

# DZIECKO W POLITYCE RODZINNEJ

- OCENA DZIAŁAŃ DOTYCHCZASOWYCH. WZORCE Z INNYCH KRAJÓW.  
KIERUNKI DZIAŁAŃ

Bożena Balcerzak-Paradowska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## DZIECKO JAKO CEL POLITYKI RODZINNEJ

Działania, które można określić jako początki polityki rodzinnej, sięgają XVIII w. Jednak termin polityka rodzinna związany jest z dyskusją podjętą w latach 40. XX w. i rozwiniętą w następnych dekadach. Przypomnienie to wydaje się istotne ze względu na przyjęty wówczas zakres pojęcia: *były to działania rządu na rzecz dzieci* [podkr. BBP] *i ich rodzin, a zwłaszcza taka polityka państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci (...)* (Kammerman 1994).

Ten sposób patrzenia na politykę rodzinną w zasadzie dotrwał do chwili obecnej. Dziecko jest wyróżnikiem typu rodziny, na rzecz której podejmowane są przez różne podmioty działania określane jako polityka rodzinna. W podejściu tym akcentuje się fakt obecności dziecka, ale należy wziąć pod uwagę, że dotyczy to zarówno działań sprzyjających posiadaniu dziecka, a więc powołaniu go do życia, jak i działań zapewniających odpowiednie warunki jego wychowania.

Dokonujące się przemiany demograficzne – starzenie się społeczeństw, a także zmiany w koncepcjach *welfare state* (wynikające głównie z pobudek ekonomicznych), spowodowały dążenie do po-

szerzenia pojęcia polityka rodzinna także o działania na rzecz wspomagania rodzin w realizacji obowiązków wobec starszego pokolenia. Coraz częściej ujęcie międzygeneracyjne pojawia się też w kontekście udziału starszego pokolenia w realizacji funkcji przypisanych rodzinom prokreacji, a więc tych, które szczególnie ukierunkowane są na dziecko (funkcji opiekuńczej, wychowawczej).

Niemniej jednak rodzina z dzieckiem nadal pozostaje głównym obiektem zainteresowania polityki rodzinnej. Wynika to z miejsca dziecka w rodzinie – jako grupie społecznej i rodzinie – jako instytucji społecznej. W pierwszym przypadku dzieci są najważniejszą wartością, warunkiem udanego, szczęśliwego życia, stanowią źródło zadowolenia i satysfakcji; ich obecność w rodzinie określa rolę małżonków/partnerów jako matki i ojca, kształtuje ich osobowość, jednoczy rodziców wokół celu, jakim jest wychowanie potomstwa.

W drugim przypadku patrzymy na obecność dziecka z punktu widzenia skutków dla społeczeństwa. Dzieci zapewniają ciągłość pokoleń, a przez to społeczeństw i narodów, stanowią czynnik rozwojowy w szerokim tego słowa znaczeniu. Dziecko pojawia się w rodzinie w wyniku realizacji funkcji prokreacyjnej, jego obecność warunkuje przebieg funkcji wychowawczo-socjalizacyjnej, ale wpły-

wa – w różnym stopniu i zakresie – na realizację innych, społecznych funkcji rodziny. Efektem wypełniania przez rodziny tych zadań jest – najogólniej rzecz ujmując – „jakość” kolejnych generacji. Społeczeństwa są zatem zainteresowane rozwojem ilościowym i jakościowym młodej generacji. Realizacji tego celu powinna służyć polityka rodzinna.

W dyskusji nad polityką rodzinną, a także w rozwiązaniach praktycznych pojawiają się dwa aspekty. Przede wszystkim chodzi o jedną z wiodących zasad tej polityki, jaką jest dobro dziecka. Jest ona mocna zaakcentowana w takim dokumencie, jak Konwencja o Prawach Dziecka, jak również w regulacjach prawnych określających status dziecka. Prawa dziecka i ich realizacja są bezpośrednim celem podejmowanych działań. Z tym sposobem postrzegania dziecka w polityce rodzinnej i innych subpolitykach (w ramach polityki społecznej) koresponduje sposób traktowania dziecka, jako autonomicznego podmiotu, którego prawa są na równi traktowane z prawami innych osób i grup społecznych.

Miernikiem tych przemian jest przejście od systemu zasiłków rodzinnych na system zasiłków dla dziecka. (Ten punkt widzenia leży u podstaw polityki społecznej i rodzinnej krajów skandynawskich<sup>1</sup>, akcentujących indywidualizację praw członków rodziny). Częściej natomiast dziecko traktowane jest jako podmiot „pochodny”; jego prawa są respektowane poprzez oddziaływanie na warunki życia w rodzinie. Z jednej strony wynika to z postrzegania dziecka w kontekście naturalnego i podstawowego środowiska życia, jakim jest rodzina. Z drugiej jest następstwem prawnej odpowiedzialności rodziców za małoletnie dziecko, a także w niektórych modelach *welfare state*, opartych na zasadzie ubezpieczeniowej, pochodną prawa do świadczeń członków rodziny ubezpieczonego.

## POJĘCIE DZIECKA W POLSKIEJ POLITYCE RODZINNEJ

Brak normatywnej definicji polityki rodzinnej nasuwa trudności z jednolitym podejściem do dziecka jako podmiotu uprawionego bądź jako „kryterium uprawniającego” do beneficjów będących instrumentami tej polityki. W polskich aktach prawnych regulujących te uprawnienia nie traktuje się dziecka w sposób jednolity. Ustawa o świadczeniach rodzinnych<sup>2</sup> w słowniczku pojęć ustala, że za dziecko, poza dziećmi biologicznymi przynajmniej jednego z małżonków, za takie uważa się także dzieci przysposobione i objęte opieką prawną. Jednocześnie przepisy tej ustawy ustalają kryteria, które powinno spełnić dziecko, aby można było na nie otrzymać świadczenie. Jest to wiek generalnie do 18. roku życia, podwyższony w przypadku kontynuowania nauki (do 24 lat). Inaczej jest określony wiek dziecka niepełnosprawnego – ustalony na 16 lat, podwyższony (do lat 24) w przypadku posiadania orzeczenia o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności lub kontynuowania nauki.

Z kolei ustawa regulująca ulgi na dzieci w systemie podatku od dochodów osobistych<sup>3</sup> mówi o dzieciach małoletnich, nie podając ich wieku.

Kodeks pracy, określający uprawnienia pracowników mających obowiązki rodzinne, przyjmuje różną granicę wieku (a przez to sposób rozumienia dziecka w danym systemie świadczeń) zależnie od rodzaju uprawnień. W przypadku prawa do urlopu wychowawczego<sup>4</sup> jest to dziecko w wieku do lat 4, ale granica ta ulega przesunięciu do lat 18 w przypadku dziecka, u którego orzeczono niepełnosprawność lub konieczność osobistej opieki ze strony rodzica. W przypadku uprawnienia do zwolnienia na opiekę nad dzieckiem<sup>5</sup> przyjmuje się dwie granice wieku – 8 lat (kryterium to jest łączone z niemożnością zapewnienia okresowej pomocy w wymienionych w przepisach przypadkach) oraz 14 lat – w przypadku choroby dziecka.

Prawo do renty rodzinnej<sup>6</sup> mają dzieci do ukończenia 16 lat, którą to granicę wieku podwyższa się do lat 25, jeżeli kontynuują naukę. Kryteria wieku dziecka są traktowane inaczej, jeżeli chodzi o uprawnienia do renty dla wdowy/wdowca. Świadczenie to przysługuje osobie, które wychowuje dziecko w wieku do lat 16, a gdy się ono kształci – do 18 lat.

Przypisy regulujące świadczenia zdrowotne<sup>7</sup> ustalają granicę wieku dziecka na 18 i 26 lat, gdy się kształci.

Ochrona prawna dotyczy nie tylko dzieci żyjących (już urodzonych). Prawo cywilne zna (od czasów rzymskich) zasadę ochrony *nasciturusa*<sup>8</sup>, a więc dziecka w okresie płodowym, któremu przysądza prawa pod warunkiem przyjścia na świat. Prawa ochrony życia w fazie prenatalnej zostały poszerzone w tzw. ustawie antyaborcyjnej<sup>9</sup>.

Zróżnicowanie kryterium wieku dziecka tylko częściowo można tłumaczyć tym, że niektóre rozwiązania są pochodną innych regulacji zawartych w aktach wyższego rzędu. Na przykład ustawowa granica wieku zachowania uprawnień do renty rodzinnej (16 lat) stanowi konsekwencję brzmienia art. 65 ust. 3 Konstytucji RP, który zakazuje stałego zatrudnienia dzieci do lat 16 (Uścińska red. 2008, s. 153). Różne rozumienie pojęcia dziecka wymaga jednak uporządkowania, zwłaszcza w odniesieniu do granicy wieku dziecka kontynuującego naukę. Brak bowiem konsekwencji co do zakresu podmiotowego świadczeń, a więc ustalenia, kogo system wspiera.

## POLITYKA RODZINNA W POLSCE. OCENA STANU OBECNEGO

### Rozwiązania sprzyjające decyzjom prokreacyjnym

Jak wspomniano, jednym z celów polityki rodzinnej – w ujęciu tradycyjnym, a obecnie nabierającym szczególnego znaczenia, jest tworzenie warunków sprzyjających realizacji przez rodzinę wybranego modelu dzietności, a w szerszym znaczeniu – modelu pożądanego społecznie. Innymi słowy, chodzi o umożliwienie czy wręcz zachęcenie do posiadania dzieci.

Procesy demograficzne zachodzące w Polsce do końca lat 80. ubiegłego wieku nie stwarzały w zasadzie problemów wymagających interwencji państwa. Polska należała do krajów o wysokiej dynamice demograficznej (na tle państw europejskich). Zapoczątkowany w pierwszych latach 90. spadek dzietności nie został jeszcze potraktowany jako „sygnał alarmowy” dla wprowadzenia instrumentów polityki rodzinnej, pozwalających na zahamowanie tempa zmian. Narastanie niepokojących tendencji zaczęto dostrzegać w drugiej połowie dekady, co zaowocowało wyznaczeniem celu *zahamowanie negatywnych trendów w rozwoju ludnościowym kraju i poprawa sytuacji demograficznej*, zapisanego w dokumencie programowym *Polityka prorodzinna państwa* (1999).

Cele „pronatalistyczne” zaczęły znajdować swoje miejsce w kolejnych dokumentach (np. w *Założeniach polityki ludnościowej w Polsce*, przygotowanych przez Rządową Radę Ludnościową w 2004 r. przyjętych przez Radę Ministrów w 2007 r., czy polityce rodzinnej rządu J. Kaczyńskiego *Rząd w trosce o polskie rodziny* z 2007 r.). Cele związane z tworzeniem warunków sprzyjających pozytywnym decyzjom o posiadaniu dzieci zaczęto przekładać na zapisy ustawowe, stanowiące podstawę wprowadzania w życie stosownych instrumentów w sposób selektywny. Przede wszystkim skupiono się na rozwiązaniach typu *explicite* (bezpośrednich instrumentach polityki rodzinnej), w niewielkim stopniu na rozwiązaniach pośrednich wchodzących w zakres innych subpolityk (dochodowej, mieszkaniowej), czy traktowanych jako instrumenty pośredniej polityki rodzinnej.

W obszarze oddziaływania na decyzje prokreacyjne można wyodrębnić następujące rozwiązania bezpośredniej polityki rodzinnej.

### Świadczenia społeczne związane z urodzeniem dziecka

Z urodzeniem dziecka związany jest dodatek do zasiłku rodzinnego, przysługujący osobom spełniającym kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych. Oprócz tego, na wszystkie rodzące się dzieci została w 2007 r. przyznana jednorazowa zapomoga w wysokości 1000 zł (bez względu na sytuację dochodową rodziców). Ponadto, samorządy gmin mogą, na mocy uchwały rady gminy, przyznawać jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka lub zwiększyć kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego; te dodatkowe świadczenia gminy finansują ze środków własnych.

W 2008 r. przyznano 213,5 tys. dodatków do zasiłku rodzinnego (tj. o 5,6% mniej niż w 2007 r.) i 412,5 tys. jednorazowych zapomóg (tj. o 8,5% więcej niż w 2007 r.). Według danych GUS w 2008 r. odnotowano 414,5 tys. urodzeń żywych (tj. o 6,8% więcej niż w 2007 r.). Oznacza to, że zapomogi wypłacono na 99,5% ogółu

urodzonych dzieci (MPIPS 2008). W 2008 r., tak jak w 2007 r., jednorazowe zapomogi wypłaciło tylko 46 gmin w skali kraju. Było to 18,3 tys. zapomóg, ale o 6,4% więcej niż w 2007 r. Przeciętna wysokość zapomogi wyniosła 855,99 zł, tj. o 1% mniej niż w 2007 r. (864, 58 zł). Skala tej formy pomocy w wymiarze ilościowym jest zatem niewielka.

Świadczenie w postaci jednorazowej zapomogi wypłacane na zasadzie uniwersalnej od początku budziło i budzi poważne wątpliwości, co do słuszności jego przyznawania (mogą z niego skorzystać nawet osoby o bardzo wysokich dochodach), celowości (w niektórych środowiskach mogą być wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, a więc nie na wyposażenie dziecka w niezbędne dobra) i skuteczności, jeśli chodzi o funkcje pronatalistyczne (jako zachęta do posiadania dzieci). Pozytywnie należy ocenić natomiast fakt zmiany, polegającej na uzależnieniu uprawnienia do świadczenia od odbycia przez kobietę w ciąży obowiązkowych badań lekarskich (jakkolwiek i w odniesieniu do tego wymogu wysuwane są, głównie przez same zainteresowane i media, uwagi krytyczne).

### **Rozwiązania mające na celu godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi**

W tym zakresie wprowadzone zostały istotne zmiany normatywne związane z zasadami korzystania z urlopu macierzyńskiego. Generalnie został zwiększony jego wymiar do 20 tygodni. Zrezygnowano z wydłużenia urlopu przy urodzeniu kolejnych dzieci, natomiast bardzo rozbudowano zależność między wielorakością porodu a długością urlopu (urlop wzrasta o 2 tygodnie przy urodzeniu dwojga, trojga, czworga i pięciorga dzieci przy jednym porodzie). Biorąc pod uwagę faktyczną częstotliwość urodzeń czworaczek, a zwłaszcza pięcioczek, przepis w tym ostatnim zakresie może okazać się „martwy”.

Pracownica ma również prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego (do 6 tygodni i do 8 – przy porodzie wielorakim) i łączenia tego urlopu z pracą w niepełnym wymiarze czasu u pracodawcy udzielającego urlopu. W ten sposób stworzono szanse pogodzenia interesu kobiety, która chce przez dłuższy czas opiekować się dzieckiem, z interesem pracodawcy, dla którego dłuższa nieobecność pracownicy może powodować różne trudności organizacyjne. Pracownik-ojciec ma prawo do urlopu ojcowskiego (2 tygodnie), który może wykorzystać do czasu ukończenia przez dziecko 12 miesiąca życia, oraz prawo do dodatkowego urlopu (jak przy urlopie macierzyńskim). W ten sposób została stworzona szansa realizacji zasady współodpowiedzialności obojga rodziców za opiekę nad dzieckiem, partnerstwa oraz wzmocnienia sytuacji kobiet na rynku pracy, poprzez osłabienie argumentu, że jest ona wyłącznym opiekunem małego dziecka.

Wydłużenie urlopu macierzyńskiego rodziło (i rodzi) obawy o osłabienie pozycji kobiet na rynku pracy. Prawne gwarancje zatrudnienia osób powracających do pracy po przerwie związanej z rodzicielstwem zostały wzmocnione zachętą dla pracodawców w postaci zwolnień z opłacania za tych pracowników składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Oczywiście faktyczne rezultaty tych zmian – tak w aspekcie demograficznym, jak i społeczno-ekonomicznym – będą możliwe do oceny po pewnym okresie funkcjonowania zmian w kodeksie pracy. (Przepisy o wydłużeniu urlopu macierzyńskiego wchodzi w życie etapowo, począwszy od 2010 r.).

Wydłużenie urlopu macierzyńskiego, umożliwiające dłuższy okres sprawowania przez matkę osobistej opieki nad dzieckiem, pozwala na realizację prawa dziecka, określanego przez A. Rajkiewicza jako „prawo do matczynej ciepła”.

Inną formą osobistej opieki nad małym dzieckiem jest urlop wychowawczy. W tym zakresie nie nastąpiły zmiany. Osobom o niższych dochodach (stanowiących kryterium uprawniające do świadczeń rodzinnych) przysługuje z tego tytułu dodatek do zasiłku rodzinnego. Od 2004 r. (wejście w życie reformy świadczeń rodzinnych) wysokość tego zasiłku pozostaje na niezmiennym poziomie (400 zł). Niezmienione zostało także kryterium uprawniające (dochodowe)<sup>10</sup>. W 2007 r. zmniejszyła się więc liczba korzystających o 3,4% w relacji do 2006 r.

Ułatwieniu godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi służy usługi opiekuńcze żłobków i przedszkoli. W tym zakresie istnieje głęboka dysproporcja między potrzebami rodziców a możliwościami ich zaspokajania. Barierą jest brak placówek jak i – dla części rodzin – koszty korzystania z nich. Zwiększenie liczby placówek wymaga nadania priorytetu dla tego typu inwestycji przez samorządy gminne, co wydaje się zadaniem trudnym (wskazują na to m.in. badania IPiSS – zob. Balcerzak-Paradowska red. 2009) tak ze względu na brak środków, jak i przyjmowanie przez władze samorządowe innych priorytetów do rozwiązania.

Podejmowane przez organizacje społeczne inicjatywy w zakresie wychowania przedszkolnego są cenne, ale niewystarczające w sytuacji istniejących zapóźnień. Zwiększeniu zainteresowania władz lokalnych i NGO tworzeniem przedszkoli służyć powinna możliwość skorzystania ze wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak na bariery w postaci sformalizowanych i zbiurokratyzowanych procedur, jak i – zwłaszcza w przypadku organizacji społecznych – konieczności wniesienia wkładu własnego.

Ustawodawca wprowadził możliwość rozszerzenia bazy placówek opieki nad dziećmi poprzez tworzenie zakładowych żłobków, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. Ma temu służyć możliwość dofinansowania ich ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz udzielanie ze środków tego funduszu pomocy pracownikom na usługi w zakresie opieki nad małym dzieckiem w takich placówkach<sup>11</sup>. Pamiętać jednak należy, że obowiązek tworzenia zfsś nałożony został na pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników (w przeliczeniu na pełne etaty). Pracownicy mniejszych firm nie mają nawet formalnych szans na skorzystanie ze wspomnianych rozwiązań.

Rozwija się także działalność firm na rzecz godzenia życia zawodowego z rodzinnym. Nie ma ona jeszcze szerszego zakresu, ale obejmuje (w różnych formach) stopniowo większy krąg pracowników. Jest to kierunek działań zasługujący na popularyzację i upowszechnienie, a także na tworzenie systemu zachęt.

### **Instrumenty polityki rodzinnej sprzyjające realizacji praw dziecka**

#### **Rozwiązania prawne**

Fundamentalną zasadą polskiego prawa rodzinnego jest zasada dobra dziecka. Jej podstawowym źródłem jest art. 72 Konstytucji RP. Przepis ten statuuje obowiązek państwa zapewnienia ochrony praw dziecka, prawo do opieki i pomocy władz publicznych dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, obowiązek państwa ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, a nadto obowiązek władz publicznych oraz osób odpowiedzialnych za dziecko do wysłuchania i w miarę możliwości do uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania jego praw.

Podstawowym aktem prawnym regulującym stosunki rodzinne, w tym pozycję dziecka, jest Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>12</sup>. Postanowienia kodeksu opierają się na fundamentalnych zasadach, wśród których szczególnie znaczenie ma zasada dobra dziecka i równych praw dzieci bez względu na ich pochodzenie małżeńskie czy pozamałżeńskie oraz zasada ochrony rodziny (głównego środowiska życia dzieci) przez państwo. Zasada dobra dziecka obowiązuje m.in. przy: dopuszczalności rozwodu, określaniu stosunków między rodzicami a dziećmi, szczególnie odnoszących się do władzy rodzicielskiej, kwestii przysposobienia, sprawach opieki i rodzin zastępczych, obowiązku alimentacyjnego rodziców.

Każde dziecko ma prawo do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Realizacja tego prawa spoczywa głównie na rodzicach, ale państwo ma podejmować działania w celu wspomaganie rodzin w realizacji tego prawa oraz udzielać pomocy materialnej i innej, zwłaszcza w zakresie żywności, odzieży i mieszkań.

Wsparcie w realizacji tego prawa następuje głównie przez transfery pieniężne.

## 1. Świadczenia rodzinne

Podstawowym świadczeniem jest zasiłek rodzinny, który z założenia ma pomóc rodzinie w ponoszeniu kosztów wychowania dziecka i stanowić ich częściową rekompensatę. Na związek pomiędzy kosztami ponoszonymi przez rodzinę a zasiłkiem rodzinnym wskazuje zasada uzależnienia jego wysokości od wieku dziecka<sup>13</sup>; koszty wychowania dziecka wzrastają wraz z jego wiekiem.

O faktycznym znaczeniu zasiłku rodzinnego dla rekompensowania kosztów utrzymania dzieci świadczą relacje tego świadczenia do wysokości koszyka dóbr i usług, niezbędnych do zaspokajania potrzeb dzieci w wieku 5–18 i 18–24 lata (stanowiącego podstawę szacowania progu wsparcia dochodowego rodzin). W pierwszym przypadku (dziecko 5–18 lat) zasiłek rodzinny stanowi 8%, w drugim (dziecko 18–24 lata) – 10% w dochodach na osobę w rodzinie (dane za 2007 r.)<sup>14</sup>. Podwyższenie zasiłku oznacza odpowiednie podwyższenie tych relacji.

Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki, uwzględniające sytuacje wynikające z pewnych zdarzeń. Dodatki te związane są z trudniejszą sytuacją rodziny w wyniku zaistnienia określonych zdarzeń (np. urlop wychowawczy rodzica, samotne rodzicielstwo) lub ponoszeniem dodatkowych wydatków:

- związanych z rozpoczęciem roku szkolnego lub z kosztami pobierania nauki poza miejscem zamieszkania. Wysokość tych ostatnich ustalono na poziomie: 100 zł (jednorazowo) i 90 zł na internat i 50 zł na dojazdy przez 10 miesięcy;
- na wychowywanie dziecka w rodzinie wielodzietnej (na trzecie i kolejne dzieci – po 80 zł miesięcznie);
- na kształcenie i rehabilitację dziecka niepełnosprawnego (60 zł na dziecko do lat 5 i 80 zł na dziecko w wieku 5–24 lata).

Z obecnością w rodzinie dziecka niepełnosprawnego wiążą się szczególne uprawnienia do wyższego progu dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych (583 zł wobec powszechnie obowiązującego 504 zł), wspomniany dodatek do zasiłku rodzinnego i świadczenia pielęgnacyjne przeznaczone dla rodzica rezygnującego z pracy na rzecz opieki nad tym dzieckiem<sup>15</sup> oraz zasiłek pielęgnacyjny.

W 2007 r. ze świadczeń rodzinnych korzystało 2673,8 tys. rodzin i szacowano, że w porównaniu z okresem IX–XII 2006 r. nastąpił wzrost o 5,6%<sup>16</sup>. Jednak przy ogólnym wzroście liczby rodzin objętych systemem odnotowano spadek liczby wypłacanych zasiłków rodzinnych, podstawowego świadczenia systemu, od którego uzależnione są pozostałe wypłaty (z wyjątkiem świadczeń związanych z niepełnosprawnością dziecka), co obrazuje mniejszy krąg dzieci objętych świadczeniami. W 2007 r. wypłacano przeciętnie miesięcznie 4266,4 tys. zasiłków tj. o 8% mniej niż w roku poprzednim. Spadek liczby zasiłków można tłumaczyć obniżeniem się ogólnej liczby dzieci, w tym również tych, na które przysługuje zasiłek. Natomiast trudno zgodzić się z argumentacją (MPIPS 2008), że jest to następstwo zwiększenia się zamożności społeczeństwa w sytuacji, gdy powiększyła się liczba rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych.

Obniżenie się liczby świadczeniobiorców dotyczyło także dodatków do zasiłków rodzinnych. Dodatki do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka wypłacono na 173,3 tys. dzieci (o 3,4% mniej niż w 2006 r.), a dodatki z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej – na 706,8 tys. (o 8,8% mniej niż w poprzednim roku). Dodatki z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania przyznano 453,7 tys. osób, co oznacza spadek o 4,8%, a dodatki z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego – 3017,9 tys. (o 5,6% mniej). Obniżyła się też liczba dodatków z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego; wypłacono go 126,2 tys. osobom (o 3,4% mniej niż w roku poprzednim).

Zmniejszenie się liczby uprawnionych do świadczeń rodzinnych było niewątpliwie następstwem utrzymania na niezmiennym poziomie kryterium dochodowego (504 zł), którego wysokość została ustalona w warunkach 2003 r. W tym czasie (od 2003 r. do 2007 r.), koszty utrzymania (wskaźnik wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych) wzrosły o 10,3%. Utrzymanie kryterium na niezmiennym poziomie spowoduje dalsze ograniczenie kręgu uprawnionych.

Na tym tle korzystniej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o zakres wsparcia rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym. Dodatki z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego wypłacono

218,5 tys. osobom (o 1% więcej), wypłacono też więcej zasiłków pielęgnacyjnych (727,8 tys., tj. o 7,7% więcej), ponieważ wzrosła liczba orzeczeń o znacznym stopniu niepełnosprawności dla osób powyżej 16. roku życia).

## 2. Ulga prorodzinna

Rozwiązanie to polega na odliczeniu określonej kwoty na każde dziecko od podatku dochodowego (po odliczeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne). Ustawodawca wprowadził bardzo zawiły przepis określający wysokość tego odliczenia. Jest to *kwota stanowiąca 1/6 kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali (...) za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym podatnik wykonywał władzę, pełnił funkcje albo sprawował opiekę (nad dzieckiem małoletnim)*. W rezultacie kwota ulgi zmienia się. Na przykład w 2007 r. wynosiła nominalnie 1145,08 zł na dziecko, w 2008 r. – 1173,70 zł, a w 2009 r. – 1112,04 zł.

W 2007 r. z ulgi z tytułu wychowania dzieci skorzystało 3974 tys. podatników (16,4% ogółu), a w 2008 r. – 4206 tys. (17,2% ogółu podatników). Zmniejszyła się natomiast liczba dzieci, na które skorzystano z ulgi z 6358 tys. w 2007 r. do 6017 tys. w 2008 r. Obniżyła się też realna kwota ulgi przeciętnie na dziecko z 951 zł w 2007 r. do 903 zł w 2008 r. (MF 2008, 2009). Ograniczenie tak w wymiarze nominalnym, jak i realnym ulgi na dziecko oznacza mniejszą rekompensatę kosztów ich wychowania, a więc zmniejszenie wsparcia rodzin wychowujących dzieci. Kwota ulgi jest jednak przeciętnie większa (w wymiarze miesięcznym) niż zasiłek rodzinny w najwyższej wysokości (bez uwzględnienia zmian od 2009 r.).

Wprowadzenie ulgi prorodzinnej do systemu podatku dochodowego od osób fizycznych pozostawia poza tą formą pomocy dzieci osób niepełnosprawnych tego podatku, a więc rolników i osoby utrzymujące się wyłącznie ze świadczeń o charakterze socjalnym (pomocy społecznej).

## 3. Świadczenia z pomocy społecznej

Ten rodzaj wsparcia ukierunkowany jest na pomoc rodzinom w trudnej sytuacji. Rodzina jest tu traktowana jako całość – świadczenia są przyznawane dla rodziny, znacznie rzadziej dla poszczególnych jej członków. Częściej ma to miejsce w przypadku świadczeń rzeczowych, które mogą być w większym stopniu związane z zaspokajaniem potrzeby członka rodziny, także dziecka.

Pomoc społeczna, zwłaszcza realizowana poprzez świadczenia w naturze, może być związana z sytuacją, w której następuje zagrożenie realizacji praw dziecka lub gdy trudna sytuacja jest związana bezpośrednio z dzieckiem (np. z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych). Pomoc w postaci pracy socjalnej, poradnictwa rodzinnego, terapii rodzinnej kierowana jest do całej rodziny, jako głównego środowiska wychowawczego dziecka, ale ma przynieść poprawę sytuacji najmłodszych.

W ostatnich latach maleje liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej (z 1044, 4 tys. w 2004 r. do 817,6 tys. w 2007 r., tj. o 22,2%). Co istotne, większą dynamikę zmian (polegającą na spadku liczby korzystających) wykazuje grupa rodzin wielodzietnych (z 3 oraz 4 i większą liczbą dzieci). Znacznie mniejsze zmiany następują w grupie rodzin niepełnych (samotnych rodziców z dziećmi); w 2004 r. liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej wynosiła 262,9 tys., w 2007 – 243,2 tys. (MPIPS 2008). Obniżenie liczby świadczeniobiorców pomocy społecznej tylko w niewielkim stopniu można traktować jako przejaw poprawy sytuacji dochodowej rodzin; większe znaczenie – moim zdaniem – ma fakt ograniczenia zakresu podmiotowego pomocy ze względu na utrzymanie na niezmiennym od 2004 r. poziomie kryterium dochodu uprawniającego do świadczeń pieniężnych.

W zbliżonym stopniu do obniżenia się ogólnej liczby rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej obniżyła się liczba rodzin korzystających z poradnictwa specjalistycznego (o około 33%). Mniejszy był spadek liczby korzystających z interwencji kryzysowej (o 6,5%) i pracy socjalnej (o 9%), co można odczytywać jako symptom szerszego zakresu działań w ramach tych form pomocy.

Formą pomocy socjalnej adresowaną bezpośrednio do dzieci jest dożywianie<sup>17</sup>. Skierowana jest głównie do dzieci do 7. roku życia (w stosunku do pierwotnych założeń programu, adresowanego do uczniów szkół podstawowych, zostały nim objęte także dzieci najmłodsze, co należy uznać za kierunek właściwy) i uczniów do

czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Udzielana jest w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Kryterium uprawniającym jest dochód na osobę, wyższy niż 150% kryterium uprawniającego do pomocy społecznej.

Wyższe kryterium dla tego rodzaju pomocy jest rozwiązaniem słusznym. Wskazane byłoby – ze względu na charakter i adresatów tego świadczenia – ustalenie go na poziomie uprawniającym do świadczeń rodzinnych, bądź całkowicie zrezygnować z kryterium dochodowego. Dzieci głodne, źle odżywiane mogą pochodzić z rodzin, których dochody przekraczają określone minimum. W tym kierunku idą propozycje zmian, aby programem objąć również dzieci, które wyrażą chęć zjedzenia posiłku bez ustalania ich sytuacji rodzinnej. Ma to uwzględniać szczególnie uzasadnione sytuacje, a liczba takich przypadków nie może przekroczyć 10% ogółu korzystających<sup>18</sup>.

W 2007 r. programem dożywiania objęto 2270,7 tys. dzieci, w tym 295,7 tys. do lat 7.

#### 4. Rodziny zastępcze

Są to formy pomocy skierowane bezpośrednio do dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej oraz niedostosowanych społecznie. Do obowiązków rodziny zastępczej należy zapewnienie dziecku warunków rozwoju i wychowania odpowiednich do stanu jego zdrowia i poziomu rozwoju. Wyróżnienie przez ustawę<sup>19</sup> różnych rodzajów rodzin zastępczych pozwala na dostosowanie warunków wychowania dziecka do jego sytuacji. Rodziny zastępcze otrzymują wynagrodzenie oraz udzielana jest im pomoc pieniężna na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka, pomoc jednorazową i pomoc rzeczową. W 2007 r. było 44 tys. rodzin zastępczych, w których wychowywało się 65 tys. dzieci. Zdecydowana większość (36,8 tys.) stanowiły rodziny spokrewnione z dzieckiem.

Prowadzone od lat badania wskazują, że umieszczenie dziecka w rodzinie spokrewnionej oznacza często pozostawienie go nadal w nieodpowiednim środowisku wychowawczym. Natomiast przy tworzeniu rodzin niespokrewnionych problemem jest najczęściej brak odpowiednich kandydatów.

#### 5. Lokalna polityka rodzinna

Przykazanie uprawnień w zakresie prowadzenia polityki rodzinnej na szczebel lokalny miało na celu zwiększenie skuteczności i efektywności tej polityki, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ponadto, wymiar lokalny pozwala na lepsze zdiagnozowanie sytuacji rodzin i dostosowanie do nich odpowiednich rozwiązań.

Analiza aktów prawnych, dokumentów szczebli lokalnych (strategii, programów), ocena stosowanej praktyki (przeprowadzona na podstawie wyników badań – Balcerzak-Paradowska red. 2009) pozwala ocenić, że polityka rodzinna jest najczęściej rozumiana jako działania wyłącznie na rzecz rodzin znajdujących się w trudnych sytuacjach, określonych w Ustawie o pomocy społecznej, realizowane przy wykorzystaniu głównych instytucji i instrumentów systemu pomocy społecznej. Dominują zatem formy działań charakterystyczne dla pomocy społecznej.

Ich uzupełnieniem są gminne i powiatowe programy rozwiązywania problemów rodzin. Są to głównie rodziny dysfunkcyjne. W ramach tych programów pojawia się wątek działań na rzecz dzieci z tych rodzin. W ten nurt wpisują się lokalne programy rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwko przemocy w rodzinie, pomocy rodzinom bezradnym w sprawach opiekuńczych.

Ujawnia się również aktywność społeczności lokalnych w działaniach na rzecz rozwiązywania problemów społecznych, ukierunkowana również na dzieci, głównie ubogie czy krzywdzone. Szerszy zakres mają działania organizacji ponadlokalnych, np. w zakresie organizacji opieki przedszkolnej.

### POLITYKA RODZINNA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ. WYBRANE PROBLEMY

W dyskusjach nad aktualnym kontekstem społecznych celów UE można zidentyfikować kluczowe cele bezpośredniej polityki rodzinnej, wśród których na pierwszym miejscu wymienia się dobrostan dzieci (*child wellbeing*), a ponadto równość płci i godzenie pracy z życiem

zawodowym, dostrzegając ich wzajemne związki (European Commission 2005).

Pierwszy cel polityki rodzinnej UE – dobrostan dzieci ogniskuje się na dziecku, jako członku rodziny, i oznacza dążenie do tego, aby dzieci mogły rozwijać swój potencjał, co pozwoli im na większy udział w życiu społecznym i gospodarczym w przyszłości. Ważnym celem jest więc redukcja ubóstwa dzieci (wyższego niż w przypadku dorosłej populacji). Zwraca się też uwagę na ochronę zdrowia dzieci, poprawę dostępu do edukacji, w tym redukcję zjawiska wypadania dzieci z systemu szkolnego.

W mniejszym stopniu poświęca się uwagę na zjawisko niskiej płodności; tylko w niewielu krajach członkowskich bezpośrednim celem oficjalnej polityki rodzinnej jest oddziaływanie na poniesienie dzietności. Może to wynikać ze świadomości, że bezpośrednie transfery pieniężne – podstawowy instrument polityki rodzinnej – mają niewielki wpływ na współczynniki dzietności. Działania bezpośrednie są raczej zastępowane takimi, które tworzą warunki, aby młodzi ludzie mogli łatwiej realizować swoje plany prokreacyjne, niż stymulują zwiększenie dzietności (Lohmann i in. 2009).

Dziecko staje się zatem głównym celem polityk rodzinnych, jakkolwiek sposób postrzegania tego celu, jak i jego realizacja jest zróżnicowany. Nas przykład polityki krajów frankofońskich (Francja, Belgia) mają charakter polityk ukierunkowanych bezpośrednio na dzieci i ich dobrostan, jak również na działania pronatalistyczne. Z kolei w krajach skandynawskich polityki rodzinne oparte są na idei indywidualizacji praw obywatelskich, w tym indywidualnych praw dziecka. W Niemczech, Austrii i częściowo Holandii polityki rodzinne mają na celu w większym stopniu wsparcie rodziny tradycyjnej: z dziećmi i z jednym żywicielem, przy czym przy dominacji ubezpieczeniowego charakteru systemu zabezpieczania społecznego prawa dziecka do uczestnictwa w tym systemie mają charakter pochodny od praw ubezpieczonych rodziców.

Polityka społeczna i rodzinna Wielkiej Brytanii i Irlandii ukierunkowane zostały w ostatnim okresie na walkę z ubóstwem, głównie dzieci.

W politykach rodzinnych krajów Europy Południowej dominuje zasada solidarności rodzinnej; dziecko jest postrzegane przez pryzmat rodziny i jej odpowiedzialności za jego wychowanie.

Mimo iż polityki rodzinne wywodzą się z różnych korzeni (rozumianych jako odmienne modele *welfare state*), proces ich przybliżania się w ramach UE można uznać za rozpoczęty. Stosowane są zbliżone rozwiązania, jakkolwiek różni je jeszcze zakres podmiotowy, zasady dostępu, różnorodność stosowanych instrumentów, wysokość świadczeń w wymiarze indywidualnym i wysokość środków przeznaczanych na całokształt polityki rodzinnej.

To, co charakterystyczne dla większości polityk rodzinnych krajów UE, to dostrzeganie związku między pracą, dzietnością i sytuacją dzieci oraz realizacją zasady równości płci. Wyraża się to w rozwoju rozwiązań mających na celu godzenie sfery zawodowej z rodzicielską.

Występuje tendencja do wydłużania urlopu macierzyńskiego, ale z wyraźnym wydzieleniem części przysługującej ojcu. Niekiedy (np. Austria) dłuższy urlop jest możliwy pod warunkiem, że skorzysta z niego ojciec dziecka. Wysokość zasiłku macierzyńskiego jest zróżnicowana (od 80% do 100% zarobków). Jest ona niekiedy różnicowana według kryterium dochodu rodziny, z określeniem kwoty minimalnej i maksymalnej.

Następuje uelastycznienie okresu korzystania z urlopu rodzicielskiego, polegające na możliwości swobodnego podziału między rodziców dziecka i dzielenia go na części. Wysokość świadczeń wypłacanych w tym czasie uzależniona jest od dochodu rodziny lub zarobków korzystającego z urlopu. Istnieje też sposobność łączenia urlopu z pracą niepełnym wymiarze czasu pracy.

Natomiast świadczenie związane z urodzeniem dziecka najczęściej ma na celu wspieranie rodzin o niskich dochodach i wiąże się z warunkiem korzystania z przedporodowej opieki medycznej.

Podstawowym instrumentem polityk rodzinnych ukierunkowanych na wspieranie rodzin w ponoszeniu kosztów wychowania i rozwoju młodego pokolenia, traktowanych jako inwestycja w młodą generację, są świadczenia pieniężne. Zasady ich przyznawania są zróżnicowane, ale obecnie dominuje uniwersalność podstawowego systemu, jakim są zasiłki rodzinne. Oznacza to, że przysługują one

rodzinom mającym na utrzymaniu dzieci, bez dodatkowych kryteriów dochodowych. Jednocześnie rozszerza się zakres stosowania specjalnych dodatków, wypłacanych rodzinom w trudnej sytuacji: wielodzietnym, niepełnym biologicznie, o niskich dochodach, z dziećmi niepełnosprawnymi.

Świadczenia pieniężne przyznawane są na dzieci, które spełniają kryterium wieku; najczęściej jest to wiek w granicach formalnej pełnoletniości. Dodatkowo uwzględnia się kryterium pozostawania dziecka w systemie nauki oraz fakt niepełnosprawności dziecka, co odczytywane jest również jako sytuacje obciążające rodziny utrzymaniem dzieci. Dominuje zasada zróżnicowania wysokości zasiłków rodzinnych zależnie od liczby dzieci w rodzinie. Oznacza to preferencje dla rodzin wielodzietnych.

Instrumentem polityki rodzinnej o charakterze redystrybucyjnym są elementy prorodzinne w systemie podatku od dochodów osobistych. Nie mają one jednak charakteru powszechnego, a występują głównie w systemach opartych na zasadzie familiaryzmu (modele: konserwatywny, południowoeuropejski). Uwzględnianie sytuacji rodzinnej podatnika przybiera różne formy, występują oddzielnie lub równocześnie. Jest to np.: możliwość wspólnego rozliczenia małżonków, podwyższenie kwoty wolnej od podatku zależnie od sytuacji rodzinnej, preferujące przede wszystkim rodziny o niższych dochodach, bezpośrednie ulgi podatkowe na dzieci, odpisy wydatków na cele edukacyjne związane z wychowaniem dzieci. Najkorzystniejszym systemem jest iloraz rodzinny, uwzględniający liczebność i skład rodziny (Francja).

We wszystkich analizowanych krajach w większym lub mniejszym stopniu następuje rozwój rozwiązań stwarzających możliwości zapewnienia opieki nad małym dzieckiem. Podyktowane jest to dynamiką aktywizacji zawodowej kobiet, ale w jeszcze większym stopniu traktowaniem instytucjonalnych usług opiekuńczych jako elementu systemu oświaty. Działania idą w dwóch kierunkach: wspieranie opieki wewnątrzrodzinnej, głównie poprzez rozwiązania pozwalające godzić obowiązki zawodowe matki i ojca z obowiązkami rodzinnymi, oraz wspieranie rozwoju placówek opiekuńczych. W krajach o aktywnej polityce rodzinnej (np. Francja, Irlandia) rozwój obu kierunków działań występuje równolegle.

To, co wyraźnie różnicuje rozwiązania na rzecz godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi w poszczególnych krajach (i modelach *welfare state*), to stopień zaangażowania pracodawców w działania w powyższym zakresie. Najbardziej rozpowszechniony jest w krajach modelu liberalnego (szczególnie w Wielkiej Brytanii), ale praktyka taka rozszerza się też w innych krajach. Najczęściej stosowane rozwiązania to: organizacja zakładowych żłobków i przedszkoli, zakładowe świadczenia na rzecz pokrycia kosztów opieki nad dziećmi (zarówno w placówce, jak i sprawowanej przez opiekunki), różnego rodzaju urlopy i zwolnienia na czas opieki nad dzieckiem (ale także innymi niesamodzielnymi członkami rodziny).

Realizacja celu polityki rodzinnej, jakim jest wspieranie rodziny w zapewnieniu dziecku dobrych warunków rozwoju (*child wellbeing*), następuje poprzez stosowanie świadczeń społecznych i ulg podatkowych. Dąży się w różnym stopniu do rozwoju usług społecznych, głównie o charakterze opiekuńczo-edukacyjnym. Pełnią one bowiem funkcje: prorozwojową i egalitarną w odniesieniu do dzieci.

## WNIOSKI

Obecnie wzrasta znacznie zjawisk i procesów, które legły u podstaw podjęcia pierwszych działań o charakterze publicznym na rzecz rodziny, a które z czasem przekształciły się w mniej lub bardziej spójne systemy polityki rodzinnej. Należy do nich oddziaływanie na procesy prokreacyjne oraz tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi młodej generacji, a zwłaszcza zwalczanie ubóstwa dzieci.

Wybór celów i instrumentów polityki rodzinnej powinien być komplementarny, ustalony na podstawie wnikliwej i wieloaspektowej diagnozie sytuacji rodzin z dziećmi i jej uwarunkowań. Z uwagi na niekorzystne tendencje demograficzne polityka rodzinna powinna tworzyć przesłanki dla realizacji zasady swobody wyboru liczby dzieci i czasu powoływania ich do życia.

W ramach bezpośredniej polityki rodzinnej niezbędne jest stworzenie systemu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi, opartego na możliwości wyboru form, zależnie od potrzeb i preferencji rodziny. Chodzi o wybór między osobistą opieką rodziców a formami zinstytucjonalizowanymi. Lepsze możliwości realizacji funkcji opiekuńczej nad dzieckiem tworzy wydłużanie urlopów macierzyńskich (tym kierunku idą rozwiązania polskie), przy jednoczesnym rozszerzeniu proporcji między urlopem wykorzystanym przez matkę i ojca.

Zachętą do korzystania z urlopu wychowawczego byłaby zmiana koncepcji świadczeń za czas urlopu wychowawczego (np. zamiana świadczenia o charakterze socjalnym na świadczenie powszechne) oraz uelastycznienie tego urlopu, rozumiane jako możliwość wykorzystania go w różnym wymiarze w okresie dłuższym, niż obecnie określony granicą wieku dziecka do lat 4 (np. do 8. lub 10. roku życia dziecka). Należy upowszechnić wśród pracodawców rozwiązania umożliwiające respektowanie przez nich gwarancji zapewnienia kobietom powracającym z urlopów macierzyńskich i wychowawczych miejsca pracy i włączanie kobiet okresowo zdezaktywizowanych w działania zapewniające im łączność z zawodem (szkolenia, dokształcanie) i zakładem pracy (np. oferowanie prac zleconych, w niepełnym wymiarze oraz czasu w okresie urlopu wychowawczego itp.), rozszerzenia elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy oraz tworzeniu możliwości korzystania z nich przez pracowników mających obowiązki rodzinne na zasadzie dobrowolności i wyboru.

Możliwość wyboru formy opieki nad dzieckiem zależy od dostępności ofert opieki świadczonej przez wyspecjalizowane placówki. Wiąże się ona z rozwojem infrastruktury, ich lokalizacją, zasadami funkcjonowania (elastyczny zakres usług, elastyczne godziny otwarcia), podniesieniem standardu usług oraz zasadami odpłatności, dostosowanymi do możliwości każdej rodziny. Usługi placówek opieki nad dziećmi są przykładem instrumentu polityki rodzinnej, za pomocą którego można realizować różne cele tej polityki: godzenia życia rodzinnego i zawodowego i przez to ograniczanie barier dla decyzji prokreacyjnych oraz wspomagania rodziny w działaniach na rzecz inwestowania w młode pokolenie i zapewnienie rozwoju kapitału ludzkiego. W tym zakresie niezbędne jest działanie wielu podmiotów: rządu – poprzez dotacje, subwencje lub tworzenie innych zachęt sprzyjających rozwojowi sieci placówek, samorządów – podstawowego podmiotu lokalnej polityki rodzinnej, pracodawców działających bezpośrednio (uczestnictwo w kosztach tworzenia usług) lub pośrednio (poprzez dofinansowanie przekazywane bezpośrednio pracownikom).

Rozwojowi instytucji opieki nad dziećmi towarzyszyć powinien rozwój innych, „małych” form tej opieki, realizowanych przez osoby fizyczne (w tym kierunku idzie propozycja MPiPS).

W celu wzmocnienia znaczenia bezpośredniej pomocy finansowej rodzinom ponoszącym koszty utrzymania i wychowania młodzieży potrzebne jest podniesienie dochodowego znaczenia świadczeń rodzinnych. Obecnie wysokość zasiłków rodzinnych należy do jednego z najniższych w krajach UE. Punktem docelowym ma być ustanowienie wysokości zasiłku rodzinnego na poziomie odpowiadającym 40% wartości koszyka żywnościowego szacowanego przy obliczaniu progu wsparcia dochodowego rodzin (WDR), będącego podstawą (kryterium) przyznawania świadczeń rodzinnych. Można to odczytywać jak wspieranie ze środków publicznych wydatków rodzin przeznaczonych na zaspokajanie podstawowych, żywnościowych potrzeb dzieci.

Warto rozważyć uwzględnienie w wysokości zasiłku możliwości pokrycia szacowanych wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb rozwojowych dzieci (edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych itp.). Oznaczałoby to podniesienie jego wysokości w znaczącym stopniu.

Inną formą podwyższenia świadczeń rodzinnych byłoby ustalenie wysokości dodatków do zasiłków rodzinnych, przysługujących w określonych prawnie sytuacjach w relacji do przeciętnych kosztów ponoszonych w sytuacji, która stanowi podstawę przyznania takiego dodatku. Na przykład dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego powinien być ustalany w relacji do przeciętnych kosztów zakupu podręczników i niezbędnego wyposażenia ucznia danej klasy i danego typu szkoły.

W celu ułatwienia dostępu do placówek opiekuńczo-edukacyjnych dzieciom z ubogich środowisk należy wprowadzić dodatek do zasiłku rodzinnego na pokrycie kosztów opieki zinstytucjonalizowanej.

Przejście z obecnego selektywnego systemu świadczeń rodzinnych do systemu uniwersalnego byłoby wyrazem wspierania wszystkich rodzin posiadających dzieci. Ograniczałoby przypadki, gdy obawa przed utratą świadczeń rodzinnych (po przekroczeniu progu dochodu stanowiącego kryterium uprawniające) działa hamująco na aktywność w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów lub przenosi część osób do szarej strefy zatrudnienia. Zmiany te mogą następować ewolucyjnie, drogą stopniowego podnoszenia WDR poprzez uwzględnianie w koszyku dóbr i usług konsumpcyjnych (stanowiącego podstawę jego określania) szerszego zakresu potrzeb rozwojowych dzieci.

Powinien nastąpić rozwój świadczeń rzeczowych, uwzględniających rozmaite sytuacje i potrzeby dzieci. Jest to najlepszy sposób pomocy, pozwalający na dostosowanie jej formy do potrzeb.

Obecnie obowiązujące zasady uwzględnienia sytuacji rodzinnej podatnika w systemie podatku od dochodów osobistych należy uznać za pierwszy krok wykorzystania systemu podatkowego, jako instrumentu polityki rodzinnej. Szybkiego rozwiązania wymaga problem rodzin rolniczych nieobjętych tą formą wsparcia (jako osoby nieplacące tego rodzaju podatku). Wzmocnienia wymaga także ochrona rodzin wielodzietnych. Temu celowi służyłoby podwyższenie kwoty wolnej od podatku dla podatnika o większej liczbie dzieci lub wprowadzenie zróżnicowanej wysokości ulg, zależnie od liczby dzieci.

Jednym z ważnych celów polityki rodzinnej na rzecz wspierania rodzin w realizacji zadań związanych z wychowaniem i wykształceniem młodego pokolenia jest odpowiedni system usług społecznych. Ten ostatni instrument polityki rodzinnej powinien być jak najszerszej wykorzystany dla wspomagania rodziny w jej funkcji wychowawczej. Usługi społeczne: edukacyjne, oświatowe, rekreacyjne, sportowe, kulturalne dają szanse na pobudzenie i rozwój zainteresowań dzieci i młodzieży, racjonalizację spędzania czasu wolnego, zwłaszcza w sytuacji wzrastającej czasochłonności pracy zawodowej, ale także stwarzają możliwości uczestnictwa dla całych rodzin, sprzyjają ich integracji i umacniania więzi wewnątrzrodzinnych i kontaktów z innymi rodzinami. Jest to zadanie, które powinny realizować przede wszystkim podmioty lokalnej polityki rodzinnej, działające we współpracy na rzecz optymalnego zaspokajania potrzeb różnych grup rodzin, zwłaszcza rodzin z dziećmi.

- <sup>1</sup> Jest to traktowane bardziej w sposób symboliczny; zasiłki definiowane są nadal jako zasiłki rodzinne i wypłacane rodzicom/opiekunom dziecka.
- <sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 o świadczeniach rodzinnych (DzU nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).
- <sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2000 r., nr 14, poz. 176 z późn. zm.).
- <sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. Kodeks pracy (DzU nr 21, poz. 94).
- <sup>5</sup> Jw.
- <sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2004 r., nr 39, poz. 353 z późn. zm.).
- <sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU nr 210, poz. 2135 z późn. zm.).
- <sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności ciąży (DzU nr 17, poz. 78).
- <sup>9</sup> Tamże.
- <sup>10</sup> Termin kolejnej weryfikacji uprawniającej do świadczeń rodzinnych (wrzesień 2009 r.) nie przyniósł zmian w tym zakresie. Utrzymana została wysokość kryterium dochodowego na poziomie z 2003 r.
- <sup>11</sup> Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (DzU z 1996 r., nr 118, poz. 561).
- <sup>12</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (DzU nr 9, poz. 59).
- <sup>13</sup> Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi: 48 zł na dziecko do lat 5, 64 zł na dzieci w wieku 5–18 lat, 68 zł na dzieci w wieku 18–24 lata. Zmiana

wysokości nastąpi od listopada 2009 r. Zasiłek wynosić będzie odpowiednio: 68 zł, 91 zł i 98 zł.

- <sup>14</sup> Obliczenia na podstawie opracowania IPISS dotyczącego weryfikacji prognozy Wsparcia Dochodowego Rodzin (Warszawa 2008).
- <sup>15</sup> Od listopada br. świadczenie to zostanie podwyższone z 420 zł do 520 zł.
- <sup>16</sup> Pełne dane na temat rodzin pobierających świadczenia rodzinne są dostępne począwszy od 1 września 2006 r. (MPIPS 2008).
- <sup>17</sup> Obok programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie żywienia* podejmowane są inne działania: Agencja Rynku Rolnego realizuje program *Szklanka mleka*, Polska Akcja Humanitarna – program *Pajacyk*. Dożywianie dzieci wpisuje się również w działania samorządów terytorialnych (np. w województwie lubuskim czy plan dożywiania dzieci w ramach *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* w Gdańsku).
- <sup>18</sup> Projekt Ustawy o zmianie ustawy o ustanowieniu wieloletniego programu *Pomoc państwa w zakresie żywienia*.
- <sup>19</sup> Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (DzU nr 64, poz. 593, z późn. zm.).

## LITERATURA

- Balcerzak-Paradowska B. (2003), *Polityka rodzinna w perspektywie integracji europejskiej*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Studia i Monografie, Warszawa: IPISS.
- Balcerzak-Paradowska B. (2004), *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Studia i Monografie, Warszawa: IPISS.
- Balcerzak-Paradowska B. (2006), *Założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej*, w: J. Wratny (red.), *Umowa społeczna – gospodarka – praca – rodzina – dialog*, Ekspertyza, Warszawa: IPISS.
- Balcerzak-Paradowska B., red. (2009), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Studia i Monografie, Warszawa: IPISS.
- Balcerzak-Paradowska B. (2009), *Polityka rodzinna w Polsce wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska (red.), K. Piętko, J. Staręga-Piasek, Z. Morecka, A. Ruzik, M. Styrz, *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Opracowania PBZ, Warszawa: IPISS.
- European Commission (2005), *Confronting demographic Change: A new Solidarity between Women and Men 2006–2010*, Green Paper COM (2005) 92, Brussels.
- Golinowska S. (2007), *Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa*, „Polityka Społeczna” nr 8.
- Gauthier A.H. (2005), *Trends in policies for family-friendly societies*, w: M. Macura, A.L. MacDonald, W. Haug (red.), *The new demographic regime. Population changes and policy responses*, New York and Geneva: United Nations.
- Hantrais L. (2005), *Living as a family in Europe*, w: L. Hantrais, P. Philipov, F.C. Billari, *Policy Implications of Changing Family Formation*, Population Studies no 49, Council of Europe Publishing.
- Institute for Family Policies (2008), *Report on the Evolution of the Family in Europe 2009*, dostępny na stronie: [www:Report\\_Evolution\\_of\\_Family\\_Europe\\_2008-eng.pdf](http://www.Report_Evolution_of_Family_Europe_2008-eng.pdf).
- Kammerman S.B. (1994), *Rodzina; problemy teorii i polityki*, w: *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, Materiały z Zagranicy, Warszawa: IPISS.
- Lohmann H., Frauke H.P., Rostgaard T., Spiess K. (2009), *Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU*, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Working Papers.
- MPIPS (2008), *Informacja o realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych w 2007 r.*, Warszawa.
- MF (2008), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w 2007 r.*, Warszawa.
- MF (2009), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w 2008 r.*, Warszawa.
- RRL (2006), *Założenia polityki ludnościowej w Polsce*, w: *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2004*, Warszawa.
- Saraceno Ch. (2007), *Family Policies in Europe; A comparative perspective*, Special Issue of Polish Monthly Journal on Social Policy.
- Uścińska G., red. (2008), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, Warszawa: IPISS.

## SUMMARY

In this text the author tries to evaluate policies designated for children and families with dependent children, namely pronatalist solutions like childbirth benefits or work-family programs. Also, the author is concerned with means of securing the rights of the child and selected problems of family policies of EU.