

Dorota Moroń

Uniwersytet Wrocławski

SYSTEM ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH JAKO FORMA WSPARCIA RODZINY W POLSCE

Streszczenie: System świadczeń rodzinnych jest w Polsce formą wsparcia skierowaną do rodzin o najniższych dochodach. Ma on udzielać finansowej pomocy w wychowywaniu dzieci, a także wspomagać osoby starsze i niepełnosprawne. Jego zadanie to zapewnienie godnych warunków bytowych, zaspokojenie potrzeb życiowych, w tym m.in. leczenia, rehabilitacji czy edukacji. Celem artykułu jest analiza statusu świadczeń rodzinnych na tle stosowanych technik administracyjno-finansowych zabezpieczenia społecznego, wskazanie na składowe elementy systemu świadczeń rodzinnych oraz na kryteria przyznawania tej pomocy w świetle obowiązujących przepisów. Analiza rodzajów i wysokości świadczeń oraz statystyk dotyczących rozmiarów udzielanej pomocy pozwala na postawienie tezy co do faktycznego znaczenia systemu świadczeń rodzinnych i jego roli we wspieraniu rodzin o najniższych dochodach.

Słowa kluczowe: świadczenia rodzinne, instrumenty polityki rodzinnej, polityka rodzinna.

1. Wstęp

Jedną z wielu instytucji, które realizują funkcje społeczne, ekonomiczne oraz socjopsychologiczne, istotne miejsce zajmuje rodzina. Wprawdzie samo rozumienie rodziny poddawane jest obecnie różnym reinterpretacjom¹, jednakże jej znaczenie i rola w społeczeństwie pozostają kluczowe, szczególnie gdy pod uwagę weźmiemy znaczenie rodziny w wychowaniu młodego pokolenia. To rodzina odpowiada za tworzenie kapitału ludzkiego w sensie ilościowym, ale również jakościowym, za zapewnienie dzieciom rozwoju i odpowiednich warunków życia.

Rodzina jest przedmiotem polityki społecznej państwa, która ma za zadanie realizować jej interesy i zaspokajać potrzeby nie tylko poprzez ściśle określone instrumenty polityki rodzinnej, ale również w ramach szerszego programu społecznego

¹ Współczesna różnorodność form życia rodzinnego zwraca potrzebę na rozróżnianie różnych typów rodzin i struktur rodzinnych, w odróżnieniu od tradycyjnego ujmowania rodziny jako pary małżeńskiej z dziećmi, zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPISS, Warszawa 2004, s. 26-71; G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 187-199.

państwa². Ten program wyznacza ideologicznie Konstytucja RP, która w art. 18 mówi, iż „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”, w art. 71 zaś stanowi, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Zgodnie z tym założeniem państwo, posługując się różnorodnymi instrumentami, prowadzi politykę rodzinną o charakterze bezpośrednim – adresowaną wprost do rodziny, ale również uwzględnia dobro rodziny, podejmując decyzje w ramach innych programów szczegółowych. Wynika z tego jednoznacznie, że „głównym celem polityki rodzinnej jest tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przez nie ważnych społecznie funkcji”³.

System świadczeń rodzinnych to jeden z instrumentów polityki rodzinnej, a więc sposobów działań, które sprzyjają osiągnięciu celów polityki rodzinnej. W swym założeniu świadczenia rodzinne o charakterze pieniężnym powinny kompensować rodzinie wydatki ponoszone na utrzymanie i wychowanie dzieci, wspierać rodziny w trudnej sytuacji życiowej, pomagać wybranym typom rodzin, promować prokreację.

Celem artykułu jest krótkie nakreślenie systemu świadczeń rodzinnych na tle innych instrumentów polityki rodzinnej, omówienie podstaw prawnych i praktyki funkcjonowania tego systemu oraz postawienie wniosków co do roli systemu świadczeń rodzinnych jako instrumentu polityki rodzinnej wspierającego rodziny w Polsce.

2. Świadczenia rodzinne na tle instrumentów polityki rodzinnej

Polityka rodzinna o charakterze bezpośrednim, adresowana do rodziny i zmierzająca do zapewnienia jej warunków sprzyjających rozwojowi i właściwemu wypełnianiu funkcji, posługuje się różnorodnymi instrumentami. Do kluczowych instrumentów polityki rodzinnej należy zaliczyć⁴:

1. Świadczenia rodzinne o charakterze pieniężnym.

2. Instrumenty umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi – przede wszystkim skierowane do młodych rodziców (urlop macierzyński, dodatkowy urlop macierzyński o charakterze fakultatywnym, urlop ojcowski, ochrona przed zwolnieniem z pracy) i rodziców opiekujących się dziećmi (urlop wychowawczy, zasiłek opiekuńczy).

² Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Prorodzinna polityka społeczna czy prospołeczna polityka rodzinna*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie) (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.

³ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka...*, s. 140.

⁴ Zob. tamże, s. 225-241; B. Balcerzak-Paradowska, *Rola państwa w kształtowaniu polityki rodzinnej w Polsce w okresie transformacji*, [w:] D. Graniewska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne*, IPISS, Warszawa 2004, s. 260-265; E. Gross-Gołacka, *Działania MIPS na rzecz dzieci i rodzin*, „Polityka Społeczna”2009, nr 9, s. 34-39.

3. System podatkowy – dziś w Polsce rozpatrywany przede wszystkim w kontekście wprowadzonej w 2007 r. ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu wychowywania dziecka⁵.

4. Usługi społeczne – szczególnie w zakresie opieki nad małym dzieckiem, ale też wsparcia dzieci niepełnosprawnych, opieki nad dzieckiem i rodziną w razie trudności w wypełnianiu funkcji rodziny, ale również usługi w zakresie edukacji czy ochrony zdrowia.

Jak podkreśla Bożena Balcerzak-Paradowska, świadczenia rodzinne są głównym elementem bezpośredniej polityki rodzinnej, a wynika to z ich znaczenia. Świadczenia rodzinne pełnią więc następujące funkcje:

- dochodową: są źródłem dochodów rodziny,
- kompensacyjną: rekompensują wydatki związane z posiadaniem dzieci lub innymi sytuacjami (np. utraconymi dochodami),
- egalitaryzującą: zmniejszają dysproporcje w poziomie życia różnych typów rodzin,
- stymulującą: oddziałują na określone postawy i zachowania społeczne (np. postawy prokreacyjne – zwiększanie dzietności, osobistą opiekę nad małym dzieckiem)⁶.

Świadczenia dla rodzin z dziećmi do 2004 r. były rozproszone w postaci elementów innych systemów polityki społecznej, w 2004 r. zaś zostały ujęte w jeden system o jednolitych zasadach dla wszystkich uprawnionych do świadczeń na mocy Ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 roku. W miejsce świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, które przyznawał i wypłacał ZUS, wprowadzono świadczenia rodzinne, administrowane przez samorządy – gminny i w ograniczonym zakresie wojewódzki. Celem nowego systemu miało być lepsze adresowanie świadczeń do tych rodzin, które naprawdę wymagają wsparcia ze strony państwa. Trzeba podkreślić, że od 2004 r. Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych doczekała się wielu nowelizacji, zmieniających niektóre z zaproponowanych wcześniej rozwiązań czy dodających nowe elementy systemu.

System świadczeń rodzinnych adresowany jest zasadniczo do rodzin o niekorzystnej sytuacji społecznej. Kryterium uprawniającym do korzystania ze świadczeń są przede wszystkim niskie dochody, stan zdrowia (w tym niepełnosprawność) i ograniczone możliwości zarobkowania członków rodziny (opieka nad małym dzieckiem, samotni rodzice, rodziny wielodzietne)⁷. Można też postawić tezę, że świadczenia rodzinne są funkcjonalnie powiązane z systemem pomocy społecznej⁸, mają

⁵ Zob. L. Morawski, *Ulga podatkowa z tytułu wychowywania dzieci – efekty i propozycja zmian*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 1, s. 8-14.

⁶ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina...*, s. 141-142.

⁷ Zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 49.

⁸ Tamże, s. 50.

bowiem ten sam cel – wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwiają życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Podstawową i najbliższą klientom instytucją zajmującą się zarówno pomocą społeczną, jak i świadczeniami rodzinnymi są ośrodki pomocy społecznej. Jednak świadczenia rodzinne i pomoc społeczna to nie to samo. Świadczenia rodzinne mają charakter roszczeniowy, nie zaś uznaniowy, są formą wsparcia społecznego o charakterze trwałym, a nie czasowym, jak pomoc społeczna⁹. Jak podkreśla B. Balcerzak-Paradowska, „ośrodki pomocy społecznej wykonują jedno z podstawowych zadań w ramach polityki rodzinnej – wypłacają świadczenia rodzinne. System oparty na kryterium dochodowym nie wymaga spełnienia dodatkowych warunków (potrzebnych w przypadku świadczeń z pomocy społecznej), co w praktyce ogranicza zakres samodzielności decyzji w odniesieniu do przyznania takich świadczeń. Samodzielność gminy jako podmiotu polityki rodzinnej wyraża się w możliwości podwyższenia dodatku/zapomogi z tytułu urodzenia dziecka”¹⁰. Nie ma tu więc – w odróżnieniu od systemu pomocy społecznej – możliwości kształtowania świadczeń zależnie od zdiagnozowanych, indywidualnych potrzeb rodziny.

3. System świadczeń rodzinnych – rodzaje świadczeń rodzinnych i kryteria ich przyznawania

Świadczenia rodzinne są obecnie normowane nowelizowaną wielokrotnie Ustawą z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – o czym była już powyżej mowa – i obejmują cztery rodzaje świadczeń:

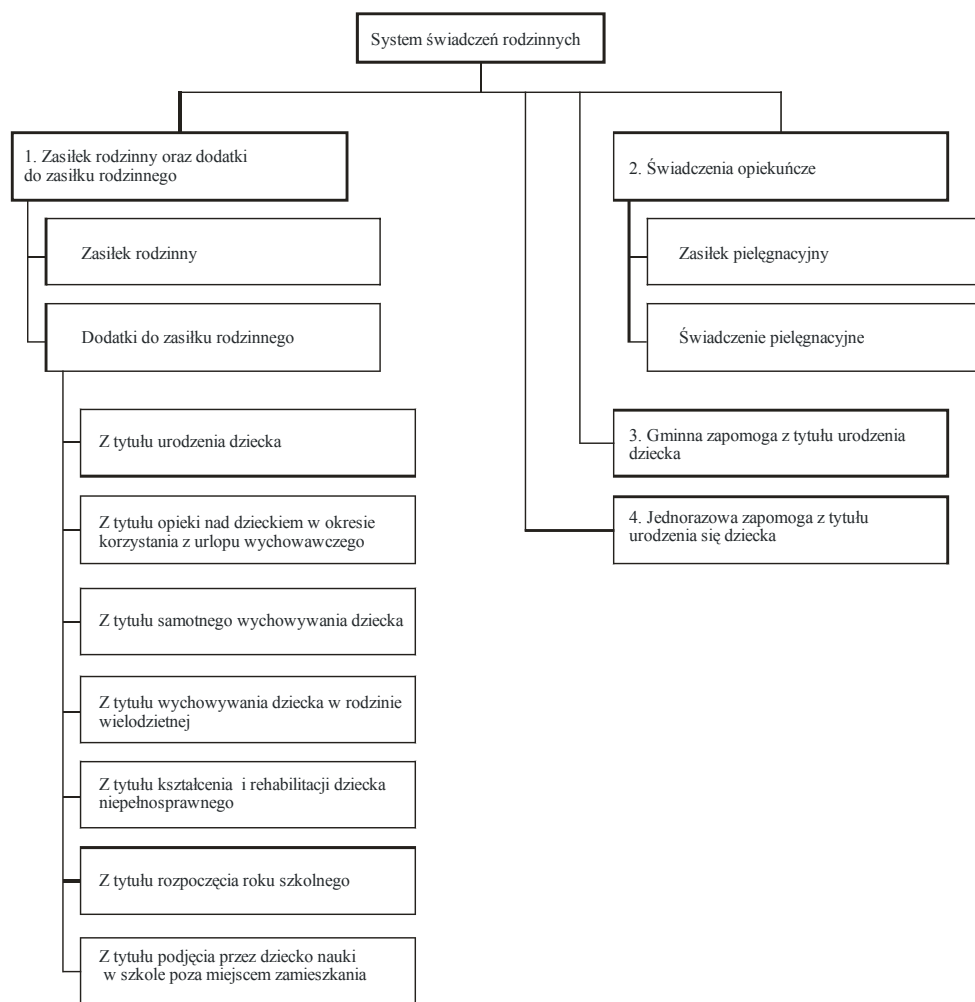
- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego,
- świadczenia opiekuńcze,
- zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka wypłacaną fakultatywnie przez gminę,
- jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (rys. 1).

Otrzymanie świadczeń wymaga spełnienia określonych warunków – przede wszystkim mowa tutaj o kryterium posiadania dziecka na utrzymaniu, bowiem świadczenia, z wyjątkiem opiekuńczych, przeznaczone są dla rodzin z dzieckiem, oraz o kryterium dochodowym. Ze świadczeń mogą korzystać obywatele polscy, ale również cudzoziemcy – obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zgodnie z zasadami koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak i inni cudzoziemcy na zasadach dokładnie określonych w ustawie (m.in. mający zezwolenie na osiedlenie się, status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, uchodźcy, osoby objęte ochroną uzupełniającą)¹¹.

⁹ Zob. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 204-207; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 40-49.

¹⁰ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w gminie. Założenia a rzeczywistość*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11-12, s. 37.

¹¹ Zob. szerzej: A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, wyd. cyt., s. 54-66.



Rys. 1. System świadczeń rodzinnych

Źródło: opracowanie na podstawie: Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Świadczenie w postaci zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego jest zależne od dochodu rodziny. Kryterium dochodowe oraz wysokość świadczeń podlegają weryfikacji co 3 lata. Kwoty te określa Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych po otrzymaniu propozycji i informacji Rady Ministrów, a w razie braku decyzji Komisji – Rada Ministrów. Podane poniżej kwoty obowiązują od 1 listopada 2009 r. na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się, stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny, oraz wysokości świadczeń rodzinnych.

Zasiłek rodzinny i dodatki do niego przysługują rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka do ukończenia przez dziecko 18 roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia albo 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Zasiłek rodzinny (i ewentualne dodatki) przysługuje osobie uczącej się w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia.

Świadczenia w postaci zasiłku rodzinnego i dodatków do niego są świadczeniami uzależnionymi od dochodu. Przysługują więc osobom, których dochód netto w rodzinie, w przeliczeniu na osobę, nie przekracza kwoty 504 zł, jeśli zaś członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie przekracza kwoty 583 zł. Jeśli dochód na osobę w rodzinie przekracza kwotę uprawniającą do zasiłku rodzinnego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W razie przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym zasiłek rodzinny nie będzie już przysługiwał. Przy ustalaniu uprawnień do świadczeń rodzinnych brane są pod uwagę dochody osiągnięte w roku poprzedzającym okres zasiłkowy. W przypadkach określonych w ustawie dochód ten pomniejsza się o dochód utracony lub powiększa o dochód uzyskany po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

W zasadzie, poza świadczeniami jednorazowymi oraz dodatkiem z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, świadczenia są przyznawane na tzw. okres zasiłkowy, od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego.

Wysokość zasiłku rodzinnego jest zależna od wieku dziecka – dla dziecka do ukończenia 5 roku życia zasiłek wynosi 68 zł, na dziecko w wieku powyżej 5 lat, do ukończenia 18 roku życia – 91 zł, na dziecko zaś w wieku powyżej 18 roku życia do ukończenia 24 lat – 98 zł. Do zasiłku rodzinnego przysługuje szereg dodatków, o których informacje zestawiono w tab. 1. Wysokość dodatków do zasiłku rodzinnego może być podwyższona uchwałą rady gminy, ale wówczas to gmina z własnych środków musi sfinansować dodatkowe świadczenia.

Świadczeniem należącym do systemu świadczeń rodzinnych jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, zwana potocznie becikowym – należy odróżnić ją od dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka. Becikowe wynosi 1000 zł na każde dziecko i ma charakter jednorazowy. Co bardzo ważne, w odróżnieniu od zasiłku rodzinnego i dodatków, przysługuje niezależnie od dochodów. W roku 2009 wprowadzono zasadę, iż świadczenie przysługuje, o ile kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży i odbyła

Tabela 1. Dodatki do zasiłku rodzinnego

Dodatki do zasiłku rodzinnego	Zasady przyznawania, uwagi	Wysokość świadczenia
Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka	Przysługuje samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ drugi z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznany lub powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone	170 zł miesięcznie, ale nie więcej niż 340 zł na wszystkie dzieci; dla dziecka niepełnosprawnego kwotę dodatku zwiększa się o 80 zł na dziecko, nie więcej niż o 160 zł na wszystkie dzieci
Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	Przysługuje rodzinom wychowującym troje lub więcej dzieci	80 zł miesięcznie na trzecie i następne dzieci
Dodatek z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania	Dotyczy młodzieży uczęszczającej do szkoły ponadgimnazjalnej lub artystycznej, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych również szkoły podstawowej oraz gimnazjum (jeśli zamieszkują w miejscowości będącej siedzibą szkoły); jest wypłacany przez 10 miesięcy (od września do czerwca)	80 zł miesięcznie – zamieszkujący w miejscowości będącej siedzibą szkoły, 50 zł miesięcznie – dojeżdżający
Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	Świadczenie jednorazowe, na częściowe pokrycie wydatków związanych z rozpoczęciem nowego roku szkolnego	100 zł
Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	Dla dziecka do ukończenia 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności, lub powyżej 16 roku życia do ukończenia 24 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności	Do ukończenia 5 roku życia 60 zł miesięcznie, dla dzieci w wieku 5-24 lata – 80 zł miesięcznie
Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	Przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego na określony czas (24, 36 lub 72 miesiące)	400 zł miesięcznie
Dodatek z tytułu urodzenia dziecka	Świadczenie jednorazowe, przysługuje na każde urodzone (przysposobione) dziecko, matce lub ojcu albo opiekunowi prawnemu czy faktycznemu dziecka	1000 zł

Źródło: opracowanie na podstawie: Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

minimum jedną wizytę w każdym trymestrze ciąży¹². Przepis ten w 2010 r. zawieszono na okres do 31 grudnia 2011 roku¹³.

W ramach świadczeń rodzinnych funkcjonuje również zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka wypłacana fakultatywnie przez gminy. Zgodnie z art. 22a Ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka, określaną potocznie jako tzw. becikowe gminne czy becikowe samorządowe. To świadczenie ma charakter fakultatywny, zasady przyznawania określa rada gminy, a koszty gmina pokrywa ze środków własnych.

Kolejnym typem świadczeń rodzinnych są świadczenia opiekuńcze. Ich przyznanie obecnie jest niezależne od dochodu w rodzinie. Należą do nich zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne. Zasiłek pielęgnacyjny ma na celu częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje on niepełnosprawnemu dziecku i osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia), a także każdej osobie, która ukończyła 75 lat. Zasiłek nie przysługuje osobie umieszczonej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie oraz osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego. Wysokość zasiłku pielęgnacyjnego wynosi 153 zł miesięcznie.

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w wysokości 520 zł miesięcznie, przysługuje matce albo ojcu, innym osobom mającym wobec podopiecznego obowiązek alimentacyjny lub opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli osoba ta nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego, codziennego współdziałania opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Jednakże przy przyznawaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wprowadzono szereg ograniczeń co do statusu osób opiekujących się niepełnosprawnymi, którym owo świadczenie przysługuje¹⁴.

¹² Na mocy Ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, która dokonała zmiany art. 9 i 15b Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

¹³ Na mocy Ustawy z dnia 5 marca 2010 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Szerzej na ten temat w następnym punkcie artykułu.

¹⁴ Zob. szerzej: A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, wyd. cyt., s. 322-333; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, źródło internetowe: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=305> [data dostępu: 05.03.2010].

Analizując rodzaje świadczeń rodzinnych i kryteria ich przyznawania, trzeba podkreślić, że przede wszystkim mają one na celu wsparcie rodzin o najniższych dochodach, w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci, rodziny wielodzietne i z dziećmi niepełnosprawnymi. To te rodziny zresztą dysponują zazwyczaj najniższymi dochodami i potrzebują pomocy. Należy zwrócić uwagę, że niezależne od dochodu są tylko świadczenia związane z urodzeniem się dziecka – tzw. becikowe i becikowe gminne oraz świadczenia opiekuńcze, które wspierają rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi. Pozostałe świadczenia, w tym dodatki do zasiłku rodzinnego dla dzieci niepełnosprawnych, samotnych rodziców czy rodzin wielodzietnych, przysługują już tylko osobom o najniższych dochodach. To ogranicza dostęp do tego rodzaju świadczeń i czyni je faktycznie wsparciem podobnym do pomocy społecznej.

4. Praktyka korzystania ze świadczeń rodzinnych

Przedstawiłam rodzaje świadczeń rodzinnych, ich wysokość i kryteria przyznawania, wskazując przy tym, że system świadczeń rodzinnych ma za zadanie wspierać rodziny o niskich dochodach, zwłaszcza rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, rodziny wielodzietne i samotnych rodziców. Warto teraz poświęcić nieco uwagi praktyce korzystania ze świadczeń rodzinnych. W tym celu dokonam analizy zasięgu wykorzystywania świadczeń rodzinnych, co pozwoli na postawienie wniosków co do faktycznego oddziaływania systemu świadczeń rodzinnych i jego roli we wspieraniu rodzin o niskich dochodach.

Zgodnie z danymi sprawozdawczymi składanymi przez organa wypłacające świadczenia rodzinne, w 2008 r. ze świadczeń tych skorzystało 2590,5 tys. rodzin. Informacje pozyskane w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r. wykazały 6079,0 tys. rodzin z dziećmi do lat 24 pozostającymi na utrzymaniu, więc świadczenia rodzinne otrzymało 42,6% tych rodzin, a 24,8% wszystkich rodzin¹⁵. Świadczenia uzależnione od dochodu pobierało zaś 40,0% rodzin z dziećmi do lat 24 pozostającymi na utrzymaniu i 18,6% ogółu rodzin. To znaczący odsetek, zważywszy na to, że świadczenia rodzinne są w zamyśle wsparciem dla rodzin o niskich dochodach.

Wśród rodzin pobierających świadczenia rodzinne uzależnione od dochodu (1944,0 tys.) rodziny pełne stanowiły 82,1%, niepełne zaś – 17,9%. Dodać też należy, że 77,3% ogółu stanowiły rodziny wychowujące jedno lub dwoje dzieci, rodziny wielodzietne zaś stanowiły 22,7% wszystkich rodzin¹⁶. Natomiast rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi stanowiły 10,3% rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych uzależnionych od dochodu¹⁷.

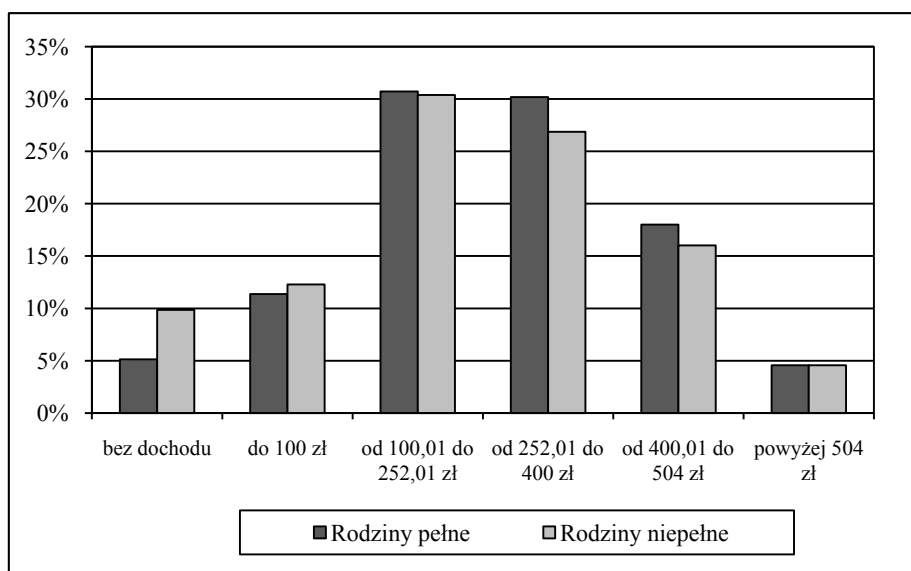
¹⁵ Obliczenia własne na podstawie danych Narodowego Spisu Powszechnego: *Mały rocznik statystyczny Polski 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 119 oraz danych dotyczących świadczeń rodzinnych: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2009, s. 7.

¹⁶ *Informacja... w 2008 r.*, s. 7.

¹⁷ Tamże, s. 8.

Do świadczeń udzielanych zależnie od dochodu – o czym była już mowa – uprawnione są rodziny, których kryterium dochodowe na osobę w rodzinie nie przekracza 504 zł lub 583 zł w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym. Jednakże samo uzyskiwanie dochodu poniżej tego kryterium niewiele jeszcze mówi o rozmiarach ubóstwa polskich rodzin. Niezbędna jest tu dokładniejsza analiza dochodów, szczególnie w kontekście prawa do pomocy społecznej. Kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych zostało ustanowione na wyższym poziomie niż próg dochodowy pomocy społecznej, wynoszący 351 zł na osobę w rodzinie¹⁸. Wśród prawie 2 mln rodzin pobierających świadczenia zależne od dochodu 49,0% uzyskiwało dochód nie przekraczający kwoty 252 zł lub 291,50 zł w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, czyli połowy kryterium dochodowego. Niskie dochody dotyczą w szczególności rodzin niepełnych, chociaż i wśród rodzin pełnych, bez dzieci niepełnosprawnych, odsetek rodzin z dochodem poniżej 252 zł na osobę był znaczący – wyniósł 47,2% (rys. 2).

Z danych tych wynika, że ponad milion rodzin powinno korzystać ze świadczeń pomocy społecznej. Informacje z pomocy społecznej potwierdzają te statystyki.



Rys. 2. Rodziny bez niepełnosprawnego dziecka, pobierające świadczenia rodzinne uzależnione od dochodu – według typów i wysokości dochodu netto na osobę w rodzinie

Źródło: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2009, s. 9.

¹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych oraz świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

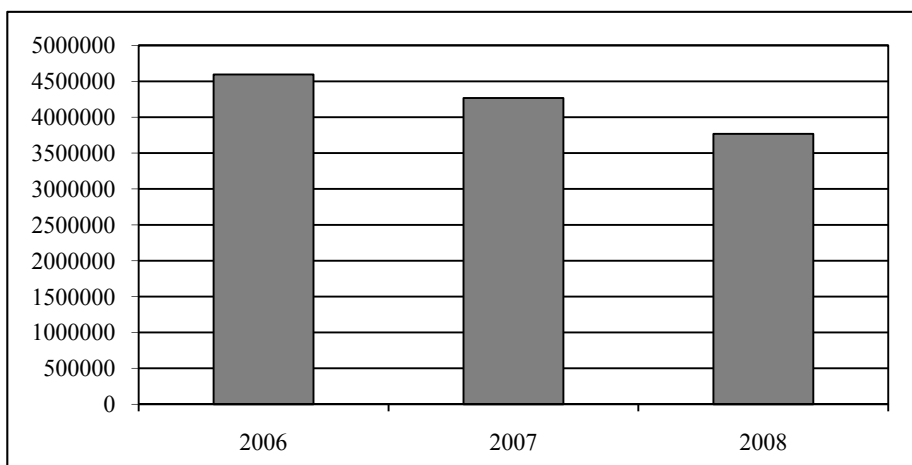
W roku 2008 aż 1 188 476 rodzin otrzymało z ośrodków pomocy społecznej świadczenia przyznawane w ramach zadań własnych gminy, przy czym z zasiłków okresowych korzystało 434 695 rodzin, z zasiłków celowych i w naturze 794 174, z posiłków 519 585, w tym z posiłków dla dzieci 450 610¹⁹.

Na podstawie tych tylko wyrywkowych danych można ocenić kondycję ekonomiczną polskich rodzin – świadczenia, w zamyśle skierowane do rodzin o niskich dochodach, trafiają do bardzo szerokiego grona odbiorców. Zapotrzebowanie na różnorodne formy wspierania rodziny wydaje się więc bardzo znaczące.

Analizie warto również poddać zasięg korzystania z poszczególnych rodzajów świadczeń rodzinnych.

W roku 2008 średnio miesięcznie wypłacano 3768,3 tys. zasiłków rodzinnych. W tym zakresie widać na przestrzeni lat 2006-2008 znaczący spadek – corocznie wypłacanych jest mniej zasiłków rodzinnych (rys. 3). Podobną tendencję – spadek liczby wypłacanych świadczeń obserwujemy w odniesieniu do dodatków do zasiłku rodzinnego (tab. 2).

Dlaczego liczba osób pobierających świadczenia spada? Można tu wskazać na kilka przyczyn. Po pierwsze, co roku mamy do czynienia ze spadkiem ogólnej liczby



Rys. 3. Zasiłek rodzinny – liczba świadczeń wypłacanych średnio miesięcznie

Źródło: opracowano na podstawie: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2008 r.*, Ministerstwo Pracy Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2009, s. 10; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2008, s. 7; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2007, s. 9.

¹⁹ *Sprawozdanie z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń-grudzień 2008, dział 2B*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Tabela 2. Zasiłek rodziny i dodatki do zasiłku rodzinnego – liczba świadczeń wypłacanych średnio miesięcznie

Świadczenia rodzinne – rodzaje	2006	2007	2008
Zasiłek rodzinny	4 595 400	4 266 400	3 768 300
Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka	179 400	173 300	161 600
Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	775 300	705 800	629 700
Dodatek z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania	476 400	453 700	408 600
Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (w całym roku)	3 196 400	3 017 900	2 413 300
Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	218 000	218 500	202 900
Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	130 700	126 200	125 100
Dodatek z tytułu urodzenia dziecka (w całym roku)	256 000	222 500	213 500

Źródło: opracowanie na podstawie: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2009, s. 11-13; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2008, s. 9-10; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2007, s. 11-13.

dzieci w grupie wiekowej uprawniającej do pobierania zasiłku rodzinnego. Po drugie, mamy do czynienia z migracją zarobkową do krajów Unii Europejskiej, co wiąże się z korzystaniem ze świadczeń rodzinnych za granicą. Warto pamiętać, że świadczenia rodzinne podlegają systemowi koordynacji zabezpieczenia społecznego w UE, zatem pracujący za granicą korzystają tam ze świadczeń rodzinnych²⁰. Po trzecie, co w kontekście mówienia o ubóstwie polskich rodzin może wydać się paradoksalne, przyczyną jest, pozorny wprawdzie, ale wzrost zamożności. W odniesieniu do świadczeń rodzinnych podstawą ustalania uprawnień jest dochód członków rodziny uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, a więc w odniesieniu do okresu zasiłkowego 1 września 2006 r. – 31 sierpnia 2007 r. obowiązywał dochód za rok 2005; 1 września 2007 r. – 31 sierpnia 2008 r. dochód za rok 2006; 1 września 2008 r. – 31 października 2009 r. za rok 2007; w przypadku zaś okresu od 1 listopada 2009 r. do 31 października 2010 r. obowiązuje dochód z 2008 roku²¹. Wprawdzie Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych prze-

²⁰ Zob. *Świadczenia rodzinne w UE*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

²¹ Do roku 2008 okres zasiłkowy obejmował okres od dnia 1 września do dnia 31 sierpnia następnego roku kalendarzowego, Ustawą zaś z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych okres zasiłkowy został przesunięty o 2 miesiące i od 2009 r. okres zasiłkowy to okres od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego (okres zasiłkowy 2008/2009 objął okres od 1 września 2008 r. do 31 października 2009 r.).

widuje sytuację utraty dochodu w rodzinie, ale dotyczy to wąskiej grupy przypadków²². Tymczasem przeciętne dochody rodzin rosną, ale wzrastają również i wydatki. Natomiast kryteria dochodowe określające uprawnienia do świadczeń rodzinnych pozostają na poziomie niezmiennym od czasu uchwalenia ustawy²³. Wprawdzie ustawa zakłada weryfikację zarówno kryteriów dochodowych, jak i wysokości świadczeń, jednakże obie weryfikacje – z lat 2006 i 2009 nie zmieniły wysokości kryterium dochodowego²⁴.

Na podstawie informacji o realizacji świadczeń rodzinnych należy wskazać, że do najczęściej wypłacanych dodatków do zasiłku rodzinnego o charakterze okresowym zaliczamy dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej oraz dodatek z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania. Wypłacono też dużo świadczeń z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego i dodatków z tytułu urodzenia dziecka (por. tab. 2). Wynika z tego, że ze świadczeń rodzinnych korzystają przede wszystkim rodziny o niskich dochodach, w nieco zaś mniejszym zakresie rodzice samotnie wychowujący dzieci i rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym.

Świadczeniem wspierającym osoby niepełnosprawne niezależnym od dochodu jest zasiłek pielęgnacyjny. W roku 2008 wypłacono średnio miesięcznie 771,3 tys. tych zasiłków, więcej niż w latach poprzednich. Wiąże się to ze zwiększaniem się liczby dzieci do 16 roku życia, u których orzeczono niepełnosprawność, i powyżej 16 roku życia z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności. Dodatkowym świadczeniem, przewidzianym z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby, jest świadczenie pielęgnacyjne. Liczba tych świadczeń w miesiącu wyniosła 69,9 tys., przy czym obserwujemy tu nieznaczny spadek w latach 2006-2008. Jednocześnie należy podkreślić postępującą liberalizację przepisów związanych z wypłacaniem świadczenia pielęgnacyjnego, co być może zaowocuje w najbliższych latach wzrostem liczby osób korzystających z tego świadczenia. W roku 2008 poszerzono bowiem katalog osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, a od 1 stycznia 2010 r. świadczenie to jest wypłacane niezależnie od dochodu w rodzinie.

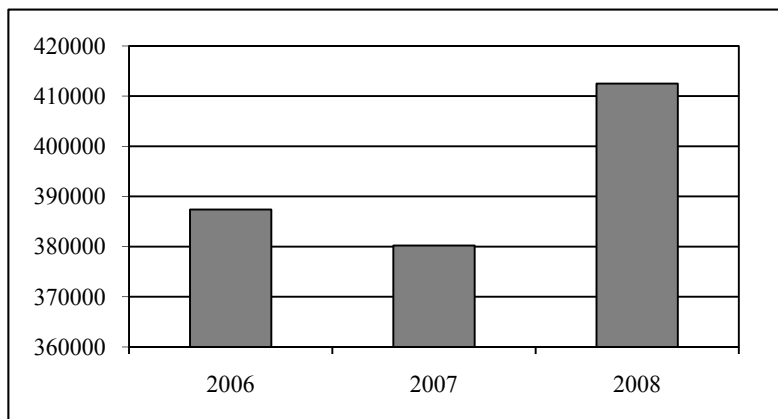
W roku 2008 r. wypłacono 412,5 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, określanych mianem becikowego (rys. 4). Zgodnie z danymi GUS w 2008 r. zanotowano w Polsce 414,5 tys. urodzeń żywych, stąd wniosek, iż wypła-

²² Między innymi utraty zatrudnienia, utraty prawa do zasiłku, wyrejestrowania działalności gospodarczej, ale już nie obniżenia wynagrodzenia osoby pracującej. Zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, wyd. cyt., s. 145-156.

²³ Zob. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst ogłoszony.

²⁴ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się, stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych.

cono zapomogi na 99,5% urodzonych dzieci, a w 2007 r. na 98,0% urodzonych dzieci²⁵. Liczba świadczeń wypłaconych w 2006 r. była wyższa niż w 2007 r., jednak trzeba tu zwrócić uwagę na to, że w 2006 r. świadczenie to wypłacano również na dzieci urodzone w okresie od 9 listopada do 31 grudnia 2005 roku.



Rys. 4. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka – liczba wypłaconych świadczeń

Źródło: opracowanie na podstawie: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2009, s. 15; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2008, s. 10; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2007, s. 13.

W trosce o właściwą opiekę nad kobietą w ciąży i dbałość ciężarnych o własny stan zdrowia w 2009 r. wypłatę becikowego i dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka uzależniono od objęcia matki opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży. Po wprowadzeniu tej regulacji pojawił się problem związany z tym, że kobiety, które zgłosiły się do lekarza po 10 tygodniu ciąży, traciły prawo do świadczenia. Przeciw tej regulacji podnoszono liczne argumenty, mówiące, iż w niektórych regionach Polski na wizytę u ginekologa długo się czeka lub że nie zawsze kobieta wie o tym, że jest w ciąży, już w 10 tygodniu. W związku z zaistniałą sytuacją Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwróciło się do Ministerstwa Zdrowia z propozycją zawieszenia lub zmiany tego przepisu. Ministerstwo Zdrowia początkowo, po konsultacjach z ekspertami w dziedzinie ginekologii i położnictwa, przyjęło stanowisko, iż główną przyczyną niezgłaszania się na badania są zaniedba-

²⁵ W roku 2007 zanotowano 387,9 tys. urodzeń żywych i wypłacono 380,2 tys. zapomóg. Dane dotyczące urodzeń: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Regionalnych, źródło internetowe: www.stat.gov.pl [data dostępu: 10.02.2010].

nia ze strony samych kobiet²⁶ i dlatego przepisy dotyczące obowiązku pozostawiania pod opieką medyczną powinny obowiązywać, bowiem motywują kobiety do dbania o własne zdrowie. W rezultacie jednak Ministerstwo Zdrowia zgodziło się na zawieszenie tej regulacji do 31 grudnia 2011 r. i wprowadzenie zasady, że świadczenie może dostać kobieta, która w ciąży odbyła minimum jedną wizytę u lekarza ginekologa lub położnej. Zmiana przepisów umożliwia też uzyskanie świadczeń osobom, które nie uzyskały świadczenia lub odmówiono im jego wypłaty z powodu braku zaświadczenia dokumentującego objęcie opieką lekarską nie później niż od 10 tygodnia ciąży²⁷.

Do świadczeń rodzinnych zaliczamy również tzw. becikowe gminne, czyli jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka wypłacaną ze środków własnych gminy. W latach 2007 i 2008 zapomogi takie wypłacało 46 gmin, w 2006 r. było to 36 gmin. Choć liczba świadczeń becikowego gminnego w porównaniu z becikowym ustawowym jest bardzo mała (świadczenia becikowego gminnego stanowią 4,4% liczby wypłaconych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka), to liczba świadczeń wypłacanych z tego tytułu w latach 2006-2008 systematycznie rosła – z 12 tys. w 2006 r. do 18,3 tys. w 2008 roku. Sprzyja temu coraz większa świadomość co do możliwości korzystania z tego typu świadczeń.

Praktyka korzystania ze świadczeń rodzinnych pozwala postawić tezę, że cieszą się one coraz większym zainteresowaniem ze strony rodzin. Jednocześnie przepisy prawa określające kryteria korzystania z tych świadczeń stanowią znaczące ograniczenie w dostępie do nich – wskazuje na to spadek liczby wypłacanych świadczeń zależnych od dochodu, natomiast wzrost liczby tych świadczeń, które od dochodu nie zależą.

5. Czy świadczenia rodzinne faktycznie wspierają rodzinę?

Analizując prawo i praktykę w zakresie wypłacania świadczeń rodzinnych, należy postawić pytanie, czy faktycznie świadczenia te wspierają rodzinę, czy stanowią dochód, dzięki któremu zaspokojone zostaną potrzeby dzieci, czy odpowiadają na najważniejsze potrzeby polskich rodzin.

Mówiąc o efektywnym wsparciu rodzinny w wychowaniu dzieci, nie sposób nie zwrócić uwagi na wysokość poszczególnych świadczeń rodzinnych, którą wskazano przy okazji omawiania systemu świadczeń. Zastanówmy się zatem, czy zasiłek rodzinny na dziecko, wahający się w granicach 68-98 zł miesięcznie, to dużo czy mało? Czy kwoty wypłacanych zasiłków, dodatków i innych świadczeń faktycznie zmieniają sytuację dochodową rodzin?

²⁶ Odpowiedź Ministerstwa Zdrowia na pismo w sprawie wymogu pozostawiania matki dziecka pod opieką medyczną, źródło internetowe: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1495> [data dostępu: 26.02.2010].

²⁷ Zob. przepisy Ustawy z dnia 5 marca 2010 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zasiłek rodzinny – zależnie od wieku dziecka – to od 2,1 do 3,0% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w gospodarce narodowej w IV kw. 2009 r., od 5,2 do 7,4% minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz od 13,5 do 19,4% kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych²⁸. Świadczenia rodzinne nie stanowią więc znaczącego dochodu w odniesieniu do wskaźników dotyczących wynagrodzeń.

Tabela 3. Zestawienie świadczeń rodzinnych i ich wysokości dla wybranych typów rodzin

Świadczenia należne	Typ rodziny			
	R + 2 dzieci (4 i 14 lat)	Rodzic samotnie wychowujący 2 dzieci (4 i 14 lat)	R + 8 dzieci (2, 4, 6, 8, 10, 11, 14, 15lat)	R + 2 dzieci niepełnosprawnych (4 i 14 lat)
Zasiłek rodzinny	68 zł + 91 zł	68 zł + 91 zł	2 × 68 zł + 6 × 91 zł	68 zł + 91 zł
Dodatki do zasiłku rodzinnego wypłacane miesięcznie		Z tytułu samotnego wychowywania dziecka 2 × 170 zł	Z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej 6 × 80 zł	Z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego 60 zł + 80 zł; zasiłek pielęgnacyjny 2 × 153 zł
Inne opcjonalne świadczenia	Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego; Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	Dodatek z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania; Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego; Świadczenie pielęgnacyjne
Suma	159,00 zł	499,00 zł	1162,00 zł	605,00 zł
Na 1 osobę w rodzinie	39,75 zł	166,33 zł	116,20 zł	151,25 zł
Na 1 osobę w rodzinie jako % kryterium dochodowego	7,9	33,0	23,1	25,9

Źródło: opracowanie na podstawie: Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Gdy spojrzymy na ogólne kwoty, które może miesięcznie uzyskać rodzina, to świadczenia mogą wydawać się niemałe, jednak przy uwzględnieniu liczby osób w rodzinie zwykle nie są już imponujące. Przykładowe zestawienie świadczeń i ich wysokości dla wybranych typów rodzin zawiera tab. 3. Jak można zauważyć, nawet

²⁸ Obliczenia na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, źródło internetowe: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=538>[data dostępu:16.02.2010].

przy odniesieniu kwot do kryterium dochodowego sam zasiłek rodzinny nie stanowi znaczącego dodatku do rodzinnego budżetu – rodzice z dwójką dzieci w wieku lat 4 i 14 zyskają miesięcznie na osobę dodatkowe 39,75 zł, co stanowi 7,9% kryterium dochodowego. Możliwość skorzystania ze wsparcia przewidzianego dla rodziców samotnie wychowujących dzieci, rodzin wielodzietnych czy wychowujących dzieci niepełnosprawne podnosi wysokość świadczeń do około 20-30% kryterium dochodowego.

Rodziny nie przekraczające kryterium dochodowego pomocy społecznej (351 zł na osobę w rodzinie) dodatkowo mogą uzyskać wsparcie w postaci zasiłku okresowego oraz zasiłku celowego w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, np. na pokrycie kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału czy odzieży. Jednocześnie trzeba pamiętać, że świadczenia z pomocy społecznej mają charakter jednorazowy lub krótkookresowy i nastawione są – przynajmniej w założeniu – na szybkie usamodzielnienie klientów. Świadczenia rodzinne natomiast zostały przewidziane jako świadczenia o dłuższym okresie oddziaływania, wspierające każdą rodzinę spełniającą określone kryteria.

Badanie budżetów gospodarstw domowych przeprowadzone przez GUS wskazuje, że dochód ze świadczeń pomocy społecznej stanowi od 1,2 do 8,2% przeciętnych miesięcznych przychodów netto na osobę w gospodarstwach domowych, zależnie od typu gospodarstwa. Największy przychód stanowiły świadczenia z pomocy społecznej dla rodzin wielodzietnych i rodziców samotnie wychowujących dzieci – odpowiednio 7,0 i 8,2%, w przypadku małżeństwa bez dzieci zaś 1,2%, z 1 dzieckiem 1,3%, i z 2 dziećmi 2,0%²⁹. Pamiętać jednak należy, że w takiej sytuacji GUS jako „świadczenia pomocy społecznej” potraktował łącznie pomoc społeczną *sensu stricto*, świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki dla bezrobotnych, stypendia itp.³⁰

Jak podkreśla Bożena Kołaczek, analizując wpływ zasiłków rodzinnych na zasobność rodzin, „w rodzinach z dziećmi ogółem udział dochodu z zasiłków rodzinnych sięgał [...] w latach 2001 i 2006: 0,4% (0,2%) dla małżeństw z jednym dzieckiem, 1% (0,8%) dla małżeństw z dwojgiem dzieci, 3,2% (3,1%) dla małżeństw z trojgiem i więcej dzieci oraz 1,7% (1,7%) dla samotnych matek/ojców z dziećmi”³¹. To niewiele i – co zauważa B. Kołaczek – większe znaczenie dla rodzin z dziećmi mają dochody z pomocy społecznej niż z systemu świadczeń rodzinnych.

Problemy rozważane w artykule w kontekście polskim są oczywiście znane i analizowane także w Unii Europejskiej. Raport *Child Poverty and Well-being in the EU. Current status and way forward*, rozpatrując ubóstwo wśród dzieci w Unii Europejskiej, wskazuje na rolę państwa w zakresie przeciwdziałania ubóstwu³². Działac

²⁹ *Budżety gospodarstw domowych w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 86.

³⁰ Tamże, s. 15.

³¹ B. Kołaczek, *Warunki życia rodzin z dziećmi. Tendencje pierwszych lat XXI wieku*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 9, s. 7.

³² *Child Poverty and Well-being in the EU. Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Communities, Luxembourg 2008, s. 37-50.

ono powinno poprzez różnorodne rozwiązania systemowe w postaci choćby systemów podatkowych, świadczeń społecznych, rozwiązań z zakresu edukacji, zdrowia itp. Szczególne znaczenie przyznaje się tu świadczeniom rodzinnym i wskazuje na korelację ich wysokości z przeciwdziałaniem ubóstwu dzieci. Polska należy do krajów, w których dzieci są najbardziej narażoną na ubóstwo kategorią społeczną, a transfery socjalne nie wpływają znacząco na zmniejszenie zagrożenia ubóstwem wśród dzieci. Świadczenia rodzinne ograniczają w Polsce ryzyko ubóstwa wśród dzieci o 10%, podczas gdy np. w Austrii o 49%, Finlandii o 40%, Szwecji i Słowenii o 39%³³. To szczególnie niepokojące, gdy podkreślimy, że nasz system świadczeń rodzinnych skierowany jest głównie do rodzin ubogich – w Polsce 35% dzieci korzystających ze świadczeń rodzinnych to dzieci zaliczane do ubogich, podczas gdy średnio w UE-25 tylko 18%³⁴. Kierujemy więc świadczenia głównie do ubogich, a i tak nie likwidujemy dzięki nim ubóstwa. W raporcie Polska została zakwalifikowana do grupy państw o wysokim poziomie ubóstwa wśród dzieci oraz niskim poziomie i efektywności świadczeń rodzinnych. Wskazano tu na konieczność podjęcia działań związanych z przyjęciem i wdrożeniem kompleksowej strategii w zakresie wsparcia rodzin³⁵.

Uwzględniając powyżej przedstawione dane i odnosząc się do przypisywanych świadczeniom rodzinnym funkcji, można sformułować wniosek, że obecny system świadczeń rodzinnych nie realizuje żadnej z nich. Ze względu na niewielki udział dochodów ze świadczeń w ogólnym dochodzie rodzin trudno mówić o spełnianiu funkcji dochodowej czy kompensacyjnej. Wszak zasiłek rodzinny i oferowane dodatki nie rekompensują wydatków związanych z posiadaniem dzieci, nie rekompensują też utraconych dochodów związanych np. z opieką nad dzieckiem w ramach urlopu wychowawczego czy rezygnacją z pracy w związku z opieką nad osobą niepełnosprawną. Świadczenia rodzinne nie likwidują ubóstwa dzieci – kategorii społecznej w Polsce najbardziej narażonej na niedostatek. Trudno też mówić o zachęcaniu do zwiększania dzietności rodzin i osobistej opieki matki nad dzieckiem poprzez świadczenia rodzinne. Becikowe w wysokości 1000 zł i dodatek z tytułu urodzenia dziecka dla osób, które nie przekraczają kryterium dochodowego, w tej samej wysokości, nie będą raczej impulsem do podejmowania decyzji o posiadaniu dzieci. Można jedynie wskazać na spełnianie w pewnym stopniu funkcji egalitaryzującej, bowiem udział świadczeń rodzinnych w dochodzie wzrasta wraz z liczbą dzieci w rodzinie oraz w rodzinach samotnych matek i ojców³⁶.

System świadczeń rodzinnych jest systemem wspierającym rodziny, szczególnie rodziny ubogie, rodziców samotnie wychowujących dzieci, rodziny wielodzietne oraz z dziećmi niepełnosprawnymi. Jest to jednak zaledwie dodatkowe, niewielkie

³³ Tamże, s. 41.

³⁴ Tamże, s. 43.

³⁵ Tamże, s. 49-50.

³⁶ B. Kołaczek, wyd. cyt., s. 12.

uzupełnienie własnego wysiłku rodziny na rzecz wychowania dzieci. To zdecydowanie za mało, aby system świadczeń rodzinnych faktycznie realizował politykę rodzinną państwa.

6. Podsumowanie

System świadczeń rodzinnych, podobnie jak i inne instrumenty polityki rodzinnej, ma oddziaływać na dzietność rodzin, pomóc w utrzymaniu i wychowaniu dzieci, wesprzeć rodziny ubogie, pomóc specjalnie wyróżnionym kategoriom rodzin (niepełnym, wielodzietnym, z osobami niepełnosprawnymi) czy ułatwić godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych. Dokonana w niniejszym artykule analiza prawa i praktyki funkcjonowania świadczeń rodzinnych wskazuje, że sposób osiągania tych celów jest mało skuteczny, a zakładane funkcje nie są przez system świadczeń rodzinnych realizowane lub są spełniane tylko w niewielkim zakresie. Selektywność świadczeń rodzinnych miała w założeniu przyczynić się do objęcia wsparciem rodzin najbardziej potrzebujących, szczególnie o niskich dochodach. Wprawdzie oddziaływanie świadczeń rodzinnych na dochód jest widoczne, ale jest to wpływ tak mały, że trudno tu mówić o kompensacji wydatków związanych z posiadaniem dzieci – dostarczany w ramach systemu dochód to zaledwie niewielkie wsparcie dla rodziny. W rodzinach ubogich świadczenia rodzinne jawią się więc jako uzupełnienie oferty pomocy społecznej, a w założeniu to właśnie system świadczeń rodzinnych winien w sposób systematyczny wspierać rodzinę.

Niewielkie wydatki na świadczenia rodzinne, a co za tym idzie, niski poziom tych świadczeń, nie przeciwdziałają pogłębiającemu się ubóstwu wśród dzieci i młodzieży. To bardzo niepokojące zjawisko, grożące dalekosiężnymi konsekwencjami. Wskazuje to na konieczność podjęcia dyskusji i działań w zakresie zmiany systemu świadczeń rodzinnych w kierunku bardziej efektywnej pomocy dla rodzin potrzebujących. Wprowadzona w 2007 r. ulga podatkowa jest elementem wspierającym w stopniu największym rodziny średnio zamożne, reforma instrumentów pozwalających na łączenie życia zawodowego i rodzinnego zmierza ku większym preferencjom dla pracujących rodziców (dodatkowy urlop macierzyński o charakterze fakultatywnym, możliwość łączenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego z pracą na pół etatu, urlop ojcowski, stopniowe podniesienie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne osób przebywających na urloпах wychowawczych), reformy w zakresie usług społecznych – mają poszerzyć ofertę w zakresie opieki nad małym dzieckiem w celu umożliwienia podjęcia przez obojga rodziców pracy zarobkowej, niezbędne są więc również szerzej zakrojone, nie tylko kosmetyczne, zmiany systemu świadczeń rodzinnych w kierunku większego wsparcia rodzin najbardziej potrzebujących. Oczywiście konieczne jest uzupełnianie tych działań aktywnością instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, gdyż same świadczenia rodzinne nie przełamują ubóstwa i pogłębiającego się wykluczenia wielu rodzin – znaczącą rolę

odegrać tu mogą właśnie instytucje rynku pracy, wspierające rodziców w podjęciu zatrudnienia, oraz pomoc społeczna czasowo wspomagająca rodziny w przezwyciężeniu sytuacji kryzysowych. Tylko kompleksowa polityka społeczna umożliwi pełny rozwój rodziny, a co za tym idzie, zapewni dobrobyt dzieciom.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna w gminie. Założenia a rzeczywistość*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11-12.
- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B., *Rola państwa w kształtowaniu polityki rodzinnej w Polsce w okresie transformacji*, [w:] D. Graniewska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Budżety gospodarstw domowych w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.
- Child Poverty and Well-being in the EU. Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Communities, Luxembourg 2008.
- Dziewięcka-Bokun L., *Prorodzinna polityka społeczna czy prospołeczna polityka rodzinna*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Firlit-Fesnak G., *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Regionalnych, źródło internetowe: www.stat.gov.pl [data dostępu: 10.02.2010].
- Gross-Gołacka E., *Działania MIPS na rzecz dzieci i rodzin*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 9.
- Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2009.
- Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2008.
- Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa 2007.
- Kołaczek B., *Warunki życia rodzin z dziećmi. Tendencje pierwszych lat XXI wieku*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 9, s. 7.
- Korcz-Maciejko A., Maciejko W., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. 3. wydanie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
- Mały rocznik statystyczny Polski 2009*, GUS, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, źródło internetowe: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=538>, odczyt z dn. 16.02.2010 r.; <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=305> [data dostępu: 05.03.2010].
- Morawski L., *Ulga podatkowa z tytułu wychowywania dzieci – efekty i propozycja zmian*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 1.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Odpowiedź Ministerstwa Zdrowia na pismo w sprawie wymogu pozostawiania matki dziecka pod opieką medyczną*, źródło internetowe: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1495> [data dostępu: 26.02.2010].

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 września 2009 r. w sprawie formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży, uprawniającej do dodatku z tytułu urodzenia dziecka (DzU 2009, nr 163, poz. 1305).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (DzU 2009, nr 129, poz. 1058).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (DzU 2006, nr 130, poz. 903).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych oraz świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (DzU 2009, nr 127, poz. 1055).
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń-grudzień 2008, dział 2B*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Świadczenia rodzinne w UE*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU 2004, nr 64 poz. 593, tekst ujednolicony ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (DzU 2003, nr 228, poz. 2255 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (DzU 2003, nr 228, poz. 2255, tekst ogłoszony).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (DzU 2008, nr 237, poz. 1654).
- Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (DzU 2008, nr 223, poz. 1456).
- Ustawa z dnia 5 marca 2010 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU 2010, nr 50, poz. 301).

THE FAMILY BENEFITS SYSTEM AS A FORM OF FAMILIES' SUPPORT IN POLAND

Summary: The family benefits system in Poland is a way of support for families with lowest incomes. It is meant to be financial support in bringing up children, as well as for elderly and handicapped people. It is supposed to ensure decent living conditions, life's necessities like: treatment, rehabilitation, education. The purpose of the article is analysis of the status of benefits against administrative and financial social security techniques, indicating constituent elements of the family benefits system and criteria for allocating the benefits according to current legislation. Analysis of the types and amount of benefits, as well as the statistics concerning the support's volume, allows the formulation of theses as to the true meaning of family benefits and their contribution to support for families with lowest incomes.