

# Instytucjonalne formy opieki nad dzieckiem i rodziną

## DZIAŁANIA MPiPS NA RZECZ DZIECI I RODZIN

**Elwira Gross-Gotacka**  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

### WPROWADZENIE

Utrzymujący się od ponad dwóch dekad niski poziom dzietności w Polsce sprawia, że coraz większy niepokój budzą przewidywane w demograficznych i ekonomicznych projekcjach skutki tego stanu rzeczy. Niski poziom dzietności oraz wydłużanie się oczekiwanego okresu trwania życia prowadzi do zmian struktury wieku ludności, polegającej na zwiększaniu się udziału osób w wieku poprodukcyjnym. Wzrost dzietności jest obecnie postrzegany jako sprawa o znaczeniu strategicznym dla przyszłości Europy. Spadek dzietności poniżej poziomu, który gwarantuje proste odtwarzanie pokoleń i utrzymywanie się niskiej dzietności, jest jednym z przejawów zmian procesu formowania i rozwoju rodziny, jaki rozpoczął się w Polsce w latach 90.

Przeobrażenia demograficzne wynikają w dużej mierze z przesunięcia najwyższej płodności kobiet z grupy wieku 20–24 lata do grupy 25–29 lat. Mediana wieku (tj. wiek środkowy) kobiet rodzących pierwsze dziecko wzrosła o ponad 2,5 roku, tj. z 23 do 25,6 lat. Szacuje się, że po uwzględnieniu zmian w strukturze ludności Polski, odrzucanie decyzji o dziecku spowodowało około 45% ogólnego spadku liczby urodzeń z lat 1990–2002 (Sobotka 2003). Jest to wynikiem wyboru, jakiego coraz częściej dokonują ludzie młodzi, decydując się najpierw na kontynuację nauki na szczeblu wyższym oraz stabilizację ekonomiczną, a dopiero potem na założenie rodziny oraz jej powiększanie.

W debacie nad rozwiązaniami polityki rodzinnej, które mogłyby przeciwdziałać niskiej dzietności, coraz mocniej akcentuje się znaczenie rozwiązań dotyczących łączenia pracy zawodowej ze sprawowaniem opieki nad dziećmi (Mc Donald 2002; Gauthier 2005; Balcerzak-Paradowska 2004; Kotowska 2004; Hantrais 2005). Zdaniem autorów rozwiązania te powinny brać pod uwagę preferencje rodziców dotyczące organizacji opieki nad dziećmi, a także uwzględniać dobro samych dzieci: ich zdrowie fizyczne i psychiczne oraz szanse rozwoju i redukcję zagrożenia ubóstwem.

Dzieci, poza osobami starszymi, należą do grupy najbardziej narażonych na ryzyko ubóstwa w krajach UE<sup>1</sup>. W Polsce ryzyko to jest najwyższe wśród rodzin z dziećmi (poziom ubóstwa wśród osób starszych jest najniższy w populacji). Jednocześnie ubóstwo i deprivacja materialna stanowią jeden z czynników ograniczających możliwości

rozwoju intelektualnego dziecka, jego szkolne osiągnięcia i szanse na zdobycie kwalifikacji zawodowych (OECD 2006). Do negatywnych skutków dla szans życiowych dzieci prowadzą zjawiska towarzyszące ubóstwu i wykluczeniu społecznemu ich rodzin: ograniczony dostęp i zbyt rzadkie korzystanie z publicznych usług edukacyjnych i zdrowotnych, niedożywienie oraz doświadczanie przemocy w rodzinie. Czynniki te negatywnie wpływają na dobrostan dzieci, ich zdolności do uczenia się i ograniczają przez to szanse dzieci na poprawę sytuacji w przyszłości. Niedożywienie dzieci jest niekorzystne także dla ich rozwoju psychofizycznego i prowadzi do obniżenia odporności poprzez zwiększenie ryzyka zachorowań oraz czasu i kosztów leczenia. Dzieci niedojadające, zaniedbane i doświadczające przemocy są odrzucane przez rówieśników, co powoduje dodatkowo trudności wychowawcze.

Szczególną grupę dzieci stanowią osoby niepełnosprawne. Niepełnosprawność dziecka wiąże się ze znacznym obciążeniem finansowym dla rodziny ze względu na konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków na zakup leków i materiałów higienicznych oraz rehabilitacji. Ponieważ to rodzina musi zapewnić dziecku niepełnosprawnemu jednocześnie opiekę stałą, częściową lub okresową, niejednokrotnie kosztem ograniczenia możliwości zarobkowania i awansu zawodowego, niepełnosprawność dzieci wiąże się często ze zwiększonym ryzykiem zagrożenia ubóstwem w gospodarstwie domowym. Ponadto dzieci niepełnosprawne mają często specjalne potrzeby edukacyjne, co w przypadku braku polityki edukacyjnej zorientowanej na wspieranie ich uczestnictwa w kształceniu, ogranicza ich możliwości zdobywania kwalifikacji zawodowych i prowadzi do negatywnych skutków dla szans życiowych oraz większego ryzyka wykluczenia społecznego w tej grupie.

Ze względu na przedstawione uwarunkowania jednym z celów działań państwa jest realizacja polityki na rzecz dzieci i rodzin z dziećmi wspierającej sytuację materialną rodzin z dziećmi i ograniczanie ich ubóstwa. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej realizuje szereg zadań dla tych osób, których istota zawiera się m.in. w następujących działaniach:

1) kształtowanie zasad udzielania pomocy finansowej rodzinom z dziećmi w ramach świadczeń rodzinnych, opiekuńczych i alimentacyjnych;

2) tworzenie warunków dla godzenia pracy ze sprawowaniem obowiązków rodzicielskich;

3) kształtowanie warunków dla funkcjonowania rodzicielstwa zastępczego;

4) świadczenie pomocy w przypadkach, gdy dzieciom i ich rodzinom potrzebna jest pomoc o szczególnym charakterze w sytuacji, gdy funkcjonujące systemy nie są w stanie zapobiegać popadaniu w ubóstwo i inne formy wykluczenia doświadczanego przez rodziny z dziećmi.

## SYSTEM WSPARCIA DLA RODZIN Z DZIEĆMI

Świadczenia dla rodzin z dziećmi (MPIPS 2009), które były rozproszone w postaci elementów innych systemów polityki społecznej<sup>2</sup>, w 2004 r. zostały ujęte w jeden system, o jednolitych zasadach dla wszystkich uprawnionych do świadczeń. W efekcie ukształtowany został system świadczeń rodzinnych<sup>3</sup>, na który składają się: zasiłki rodzinne i dodatki do nich, świadczenia pielęgnacyjne oraz zapomogi związane z urodzeniem dziecka.

Cechą charakterystyczną tego systemu jest finansowanie z budżetu państwa (charakter zaopatrzeniowy) i z tego też powodu opiera się on na zasadzie pomocniczości państwa. Oznacza to, że rodzice w pierwszej kolejności są zobowiązani do zapewnienia utrzymania swoich dzieci, a pomoc państwa przysługuje tym rodzinom, których środki są niewystarczające.

### Świadczenia rodzinne

Do określenia uprawnień do świadczeń rodzinnych służy przede wszystkim kryterium dochodowe<sup>4</sup>, z preferencyjnym (wyższym) poziomem w przypadku rodzin, w których wychowują się dzieci niepełnosprawne.

Podstawowym świadczeniem jest **zasiłek rodzinny** na dziecko będące na utrzymaniu rodziców, uczące się w szkole lub kontynuujące naukę w szkole wyższego stopnia<sup>5</sup>. Kwoty zasiłku rodzinnego są zróżnicowane i wzrastają w zależności od wieku dziecka<sup>6</sup>.

**Dodatki do zasiłku** mają bardziej wyspecjalizowane funkcje i służą wspieraniu rodzin z dziećmi w różnych fazach życia rodzinnego. Rozróżnia się rozmaite formy dodatków.

1. Jednorazowy dodatek po urodzeniu dziecka (becikowe) – nie jest to jedyne świadczenie tego typu, gdyż funkcjonuje również zapomoga o charakterze powszechnym z tego samego tytułu (bez kryterium dochodowego), którą otrzymują rodziny niezależnie od wspomnianego dodatku, a także zapomoga wypłacana przez gminy, o ile władze lokalne zdecydują o możliwości świadczenia takiej pomocy<sup>7</sup>.

2. Dodatek dla rodzica, który po urlopie macierzyńskim korzysta z urlopu wychowawczego.

Za osoby otrzymujące powyższe świadczenia w czasie urlopu wychowawczego z budżetu państwa opłacane są składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne.

3. Dodatek dla samotnego rodzica w przypadku braku osoby zobowiązanej do alimentacji (na dziecko niepełnosprawne przysługuje zasiłek w zwiększonej kwocie).

4. Dodatek dla rodziny wielodzietnej – pomoc w postaci dodatków na trzecie i kolejne dziecko.

5. Dodatek po wejściu dziecka w okres szkolny – świadczenie związane z rozpoczęciem roku szkolnego (wsparcie rodzin w zaopatrzeniu dzieci w niezbędne artykuły związane z nauką).

6. Dodatek związany z podjęciem nauki poza miejscem zamieszkania z przeznaczeniem na dofinansowanie kosztów internatu lub dojazdów do szkoły.

Rodziny, w których znajduje się dziecko niepełnosprawne, mogą otrzymać także dodatek na kształcenie i rehabilitację dziecka niepełnosprawnego.

Ze świadczeń rodzinnych w 2008 r. przeciętnie miesięcznie korzystało 2,6 mln rodzin, w których wychowuje się blisko 3,8 mln dzieci, tj. około 40% ogółu rodzin z dziećmi na utrzymaniu (w wieku do 24. roku życia). W 2008 r. wydatki budżetu państwa na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych wyniosły ogółem 7614 mln zł.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego otrzymało około 2,4 mln dzieci, a ponad 400 tys. skorzystało z dofinansowania nauki poza miejscem zamieszkania, głównie z dofinansowania dojazdów do szkoły. Podwyższone dodatki otrzymało również około 630 tys. dzieci z rodzin wielodzietnych, a także nieco ponad 200 tys. dzieci z niepełnosprawnością.

W 2009 r. przypada kolejna edycja ustawowej waloryzacji świadczeń rodzinnych. Nowe kwoty, będące wynikiem uzgodnień w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zostaną ogłoszone do dnia 15 sierpnia 2009 r. Nowe regulacje wejdą w życie z dniem 1 listopada br.

### Świadczenia opiekuńcze

Poza zasiłkami rodzinnymi i przysługującymi do nich dodatkami w ramach świadczeń rodzinnych realizowane są dwa rodzaje świadczeń opiekuńczych:

1) **zasiłek pielęgnacyjny**, który przysługuje niezależnie od dochodu i przyznawany jest na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności (przeznaczony dla niepełnosprawnych dzieci);

2) **świadczenie pielęgnacyjne** przyznawane osobom, które rezygnują z pracy zawodowej, by opiekować się dzieckiem niepełnosprawnym wymagającym szczególnej opieki.

Za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne opłacane są składki na ubezpieczenie społeczne (emerytalne i rentowe), a także na ubezpieczenie zdrowotne. W 2008 r. blisko 340 tys. osób otrzymało to świadczenie.

### Świadczenia alimentacyjne

Od dnia 1 października 2008 r. zaliczka alimentacyjna została zastąpiona **świadczeniem z funduszu alimentacyjnego**. Świadczenie to przysługuje osobom uprawnionym do wysokości zasądzonych alimentów, nie więcej niż do wysokości 500 zł, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza 725 zł. W 2008 r. świadczenia te otrzymywało przeciętnie około 290 tys. osób.

### Ulga podatkowa na dzieci

Z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w Polsce funkcjonuje **ulga podatkowa związana z posiadaniem dzieci**. Od 2007 r. jeden z rodziców lub oboje (łącznie do wysokości ulgi) mają prawo do odpisania od podatku określonej kwoty na każde dziecko pod warunkiem, że płacą podatek od dochodów w skali progresywnej<sup>8</sup>. Rozwiązanie to funkcjonuje na zasadach ulgi, a nie kredytu podatkowego. Tym samym osoby, które w danym roku zapłaciły podatek w kwocie mniejszej niż wysokość ulgi, nie mogą odliczyć jej w całości. Z tego względu ulga ta zapewnia relatywnie większe wsparcie rodzinom o wyższych zarobkach, płacących najwyższe podatki (jej wprowadzenie miało niewielki wpływ na dochody rodzin z najniższych grup (decyli) dochodowych; Myck 2008). Może stanowić ona zachętę do podejmowania zatrudnienia (dla niepracujących rodziców), do pracy w pełnym wymiarze czy też do inwestowania w podnoszenie kwalifikacji. Według informacji Ministerstwa Finansów o rozliczeniach podatku dochodowego od osób fizycznych – z ulgi na wychowanie dzieci skorzystało około 4 mln podatników, zgłaszając uprawnienia za nieco ponad 6 mln dzieci (1,51 dziecka na podatnika; MF 2008). Kwota ulgi wyniosła za rok podatkowy 2007 – 1060,16 zł, 2008 – 1173,70 zł i 2009 – 1112,04 zł.

## GODZENIE PRACY ZE SPRAWOWANIEM OBOWIĄZKÓW RODZIELSKICH

### Udogodnienia dla młodych rodziców

Poza działaniami mającymi na celu pomoc materialną rodzinom z dziećmi Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace nad rozwiązaniami ułatwiającymi godzenie życia zawodowego z rodzinnym i tym samym ułatwiające decyzje o posiadaniu dzieci. Ich

rezultatem jest tzw. ustawa rodzinna, której zapisy weszły w życie od 1 stycznia 2009 r.<sup>9</sup>. Nowe regulacje stanowią, m.in. o:

1) **stopniowym wydłużeniu urlopu macierzyńskiego** – na nowe uprawnienia dotyczące urlopu macierzyńskiego składa się część obligatoryjna, która wzrosła z 18 do 20 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie (31 tygodni w przypadku urodzenia dwojga, 33 tygodni w przypadku urodzenia trojga, 35 tygodni w przypadku urodzenia czworga, 37 tygodni w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci przy jednym porodzie);

2) **wprowadzeniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego o charakterze fakultatywnym** – wymiar tego urlopu będzie systematycznie wzrastał od 2010 r. o 2 tygodnie (3 tygodnie w przypadku ciąży mnogiej). Docelowo w 2014 r. wyniesie 6 tygodni oraz 8 tygodni (w przypadku ciąży mnogiej) i stanowić będzie przedłużenie obligatoryjnego wymiaru urlopu macierzyńskiego;

3) **możliwości łączenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego z pracą** – od 2010 r., kiedy wejdą w życie uprawnienia z pierwszego etapu wdrażania dodatkowego urlopu macierzyńskiego, pracownicy będą mogli łączyć go z pracą na min. 1/2 etatu, zachowując prawo do wynagrodzenia oraz zasiłku macierzyńskiego, a także świadczeń (składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne) w wymiarze proporcjonalnym;

4) **wprowadzeniu urlopu ojcowskiego** – w 2010 r. ojcowie nabydą po raz pierwszy uprawnienia do urlopu ojcowskiego w wymiarze tygodnia, a od 2012 r. – 2 tygodni (niezależnie od urlopu macierzyńskiego matki);

5) **stopniowym podniesieniu podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne osób przebywających na urlopach wychowawczych** – składka na ubezpieczenie społeczne opłacana jest z budżetu państwa, a jej podstawą była kwota świadczenia pielęgnacyjnego, obecnie – minimalne wynagrodzenie za pracę, a od 2012 r. będzie to otrzymywane wynagrodzenie (nie więcej jednak niż do wysokości 60% przeciętnego wynagrodzenia);

6) **ochronie przed zwolnieniem z pracy** – osoby podejmujące zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu w okresie przysługującego im urlopu wychowawczego w ciągu 12 miesięcy podlegają ochronie przed zwolnieniem z pracy.

Ważnym dorobkiem tych regulacji jest zrównanie rodziców adopcyjnych z rodzicami naturalnymi w uprawnieniach wynikających z rodzicielstwa.

## Opieka nad dziećmi w wieku 0–3 lata

Drugi kierunek działań Ministerstwa odnosi się do poprawy warunków opieki nad małymi dziećmi. Chodzi o to, aby mając do dyspozycji szeroką ofertę usług instytucjonalnej i pozainstytucjonalnej opieki nad dziećmi, rodzice mieli swobodę decyzji co do wyboru modelu życia rodzinnego.

W ramach ustawy rodzinnej wprowadzono możliwość finansowania i dofinansowania z zakładowego funduszu świadczeń pracowniczych usług opiekuńczych, z których korzystają pracownicy, a także tworzenia żłobków, przedszkoli lub innych form opieki nad dziećmi.

Kolejnym krokiem Ministerstwa jest inicjatywa dotycząca stworzenia podstaw prawnych dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi. Projektowane rozwiązania powinny spełnić oczekiwania społeczne w zakresie różnorodności form opieki nad najmłodszymi dziećmi, zapewniając rodzicom nie tylko bogatą ofertę placówek, ale także dając możliwość legalnego zatrudniania opiekunek. Ich celem jest także ograniczenie barier administracyjnych, jakie towarzyszą procedurom tworzenia nowych form opieki, w szczególności żłobków. Ponadto projektowane rozwiązania poprawią jakość oferowanych usług, wprowadzając minimalne wymagania, jakie powinny spełniać poszczególne placówki.

W założeniach do projektu ustawy zawarte zostały propozycje form opiekuńczo-wychowawczych oraz opiekuńczo-edukacyjnych. Te pierwsze formy to placówki świadczące kompleksową opiekę nad dzieckiem od 20 tygodnia życia do 3 lat, a w przypadku gdy w danej gminie nie ma przedszkola lub innej formy edukacyjnej – do 5 lat. Natomiast te drugie to placówki nastawione głównie na opiekę z elementami edukacji.

## INNE PRZEDSIĘWZIĘCIA RESORTU

### Działania na rzecz dzieci z niepełnosprawnością

Inicjatywy ukierunkowane na poprawę sytuacji edukacyjnej dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, w tym o specjalnych potrzebach edukacyjnych z przyczyn niepełnosprawności, podejmuje – na zasadzie wspierającej – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w formie programów celowych.

Rodzice dzieci niepełnosprawnych w wieku 0–7 lat lub ich opiekunowie prawni otrzymują w ramach programu celowego *Wczesna pomoc dziecku niepełnosprawnemu* wsparcie w procesie adaptacji do warunków życia, wynikających z faktu wychowywania dziecka niepełnosprawnego i udziału we wczesnym wspomaganiu rozwoju tego dziecka. Dla dzieci tych organizowane są kursy i szkolenia oraz grupy środowiskowego wsparcia. Wspomagana jest też ich rehabilitacja (z wyłączeniem rehabilitacji medycznej), prowadzona w wyspecjalizowanych placówkach.

Dzieci i młodzież niewidoma oraz niedowidząca otrzymuje pomoc w zakupie podstawowego oraz specjalistycznego sprzętu komputerowego i elektronicznego wraz z odpowiednim oprzyrządowaniem i oprogramowaniem umożliwiającym m.in. naukę oraz zdobycie wiedzy i umiejętności pozwalających na usamodzielnienie się (program *Komputer dla Homera*).

Wsparcie w zakresie zakupu sprzętu komputerowego lub wózka inwalidzkiego o napędzie elektrycznym oraz pokrycie kosztów utrzymania sprawności technicznej wózka mogą otrzymać dzieci do lat 18 niepełnosprawne ruchowo (z brakiem lub niedowładem obu kończyn górnych), a także z ubytkiem słuchu na poziomie od 90 decybeli, realizujący obowiązek szkolny lub obowiązek przygotowania przedszkolnego (program *Pegaz 2003*).

Szczególna pomoc adresowana jest w ramach programu *Uczeń na wsi* do dzieci i młodzieży niepełnosprawnej mieszkającej na wsi lub w małych miasteczkach i pobierającej naukę w szkole podstawowej, gimnazjum lub w szkole ponadgimnazjalnej. Dofinansowane są m.in. koszty: zakupu przedmiotów ułatwiających lub umożliwiających naukę, uczestnictwa w zajęciach mających na celu podniesienie sprawności fizycznej lub psychicznej, związane z dostępem do Internetu (instalacja i abonament), kursów doszkalających w zakresie programu nauczania oraz kursów językowych, wyjazdów organizowanych w ramach zajęć szkolnych.

Natomiast w ramach programu *Pitagoras 2007* niesłyszący i niedosłyszący, w tym głuchoniewidomi i głuchoniedowidzący uczniowie szkół policealnych, studenci oraz uczestnicy kursów przygotowawczych do egzaminów do szkół wyższych, mogą korzystać z pomocy tłumaczy migowych lub z urządzeń wspomagających słyszenie w trakcie zajęć oraz egzaminów.

Ważnym przedsięwzięciem finansowanym ze środków PFRON jest wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych, w tym dzieci w lokalnych środowiskach. W ramach realizacji *Programu wyrównywania różnic między regionami* dofinansowywane są przedsięwzięcia likwidujące bariery architektoniczne w placówkach edukacyjnych.

### System Opieki nad Dzieckiem i Rodziną

Co roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ogłasza konkurs na najlepsze projekty samorządów w zakresie opieki nad dzieckiem i rodziną. W kolejnych edycjach konkursu zmienia się priorytet dla zgłaszanych projektów. Może to być np. rozwój placówek wsparcia dziennego, działania na rzecz zapobiegania niedostosowaniu dzieci i młodzieży, rozwój zawodowych rodzin zastępczych czy też przekształcanie i dochodzenie do standardów opieki i wychowania w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Zamierzonymi efektami programu są:

- zahamowanie wzrostu liczby dzieci przebywających w różnych formach opieki poza rodziną;
- zapewnienie opieki dzieciom o szczególnych potrzebach, pozabawionych opieki rodziców naturalnych;
- poprawa warunków pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;

d) zapobieganie wykluczeniu społecznemu pełnoletnich wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych.

Główny cel programu został sformułowany jako wsparcie samorządów gminnych i powiatowych w budowaniu lokalnego systemu wsparcia dla rodzin zagrożonych dysfunkcjami. Był on skierowany w szczególności do tych samorządów, które dostosują zakres działań do specyfiki terenu, występujących problemów, sytuacji demograficznej, ekonomicznej oraz socjalnej mieszkańców. Dofinansowano 322 wnioski, w tym na programy z zakresu opieki nad dzieckiem 5615 tys. zł, a na programy dofinansowane w ramach *Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży* – 2069 tys. zł. Ponadto przyznano również nagrody i wyróżnienia dla najlepszych programów na łączną kwotę 116 tys. zł.

### **Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW)**

To przedsięwzięcie finansowane jest z pożyczki Banku Światowego. W komponencie *Program Integracji Społecznej* uczestniczy ogółem 500 gmin wiejskich (91,4%) i miejsko-wiejskich (8%) wybranych z uwagi na największą liczbę problemów społecznych, najniższe dochody, niską aktywność społeczną i obywatelską. Program uruchamia usługi skierowane do grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne, tj. osób starszych, dzieci i młodzieży, rodzin z dziećmi. Do końca 2008 r. gminy uczestniczące w PPWOW rozpoczęły realizację 3096 projektów, z czego 1480 zostało już zakończonych; pozostałe są w trakcie realizacji. W odniesieniu do dzieci realizowane są m.in. warsztaty edukacyjne, warsztaty taneczne, zajęcia sportowe, spotkania edukacyjne, wycieczki turystyczno-krajoznawcze oraz prowadzone są kluby przedszkolaka oraz świetlice profilaktyczno-wychowawcze.

W 2008 r. 842 fundacje i stowarzyszenia otrzymały (w wyniku odpowiedniego postępowania kwalifikacyjnego) środki finansowe z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w kwocie 58 mln zł na realizację projektów realizowanych na rzecz społeczności lokalnych. Do szczególnych form świadczeń środowiskowych należy prowadzenie placówek pomocy społecznej o zasięgu lokalnym. Należą do nich w szczególności:

- ośrodki interwencji kryzysowej;
- placówki poradnictwa specjalistycznego, w tym rodzinnego;
- placówki opiekuńczo-wychowawcze wsparcia dziennego;
- ośrodki wsparcia dla samotnych matek i kobiet w ciąży.

Ponadto została przeprowadzona wojewódzka kampania społeczna na rzecz przeciwdziałania krzywdzeniu dzieci mająca na celu zwiększenie społecznego zaangażowania w sprawy związane z przeciwdziałaniem przemocy, polegające na podnoszeniu społecznej wrażliwości w odniesieniu do zjawiska przemocy w rodzinie, poszerzeniu poziomu wiedzy obywateli na temat przemocy wobec dzieci, zmianie postaw rodziców wobec swoich dzieci, podniesieniu profesjonalizacji pracowników pierwszego kontaktu.

Przeprowadzony został również cykl szkoleń dla pracowników „pierwszego kontaktu”. W większości województw opracowano ulotki, plakaty, broszury, poradniki, które były wykorzystane podczas konferencji lub też rozestane do gmin. W niektórych województwach zorganizowano imprezy okolicznościowe – koncerty, konkursy plastyczne, w trakcie których osoby potrzebujące pomocy mogły skorzystać z bezpłatnych porad psychologów. W większości województw w lokalnych stacjach radiowych i telewizyjnych zamieszczane były spoty, natomiast w lokalnej prasie informacje o kampanii. W szkoleniach wzięło udział 2215 osób. Szkolenia odbywały się w większości województw w formie wykładów i warsztatów, bądź też samych warsztatów. W większości województw szkolenia miały charakter interdyscyplinarny i wzięły w nich udział przedstawiciele wszystkich instytucji, które zajmują się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

### **Rodzinne formy opieki nad dziećmi**

MPiPS rozwija również działania na rzecz zwiększenia udziału rodzinnych form opieki nad dziećmi, które pozwolą na stopniowe

zastępowanie form instytucjonalnych tej opieki. Obowiązujące przepisy prawne przewidują rozwiązania pozwalające na umieszczenia poza rodziną dziecka wymagającego szczególnej pomocy. Działania w tym kierunku można uruchomić na podstawie postanowienia sądu opiekuńczego, który decyduje o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej albo placówce opiekuńczo-wychowawczej. Po osiągnięciu pełnoletniości przez wychowanka rodziny zastępczej lub placówki zapewnione są dodatkowe formy wsparcia materialnego i rzeczowego.

Rodzinnymi formami pieczy są rodziny zastępcze oraz placówki rodzinne. Aktualnie wyróżnia się następujące typy rodzin zastępczych:

- 1) spokrewnione z dzieckiem;
- 2) niespokrewnione z dzieckiem;
- 3) zawodowe niespokrewnione z dzieckiem: wielodzietne, specjalistyczne lub o charakterze pogotowia rodzinnego.

**Zastępczym rodzicem spokrewnionym z dzieckiem** mogą być: babcia, dziadek, rodzeństwo dziecka, rodzeństwo rodziców oraz inni krewni lub powinowaci. Rodzina zastępcza spokrewniona z dzieckiem otrzymuje świadczenia pieniężne finansowane ze środków budżetu powiatu poprzez:

- pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, w wysokości zależnej od wieku i stanu zdrowia oraz niedostosowania społecznego dziecka (świadczenie obowiązkowe);
- jednorazowe świadczenie z tytułu przyjęcia dziecka do rodziny (świadczenie fakultatywne);
- jednorazową lub okresową pomoc z powodu zdarzenia losowego (świadczenie fakultatywne).

**Niespokrewniona z dzieckiem rodzina zastępcza** to rodzina, która przyjmuje na wychowanie dziecko niebędące z nią w stosunku pokrewieństwa. Rodzina nie pełni tej funkcji zawodowo, a więc nie otrzymuje wynagrodzenia. Otrzymuje ona – analogiczne jak spokrewniona rodzina zastępcza – świadczenia pieniężne oraz dodatkowo 10% podstawy do ustalenia pomocy z tytułu osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem i jego wychowywania.

**Wielodzietna zawodowa niespokrewniona z dzieckiem rodzina zastępcza** to forma opieki zwłaszcza dla licznego rodzeństwa. W rodzinach tych umieszcza się od trojga do sześciorga dzieci – liczba ta może ulec zwiększeniu w przypadku umieszczenia licznego rodzeństwa.

**Specjalistyczna zawodowa niespokrewniona z dzieckiem rodzina zastępcza** to forma opieki przeznaczona dla dzieci chorych, a także dla dzieci niedostosowanych społecznie. W rodzinach tych może wychowywać się nie więcej niż troje dzieci.

W **niespokrewnionej z dzieckiem zawodowej rodzinie zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego** umieszczane są dzieci w sytuacjach kryzysowych do czasu unormowania sytuacji życiowej dziecka. Maksymalny czas pobytu dziecka w pogotowiu rodzinnym to 15 miesięcy. Rodzina taka otrzymuje świadczenia pieniężne na dziecko – analogiczne jak spokrewniona i niespokrewniona z dzieckiem rodzina zastępcza – oraz wynagrodzenie z tytułu świadczonej opieki i wychowania. Ponadto pogotowia rodzinne otrzymują wynagrodzenie z tytułu pozostawiania w gotowości przyjęcia dziecka. Wszystkie kwoty świadczeń pieniężnych na utrzymanie dziecka w rodzinie zastępczej, kwoty wynagrodzeń dla zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodziców zastępczych oraz kwoty świadczeń z tytułu kontynuowania nauki i usamodzielnienia dla pełnoletnich wychowanków są ustalone w przepisach jako określony procent kwoty zdefiniowanej w Ustawie o pomocy społecznej.

**Placówka rodzinna** (wcześniej nazywana rodzinnym domem dziecka) jest prowadzona przez osobę lub małżeństwo. Stanowi wielodzietną rodzinę dla 4–8 dzieci w różnym wieku. Umożliwia wspólne wychowanie i opiekę, szczególnie licznemu rodzeństwu, w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego.

W 2010 r. planuje się wprowadzenie nowych regulacji prawnych, które przyczynią się do rozwoju i zróżnicowania form pieczy zastępczej nad dzieckiem. Nowe rozwiązania zakładają upowszechnienie rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym zwłaszcza

zawodowej pieczy zastępczej m.in. poprzez wsparcie finansowe inicjatyw powiatu (konkursy), ogłoszenie roku 2009 *Rokiem rodzicielstwa zastępczego*. Ponadto planuje się zmianę standardów w istniejących placówkach opiekuńczo-wychowawczych, a w szczególności – zmniejszenie wielkości placówek, które docelowo powinny przyjmować do 14 dzieci. Wprowadzony zostanie także zakaz umieszczania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych dzieci do 10. roku życia.

Działaniom tym towarzyszyć będzie profilaktyka i intensywna praca z rodziną biologiczną dzieci zagrożonych umieszczeniem lub już objętych pieczą zastępczą. Planuje się powołanie gminnych asystentów rodzinnych, których zadaniem będzie realizacja działań profilaktycznych, praca ze znajdującymi się w kryzysie rodzinami wychowującymi dzieci oraz udzielanie wsparcia rodzinom zagrożonym dysfunkcją opiekuńczo-wychowawczą. Pracę asystenta rodziny wspomagać będą tworzone w gminach zespoły interdyscyplinarne, a wsparciem profilaktyki mają być działające w środowisku lokalnym tzw. rodziny wspierające.

## PROGRAMY RZĄDOWE

### Pomoc państwa w zakresie dożywiania

31 grudnia 2005 r. weszła w życie Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, którego celem jest wspomaganie gmin w zadaniach własnych, polegających na dożywianiu dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich oraz dotkniętych znacznym bezrobociem. Programem objęte są dzieci do 7. roku życia, uczniowie do czasu skończenia szkoły ponadgimnazjalnej (ale także osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, a zwłaszcza osoby samotne, chore, niepełnosprawne bądź w podeszłym wieku). Do pomocy uprawnione są osoby osiągające maksimum 150% kryterium dochodowego określonego w Ustawie o pomocy społecznej. Niektóre gminy podnoszą jeszcze to kryterium. W 2006 r. liczba tych gmin wynosiła 285, w 2007 r. – 306, a w 2008 r. – 301.

Pomoc udzielana jest w formie zasiłku celowego na zakup żywności, świadczeń rzeczowych w postaci produktów żywnościowych, ale przede wszystkim na zapewnienie gorącego posiłku. Poza tym prowadzone są działania w zakresie tworzenia nowych lub doposażania funkcjonujących już punktów przygotowywania lub wydawania posiłków, jak również dowóz posiłków.

Wraz ze środkami własnymi gmin w 2008 r. przeznaczono na ten cel 808 mln zł (z czego 345 mln wydatkowano na obszarach wiejskich). Liczba osób objętych programem wyniosła 2 mln, z czego połowa na wsi. Blisko 1,2 mln stanowiły dzieci – do lat 7 (273 tys.) oraz uczniowie do ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (902 tys.).

W ramach programu prowadzono dożywianie w 22 tys. punktów żywieniowych (w tym 11 tys. na wsi) zlokalizowanych w szkołach, przedszkolach i żłobkach, w stołówkach, a także w specjalnie do tego celu przygotowanych pomieszczeniach. Około 10% tych punktów powstało w 2008 r.

### Świetlica, Praca, Staż – socjoterapia w środowisku wiejskim

*Świetlica, Praca, Staż – socjoterapia w środowisku wiejskim* to kolejny program, który służy wskazaniu oraz promowaniu dobrych wzorców współpracy między jednostkami samorządu gminnego na obszarze powiatu, a nawet całego województwa, mieszczących się w pojęciu solidaryzmu i sąsiedzkiej pomocy w pokonywaniu tych samych społecznych problemów. Jest to współpraca na rzecz pomocy dzieciom i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych oraz tworzenia nowych miejsc pracy, głównie w gminach o wysokiej stopie bezrobocia. Uruchomienie programu ma na celu wydestawianie osób bądź rodzin z kręgu ubóstwa. Zadaniem, które ma przyczynić się do osiągnięcia tego celu, jest organizowanie świetlic/klubów – placówek dla dzieci i młodzieży oraz nowych miejsc pracy dla osób dorosłych.

## KRAJOWY PLAN DZIAŁAŃ NA RZECZ INTEGRACJI SPOŁECZNEJ NA LATA 2008–2010

Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2008 r. dokument pod nazwą *Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010* jest raportem na temat planowanych działań rządu w obszarze integracji społecznej i zabezpieczenia społecznego. Program jest realizacją zleconego przez Komisję Europejską zadania pt. *National report on strategies for Social Protection and Social Inclusion*. Dokument obejmuje trzy obszary interwencji:

- integrację społeczną (*Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej* – KPD/Integracja),
- system emerytalny (*Krajowa Strategia Emerytalna*),
- opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową (*Krajowy Plan na rzecz Opieki Zdrowotnej i Opieki Długoterminowej*).

Działania krajowe są realizowane w ramach określonych ogólnie priorytetów tematycznych, wśród których wymienia się m.in. przeciwdziałanie ubóstwu dzieci i międzypokoleniowemu przekazywaniu ubóstwa, dostęp do podstawowych usług, do kształcenia i szkolenia, promowanie rynku pracy sprzyjającemu integracji oraz wspieranie osób niepełnosprawnych i innych grup słabszych społecznie.

Podstawowym celem realizowanych inicjatyw w ramach Priorytetu 1. KPD/Integracja *Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży* jest zmniejszenie skali ubóstwa wśród dzieci poprzez:

- 1) poprawę sytuacji dochodowej rodzin przez:
  - a) aktywizację zawodową niepracujących rodziców, w tym osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (m.in. kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka, bezrobotnych wychowujących dzieci do 18. roku życia;
  - b) realizacją projektów PO KL, w tym m.in. projektu: *Godzenie ról zawodowych i rodzinnych kobiet i mężczyzn*;
  - c) wsparcie dzieci w ramach systemu świadczeń społecznych – weryfikacja z dniem 1 listopada 2009 r. kwot kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń rodzinnych; przywrócenie wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego;
- 2) rozwój usług opiekuńczych nad dzieckiem przez:
  - a) opracowanie programu *Solidarność pokoleń. Działania na rzecz wzrostu liczby dzieci w Polsce i ograniczenia ich ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w ramach którego zostaną zaproponowane rozwiązania z zakresu organizacji opieki nad dziećmi, pozwalające rodzicom małych dzieci (0–3 lata), którzy chcą kontynuować pracę zawodową, na pozostanie na rynku pracy;
  - b) przyjęcie Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
  - c) realizacja programów resortowych, w tym konkursu na najlepsze rozwiązania w zakresie lokalnych systemów opieki nad dzieckiem i rodziną oraz programu *Świetlica, Praca i Staż – socjoterapia w środowisku gminnym*;
- 3) wyrównywanie szans edukacyjnych oraz wsparcie dla uczących się dzieci i młodzieży z ubogich rodzin przez:
  - a) wyrównywanie szans edukacyjnych w dostępie do kształcenia dzieci z ubogich rodzin, w tym wypłata w ramach systemu świadczeń rodzinnych dodatków do zasiłku rodzinnego związanego z edukacją; realizacja programu dożywiania dzieci.

## ZAKOŃCZENIE

Warto podkreślić, że cele i instrumenty polityki rodzinnej w danym państwie są uzależnione od procesów demograficznych i społeczno-ekonomicznych, a także czynników kulturowych. Na istotę polityki rodzinnej wpływa szereg zjawisk, a w szczególności: starzenie się społeczeństwa, poziom aktywności zawodowej kobiet, zmiany w strukturze rodziny i wynikająca stąd potrzeba osiągnięcia równowagi praca–życie.

W sytuacji głębokiego kryzysu demograficznego i wynikających z niego zagrożeń konieczne staje się podjęcie zadań w obszarze polityki społecznej. Polityka rodzinna powinna być zatem jednym z podstawowych działań państwa. Priorytetem państwa powinno być tworzenie optymalnych warunków dla zakładania i funkcjonowania rodziny w Polsce.

Obok wyżej przedstawionych szeroko zakrojonych działań, jakie realizuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, trwają intensywne prace nad opracowaniem programu *Solidarność pokoleń. Działania na rzecz dzieci i rodzin*, który stanowi odpowiedź na dwa istotne problemy: obserwowany od początku lat 90. spadek dzietności, będący konsekwencją przemian strukturalnych zachodzących w Polsce, oraz konieczność zapewnienia dzieciom godnych warunków rozwoju i ograniczenia ubóstwa rodzin, w których się wychowują. Przygotowanie i przyjęcie programu planuje się na II połowę 2009 r.

Program ten będzie wyznaczał istotne zagadnienia polityki na rzecz dzieci i rodzin, które będą priorytetem polityki społecznej państwa. Zaleca się, aby działania w tym zakresie były podejmowane we współpracy z partnerami społecznymi, tj. władzą samorządową, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami.

<sup>1</sup> Jednocześnie jednak ubóstwo wśród osób starszych mało w ostatnich dwóch dekadach, a wśród młodzieży i rodzin z dziećmi – rosło.

<sup>2</sup> Na przykład ubezpieczeń społecznych różnych grup społeczno-ekonomicznych, pomocy społecznej.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (DzU z 2006 r., nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Kryterium dochodowe: dochód netto, tj. po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz podatku dochodowego, wynosi 504 zł na osobę lub 583 zł, jeśli w rodzinie wychowuje się dziecko niepełnosprawne.

<sup>5</sup> Do ukończenia 25. roku życia.

<sup>6</sup> 48 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia, 64 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia, 68 zł na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia.

<sup>7</sup> W takim przypadku gminy autonomicznie kształtują zasady przyznania zapomogi.

<sup>8</sup> Tym samym ulga nie przysługuje rodzicom rozliczającym się według stawki liniowej, ryczałtem, a także np. rolnikom, którzy nie płacą podatku dochodowego.

<sup>9</sup> Ustawa o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 237, poz. 1654).

## LITERATURA

Balcerzak-Paradowska B. (2004), *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa: IPISS.

Balcerzak-Paradowska, red. (2009), *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Warszawa: IPISS.

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.

Kotowska I.E. (2004), *Zmiany demograficzne a przyszły rynek pracy*, w: S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, Warszawa: IPISS, GUS.

Mc Donald P. (2002), *Sustaining fertility through public policy: the range of options*, *Population*, (English version) nr 57.

MF (2008), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2007*, Warszawa.

MPiPS (2009), *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2008 r.*, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa.

Myck M. (2008), *Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL*, dostępny na stronie: [www.simpl.pl](http://www.simpl.pl).

OECD (2006), *Education at a Glance 2006: OECD Indicators 2006*, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/10/37393580.pdf>

Sobotka T. (2003), *Understanding lower and later fertility in Central and Eastern Europe*, w: I. Kotowska, J. Józwiak (red.), *Population of Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities*, Warsaw: Statistical Publishing Establishment.

## SUMMARY

The article presents the policies of Ministry of Labor and Social Policy towards children and families with dependent children, mainly anti-poverty and policies of income-maintenance. The author focuses on family benefits and various work-family programs, and programs for families with handicapped children.