez kredytobiorcę.

#### Znaczenie dla EAPN

Dla przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu nowe rozwiązanie ma duże znaczenie. Wielu osobom w wieku emerytalnym, które mają bardzo niskie dochody, ale posiadają określony tytuł własności domu lub mieszkania, odwrócony kredyt hipoteczny pozwoli częściowo zmonetyzować posiadany kapitał, a jednocześnie zachować zarówno formalną własność, jak i dach nad głową. Z tego powodu ustawa o odwróconym kredycie hipotecznym jest dla EAPN istotna.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
III czytanie i głosowanie nad projektem 12 września 2014 r.	Klub Poselski SLD oraz Rada Ministrów	Ustawa przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu	Duże

# Edukacja

## Raport Najwyższej Izby Kontroli o likwidacji szkół

W raporcie NIK poświęconym likwidacji szkół czytamy, że proces ten nie powoduje pogorszenia warunków kształcenia, a nawet możliwości lokalowe i organizacyjne w nowych szkołach bywają lepsze niż w likwidowanych. Jednocześnie zwraca się jednak uwagę na to, że zjawisko to generuje konflikty, w których także przeciwnicy likwidacji nie są pozbawieni racji, m.in. gdy powołują się na kulturotwórczą rolę szkoły w lokalnych społeczności. Stąd też NIK zaleca organizowanie konsultacji przed podjęciem decyzji o likwidacji bądź pozostawieniu każdej szkoły.

Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli, od 2008 r. do 2012 r. zlikwidowano ogółem 856 podstawówek i 88 gimnazjów. NIK skontrolowała 119 takich procedur przeprowadzonych w latach 2011-2013. W nieco ponad połowie przypadków uczniów z likwidowanych szkół przeniesiono do innych szkół gminnych, a w 47,9 proc. przypadków uczniowie pozostali w dotychczasowych szkołach, ale prowadzonych odtąd przez podmioty inne niż samorządy (nowe jednostki prowadzące zachowały budynki i wyposażenie likwidowanych szkół gminnych).

W ocenie NIK decyzje o likwidacji szkół były podyktowane głównie względami ekonomicznymi, a w mniejszym stopniu troską o poprawę warunków kształcenia. Jak jednak czytamy w raporcie, przenosiny – choć wymagały dostosowania się do nowego otoczenia i wiązały z niedogodnościami towarzyszącymi dojazdowi – pod względem warunków kształcenia niosły niejednokrotnie wyraźną poprawę. Szkoły przejmujące uczniów bywały średnio pięciokrotnie większe niż te likwidowane, umożliwiały nauczanie bez międzyrocznikowego łączenia klas, a także oferowały łatwiejszy dostęp do pomocy szkolnych, świetlicy, stołówki, biblioteki czy urządzeń sportowo-rekreacyjnych, a także szerszej oferty zajęć pozalekcyjnych.

Jedną ze zmian najbardziej niekorzystnych dla uczniów było wydłużenie drogi do szkoły, aczkolwiek, jak się okazało, we wszystkich kontrolowanych gminach wszystkim uprawnionym uczniom zagwarantowano bezpłatny transport albo refundowano koszty dojazdu.

O czym już wspomniano, prawo przewiduje także inny scenariusz niż faktyczne zamknięcia szkoły i przeniesienia jej uczniów do innej placówki. Możliwa jest bowiem także rezygnacja samorządu z prowadzenia szkoły na rzecz innego podmiotu, np. stowarzyszenia lub fundacji (niekiedy zakładanych przez samych rodziców). Choć szkoła pozostaje wówczas w dotychczasowym miejscu, obok podmiotu prowadzącego zmienia się wówczas szereg kwestii, między innymi warunki

zatrudnienia nauczycieli. Ci, którzy znaleźli pracę w nowych placówkach utworzonych na miejscu starych szkół, utracili uprawnienia wynikające z Karty Nauczyciela, co w wielu przypadkach oznaczało pogorszenie się ich statusu. Kontrola wykazała, że „w nowo utworzonych placówkach nauczyciele pracowali średnio 23 godziny tygodniowo, czyli o 5 godzin więcej niż w szkołach prowadzonych przez gminy, a ich wynagrodzenie wynosiło średnio 60 proc. (30-96 proc.) wcześniejszych zarobków”. NIK zauważa, że powstaje w ten sposób nierówność statusu nauczycieli z tej samej gminy.

Ponadto wielu nauczycieli straciło pracę. W przebadanym okresie zwolniono 1179 pedagogów, z czego 40 proc. podjęło pracę w szkołach przyjmujących uczniów, a 19 proc. w szkołach tworzonych na bazie likwidowanych placówek. Reszty dotknęło ryzyko bezrobocia.

Proces likwidacji szkół toczy się w kontekście konfliktu racji różnych stron. Gminy powołują się na kryzys ekonomiczny i wynikający z niżu demograficznego spadek liczby uczniów, co – przy obecnym systemie finansowania oświaty – z perspektywy samorządów czyni prowadzenie szkół jeszcze bardziej kosztownym. Z kolei oponenci likwidacji szkół akcentują negatywne skutki procesu, takie jak wydłużenie drogi dzieci do szkoły i wzrost kosztów związanych z dowozem, a także ograniczone perspektywy zatrudnienia dla nauczycieli zwalnianych z likwidowanych szkół. Szczególnie istotna dla małych ośrodków jest także utrata centrum kultury i integracji, za jakie służy lokalna szkoła.

Właśnie w rezultacie protestów i apeli społeczności lokalnych w niemal połowie miejscowości przekazano szkoły innym podmiotom, użyczając im obiekty wraz z wyposażeniem (co było dla samorządów o tyle korzystne, że ograniczało koszty organizacji transportu i chroniło obiekty likwidowanych szkół przed dewastacją). W zdecydowanej większości placówek – co pozytywnie ocenia NIK – uwolnione nieruchomości nadal pozostały w rękach gmin; wydaje się to częściowo zabezpieczać interesy lokalnej społeczności, a także stwarza możliwość odtworzenia w przyszłości szkoły gminnej. Jak przypomina NIK, od 2009 roku analizy demograficzne notują wzrost liczby 3-, 4- i 5-latków, a od 2010 także 6-latków, co w najbliższej przyszłości może zwiększyć liczbę uczniów w gminach. W ocenie kontrolerów NIK konieczne zatem wydaje się stworzenie elastycznego systemu organizacji kształcenia, który by nadążał za dynamiką demograficzną.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że ze względu na interesy środowisk lokalnych, w tym potrzeby i możliwości poszczególnych uczniów oraz ich rodzin, kluczowe jest, by procedura likwidacji czy przekształcenia szkół była poprzedzona zarówno dogłębną analizą lokalnych uwarunkowań, jak i debatą z interesariuszami. Praktyka ta nie tylko zapewniłaby możliwość

wypowiedzenia się wszystkim zainteresowanym stronom, ale też skutkowałyby większą przejrzystością przeprowadzanych zmian. Chodzi też o to, by społeczności mogły przygotować się do zmian i perspektywy ewentualnego prowadzenia nowo powstałej szkoły w aspekcie finansowym, organizacyjnym i prawnym.

NIK zwraca też uwagę na to, że zdarzają się przypadki wygaszania szkół bez ich formalnej likwidacji, np. za sprawą przerywania naboru do klas pierwszych. W opinii izby może to tworzyć pole do nadużyć, gdyż zdarzały się przypadki, że szkoły takie, faktycznie nieistniejące, nadal figurowały na planie sieci szkół gminnych. Oznaczało to fikcję prawną, uniemożliwiającą uczniom naukę w gminnej szkole. NIK widzi potrzebę, by kuratorzy monitorowali, czy gminy – wygaszając działalność szkoły bez jej likwidacji – nie uchylają się od realizacji zadania własnego, jakim jest zapewnienie edukacji dzieciom, a także by w takich przypadkach podejmowano stosowne interwencje.

Wreszcie Najwyższa Izba Kontroli zwraca się także do Ministra Edukacji Narodowej z wnioskiem o rozważenie przeprowadzenia badania jakości kształcenia w szkołach przejmujących uczniów ze szkół likwidowanych.

Dokument dostępny na:

<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-likwidacji-szkol.html>

Znaczenie dla EAPN

Masowe zjawisko likwidacji, przekształcania i wygaszania szkół, do którego odnoszą się wyniki kontroli NIK, wydaje się ważne z punktu widzenia zainteresowań PK EAPN.

Jest tak m.in. dlatego, że instytucja szkoły zwłaszcza w małych społecznościach pełni funkcje integracyjno-kulturowe, od których obecności i funkcjonowania może zależeć poziom spójności społecznej (i skala ryzyka wykluczenia) na poziomie lokalnym. Po drugie – z tego względu, że wspomniane zjawisko wpływa na poziom i warunki zatrudnienia nauczycieli, dla części z nich zwiększając ryzyko bezrobocia, a w konsekwencji także ubóstwa i wykluczenia. Dla pozostałych zaś może oznaczać zmianę warunków wykonywania pracy (poprzez wyjęcie spod obowiązywania Karty Nauczyciela), co rzutuje na ich mniejsze bezpieczeństwo zatrudnienia, wysokość dochodów (a więc również ryzyko ubóstwa), a także poziom obciążenia obowiązkami zawodowymi, co także nie pozostaje bez wpływu na realizację przez nich roli zawodowej oraz intensywność i indywidualizację kontaktów z uczniem zagrożonym wykluczeniem. Po trzecie, zmiany w sieci szkolnej wpływają na sytuację uczniów, w tym zwłaszcza tych zagrożonych marginalizacją. Wprawdzie kontrola wykazała, że w skontrolowanych gminach warunki kształcenia się nie pogorszyły, a nawet w wielu

przypadkach polepszyły (z uwagi na to, że szkoły przyjmujące mają zasadniczo lepszą bazę lokalowo-sprzętową i większą ofertę zajęć), co może sugerować, że w wymiarze opiekuńczym (ważnym dla uczniów defaworyzowanych) sytuacja może się poprawić (na co wpływ może mieć także lepszy dostęp do świetlicy czy stołówki szkolnej).

Z drugiej strony warto pamiętać o zagrożeniach, które sama kontrola w zasadzie nie wychwycała. Część uczniów defaworyzowanych ze względu na niski status społeczno-ekonomiczny, niepełnosprawność czy nieprzystosowanie społeczne ma ograniczony potencjał adaptacyjny, co może oznaczać, że po przeniesieniu do innej placówki będzie im trudno się dostosować do nowych warunków, a to utrudni im integrację i uczestnictwo edukacyjne. Oddalenie od miejsca zamieszkania może utrudnić także współpracę z rodziną ucznia zagrożonego niepowodzeniami szkolnymi, tym bardziej że rodziny o niskim statusie czy deficytach mogą napotykać na ograniczenia w uczestniczeniu w życiu szkoły (np. w formie wywiadówek) oddalonej od miejsca zamieszkania – choćby z uwagi na ograniczone możliwości transportowe tych rodzin.

Na to nakładają się niedogodności transportowe uczniów. Choć kontrola NIK wykazała, że gminy, w których likwidowano szkoły, zasadniczo wywiązywały się z zadania zapewnienia transportu uczniom, niedogodności i zagrożenia z tym związane mogą uderzyć w uczniów zagrożonych wykluczeniem i ich opiekunów, np. wówczas, gdy mamy do czynienia z niepełnosprawnością wymagającą specjalnego transportu. Czas spędzany w drodze do szkoły może odbywać się kosztem wypoczynku, rozwoju i nauki, czy też udziału np. w zajęciach pozalekcyjnych. Ograniczenia w sieci transportowej – co wykracza poza przedmiot kontroli NIK, ale nań rzutuje – mogą niekiedy oznaczać wręcz opuszczanie przez uczniów końcowych lekcji, co także zwiększy ryzyko wykluczenia edukacyjnego.

Reasumując, wydaje się, EAPN powinien krytycznie przyglądać się skutkom likwidacji szkół, wspierać postulat partycypacyjnego prowadzenia procedury likwidacji/przekształcenia szkół, poprzeć wnioski do MEN w sprawie przeprowadzenia badania jakości funkcjonowania uczniów w przyjmujących ich szkołach, a także włączyć się w opracowywanie koncepcji budowania elastycznej wobec demograficznych trendów sieci szkół.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
1 września 2014 r.	Najwyższa Izba Kontroli	Opublikowano na stronach NIK	Duże

## Raport Najwyższej Izby Kontroli o programie „Wyprawka szkolna”

NIK przedstawił raport z kontroli programu „Wyprawka szkolna”. Jak wynika z ustaleń, choć niemal wszyscy zgłaszający się o wsparcie w ramach programu otrzymali je, prawie połowa środków przewidzianych na realizację programu pozostała niewykorzystana, co oznacza, że pomoc w wielu przypadkach nie dotarła do potrzebujących uczniów pochodzących z rodzin o trudnej sytuacji życiowej i materialnej. Jedną ze wskazywanych przez NIK przyczyn tego stanu rzeczy jest nadmierny formalizm, który doprowadził do tego, że proces ubiegania się o pomoc był zanadto biurokratyzowany. Ponadto w opinii kontrolujących gminy i szkoły nie dość skutecznie informowały o możliwości uzyskania wsparcia.

Ów przesadny formalizm, dostrzeżony podczas kontroli w województwie świętokrzyskim, polegał na tym, że od rodziców wymagano nadmiernie szczegółowego udokumentowania sytuacji materialnej i życiowej oraz (niepotrzebnego) spełnienia więcej niż jednego kryterium warunkującego otrzymanie pomocy. Z drugiej strony zbyt krótki okazał się czas na zgromadzenie całej wymaganej dokumentacji, a także przeprowadzenie przez szkoły odpowiedniej diagnozy. Zdaniem autorów raportu z kontroli gminy wykazały ponadto niewystarczającą aktywność przy udzielaniu rodzinom pomocy w aplikowaniu o wsparcie i w zakresie informowania rodzin w trudnej sytuacji, w tym rodzin z niepełnosprawnymi i wielodzietnych, o istniejących możliwościach i szczegółowych zasadach ubiegania się o pomoc.

Z krytyką NIK spotkało się nie tylko wykorzystanie środków, ale także konstrukcja programu, w rezultacie wykluczająca część uczniów z możliwości uzyskania pomocy. Dotyczyło to między innymi uczniów szkół zawodowych, a także uczniów z wybranymi niepełnosprawnościami. Program „Wyprawka szkolna” nie przewidywał bowiem refundacji podręczników do kształcenia w zawodach ani nie obejmował uczniów z autyzmem, zespołem Aspergera oraz słabosłyszących. W przypadku uczniów niepełnosprawnych ograniczenia wynikały dodatkowo z braku szerokiej oferty wydawniczej podręczników przeznaczonych dla tej grupy odbiorców, a szczególnie dla uczniów z lekkim upośledzeniem umysłowym oraz uczniów niesłyszących.

O ile nauczyciele uczestniczący w ankiecie przeprowadzonej w kontrolowanych szkołach województwa świętokrzyskiego wysoko ocenili przydatność programu dla lepszego zaopatrzenia uczniów w podręczniki, o tyle ankietowani rodzice wskazywali, że ubieganie się o pomoc utrudniały krótkie terminy wnioskowania, skomplikowane procedury i trudności w wypełnieniu wniosku, a



także konieczność oczekiwania na refundację poniesionych wcześniej kosztów zakupu podręczników.

MEN jednak z roku na rok poprawia rządowy program „Wyprawka szkolna”. NIK poświadcza, że większość wprowadzonych zmian spowodowała zwiększenie liczby odbiorców i podniosła jego skuteczność. Wśród działań, które się do tego przyczyniły, wymieniono:

- podwyższenie podstawy obliczania dochodu uprawniającego do skorzystania z programu dla uczniów klas pierwszych szkół podstawowych,
- włączenie do programu na 2013 r. uczniów niepełnosprawnych z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz zróżnicowanie kwot dofinansowania w zależności od wybranego dla nich rodzaju podręczników,
- podniesienie kwoty dofinansowania do podręczników dla wszystkich grup uczniów, co umożliwiło refundację większości wydatków poniesionych na zakup podręczników do kształcenia ogólnego.

NIK przyznaje także, że MEN należycie zapewnił środki na realizację programu. Określenie puli środków odbyło się na podstawie diagnozy potrzeb, w oparciu o dane nadesłane przez wojewodów i ministrów prowadzących szkoły. To na tej podstawie opracowano założenia całego programu i jego spodziewane efekty. Nie tylko w minionym roku oczekiwane rezultaty nie zostały zrealizowane. W 2012 roku 60 proc. uprawnionych do wsparcia otrzymało je, zaś w 2013 – 67 proc. Z kolei w aspekcie skuteczności po stronie kosztów – w 2012 roku wykorzystano odpowiednio 54 proc., a w 2013 roku 55 proc. pieniędzy przeznaczonych na ten cel.

Dokument dostępny na:

<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-programie-wspierajacym-wyprawke-szkolna.html>

Znaczenie dla EAPN

Z punktu widzenia EAPN raport ten jest dość istotny, gdyż dotyczy polityki wsparcia materialnego uczniów zagrożonych wykluczeniem ze względu na ubóstwo dochodowe, na trudną sytuację życiową uwzględnioną w ustawie o pomocy społecznej lub na specjalne potrzeby edukacyjne towarzyszące niepełnosprawności. Wszystkie te grupy, jak również polityka wsparcia tych grup, są warte uwagi PK EAPN.

Raport ujawnia słabości tejże polityki w zakresie pomocy materialnej w związku z wydatkami szkolnymi. Przede wszystkim pokazuje to, że duża część nakładów w ramach Programu „Wyprawka

Szkolna”, które są przeznaczane na pomoc rodzinom, bywa niewykorzystana, co skutkuje tym, że nie wszystkie rodziny potrzebujących uczniów otrzymują wsparcie. Wśród powodów tego stanu rzeczy zidentyfikowano kryteria dostępu i skomplikowane procedury, krótki czas na poddanie się im, niewielką aktywność gmin w informowaniu rodzin o istniejących możliwościach i pomocy w ich wykorzystaniu, a także – w opinii indagowanych rodziców – fakt, że refundacja następuje po dokonaniu zakupu, co dla rodzin żyjących w ubóstwie również może stanowić barierę.

Mimo że niektóre zdiagnozowane słabości ograniczono w konstrukcji programu na kolejny rok, wydaje się, że zarówno podejście stosowane w polityce wsparcia materialnego uczniów, jak i konkretne działania resortu ją realizującego powinny być przemyślane pod kątem skuteczności docierania do potrzebujących. Warto, by EAPN włączył się w debatę na ten temat, formułując ocenę dotychczasowych rozwiązań, przywołując wzorce z innych krajów, a także przedstawiając własne propozycje zmian.

Data wpływu	Zgłoszony przez	Aktualny stan prac	Znaczenie dla PK EAPN
29 września 2014 r.	Najwyższa Izba Kontroli	Opublikowano na stronach NIK	Duże

## Zakończenie i wnioski

Wrzesień przyniósł wiele działań istotnych z perspektywy przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu grup nim zagrożonych – niezamożnych osób starszych w sferze zabezpieczenia społecznego, mieszkalnictwa i leków, niepełnosprawnych na rynku pracy, osób korzystających ze świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej, rodzin wielodzietnych czy osób zmuszonych do korzystania z pomocy żywnościowej.

Zagadnienia związane z ochroną prywatności osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia oraz ochroną ich przed niekoniecznymi i niesprawiedliwymi działaniami z zakresu kontroli i nadzoru są równie ważne jak ochrona innych praw tych osób. Szczególny niepokój budzi wprowadzanie rozwiązań naruszających prawa obywatelskie na podstawie ogólnikowych uzasadnień powołujących się na przeciwdziałanie wyłudzeniom, które dotyczą znikomego odsetka spraw. Dla PK EAPN dużo poważniejszym problemem jest niekorzystanie ze świadczeń, do których obywatele mają prawo, szacowane na kilkadziesiąt procent, a nie domniemane wyłudzenia, których skala ma wynosić najwyżej 1%.

W przypadku rodzin wielodzietnych, grupy szczególnie zagrożonej wykluczeniem (także materialnym), złożony przez MPiPS projekt ustawy o Karcie Dużych Rodzin jest o tyle znaczący, że zmienia status wprowadzonych w tym zakresie regulacji z rozporządzenia na ustawę, co może podnieść rangę i trwałość instrumentów stosowanych na rzecz włączenia społecznego rodzin wielodzietnych i ich członków. Wydaje się, że jest to kierunek słuszny, aczkolwiek można zastanawiać się, czy wystarczający. Wprawdzie Karta Dużych Rodzin wpływa na poziom wydatków ponoszonych na pewną grupę dóbr i usług, jednak w obliczu tak rozległej skali ubóstwa skrajnego (skutkującego niezaspokojeniem nawet podstawowych potrzeb bytowych) polskich rodzin z większą liczbą dzieci być może należałoby wzmocnić także instrumenty zwiększające bezpośrednio dochody tych rodzin (np. w ramach rozbudowania systemu świadczeń rodzinnych). Z drugiej strony korzystne jest to, że wprowadzony mechanizm wsparcia został powiązany ze społecznym uczestnictwem beneficjentów.

W przypadku grup defaworyzowanych wysiłków na rzecz inkluzji nie powinniśmy sprowadzać do sfery dóbr i usług, a działań na rzecz zabezpieczenia materialnego – do transferów. Równie ważne są działania na rzecz integracji z rynkiem pracy, które mogą ograniczyć zagrożenie zarówno ubóstwem, jak i szerzej rozumianym wykluczeniem. Wydaje się, że w tym właśnie duchu utrzymany

jest (przygotowany przez MPIPS) projekt zmian w ustawie o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Pozostałe inicjatywy o charakterze ustawodawczym wskazują, że także seniorzy są grupą, której niezaspokojone potrzeby bywają przedmiotem publicznego działania. Proponowane zmiany odnoszą się do sfery zarówno dochodowej (projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS), jak i wydatkowej (projekt SLD dotyczący bezpłatnych leków dla najuboższych emerytów i rencistów po 75. roku życia), a także mieszkaniowej (projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym). Ten ostatni, przygotowany od dawna projekt może wszak przyczynić się do podniesienia ogólnego bezpieczeństwa socjalnego niezamożnych osób starszych.

Warte uwagi są raporty Najwyższej Izby Kontroli dotyczące działań i procesów zachodzących w sferze edukacji. Raport mówiący o masowej likwidacji szkół pokazuje, że – wbrew intuicyjnemu przeświadczeniu – nie zawsze zjawisku temu towarzyszy pogorszenie warunków kształcenia i zaspokajania potrzeb zagrożonych wykluczeniem uczniów. Nieraz z uwagi na statystycznie lepsze warunki przyjmujących szkół (stołówki, świetlice, lepsze wyposażenie, szersza oferta zajęć pozalekcyjnych) może być odwrotnie. Nie powinniśmy jednak – o czym mowa w omówieniu znaczenia dla PK EAPN – stracić z pola widzenia innych mniej wymiernych zagrożeń dla równoprawnego uczestnictwa w systemie edukacji, związanych m.in. z oddaleniem placówki od miejsca zamieszkania i likwidacją szkoły jako centrum integracji w małej społeczności lokalnej; aczkolwiek, jak wynika z omawianego raportu, w bardzo wielu przypadkach likwidowana szkoła nie jest zamykana, lecz przekazywana podmiotom społecznym nierzadko wywodzących się ze środowiska i rodziców.

Druga z edukacyjnych kontroli NIK, dotycząca realizacji programu „Wyprawka szkolna” w minionych latach, ukazuje sytuację, w której system wsparcia oparty na złożonych i skomplikowanych procedurach prowadzi do tego, że środki nie trafiają do wielu potrzebujących. Wydaje się, że wnioski z niepowodzeń w dotarciu do wszystkich uprawnionych do skorzystania z Programu „Wyprawka Szkolna” wykraczają poza sferę edukacji i mogłyby być odniesione do szeregu innych programów wsparcia.