

Renata Kwiatkowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Instytut Ekonomii i Finansów

renata.kwiatkowska@mail.umcs.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-1335-8509>

Ekonomiczne aspekty skuteczności systemowej pomocy osobom uprawnionym do alimentów w ujęciu regionalnym

Zarys treści: System pomocy osobom uprawnionym do alimentów wspiera finansowo dzieci, gdy zawodzą osoby najbliższe, ograniczając jednocześnie obciążenie społeczeństwa kosztami jego funkcjonowania. W 2023 r. wypłacono 2 mln świadczeń z funduszu alimentacyjnego na łączną kwotę 870,4 mln zł, natomiast łączna kwota zadłużenia z tytułu tych wypłat wyniosła ponad 14 mld zł (GUS ŚNR 2024). Głównym celem badań jest ocena skuteczności polskiego systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów w ujęciu regionalnym oraz z perspektywy ekonomicznych aspektów jego działania. Analiza obejmuje zarówno wsparcie udzielane osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej z powodu nieściągalności alimentów, jak i działania instytucjonalne zmierzające do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

Słowa kluczowe: fundusz alimentacyjny, nierówności regionalne, finanse publiczne, skuteczność systemowej pomocy

Wstęp

System pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowi integralny element szerszego systemu ochrony praw dziecka i zabezpieczenia społecznego. Podstawową funkcją pomocy systemowej, w jej obecnym kształcie uregulowaną ustawą z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (u.p.o.u.a.), jest ochrona interesów osób (co do zasady w wieku do 18 lat), uprawnionych do alimentów, w sytuacji gdy zawodzą podstawowe instrumenty prawne jak egzekucja komornicza. Według danych Krajowego Rejestru Długów na koniec sierpnia 2023 r. w Polsce 292 tys. osób uchylało się od obowiązków alimentacyjnych, generując długi alimentacyjne w kwocie 14,5 mld zł (o ok. 16% wyższe w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku). Wzrosła także kwota średniego zadłużenia do poziomu 49 760 zł (KRD 2023). W świetle przedstawionych danych i utrzymującej się w kolejnych latach zbliżonej liczby

dzieci z małżeństw rozwiedzionych [50 214 w 2023 r. (GUS RD 2024), 52 400 w 2022 r. (GUS RD 2023), 53 138 w 2021 r. (GUS RD 2022)] istnieje zapotrzebowanie na systemowe rozwiązania w zakresie udzielania wsparcia finansowego oraz podejmowania działań zmierzających do przywrócenia realizacji obowiązku alimentacyjnego przez osoby zobowiązane do alimentacji.

Na tym tle powstaje pytanie o skuteczność systemowej pomocy uprawnionych do alimentów w zabezpieczaniu przed skutkami nieściągalności alimentów. W szczególności czy wsparcie finansowe z funduszu alimentacyjnego, na poziomie 870 439 704 zł w 2023 r., (GUS TAB 2024) jest wystarczające dla zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Jest to pytanie istotne zważywszy na konstytucyjnie gwarantowaną ochronę praw dzieci oraz rosnący zasięg poziomu ubóstwa skrajnego (w 2023 r. stopa ubóstwa skrajnego wzrosła o 2% w stosunku do roku poprzedniego i wynosiła 6,6%, GUS ZUE 2023). Minimum egzystencji szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS), będące podstawą wyznaczania granicy ubóstwa skrajnego, różni się w poszczególnych regionach. Fakt ten w kontekście obowiązujących w całym kraju jednakowych zasad przyznawania i ustalania wysokości wypłat z funduszu alimentacyjnego stwarza potrzebę prowadzenia analiz regionalnych.

Uwzględniając z kolei zadania systemu pomocy w zakresie zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, należy zapytać o skuteczność w odzyskiwaniu wypłat oraz intensywność działań przewidzianych w u.p.o.u.a., które są zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego. Wieloaspektowa analiza porównawcza poziomu realizowanych działań w przekroju województw stwarza podstawy do identyfikacji obszarów problemowych i wnioskowania na temat zasadności różnicowania rozwiązań regionalnych z uwzględnieniem zalet i wad modeli funkcjonujących w innych krajach Unii Europejskiej (Chelstowska 2016).

Przyjęte w opracowaniu rozumienie skuteczności, jako stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych (Szołno 2016), jest zgodne z interpretacją tego pojęcia w literaturze z zakresu finansów publicznych i jako takie nie wyczerpuje pojęcia efektywności (Winiarska 2012). Zważywszy na fakt, że zgodnie z art. 31 ust. 1 u.p.o.u.a. wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych finansowane są w formie dotacji celowej z budżetu państwa, istnieje potrzeba oceny realizacji tych zadań także pod kątem zasady sprawności. Zasada ta wprowadza normatywny obowiązek działania organów w sposób sprawny (Kisła 2015), co na gruncie prakseologii oznacza skutecznie, korzystnie, ekonomicznie (Kieżun 1998, Walkowiak 2011).

Ponadto w świetle aktualnego stanu prawnego skuteczność działań administracyjnych wpływa na wysokość limitów ustawowych. Zgodnie z art. 14 u.p.o.u.a., Rada Ministrów, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych, może w drodze rozporządzenia podwyższać próg dochodowy, od którego uzależnione jest przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz wysokość limitu kwoty świadczenia.

Zasadność pytań badawczych postawionych na podstawie analizy uwarunkowań polskich potwierdzają wyniki najaktualniejszych opublikowanych badań

międzynarodowych, które ujawniły spadkową tendencję w zakresie otrzymywania alimentów i ich regularności w Stanach Zjednoczonych w latach 1996–2018 oraz największe narażenie na problemy z płatnościami alimentów wśród rodzin dysponujących mniejszymi zasobami społecznymi i ekonomicznymi (Pilarz, Cuesta 2024). Ponadto według wyników badań obejmujących prawie 3800 ojców niesprawujących opieki nad dziećmi w Stanach Zjednoczonych, ponad połowa ojców napotykała bariery w aktywności zawodowej związane przykładowo z transportem, ograniczonymi umiejętnościami zawodowymi i karalnością (Berger i in. 2021). Stwarza to potrzebę systemowego wsparcia dłużników alimentacyjnych w celu przywrócenia realizacji obowiązku alimentacyjnego.

Głównym celem badań jest ocena skuteczności polskiego systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów w ujęciu regionalnym oraz z perspektywy ekonomicznych aspektów jego działania. Analiza obejmuje zarówno wsparcie udzielane osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej z powodu nieściągalności alimentów, jak i działania instytucjonalne zmierzające do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Realizacja celu jest istotna z punktu widzenia zidentyfikowanej w literaturze luki dotyczącej społeczno-ekonomicznych konsekwencji alimentów (Shehan i in. 2002).

W ramach procesu badawczego przeprowadzono ukierunkowany przegląd literatury przedmiotu oraz obowiązujących aktów prawnych. Zebrano i opracowano dane wtórne, w tym dane statystyczne obejmujące lata 2016–2023. Dokonano również doboru i pomiaru wskaźników. Zastosowane metody badawcze obejmowały metodę analityczno-prawną oraz metodę wskaźnikową. Wyniki analiz posłużyły jako podstawa do sformułowania wniosków na temat ograniczeń instytucjonalnych rozwiązań w zakresie wsparcia materialnego osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych oraz zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego.

Ekonomiczna perspektywa oceny skuteczności systemowej pomocy osobom uprawnionym do alimentów

Problematyka skuteczności pomocy osobom uprawnionym do alimentów wpisuje się w obszar ekonomii instytucjonalnej, szczególnie w kontekście badania roli instytucji w realizacji celów społeczno-ekonomicznych (Richter 2005). Zatem dla identyfikacji wymiarów/perspektyw oceny skuteczności systemowej pomocy osobom uprawnionym do alimentów istotne jest rozpoznanie jej celów i zasad funkcjonowania wynikających z norm prawa. U podstaw funkcjonowania pomocy systemowej w Polsce leżą prawa dziecka do odpowiedniego poziomu życia gwarantowane przepisami: art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (k.p.dz.) w zw. z art. 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja RP).

Fundamentalne znaczenie dla zasad systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów statuowanych w u.p.o.u.a., ma konstytucyjna zasada pomocniczości. Zasada ta w odniesieniu do funduszu alimentacyjnego realizuje się na dwóch płaszczyznach: horyzontalnej i wertykalnej. Wertykalne ujęcie zasady pomocniczości wynikające z art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP (Klimkowski 2015) stanowi podwaliny dla sposobu zorganizowania administracji publicznej (Przybysz 2020). W obszarze systemowej pomocy osobom uprawnionym do alimentów zasada ta realizuje się przez przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego realizacji i obowiązków zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych powierzonych im ustawowo (art. 18 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – u.p.s.). Wypełniając zadania w zakresie przyznawania i wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, dyscyplinowania dłużników do realizacji obowiązków alimentacyjnych, samorząd gminny przybiera typową postać administracji świadczącej, której celem jest właśnie zaspokajanie podstawowych potrzeb określonych społecznością (Jaworski 2023). W zakresie sposobu realizacji zadań zleconych podstawowe kierunki oceny przepisów prawa i jednostek samorządu terytorialnego mają teoria kosztów transakcyjnych (Coase 1960) oraz teoria agencji (Jensen, Meckling 1976). Teoria kosztów transakcyjnych umożliwia ocenę treści oraz sposobu realizacji przepisów prawa określających funkcjonowanie systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów pod kątem minimalizacji kosztów administracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności operacyjnej. Z kolei teoria agencji odnosi się do mechanizmów nadzoru i kontroli w relacjach między zleceńdawcami a wykonawcami zadań publicznych, uwzględniając asymetrię informacji i ryzyko oportunistu.

Dla zrozumienia znaczenia horyzontalnego wymiaru zasady pomocniczości dla kształtu systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów ważny jest podkreślany w literaturze przedmiotu fakt, że pomoc państwa powinna być zorientowana na wsparcie, nie zaś wyręczenie (Ostrowski 2024). W przypadku obowiązków alimentacyjnych oznacza to, że państwo może ingerować tylko wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny obiektywnie nie jest w stanie regulować zobowiązań. Przejawem tak rozumianej pomocniczości są kryteria przyznawania świadczeń określone w u.p.o.u.a. Przede wszystkim pomocą państwa, w myśl art. 1 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, objęte są osoby uprawnione do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji. Na potrzeby stosowania przepisów u.p.o.u.a zdefiniowano bezskuteczność jako egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, albo postępowanie upadłościowe, w toku którego w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie otrzymano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, albo w innych szczegółowo wskazanych w art. 2 pkt 2 u.p.o.u.a sytuacjach. W przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona musi zgodnie z art. 3 ust. 2 u.p.o.u.a potwierdzić ten fakt, dołączając do wniosku zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów.

Bezskuteczność dochodzenia świadczeń jest faktem potwierdzającym, że rodzic nie jest w stanie wykonać swoich zobowiązań wobec dziecka i tym samym uzasadnia konieczność interwencji państwa. Celem tej interwencji zapisanym w u.p.o.u.a jest wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów w połączeniu z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Skuteczność systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów w realizacji tego celu determinuje stopień, w jakim świadczenia z funduszu alimentacyjnego niwelują negatywne konsekwencje nieściągalności alimentów dla dobrostanu dzieci i społeczeństwa. Podstawowe znaczenie dla analizy skutków redystrybucji zasobów za pośrednictwem funduszu alimentacyjnego ma ekonomia dobrobytu (Pigou 1920). Zgodnie z jej założeniami, pomoc państwa może prowadzić do zwiększenia dobrobytu społecznego, zwłaszcza gdy środki są przekazywane grupom o niższych dochodach, takim jak rodziny dotknięte nieściągalnością alimentów. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego umożliwiają rodzicom sprawującym opiekę inwestowanie w edukację i zdrowie dzieci, wspierając rozwój kapitału ludzkiego (Becker 1964), co przyczynia się do wyższej produktywności w dorosłym życiu. Skuteczne systemy gwarantowanych świadczeń alimentacyjnych znacząco redukują ubóstwo dzieci i łagodzą negatywne skutki społeczne niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych, takie jak marginalizacja i wykluczenie społeczne (Garfinkel i in. 1990).

W świetle założeń ekonomii dobrobytu obciążenie społeczeństwa bieżącymi kosztami funkcjonowania systemu rekompensowane jest przyszłymi korzyściami z tytułu rozwoju gospodarczego i długofalowej redukcji wydatków publicznych na programy pomocy społecznej. Dodatkowo w ramach systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów podejmowane są bezpośrednie działania zmierzające do odzyskania kwot wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Działania instytucjonalne zmierzają do przywrócenia stanu wynikającego z przepisów prawa rodzinnego (k.r.o.), czyli pierwszeństwa obowiązków rodzinnych nad obowiązkami państwa. W tym znaczeniu system pomocy osobom uprawnionym do alimentów wpisuje się w system egzekwowania zobowiązań alimentacyjnych. W literaturze podkreślane jest znaczenie dobrze zaprojektowanego systemu dochodzenia roszczeń alimentacyjnych, dla poprawy dobrobytu społecznego poprzez zwiększenie materialnego dobrostanu dzieci i rodziców sprawujących opiekę, bez negatywnego wpływu na inne grupy społeczne, co jest zgodne z zasadami efektywności Pareto (Lerman, Sorensen 2003).

Skuteczność systemowych rozwiązań we wspieraniu osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów – ujęcie regionalne

Wsparcie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów obejmuje: wsparcie materialne w postaci świadczeń pieniężnych z funduszu alimentacyjnego (art. 10 u.p.o.u.a.) lub świadczeń rzeczowych (w przypadkach stwierdzenia marnotrawienia wypłacanych świadczeń przez osoby uprawnione – art. 10 ust. 4 u.p.o.u.a.) oraz wsparcie administracyjno-prawne w postaci: możliwości składania wniosków o świadczenia z funduszu alimentacyjnego w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (art. 15 ust. 2 u.p.o.u.a.), uproszczonej procedury składania wniosków z możliwością wykorzystania drogi elektronicznej (art. 15 ust. 3a–3b u.p.o.u.a.), pomocy przy gromadzeniu dokumentacji (np. uzyskaniu zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji alimentów od organu prowadzącego egzekucję, jeśli osoba uprawniona nie dołączyła go do wniosku – art. 15 ust. 5–6 u.p.o.u.a.).

Mierzalnym przejawem wsparcia finansowego jest wysokość wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Według danych z 2023 r. świadczenia te wypłacono na łączną kwotę 870,4 mln zł (kwota o 8,6% mniejsza niż w roku poprzednim). Miesięcznie wypłacano średnio 170,0 tys. świadczeń, a ich przeciętna kwota wynosiła 426,6 zł, wobec wypłacanych w 2022 r. miesięcznie średnio 189,4 tys. świadczeń o przeciętnej kwocie 419,0 zł (GUS ŚNR 2024). Wysokość wparcia jest pochodną zapisanych w ustawie zasad wypłat świadczeń. W szczególności przepisy określają kryteria przyznania oraz reguły ustalania wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Wśród kryteriów uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego można wskazać kryteria pozytywne (wymagane do spełnienia) i kryteria negatywne (wykluczające świadczenie). Kryteria pozytywne to:

- uprawnienia do alimentów (art. 1 ust. 1 pkt 1 oraz art. 9 ust. 1 oraz art. 15 ust. 4 pkt 3 lit. b. u.p.o.u.a.) – osoba uprawniona musi posiadać tytuł wykonawczy (tj. wyrok sądu zasądający alimenty, postanowienie o zabezpieczeniu powództwa o alimenty lub ugodę zawartą przed sądem albo mediatorem – zaopatrzone w klauzulę wykonalności);
- bezskuteczność egzekucji alimentów (art. 2 pkt 2, art. 15 ust. 4 pkt 3 lit. a u.p.o.u.a.) – oznacza co do zasady, że w okresie co najmniej dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, co potwierdza zaświadczenie organu prowadzącego egzekucję;
- próg dochodowy (art. 9 ust. 2, art. 9 ust. 2a, art. 9 ust. 2c–2f u.p.o.u.a.) – przepisy określają maksymalną kwotę dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę, która uprawnia do pełnej kwoty świadczenia z funduszu alimentacyjnego; kwota ta podlega waloryzacji co trzy lata na podstawie wskaźnika wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę;

- wiek osoby uprawnionej (art. 9 ust. 1 u.p.o.u.a.) – świadczenie przysługuje osobom do ukończenia 18. roku życia lub do 25. roku życia, jeżeli kontynuują naukę w szkole lub na uczelni wyższej; dodatkowo, osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności mają prawo do świadczenia bezterminowo;
- zamieszkanie na terytorium Polski (art. 1a ust. 2 u.p.o.u.a.) – osoba uprawniona musi zamieszkiwać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez cały okres świadczeniowy. Spełnienie tego warunku jest konieczne, chyba że zastosowanie mają szczególne przypadki wynikające z międzynarodowych umów o zabezpieczeniu społecznym.

Kryteria negatywne mają na celu wyeliminowanie przypadków, gdy utrzymanie osoby zapewnią inna forma pomocy instytucjonalnej lub zmienia się jej sytuacja życiowa. Wśród sytuacji wykluczających możliwość uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego u.p.o.u.a. wskazuje następujące:

- umieszczenie w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a.). – osoba uprawniona, która przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, takiej jak dom pomocy społecznej, zakład karny, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko czy szkoła wojskowa, nie ma prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego;
- umieszczenie w pieczy zastępczej (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a.) – jeśli osoba uprawniona do alimentów została umieszczona w pieczy zastępczej, traci prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego; piecza zastępcza obejmuje formy, takie jak rodzina zastępcza lub placówki opiekuńczo-wychowawcze, które zapewniają pełne utrzymanie;
- zawarcie związku małżeńskiego (art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.o.u.a.). – osoba uprawniona, która zawarła związek małżeński, automatycznie traci prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zawarcie małżeństwa traktowane jest jako sytuacja zmieniająca status materialny i rodzinny osoby uprawnionej,

Z kolei wskazane w u.p.o.u.a. bezpośrednie determinanty wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego to:

- wysokość ustalonych alimentów – zgodnie z art. 10 ust. 1. u.p.o.u.a. świadczenie z funduszu alimentacyjnego wypłacane jest w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, ale nie wyższej niż ustawowy próg;
- okoliczność przekroczenia dochodu na osobę w rodzinie – zgodnie z art. 9 ust. 2a–2b u.p.o.u.a., jeśli dochód na osobę w rodzinie przekracza ustawowy próg po waloryzacji, kwota świadczenia ustalana jest na poziomie różnicy między przysługującym świadczeniem a kwotą przekroczenia, pod warunkiem że jest ono wyższe niż 100 zł; waloryzacja progu dochodowego zgodnie z art. 9 ust. 2c–2f. u.p.o.u.a. jest waloryzowana co 3 lata;
- rodzaj i liczba tytułów alimentacyjnych – zgodnie z art. 11 pkt 1 u.p.o.u.a., jeśli alimenty są ustalone dla kilku osób jednym tytułem wykonawczym, wysokość świadczenia dla jednej osoby jest proporcjonalna do liczby osób uprawnionych.

Przedstawione powyżej zasady przyznawania i reguły ustalania wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego mają na celu skierowanie pomocy do osób,

które faktycznie pozostają w trudnej sytuacji materialnej z powodu zadłużenia alimentacyjnego i zależnych od wsparcia systemowego, oraz zapewnić świadczenie na poziomie umożliwiającym zaspokojenie podstawowych potrzeb. Powiązana z celami ocena tego wsparcia uzasadnia wybór miernika skuteczności w postaci stopnia pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego w ujęciu procentowym. Na potrzeby analizy wykorzystano najaktualniejsze dostępne dane za rok 2023, w którym obowiązywał próg dochodowy przyznania świadczenia na poziomie 1209,00 zł oraz limit wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego na poziomie 500,00 zł. Minimum egzystencji przyjęto dla rodziny trzyosobowej (dwoje dorosłych i dziecko w wieku 13–15 lat).

Wskaźnik pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego w Polsce na poziomie 52,4% wskazuje na niewystarczający poziom tych świadczeń z punktu widzenia zaspokajania podstawowych potrzeb. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w rosnących kosztach życia oraz nieadekwatnej waloryzacji świadczeń. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić propozycje zmian legislacyjnych. Skala postulowanych podwyżek i fakt, że będzie to pierwsza od 2007 r. zmiana, wskazuje na potrzebę prowadzenia systematycznego przeglądu zasad wypłaty świadczeń z uwzględnieniem pomiaru stopnia pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia

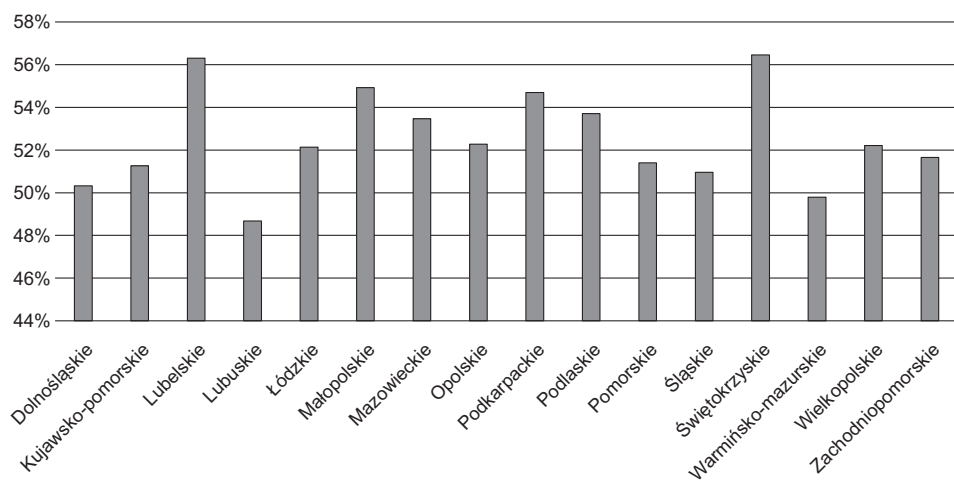
Tabela 1. Kalkulacja stopnia pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego w poszczególnych województwach w 2023 r. (%)

Województwo	Minimum egzystencji na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa (mężczyzna i kobieta, dziecko starsze w wieku 13–15 lat) (zł)	Średniomiesięczne wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego w przeliczeniu na 1 świadczeniobiorcę (zł)	Stopień pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego w poszczególnych województwach (%)
Dolnośląskie	851,55	428,52	50,32
Kujawsko-pomorskie	801,29	410,79	51,27
Lubelskie	773,56	435,53	56,30
Lubuskie	849,58	413,54	48,68
Łódzkie	805,24	419,80	52,13
Małopolskie	808,40	443,96	54,92
Mazowieckie	816,34	436,47	53,47
Opolskie	835,42	436,68	52,27
Podkarpackie	772,83	422,69	54,69
Podlaskie	777,37	417,51	53,71
Pomorskie	842,38	433,03	51,41
Śląskie	828,79	422,32	50,96
Świętokrzyskie	786,19	443,88	56,46
Warmińsko-mazurskie	816,98	406,80	49,79
Wielkopolskie	815,17	425,59	52,21
Zachodniopomorskie	831,92	429,73	51,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IPISS WME, GUS TAB (2024).

z funduszu alimentacyjnego. Analizy powinny być prowadzone nie tylko w ujęciu krajowym, ale także regionalnym. Regionalne zróżnicowanie poziomu minimum egzystencji powoduje, że obowiązujące jednolite dla całego kraju zasady systemowe skutkują różnym stopniem zaspokojenia podstawowych potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów w poszczególnych województwach. Wyniki wyliczeń dla 2023 r. przedstawia tabela 1.

Zawarte w tabeli 1 i przedstawione na rycinie 1 dane na temat stopnia pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez średniomiesięczne świadczenia z funduszu alimentacyjnego przypadające na jednego świadczeniobiorcę potwierdzają, że w żadnym województwie poziom wsparcia nie jest wystarczający dla zapewnienia beneficjentom podstawowego poziomu egzystencji. Podkreślić należy przy tym, że przyjęte do wyliczeń minimum egzystencji szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) wyznacza niski, „alarmowy” poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka (IPiSS IME 2024). Pomimo uśrednionych danych wyniki wskazują na zasadność planowanych radykalnych podwyżek limitów ustawowych. Rekomenduje się jednocześnie prowadzenie systematycznych analiz uwzględniających zaktualizowane dane w celu weryfikacji, czy wprowadzane zmiany są wystarczające. Jest to istotne z punktu widzenia spełnienia podstawowych założeń ekonomii dobrobytu odnośnie do pełnego zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych.



Ryc. 1. Stopień pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego w poszczególnych województwach w 2023 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IPiSS WME, GUS TAB (2024).

Analiza porównawcza danych dotyczących stopnia pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego w poszczególnych województwach Polski w 2023 r. ujawnia istniejące różnice. Wahania

wartości tego miernika od 48,68% w województwie lubuskim do 56,46% w województwie świętokrzyskim, mogą być interpretowane jako rezultat niedopasowania nominalnych transferów świadczeń do regionalnych dysproporcji w poziomie lokalnych kosztów życia. Tego rodzaju asymetrie, szczególnie przy odnotowanych niskich poziomach wskaźnika pokrycia minimum egzystencji, mogą prowadzić do wzrostu nierówności przestrzennych oraz wzmacniać efekt marginalizacji ekonomicznej w regionach o wyższych kosztach utrzymania. Regularne analizy regionalne, uwzględniające zmiany demograficzne i poziom ubóstwa, mogą dostarczyć argumentów za wprowadzeniem mechanizmów indeksacji świadczeń w zależności od poziomu lokalnych cen i potrzeb konsumpcyjnych. Takie podejście ma potencjał do niwelowania nierówności regionalnych i poprawy adekwatności wsparcia w skali kraju.

Skuteczność działań instytucjonalnych zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji – ujęcie regionalne

Podstawowe znaczenie dla systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów ma zasada solidarności społecznej (art. 2 Konstytucji RP), której wyrazem jest art. 31 ust. 1 u.p.o.u.a. Zgodnie z jego treścią wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Z jednej strony za pośrednictwem funduszu alimentacyjnego społeczeństwo przejmuje część ciężaru odpowiedzialności z tytułu obowiązków alimentacyjnych z drugiej zaś przepisy u.o.p.u.a chronią interesy państwa poprzez uregulowanie czynności podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych zmierzających do odzyskania świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego (art. 27 ust. 1 u.o.p.u.a). Jako przejaw solidarności społecznej wskazywana jest także możliwość skierowania na podstawie art. 57 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (u.p.z.i.r.) bezrobotnego będącego dłużnikiem alimentacyjnym (w rozumieniu ustawy) do krótkotrwałego wykonywania robót publicznych, co jest korzystne z punktu widzenia społeczności lokalnej (Mędrzycki 2021). Działania instytucjonalne podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych mają na celu wzmocnienie ich odpowiedzialności za realizację obowiązku alimentacyjnego, w szczególności poprzez poprawę ściągальności kwot wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Rodzaj działań dostosowany jest do sytuacji osób zobowiązanych do alimentacji. Wobec osób uchylających się od obowiązków podejmowane są działania dyscyplinujące. W przypadku niewypłacalności dłużnika celem podejmowanych działań jest poprawa sytuacji materialnej leżącej u podstaw niepłacenia alimentów. Działania aktywizujące dłużników polegają na wskazaniu dłużnikowi alimentacyjnemu sposobów i możliwości wykorzystania własnych zasobów. Uwzględniając wskazany zakres oraz cel działań, systemowa pomoc osobom uprawnionym do alimentów przejawia cechy pomocy socjalnej,

czyli „tzw. pomoc do samopomocy (subsydiarne towarzyszenie) oraz przejściowy charakter pomocy połączony z aktywizacją beneficjenta (subsydiarna redukcja)” (Sierpiowska 2009).

Różnorodność środków stosowanych wobec dłużników alimentacyjnych wymaga zaangażowania licznych podmiotów, działających na podstawie zróżnicowanych przepisów prawa. Kluczowe środki przewidziane w obowiązującym porządku prawnym to:

- wydanie decyzji administracyjnej o zwrocie świadczeń – na podstawie art. 27 u.p.o.u.a., właściwy organ administracyjny (wójt, burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję administracyjną nakładającą na dłużnika obowiązek zwrotu należności stanowiących równowartość świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego; decyzja ma na celu odzyskanie środków publicznych wypłaconych osobom uprawnionym oraz zmobilizowanie dłużnika do realizacji obowiązku alimentacyjnego;
- przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego – na podstawie art. 4 u.p.o.u.a. organ administracyjny przeprowadza wywiad alimentacyjny z dłużnikiem w celu ustalenia jego sytuacji majątkowej, źródeł dochodu oraz zdolności do realizacji zobowiązań wobec funduszu alimentacyjnego;
- działania aktywizacyjne – na podstawie art. 57 ust. 4 u.p.z.i.r. starosta może skierować dłużnika alimentacyjnego na prace społecznie użyteczne, szkolenia zawodowe lub inne formy aktywizacji zawodowej, mające na celu umożliwienie spłaty zobowiązań;
- sankcje administracyjne – zgodnie z art. 5 ust. 4–5 u.p.o.u.a. wobec dłużnika uchylającego się od współpracy mogą zostać zastosowane sankcje administracyjne, takie jak zatrzymanie prawa jazdy lub wykreślenie z rejestru osób bezrobotnych; środki te mają charakter motywacyjny, a ich celem jest skłonienie dłużnika do podjęcia współpracy i spłaty zobowiązań;
- wpis do rejestru dłużników – na podstawie art. 8 a u.p.o.u.a. dłużnik alimentacyjny jest wykazywany w Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz informacja o zobowiązaniu dłużnika alimentacyjnego jest przekazywana do Biura Informacji Gospodarczej; wpisy te ograniczają możliwości zaciągania zobowiązań kredytowych;
- egzekucja sądowa w trybie postępowania cywilnego – na podstawie art. 758–775¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (k.p.c.) w zw. z art. 128–137; ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.), komornik sądowy podejmuje czynności egzekucyjne na wniosek organu administracyjnego, w szczególności poprzez zajęcie majątku dłużnika, w tym wynagrodzeń, świadczeń emerytalnych, rent, ruchomości oraz nieruchomości;
- środki karne – na podstawie art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (k.k.), dłużnik uporczywie uchylający się od obowiązku alimentacyjnego podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności, jeśli zaległość stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące.

Przedstawione instrumenty prawne mają na celu wszechstronne, dostosowane do konkretnych sytuacji, oddziaływanie na dłużnika alimentacyjnego celem wyegzekwowania należności alimentacyjnych. Skuteczność tych działań przekłada się na kwoty zwrócone przez dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pozyskane dane wskazują sukcesywny wzrost wartości odzyskiwanych należności alimentacyjnych (2015 r. – 192,0 mln zł, 2016 r. – 246,5 mln zł, 2017 r. – 334,9 mln zł, 2018 r. – 422,1 mln zł, 2019 r. – 462,3 mln zł, 2020 r. – 460,5 mln zł, 2022 r. – 541,4 mln zł, 2023 r. – 571,8 mln zł (MRiPS 2022) (GUS TAB 2024). Ogólnopolski trend wzrostowy występuje także na poziomie regionalnym. Porównanie danych za rok 2023 z danymi z roku poprzedniego potwierdza, że wszystkie województwa odnotowały wzrost sum kwot zwróconych przez dłużników alimentacyjnych w ciągu roku. Na ten wzrost miało wpływ wiele czynników, w tym zmiany legislacyjne w obszarze egzekucji oraz koniunkturalne (przykładowo w 2023 r. województwo podkarpackie o najwyższym poziomie stopy bezrobocia (4,3%; GUS RS 2024) odnotowuje relatywnie niską sumę kwot zwróconych przez dłużników alimentacyjnych w ciągu roku – 23 975 151,88 zł – GUS TAB 2024). Dla identyfikacji znaczenia dla wolumenu odzyskanych należności alimentacyjnych podejmowanych przez gminy działań w trybie u.p.o.u.a dokonano porównania poziomów procentowych udziałów liczby dłużników alimentacyjnych, wobec których gmina podjęła działania, w liczbie dłużników alimentacyjnych ogółem oraz poziomów procentowych udziałów środków zwróconych przez dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w wydatkach na to świadczenie (ryc. 2).



Ryc. 2. Wartości wskaźników wykorzystywanych w ocenie skuteczności odzyskiwania należności od dłużników alimentacyjnych za 2023 r. w przekroju województw
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS TAB (2024).

W świetle przedstawionych na wykresie danych skala działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych w poszczególnych województwach jest ograniczona i zróżnicowana. Wniosek ten potwierdzają także wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK 2022), która ujawniła nieuzasadnione zaniechania podejmowania części obowiązkowych działań w kontrolowanych podmiotach. Na tym tle powstaje obawa, na ile takie podejście przekłada się na kształtowanie postaw dłużników.

Analiza porównawcza danych zaprezentowanych na rycinie 2 w ujęciu regionalnym umożliwiła sformułowanie istotnego wniosku co do braku bezpośredniej zależności pomiędzy poziomami procentowych udziałów dłużników alimentacyjnych, wobec których gmina podjęła działania w liczbie dłużników alimentacyjnych ogółem a poziomami procentowych udziałów środków zwróconych przez dłużników alimentacyjnych z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w wydatkach na to świadczenie. Nawet w województwach o najwyższej aktywności gmin w analizowanym obszarze nie odnotowano wyższej od przeciętnej skuteczności podejmowanych działań. Sytuacja taka występuje we wszystkich analizowanych latach 2016–2023. Liczone dla poszczególnych lat odchylenie standardowe poziomów procentowych udziałów dłużników alimentacyjnych, wobec których gmina podjęła działania w liczbie dłużników alimentacyjnych ogółem, przyjmuje wartości z zakresu 3,3–8,9. Potwierdza to istniejące zróżnicowanie aktywności działań podejmowanych wobec dłużników w przekroju województw, z którym nie idzie w parze zróżnicowanie poziomów procentowych udziałów środków zwróconych przez dłużników alimentacyjnych. W poszczególnych latach wskaźnik ten przyjmował jednakowe wartości dla niemal wszystkich województw. Wartość poznawcza tej obserwacji, z punktu widzenia oceny skuteczności odzyskiwania kwot wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, przejawia się w poświadczeniu, że działania gmin mają znaczenie inicjujące proces ściągania należności alimentacyjnych i dopiero w powiązaniu z działaniami innych instytucji przynoszą skutek w postaci zwrotu kwot wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Tym bardziej istotne jest podjęcie w przyszłości badań mających na celu rozpoznanie przyczyn stwierdzonej ograniczonej skali podejmowanych przez gminy działań wobec dłużników alimentacyjnych. Tak ukierunkowane badania mogą dostarczyć wiedzy na temat stosowanych lokalnych strategii oraz ograniczeń formuły prawnej tego typu działań, ze szczególnym uwzględnieniem ich dopasowania do uwarunkowań regionalnych.

Podsumowanie

Analiza skuteczności systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów w Polsce w ujęciu regionalnym dostarczyła wniosków, które pozwalają zidentyfikować wyzwania związane z realizacją jego założeń. Ustanowiona przepisami u.p.o.u.a. formuła wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów połączona z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do

alimentacji, znajduje uzasadnienie w teorii ekonomii. Tymczasem wyniki pomiarów stopnia pokrycia minimalnego poziomu egzystencji przez świadczenia z funduszu alimentacyjnego na poziomie 48,68–56,46% w poszczególnych województwach oraz odsetka beneficjentów uzyskujących dochód mniejszy niż wymagany dla osiągnięcia minimum egzystencji, po uwzględnieniu otrzymanego świadczenia z funduszu, na poziomie 49% do 55% w poszczególnych województwach wskazują, że kwoty świadczeń nie zapewniają alokacji środków adekwatnej do potrzeb socjalnych. W świetle powyższego w praktyce nie są realizowane postulaty ekonomii dobrobytu, co przekłada się na stopień realizacji długofalowych korzyści społecznych związanych z pomocą. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić planowane zmiany prawa w zakresie wysokości świadczeń. Jednocześnie rekomenduje się prowadzenie systematycznych analiz uwzględniających zaktualizowane dane w celu weryfikacji, czy wdrażane zmiany są wystarczające.

Prowadzenie analiz w ujęciu regionalnym pozwoliło zaobserwować różnice w skuteczności systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów w poszczególnych województwach. Przede wszystkim ustalane w oparciu o jednolite zasady kwoty świadczeń nie zapewniają, w świetle uzyskanych wyników, alokacji środków adekwatnej do kosztów życia. Ponadto zaobserwowana ograniczona skala działań w zakresie dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych stanowi podstawę do przeglądu strategii regionalnych i rozwiązań prawnych pod kątem ich sprawczości. Uwzględniając dodatkowo utrzymujące się, choć malejące na przestrzeni lat, zróżnicowanie województw w zakresie poziomów procentowych udziałów dłużników alimentacyjnych, wobec których gmina podjęła działania, w liczbie dłużników alimentacyjnych ogółem, przegląd ten powinien brać także pod uwagę aspekt dostosowania tych instrumentów do uwarunkowań lokalnych.

Kompleksowe spojrzenie na zagadnienie skuteczności systemowej pomocy osobom uprawnionym do alimentów, z perspektywy ogółu realizowanych przez system celów, pozwoliło zidentyfikować główne, wymagające doskonalenia obszary polskiego systemu pomocy alimentacyjnej, szczególnie w zakresie uwzględniania różnic regionalnych. Zastosowane ekonomiczne podejście do oceny skuteczności uzupełnia dominujące w literaturze podejście prawnicze. Zważywszy na fakt, że alimenty pełnią poza funkcją ekonomiczną także funkcję opiekuńczą-zabezpieczającą oraz funkcję stabilizacyjną w rodzinie (Smyczyński, Andrzejewski 2022), wyniki badań, zwłaszcza w zakresie skuteczności przywracania odpowiedzialności z tytułu obowiązków alimentacyjnych mogą stanowić asumpt do interdyscyplinarnych badań z zakresu problematyki alimentacji. Postuluje się w szczególności uwzględnienie podejścia behawioralnego w przeglądzie przewidzianych prawnie działań administracji publicznej w odzyskiwaniu należności z funduszu alimentacyjnego.

Konflikt interesów

Autorka deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczają, że tekst artykułu jest w całości jej dziełem.

Literatura / References

- Becker G.S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press, Chicago.
- Berger L., Cancian M., Guarín A., Hodges L., Meyer D. 2021. Barriers to Formal Child Support Payment. *Social Service Review*, 95(2): 312–357.
- Chełstowska A. 2016. Alimenty na dzieci – diagnoza polskiego systemu i przegląd praktyk zagranicznych. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 46–50.
- Coase R.H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica. New Series*, 4(16): 386–405.
- Garfinkel I., McLanahan S., Robins P.K. 1992. *Child Support Assurance: Design Issues, Expected Impacts, and Political Barriers as Seen from Wisconsin*. Urban Institute Press.
- GUS RD 2024. Główny Urząd Statystyczny 2024. *Rocznik Demograficzny*, Warszawa, s. 243.
- GUS RD 2023. Główny Urząd Statystyczny 2023. *Rocznik Demograficzny*, Warszawa, s. 243.
- GUS RD 2022. Główny Urząd Statystyczny 2022. *Rocznik Demograficzny*, Warszawa, s. 244.
- GUS RS 2024. Główny Urząd Statystyczny 2024. *Rocznik Statystyczny Województw*. Warszawa, s. 46.
- GUS ŚNR 2024. Główny Urząd Statystyczny 2024. Świadczenia na rzecz rodziny w 2023 r.
- GUS TAB 2024 (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>; dostęp: 20.12.2024).
- GUS ZUE 2023. Główny Urząd Statystyczny 2023. Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2023 r. (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2023-roku,14,11.html>; dostęp: 25.11.2024).
- IPiSS IME 2024. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 2024. Informacja o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2023 r. Warszawa (<https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/04/ME-srednioroczne-2023.pdf>; dostęp: 25.11.2024).
- IPiSS WME 2024. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 2024. Wartości minimum egzystencji w województwach i klasach miejscowości w 2023 r. Warszawa (https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/06/ME-przestrzennie-2023_31-5-2024.pdf; dostęp: 25.11.2024).
- Jaworski B. 2023. Konstytucyjna zasada pomocniczości a świadcząca rola samorządu gminnego. *Ius et Administratio*, 51(2): 68.
- Jensen M.C., Meckling W.H. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305–360.
- Kieżun W. 1998. *Sprawne zarządzanie organizacją*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 18.
- Kisala M. 2015. Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. *Roczniki Nauk Prawnych*, 25(1): 156.
- Klimkowski M. 2015. Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwiniecie w ustawach zwykłych. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3(25): 93.
- KRD 2023 (https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2023/dluznicy-alimentacyjni-winni-juz-14-5-mld-zl-dla-wiekszosci-to-nie-jedyny-dlug?utm_source=chatgpt.com; dostęp: 25.11.2024).
- Lerman R.I., Sorensen E. 2003. *Child support: Interactions between private and public transfers*. [W:] Means-tested transfer programs in the United States. University of Chicago Press, s. 587–628.
- Mędrzycki R. 2021. *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 165.
- MRiPS 2022. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, BKA – II.081.4.2.2022.IK.
- NIK 2022 (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/084/LOP/>; dostęp: 20.10.2024).
- Ostrowski A. 2024. Zasada pomocniczości a funkcjonowanie administracji samorządowej. [W:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał (red.), *Założenia nauki administracji*. Wolters Kluwer, Warszawa (<https://sip-1lex-1pl-1gwpy8y7004c.han.bg.umcs.edu.pl/#/monograph/369576257/195?keyword=Zasada%20pomocniczo%C5%9Bci%20a%20funkcjonowanie%20administracji%20samorz%C4%85dowej%20&toHit=1&cm=STOP>; dostęp: 25.11.2024).
- Pigou A.C. 1920. *The Economics of Welfare* Macmillan and Co. London.
- Pilarz A.R., Cuesta L. 2024. Tendencje w otrzymywaniu alimentów i ich regularności w Stanach Zjednoczonych w latach 1996–2018. *Journal of Marriage and Family*: 1–15.
- Przybyś P. 2020. *Instytucje prawa administracyjnego*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 121.
- Richter R. 2005. The New Institutional Economics: its Start, its Meaning, its Prospects. *European Business Organization Law Review*, 6(2): 161–200.

- Garfinkel I., Robins P.K., Wong P., Meyer D.R. 1990. The Wisconsin child support assurance system: Estimated effects on poverty, labor supply, caseloads, and costs. *Journal of Human Resources*: 1–31.
- Shehan C.L., Berardo F.M., Owens E., Berardo D.H. 2002. Alimony: An anomaly in family social science. *Family Relations*, 51(4): 308–316.
- Sierpowska I. 2009. Zasada pomocniczości w pomocy społecznej. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 3109: 210.
- Smyczyński T., Andrzejewski M. 2022. Prawo rodzinne i opiekuńcze. C.H. Beck, Warszawa, s. 332.
- Szołno O. 2016. Wybrane aspekty pomiaru efektywności i skuteczności jednostki samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 84 (1): 91–99.
- Wąlkowiak R. 2011. Prakseologiczne zasady sprawnego działania. *Zeszyty Naukowe Ekonomia i Zarządzanie*, 1: 29.
- Winiarska K. 2012. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 136.

Akty prawa

- k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).
- KONSTYTUCJA RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 48 z późn. zm.).
- k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.).
- k.p.dz. – Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526 z późn. zm.).
- k.r.o. – Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809).
- u.p.o.u.a. – Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 199).
- u.p.s. – Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.).
- u.p.z.i.r. – Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 475 z późn. zm.).

Economic Aspects of the Effectiveness of Systemic Support for Individuals Entitled to Alimony in a Regional Perspective (Poland)

Abstract: The system for assisting individuals entitled to child support provides financial support to children in situations where close relatives and legal enforcement of child support obligations fail. According to data from Statistics Poland (GUS ŚNR 2024), 2.0 million payments from the child support fund were made in 2023, amounting to a total of PLN 870.4 million, while the total amount of outstanding child support debt exceeded PLN 14 billion. In line with the principles of welfare economics, this system, through resource redistribution, reducing inequality, and alleviating poverty, has the potential to enhance overall social welfare while minimizing the societal costs of uncollectible child support. Additionally, the mechanisms embedded in the system to influence child support debtors are designed to reduce the societal burden of its operation. The realization of these benefits depends on the effectiveness of the system in fulfilling its designated functions. The primary objective of this study is to assess the effectiveness of the Polish system for assisting individuals entitled to child support from a regional perspective and in terms of the economic aspects of its operation. The analysis covers both the support provided to individuals facing financial hardship due to uncollectible child support and the institutional measures aimed at increasing the accountability of those obligated to pay child support.

The analysis of the effectiveness of the support system for individuals entitled to alimony in Poland, conducted from a regional perspective, has provided conclusions that help identify challenges related to the implementation of its objectives. The framework of support established by the provisions of the Act on Assistance for Persons Entitled to Alimony (u.p.o.u.a.), aimed at assisting individuals in difficult financial situations due to the inability to enforce alimony, combined with measures to

increase the responsibility of those obligated to pay alimony, finds justification in economic theory. However, the results of the analyses indicate that, in practice, the principles of welfare economics are not being fully implemented, which affects the degree of achievement of long-term social benefits associated with the assistance.

Conducting analyses from a regional perspective has allowed for the observation of differences in the effectiveness of the support system for individuals entitled to alimony across various voivodeships. First and foremost, the benefit amounts determined based on uniform principles do not, in light of the obtained results, ensure an allocation of resources adequate to the cost of living. Furthermore, the observed limited scale of actions aimed at disciplining alimony debtors provides grounds for a review of regional strategies and legal solutions in terms of their effectiveness. Additionally, considering the persistent, though gradually decreasing over the years, disparities between voivodeships in the percentage levels of alimony debtors against whom municipalities have taken action relative to the total number of alimony debtors, this review should also take into account the adaptation of these instruments to local conditions.

The adopted comprehensive approach to examining the effectiveness of systemic support for individuals entitled to alimony, from the perspective of the overall objectives pursued by the system, has allowed for the identification of the main areas of the Polish alimony support system that require improvement, particularly in addressing regional differences.

Keywords: alimony fund, regional disparities, public finance, effectiveness of systemic support