

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 364

**Polityka rodzinna w Polsce
z perspektywy wybranych aspektów
polityki społecznej i ekonomii**

Doświadczenia innych państw europejskich

Redaktorzy naukowci

Adam Kubów

Joanna Szczepaniak-Sienniak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Dorota Pitulec

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-498-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

Część 1. Uwarunkowania polityki rodzinnej w Polsce – wybrane konteksty polityki społecznej i ekonomii

Ewa Cichowicz: Uwarunkowania przeobrażeń polityki rodzinnej – wybrane przykłady oraz propozycje kierunków zmian w zakresie wsparcia rodzin	11
Adam Kubów: Znaczenie świadczeń rodzinnych w kształtowaniu poziomu życia rodziny.....	26
Iłona Błaszczak-Przybycińska: Wartość pracy domowej – wycena empiryczna na podstawie ogólnopolskiego badania budżetu czasu ludności	44
Marta Marszałek: Rola kobiet i mężczyzn w tworzeniu nierynkowej produkcji gospodarstw domowych – rekomendacje dla polityki rodzinnej	60
Arkadiusz Durasiewicz: Analiza ekonometryczna wybranych parametrów polityki rodzinnej w Polsce	73
Małgorzata Wróbel: Modele dzietności względem zmiennych rynku pracy w miastach 100-tysięcznych i większych w pierwszej dekadzie XXI wieku	96
Izabela Buchowicz: Wspólny cel polityki edukacyjnej i polityki rodzinnej w Polsce.....	113
Anna Zachorowska-Mazurkiewicz: Teoria ekonomii i polityka ekonomiczna a opieka – wzajemne relacje i implikacje dla polityki rodzinnej.....	127

Część 2. Z doświadczeń innych krajów europejskich – wnioski dla polityki rodzinnej w Polsce

Anna Ciepielewska-Kowalik: Współczesne przemiany europejskich modeli opieki nad dziećmi a model polski (na przykładzie zmian w latach 2007-2012).....	145
Paweł Łuczak: Związki polityki makroekonomicznej i polityki społecznej w zakresie opieki długoterminowej w Republice Czeskiej	160
Wojciech Nowiak: Współczesne wyzwania demograficzne a norweska polityka wobec osób starszych – wnioski w kontekście polskiej polityki rodzinnej.....	176

Summaries

Part 1. Determinants of family policy in Poland – chosen contexts of social policy and economics

Ewa Cichowicz: Determinants of transformation of family policy – some examples and suggestions for the direction of changes in the public support for families	25
Adam Kubów: The importance of family benefits in shaping the level of family life.....	43
Ilona Błaszczak-Przybycińska: Monetary value of housework – empirical estimation based on time use survey in Poland	59
Marta Marszałek: The role of women and men in the creation of non-market production of households – recommendations for family policy	72
Arkadiusz Durasiewicz: Econometric analysis of selected parameters of family policy in Poland.....	95
Małgorzata Wróbel: Fertility models in relation to variables of the labour market in Polish cities of 100 thousand and more inhabitants in the first decade of the 21 st century	112
Izabela Buchowicz: Common task of educational policy and family policy in Poland	126
Anna Zachorowska-Mazurkiewicz: Economic theory and economic policy vs. care – mutual relationships and implications for family policy.....	141

Part 2. From the experience of other European countries – proposals for family policy in Poland

Anna Ciepiewska-Kowalik: Current transformations of European child-care models vs. Polish model (on the example of changes in the years 2007-2012).....	159
Paweł Łuczak: Relations between macroeconomic policy and social policy as regards long-term care in the Czech Republic	175
Wojciech Nowiak: Current demographic challenges vs. Norwegian policy towards elderly people – conclusions in the context of Polish family policy	196

Adam Kubów

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZNACZENIE ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH W KSZTAŁTOWANIU POZIOMU ŻYCIA RODZINY

Streszczenie: Artykuł przybliży tematykę poziomu życia polskiej rodziny, a przede wszystkim znaczenia w tym kontekście systemu świadczeń rodzinnych. W związku z tym powstaje pytanie, czy świadczenia te spełnią swoje funkcje, czy też należy je modyfikować. Artykuł zawiera również kilka refleksji dotyczących realizowanej polityki rodzinnej w Polsce. Z rozważań wynika, że pożądana byłaby koncepcja tzw. współczesnej polityki rodzinnej. Jej realizacja wymagałaby jednak znacznego wzrostu środków finansowych pozwalających na podniesienie wysokości świadczeń rodzinnych. W artykule część rozważań przedstawiono także w odniesieniu do rozwiązań w wybranych krajach europejskich.

Słowa kluczowe: poziom życia, świadczenia rodzinne, polityka rodzinna.

DOI: 10.15611/pn.2014.364.02

1. Wstęp

Publikowane od 2000 r. raporty pt. „Diagnoza społeczna” wskazują, że rodzina i praca zawodowa niezmiennie należą do podstawowych wartości społeczeństwa polskiego. Z ostatniej diagnozy z 2013 r., podobnie jak ze wszystkich poprzednich, wynika, że wśród najważniejszych wartości, oprócz zdrowia, zajmującego pierwszą pozycję (65,3% wskazań badanych), znajdują się: małżeństwo (50,3%), dzieci (46,1%), praca (32,1%) i pieniądze (29,0%)¹. Niewątpliwie wartości tworzą wzajemnie zazębiający się system, jednakże zmienne i realne warunki funkcjonowania człowieka mogą powodować, że realizacja jednych może istotnie utrudniać realizację innych. Praca i pieniądze są wartościami, które podporządkowane są tym najważniejszym, tym samym działania w sferze polityki rodzinnej muszą być bardzo mocno powiązane z polityką rynku pracy oraz działaniami w sferze kształtowania materialnych warunków życia rodziny. Powstaje tym samym pytanie, w jakim stop-

¹ Badania w 2013 r. objęły próbę 12 355 gospodarstw domowych, reprezentujących 36 293 osoby. Por. *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2013, s. 31, 221, www.diagnoza.com (12.04.2014).

niu polityka rodzinna, w tym jej instrumenty w postaci świadczeń rodzinnych, sprzyja umacnianiu tych wartości.

Problem pomocy rodzinie był ciągle aktualny zarówno w badaniach, jak i działaniach zmierzających przede wszystkim do zwiększenia ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Pieniądze wydawane na świadczenia przez budżet państwa, mimo pokażnej sumy, nie uchroniły jednak dostatecznie polskich rodzin przed ubóstwem. Zakres biedy, jak też wielu zjawisk społeczno-ekonomicznych, ulega zmianom. Niepokojący jest jednak fakt, że w ostatnich latach (2011-2013) wystąpiła przewaga gospodarstw domowych, które weszły do sfery skrajnego ubóstwa (3,13%), nad tymi, które w tym czasie z tej sfery wyszły (2,09%). Podobną tendencję zaobserwowano w przypadku przynależności gospodarstw domowych do sfery niedostatku. Otóż sytuacja 5% gospodarstw domowych z tej grupy polepszyła się na tyle, że wyszły z tej sfery, natomiast ponad dwa razy więcej gospodarstw (11%) do niej wpadło².

Podstawowym celem artykułu jest analiza poziomu życia polskiej rodziny oraz ocena znaczenia w tym kontekście systemu świadczeń rodzinnych, jak też przedstawienie na tym tle kilku refleksji. Cel ten można uznać za istotny także z tego względu, że mija już niemal dziesięć lat doświadczeń od zastosowania nowego systemu świadczeń rodzinnych. Został on bowiem wprowadzony w życie 1 maja 2004 r. na podstawie Ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r.³. Warto więc wrócić do powtarzanego wciąż pytania, czy świadczenia te spełniają swoje funkcje, czy też w jakimś kierunku powinny one ewoluować.

W realizacji artykułu wykorzystano zestaw danych statystycznych prezentowanych w różnego rodzaju publikacjach, w dużej mierze udostępnionych na stronach internetowych GUS i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, akty prawne regulujące system świadczeń rodzinnych oraz piśmiennictwo naukowe pomocne w opracowaniu i prezentacji zebranego materiału empirycznego.

2. Poziom życia rodzin w Polsce

Odwołując się do sondażowych badań CBOS z 2014 r., można zauważyć, że Polacy nie oceniają swoich warunków życia wysoko. Jedna czwarta Polaków twierdzi, że ich rodziny żyją biednie lub skromnie, co zazwyczaj wiąże się z problemami z zaspokojeniem podstawowych potrzeb oraz brakiem poczucia bezpieczeństwa. Jedyne co czwarty z badanych (24%) żyje dobrze, nie odczuwa większych braków i nie obawia się o swoje finanse. Około 1/2 badanych rodzin uznała swoją sytuację życiową za przeciętną (tab. 1)⁴.

² *Diagnoza społeczna 2013...*, s. 354.

³ Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r., DzU 2003, nr 228, poz. 2255.

⁴ *Jak się nam żyje? Materialny wymiar życia rodzin*, komunikat z badań CBOS nr 44/2014, CBOS, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_044_14.PDF (15.05.2014).

Tabela 1. Poczucie zagrożenia biedą w Polsce w latach 2003-2014

Wyszczególnienie	2003	2005	2008	2010	2012	2014
	Procenty					
Poczucie bezpieczeństwa wysokie	12	15	24	21	19	24
Poczucie bezpieczeństwa średnie	32	33	36	38	39	41
Zagrożenia biedą niskie	41	37	32	31	33	28
Zagrożenia biedą wysokie	14	14	8	9	7	6
Brak odpowiedzi	1	1	0	1	2	1
Ogółem	100	100	100	100	100	100

Źródło: *Jak się nam żyje? Materialny wymiar życia rodzin*, komunikat z badań CBOS nr 44/2014, CBOS, Warszawa 2014, s. 8, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_044_14.PDF (15.05.2014).

Ta subiektywna ocena warunków życia wskazuje na zróżnicowanie sytuacji życiowej polskich rodzin. Nie może być ona jednak podstawową miarą poziomu życia czy też podstawą objęcia rodzin świadczeniami społecznymi. Niezbędne są tu miary bardziej zobiektywizowane.

Dokonywanie pomiaru poziomu życia nie jest łatwe przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, można mieć wątpliwości, jakie składniki należy brać pod uwagę przy jego ocenie. Po drugie, nie ma miar, które dałyby możliwość dokładnej jego oceny. Często za taką miarę przyjmuje się dochody rodziny, ale przecież rodzina może mieć oszczędności, jak też i długi. Dlatego w jego ocenie istnieje konieczność odwołania się do pewnych standardów, a takimi są m.in. miary dające możliwość wyróżnienia rodzin ubogich, czyli rodzin o bardzo niskim poziomie życia.

W artykule przyjęto za A. Luszniwiczem, że przez poziom życia należy rozumieć stopień zaspokojenia potrzeb gospodarstw domowych, materialnych i kulturalnych, poprzez strumienie towarów i usług, zarówno tych odpłatnych, jak i finansowanych przez fundusze publiczne⁵. Taka definicja często występuje w literaturze społeczno-ekonomicznej. Podobnie poziom życia (stopę życiową) ujmuje komisja ekspertów ONZ, wyjaśniając, że to całokształt rzeczywistych warunków życia ludzi oraz stopień ich materialnego i kulturalnego zaspokojenia potrzeb poprzez strumień dóbr i usług odpłatnych, a także pochodzących z funduszy społecznych⁶.

Niewątpliwie podstawowymi czynnikami kształtującymi poziom życia są sytuacja na rynku pracy i poziom osiąganych dochodów, choć zestaw tych czynników jest znacznie szerszy⁷. Można wśród nich wyróżnić czynniki o charakterze ogólnym, jak i charakterystyczne dla rodziny.

⁵ A. Luszniwicz, *Statystyka społeczna. Podstawowe problemy i metody*, PWE, Warszawa 1982, s. 13.

⁶ J. Piasny, *Poziom i jakość życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2, z. 2, s. 74.

⁷ Por. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 76-79.

Do głównych ogólnych czynników determinujących poziom życia i jego zróżnicowanie można zaliczyć:

- a) poziom i dynamikę rozwoju gospodarczego,
- b) sytuację na rynku pracy określającą prawdopodobieństwo zdobycia zatrudnienia,
- c) rozwój dużych przedsiębiorstw, w tym międzynarodowych korporacji, oferujących wysokie wynagrodzenia, zwłaszcza przedstawicielom kadry zarządzającej,
- d) pozycję grup zawodowych na rynku pracy,
- e) politykę podatkową państwa, z jednej strony określającą obciążenia podatkowe przedsiębiorstw i ludności, a więc ograniczającą dochody, z drugiej jednak wpływającą na redystrybucyjne działania państwa,
- f) rozwój ustawodawstwa socjalnego, w tym systemu świadczeń rodzinnych.

Natomiast w grupie czynników odnoszących się przede wszystkim do rodziny znajdują się głównie:

- a) status członków rodziny na rynku pracy,
- b) struktura rodziny, w tym liczba dzieci i ich wiek,
- c) ambicje osobiste i zawodowe członków rodziny,
- d) nierównomierny rozkład zdolności,
- e) upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia, stwarzających możliwość łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi,
- f) dostępność usług opiekuńczych dla dzieci w wieku przedszkolnym,
- g) postawy pracodawców wobec pracowników obciążonych obowiązkami rodzinnymi.

Badania pokazują, że czynniki kształtujące poziom życia są ze sobą bardzo wyraźnie powiązane. Jeśli rodzina żyje w niedostatku, to ogranicza ona możliwości zdobycia wysokiego poziomu wykształcenia i wielu ważnych umiejętności mających wpływ na osiągnięcie prestiżowego stanowiska pracy. Ubóstwo jest tym samym przenoszone na następne pokolenie. Mówi się nawet o dziedziczeniu ubóstwa⁸. Dlatego też prowadzona współcześnie polityka rodzinna w krajach wysoko rozwiniętych stawia sobie pięć istotnych celów mających przeciwdziałać dziedziczeniu niskiego statusu społecznego:

- 1) podejmowanie działań na rzecz ograniczania ubóstwa, wynikającego zwłaszcza z pełnienia przez rodziny wielodzietne obowiązków rodzicielskich,
- 2) powiększanie wydatków publicznych służących kształtowaniu wysokiego poziomu kapitału ludzkiego dzieci i młodzieży (zdrowie, kształcenie, rozwój),
- 3) stwarzanie rodzicom wychowującym dzieci warunków sprzyjających godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi,

⁸ Za: P. Szukalski, *Polityka rodzinna narzędziem przeciwdziałania dziedziczeniu statusu społecznego?*, „Polityka Społeczna” 2008, numer specjalny *Dziedziczenie nierówności społecznych*.

4) utrwalanie postaw służących umacnianiu więzi wewnątrzrodzinnej i postaw wzajemnej odpowiedzialności za członków rodziny,

5) sprzyjanie tworzeniu warunków kreujących postawy prokreacyjne⁹.

Niewątpliwie zróżnicowanie poziomu życia jest cechą naturalną każdego społeczeństwa, niepokojące zaś staje się wtedy, gdy zróżnicowanie budzi wyraźne poczucie niesprawiedliwości czy też powoduje, że rodziny, które znajdują się w gorszej sytuacji, mają wyraźne trudności z zaspokojeniem istotnych potrzeb.

I choć Polska należy do krajów o dość szybkim tempie rozwoju, to nadal jest w grupie krajów Unii Europejskiej o najniższym poziomie dochodów oraz najwyższym poziomie ich zróżnicowania. Pozytywnym sygnałem jest jednak fakt, iż od 2005 r. wartość współczynnika Giniego (wskaźnik koncentracji dochodów) w Polsce umiarkowanie spada, przybliżając się do średniej dla UE. Według informacji GUS współczynnik Giniego wyniósł w Polsce 30,9 w 2012 r. i był już tylko minimalnie wyższy od wartości średniej dla całej UE, równej 30,6¹⁰.

Problem ubóstwa jest ważny nie tylko z punktu widzenia warunków życia rodziny, ale także z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, gdyż tu również występują wzajemne powiązania. Niewątpliwie poziom rozwoju gospodarczego wpływa w istotny sposób na poziom życia rodziny, choć nie zawsze korzyści wynikające z rozwoju osiągają wszyscy.

Badania i miary o obiektywnym charakterze potwierdzają, że mimo spadkowej tendencji zagrożenia ubóstwem nadal utrzymuje się dość wysoki jego poziom. Zarówno miara w postaci minimum egzystencji, jak i w postaci ustawowej linii ubóstwa wskazują, że ok. 7% polskich rodzin żyje na poziomie zagrażającym zaspokojeniu najważniejszych potrzeb (tab. 2).

Według badań sondażowych GUS w 2012 r. w porównaniu z poprzednimi latami zanotowano zwiększenie zagrożenia skrajnym ubóstwem niemal we wszystkich grupach gospodarstw domowych. Grupę gospodarstw, w których istnieje największe zagrożenie ubóstwem, stanowią rodziny wielodzietne, wychowujące czwórkę lub więcej dzieci. W rodzinach bezdzietnych, jak i w rodzinach z jednym dzieckiem sytuacja jest najlepsza. W nich zagrożeniem objęta jest co 50. osoba. Natomiast zagrożenie wyraźnie wzrasta wraz z liczbą dzieci na utrzymaniu. W rodzinach z co najmniej czwórką dzieci ubóstwo skrajne zagraża przynajmniej co czwartej osobie, natomiast ustawowe co trzeciej. Rodziny niepełne, wbrew potocznym opiniom, znajdują się w dużo lepszej sytuacji niż rodziny wielodzietne (tab. 3). Bliższe analizy pozwalają zauważyć, że w Polsce zagrożenie ubóstwem dzieci i młodzieży jest

⁹ Tamże, s. 31.

¹⁰ Współczynnik Giniego – wskaźnik służący do pomiaru koncentracji dochodów. Przyjmuje on wartość pomiędzy 0 a 100. Wartość wskaźnika na poziomie zero oznaczałaby, że wszystkie osoby mają ten sam dochód. Wyższa wartość wskaźnika świadczy o większym zróżnicowaniu dochodów. Por. *Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2012 r.*, oprac. pod kier. M. Fijałkowskiej, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2013, s. 1-4, http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_badanie_dochodow_warunkow_zycia_EU-SILC2012.pdf (15.03.2014).

Tabela 2. Stopień zagrożenia ubóstwem w Polsce w rodzinach z dziećmi w latach 2005-2012

Wyszczególnienie	Procent osób poniżej granicy ubóstwa							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ubóstwo skrajne (minimum egzystencji) ¹	12,3	7,8	6,6	5,6	5,7	5,8	6,8	6,8
Ubóstwo ustawowe ²	18,1	15,1	14,6	10,6	8,3	7,4	6,6	7,2
Ubóstwo relatywne ³	18,1	17,7	17,3	17,6	17,3	17,4	16,9	16,3
Ubóstwo relatywne (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych)	20,6	19,1	17,3	16,9	17,1	17,6	17,7	17,1

Oznaczenia:

1) minimum egzystencji wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka,

2) kwota, która zgodnie z ustawą uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej,

3) 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych.

Źródło: *Wskaźniki zagrożenia ubóstwem wg granic ubóstwa*, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=863178&p_token=0.0512316373642534 (18.01.2014).

Tabela 3. Stopień zagrożenia ubóstwem w Polsce w rodzinach z dziećmi w latach 2010-2012

Wyszczególnienie	Procent osób poniżej granicy ubóstwa								
	skrajnego ¹			ustawowego ²			relatywnego ³		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Ogółem	5,8	6,8	6,8	7,4	6,6	7,2	17,4	16,9	16,3
Bez dzieci na utrzymaniu	1,5	1,7	1,7	0,9	0,8	1,0	6,1	5,4	5,2
Z jednym dzieckiem	1,9	2,3	2,5	1,9	1,7	2,1	7,5	6,8	7,7
Z dwojgiem dzieci	3,9	5,0	4,2	5,5	4,7	4,9	15,1	14,2	12,3
Z trojgiem dzieci	9,9	10,5	9,8	14,3	12,3	13,4	28,0	26,2	24,9
Z czworgiem i więcej dzieci na utrzymaniu	24,0	24,0	26,6	34,3	29,6	32,7	44,2	47,5	47,4
Matka lub ojciec z dziećmi na utrzymaniu	7,3	7,0	8,1	9,7	6,5	9,1	17,9	18,2	19,5

Oznaczenia: jak w tabeli 2.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, A. Bieńkuńska (red.), Studia i Analizy Statystyczne. Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, GUS, Warszawa 2013, s. 18, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2013.pdf (10.01.2014).

znacznie silniejsze niż dorosłych i sięga 10%. W 2012 r. dzieci i młodzież do lat 18 stanowiły ok. 30% populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem, podczas gdy w populacji ogółem dzieci i młodzież stanowią niewiele ponad 20% ludności¹¹.

Warto przy tym podkreślić, że znaczną rolę w ograniczaniu zasięgu ubóstwa odgrywają transfery społeczne w postaci świadczeń pieniężnych, w tym też w postaci świadczeń rodzinnych. W 2011 r. pozbawienie rodzin tego typu dochodów zwiększyłoby zasięg ubóstwa relatywnego w Polsce o ok. 6%, a więc wyniosłoby ono nie 16,9%, lecz ok. 23%. W przypadku dzieci i młodzieży do lat 18 transfery społeczne redukowały ubóstwo o 8,1%. W Polsce, w porównaniu do Unii Europejskiej, zwraca uwagę mniejszy wpływ transferów społecznych na ograniczanie ubóstwa, gdyż w Unii w 2011 r. ograniczyły one ubóstwo o ok. 9%, a wśród osób poniżej 18. roku życia aż o ok. 14%¹².

Niskie dochody wielu rodzin w Polsce, jak też i mniejsze znaczenie w ich kształtowaniu transferów społecznych powodują, że w polskich rodzinach w znacznie większym stopniu dochodzi do zagrożenia zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych, określanego mianem pogłębionej deprivacji materialnej. Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej traktuje się jako uzupełniający w stosunku do miar ubóstwa, gdyż doprecyzowuje on informację o ubóstwie o jego przejawy. Przy obliczaniu wskaźnika uwzględnia się brak możliwości zaspokojenia ze względów finansowych 9 wyraźnie określonych potrzeb, takich jak: 1) opłacenie tygodniowego wyjazdu wszystkich członków rodziny na wypoczynek raz w roku; 2) spożywanie mięsa, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień; 3) ogrzewanie mieszkania odpowiednio do potrzeb; 4) poniesienie niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości przyjętej w danym kraju granicy ubóstwa rela-

Tabela 4. Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej w krajach Unii Europejskiej w 2012 r.

Udział (w %)	Kraje
do 5	Luksemburg (1,3), Szwecja (1,3), Holandia (2,3), Dania (2,8), Finlandia (2,9), Austria (4,0), Niemcy (4,9)
5-10	Wielka Brytania (5,1) ^a , Francja (5,3), Belgia (5,7) ^a , Hiszpania (5,8), Czechy (6,6), Słowenia (6,6), Irlandia (7,8) ^a , Malta (8,0), Portugalia (8,6), Estonia (9,4)
10-20	Słowacja (10,5), Polska (13,5), Włochy (14,5), Cypr (15,0), Chorwacja (15,4), Grecja (19,5), Litwa (19,8)
powyżej 20	Węgry (25,7), Łotwa (26,0), Rumunia (29,9), Bułgaria (44,1)
10,3	Średnia Unii Europejskiej 28

^a 2011.

Źródło: *Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej*, <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/wskazniki-monitorujace-realizacje-strategii-europa-2020,15,1.html> (15.04.2014).

¹¹ *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS...*, s. 10.

¹² Tamże, s. 30-31.

tywnego); 5) terminowe wnoszenie opłat związanych z mieszkaniem, spłatą rat i kredytów; brak w gospodarstwie domowym telewizora kolorowego, samochodu, pralki, telefonu (potrzeby 6-9). Za stan pogłębionej deprivacji materialnej uznaje się taką sytuację, gdy niskie dochody rodziny uniemożliwiają zaspokojenie przynajmniej 4 z tych potrzeb.

W Polsce w 2012 r. wskaźnik deprivacji materialnej kształtował się na poziomie 13,5% i był wyższy o ok. 3% od średniej dla całej Unii Europejskiej (tab. 4). Najczęściej, zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej, gospodarstwa domowe nie mogły sobie pozwolić na wyjazd wakacyjny lub pokrycie niespodziewanego wydatku. W rodzinach zagrożonych ubóstwem brak możliwości zaspokojenia tych potrzeb dotyczył w Polsce ok. 80% osób, a w Unii Europejskiej wskaźnik ten kształtował się na poziomie poniżej 70%. Okazuje się natomiast, że Polacy łatwiej niż inni członkowie Unii radzą sobie z nabyciem pralki, a nawet samochodu¹³.

3. Świadczenia rodzinne jako instrumenty polityki rodzinnej

Obecnie funkcjonujący system świadczeń rodzinnych w Polsce został wprowadzony 1 maja 2004 r. na mocy Ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r.¹⁴. Celem zmodyfikowanego systemu świadczeń było wspieranie rodziny w realizowaniu przez nią funkcji nie tylko opiekuńczej, ale także i pozostałych, głównie wychowawczej i edukacyjnej. Zgodnie z wprowadzoną i obowiązującą do dzisiaj ustawą (z późniejszymi zmianami) do zestawu świadczeń rodzinnych zalicza się:

- 1) zasiłek rodzinny wraz z wieloma dodatkami,
- 2) świadczenia opiekuńcze, takie jak zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne,
- 3) dwie zapomogi związane z urodzeniem się dziecka.

System świadczeń rodzinnych należy do ważnych instrumentów polityki rodzinnej, którą A. Kurzynowski ujmuje jako całokształt norm prawnych, działań i środków kierowanych przez państwo na stworzenie odpowiednich warunków sprzyjających powstaniu rodziny, jej prawidłowemu funkcjonowaniu, jak i spełnianiu przez nią wszystkich ważnych funkcji¹⁵.

Politykę rodzinną także często przedstawia się w dwóch ujęciach: tradycyjnym i nowoczesnym. W ujęciu tradycyjnym polityka rodzinna łączona jest z dwoma podstawowymi funkcjami: 1) prokreacyjną i 2) opiekuńczo-zabezpieczającą. Tym samym polityka rodzinna powinna wyrażać się w działaniach wspierających rozwój demograficzny oraz przeciwdziałać ubożeniu rodzin, szczególnie obciążonych obo-

¹³ Wskaźnik jest obliczany przez Eurostat w celu monitorowania realizacji celów założonych w strategii Europa 2020. Por. *Diagnoza społeczna 2013...*, s. 41-43.

¹⁴ Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. ...

¹⁵ A. Kurzynowski, *Rodzina w polityce społecznej państwa*, [w:] *Problemy rodziny w polityce społecznej*, A. Kurzynowski (red.), SGH, Warszawa 1991, s. 8.

wiązkami rodzicielskimi. Natomiast współczesna polityka rodzinna nie rezygnuje z realizacji celów tradycyjnych, jednakże mocno akcentuje jakościowy rozwój rodziny.

To szerokie podejście do ujmowania polityki rodzinnej powoduje, że w literaturze przedmiotu można się spotkać z rozróżnieniem polityki rodzinnej bezpośredniej i pośredniej. Takie podejście prezentuje m.in. B. Balcerzak-Paradowska i wyjaśnia: ta pierwsza adresowana jest bezpośrednio do rodziny i obejmuje tylko te działania, które są specjalnie ukierunkowane na rodzinę, a więc działania i programy ustanowione dla realizacji bezpośrednich celów związanych z rodziną. Można tu zaliczyć świadczenia pieniężne i w naturze skierowane wprost do rodziny. Natomiast polityka pośrednia nie traktuje rodziny jako wyodrębnionego celu. Obejmuje normy i działania, które nie są specjalnie lub w pierwszej kolejności adresowane do rodziny – tu cele są szersze, choć powodują konsekwencje także dla rodzin i dzieci¹⁶. Są to działania mieszczące się w ramach innych działań polityki społecznej. Te obszary i działania można ująć następująco:

1. Tworzenie warunków sprzyjających realizacji funkcji ekonomicznej. Jej realizacja następuje dzięki umożliwieniu zatrudnienia członków rodziny lub podjęcia przez nich własnej aktywności gospodarczej. Wymaga to właściwej polityki makroekonomicznej, polityki rynku pracy, polityki podatkowej czy dochodowej.

2. Kreowanie polityki mieszkaniowej sprzyjającej prawidłowemu funkcjonowaniu rodziny. Przykładem może być realizowany przez kilka lat program „Rodzina na swoim”.

3. Jedną z fundamentalnych funkcji rodziny jest funkcja prokreacyjna. Na kształtowanie postaw prokreacyjnych rodziny oddziałuje wiele czynników: polityka ochrony zdrowia, edukacji, zatrudnienia, mieszkaniowa.

4. Ważną funkcją społeczną rodziny jest funkcja opiekuńczo-wychowawcza. Jej realizacji sprzyjają: uprawnienia pracowników ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi, rozwój placówek opiekuńczo-wychowawczych, polityka edukacyjna¹⁷.

Z uwagi na bardzo szeroki zakres instrumentów mieszczący się w obrębie działań składających się na politykę rodzinną (co wynika z istotnej roli rodziny w życiu jednostkowym i społecznym) w artykule zakres rozważań ograniczono do polityki rodzinnej w węższym znaczeniu, czyli do działań bezpośrednio adresowanych do rodziny, a dokładnie do świadczeń rodzinnych.

Podstawowym rodzajem świadczeń rodzinnych jest zasiłek rodzinny. W pierwszych latach jego funkcjonowania, tj. od 1 maja 2004 r. do 31 sierpnia 2006 r., był on przyznawany w wysokości zależnej od liczby dzieci na utrzymaniu osoby uprawnionej i wynosił miesięcznie 43 zł na pierwsze i drugie dziecko, 53 zł na trzecie dziecko

¹⁶ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 140.

¹⁷ Tamże.

oraz 66 zł na czwarte i kolejne dziecko. Począwszy zaś od 1 września 2006 r., zasiłek rodzinny jest przyznawany w zależności od wieku dziecka pozostającego na utrzymaniu osoby uprawnionej i zgodnie z ustawą podlega weryfikacji co 3 lata (tab. 5).

Tabela 5. Wysokość zasiłku rodzinnego w Polsce w latach 2006-2014

Wiek dziecka	Wysokość zasiłku rodzinnego		
	2006 ^a	2009 ^b	2012 ^c
Do 5. roku życia	48	68	77
Powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia	64	91	106
Powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia	68	98	115

^a Od 1 września 2006 do 30 października 2009, ^b od 1 listopada 2009 do 30 października 2012, ^c od 1 listopada 2012 do 30 października 2014.

Źródło: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2009 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010; *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2012 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.

Zasiłek rodzinny jest to jedna z form wsparcia przede wszystkim dla rodzin o niskich dochodach, wielodzietnych czy wychowujących niepełnosprawne dzieci. Ma na celu częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka. Finansowany jest ze środków publicznych, przy czym jego wysokość określana jest kwotowo w takiej samej wysokości dla wszystkich osób spełniających ustawowe kryteria. W 2014 r. kryterium dochodowe dające prawo do zasiłku rodzinnego ustalone zostało na poziomie 539 zł miesięcznie w przeliczeniu na członka rodziny, natomiast w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności, obowiązujące kryterium podwyższone jest do 623 zł.

Wymiar zasiłku rodzinnego, mimo niemal podwojenia jego kwoty w latach 2005-2012, jest w Polsce nadal niewielki, jeśli spojrzeć na inne kraje¹⁸. W Austrii podstawowa wysokość zasiłku rodzinnego wynosi 105,40 euro miesięcznie na dziecko, a jego wymiar rośnie wraz z wiekiem dziecka i jest też uzależniony od liczby dzieci w rodzinie. Zasiłek na dziecko w wieku powyżej 19 lat zwiększony zostaje do kwoty 152,70 euro. Zasiłki bardzo wyraźnie promują liczbę dzieci w rodzinie, albowiem zasiłek na drugie dziecko jest wyższy o 12,80 euro miesięcznie, na trzecie już o 47,80 euro, a na każde następne dziecko zasiłek wzrasta o 50 euro miesięcznie. Zasiłek rodzinny w Austrii jest wypłacany 13 razy w roku. Dodatkowa jego wypłata przypada na początek roku szkolnego. Również w Belgii wysokość zasiłku rośnie

¹⁸ *Zasiłki rodzinne w wybranych państwach europejskich*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/9/plik/zasilki.pdf> (12.03.2014).

wraz z wiekiem i liczbą dzieci w rodzinie. Na trzecie dziecko i kolejne dzieci wypłacany jest w kwocie 225,90 euro. W lipcu zasiłki rodzinne są podwyższane o 74,29 euro na dzieci w wieku co najmniej 11 lat. W Niemczech także wysokość zasiłku promuje liczebność rodziny. Na pierwsze i drugie dziecko przysługuje on w kwocie 164 euro miesięcznie, na trzecie – 170 euro, a na czwarte i kolejne – 195 euro miesięcznie.

Ze względu na różnorodność rozwiązań w systemie świadczeń rodzinnych trudno dokonać jednoznacznej oceny zasiłków z punktu widzenia stawianych przed nimi zadań. We wszystkich krajach, w tym także w Polsce, oprócz zasiłków podstawowych funkcjonują zasiłki dodatkowe. W Polsce warunkiem skorzystania z dodatków jest spełnienie kryterium dochodowego upoważniającego do podstawowego zasiłku rodzinnego. Zgodnie z ustawą dodatki do zasiłków przysługują z tytułów¹⁹ (wysokość dodatku w 2014 r.):

a) urodzenia dziecka – jednorazowe świadczenie w wysokości 1000 zł (przysługuje, jeśli matka dziecka pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10. tygodnia ciąży);

b) opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego – świadczenie w wysokości 400 zł miesięcznie;

c) samotnego wychowywania dziecka – świadczenie w wysokości 170 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340 zł na wszystkie dzieci (w przypadku dzieci niepełnosprawnych kwota dodatku ulega zwiększeniu o 80 zł, nie więcej niż o 160 zł na wszystkie dzieci);

d) wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej – przysługuje w rodzinie wychowującej troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego; świadczenie w wymiarze 80 zł miesięcznie wypłacane jest na trzecie i następne dzieci;

e) kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – wymiar świadczenia uzależniony jest od wieku dziecka i wynosi 60 zł miesięcznie na dziecko w wieku do 5 lat i 80 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 24 lat;

f) rozpoczęcia roku szkolnego – świadczenie jednorazowe w kwocie 100 zł, związane z częściowym pokryciem kosztów wynikających z dodatkowych wydatków przeznaczonych na przygotowania do nowego roku szkolnego;

g) podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – świadczenie wypłacane przez 10 miesięcy w roku (w okresie pobierania nauki od września do czerwca następnego roku kalendarzowego) w wysokości 90 zł w przypadku korzystania przez dziecko z internatu lub stancji, natomiast w przypadku dojazdów świadczenie wynosi 50 zł.

Rozwiązania w systemie świadczeń rodzinnych w Polsce, podobnie jak w innych krajach, uwzględniają także liczbę dzieci w rodzinie i ich wiek. Zasadniczą jednak cechą wyróżniającą polski system jest stosowanie kryterium dochodowego, i to na dość niskim poziomie. Stosowanie aktualizowanego w kilkuletnich odstępach

¹⁹ Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. ...

kryterium dochodowego spowodowało, że w ostatnich latach (2008-2012) uległ wyraźnemu obniżeniu, gdyż aż o 1/3, odsetek dzieci objętych świadczeniami (tab. 6). Oczywiście spowodowało to obniżenie poziomu ubóstwa mierzonego ustawową granicą. Nie można tego faktu tłumaczyć jednak wyraźną poprawą poziomu życia, gdyż w tym samym okresie zagrożenie ubóstwem przy zastosowaniu miary w postaci minimum egzystencji wzrosło z 5,8% do 6,8% (zob. tab. 2).

Tabela 6. Korzystający z zasiłków rodzinnych na dzieci w Polsce w latach 2008-2012

Wyszczególnienie	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Rodziny	1 922 226	1 696 100	1 540 801	1 416 015	1 285 312
Dzieci, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny	3 768 663	3 314 200	3 003 450	2 767 822	2 521 897
Udział dzieci w wieku do lat 17, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku (w %)	46,0	41,1	37,6	35,1	32,2
Gminy miejskie	32,5	28,1	25,4	23,5	21,5
Gminy miejsko-wiejskie	51,7	46,6	42,7	39,9	36,4
Gminy wiejskie	59,8	54,6	50,1	47,2	43,4

Źródło: *Korzystający ze świadczeń rodzinnych*, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=863178&p_token=0.12965211644768715 (18.01.2014).

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

a) zasiłek pielęgnacyjny (153 zł miesięcznie) – świadczenie to przysługuje niezależnie od dochodu rodziny i osoby, dlatego przyznawane jest nie na okres zasiłkowy, lecz na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Zasiłek pielęgnacyjny przeznaczony jest dla niepełnosprawnych dzieci i osób dorosłych niepełnosprawnych w stopniu znacznym (w niektórych przypadkach również w stopniu umiarkowanym) oraz dla osób, które ukończyły 75 lat. Z zasiłku pielęgnacyjnego nie mogą korzystać osoby, które pobierają dodatek pielęgnacyjny wypłacany przy emeryturze lub rencie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;

b) świadczenie pielęgnacyjne (520 zł miesięcznie) – prawo do otrzymania tego świadczenia mają osoby, które rezygnują z pracy zawodowej lub nie podejmują jej, by opiekować się dzieckiem niepełnosprawnym wymagającym szczególnej opieki, lub w związku z opieką nad dorosłą osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, wobec której opiekun rezygnujący z pracy jest zobowiązany do alimentacji. Od 1 maja 2014 r. zasiłek pielęgnacyjny dla opiekunów niepełnosprawnych dzieci został podwyższony do 1000 zł miesięcznie. W 2015 r. wysokość tego świadczenia ma

wzrosnąć do 1200 zł, natomiast jego podwyżki mają doprowadzić do zrównania go z minimalnym wynagrodzeniem za pracę²⁰. W przyszłości system ma być bardziej jednolity i ma objąć także opiekunów niepełnosprawnych dorosłych. Obecnie opiekunowie dorosłych otrzymują 520 zł, jeżeli dochód nie przekracza 623 zł na osobę w rodzinie opiekuna i podopiecznego.

Do katalogu świadczeń rodzinnych zaliczają się również dwa rodzaje zapomóg wypłacanych w związku z urodzeniem się dziecka:

1) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka. Jest ona wypłacana, podobnie jak dodatek z tytułu urodzenia dziecka, ze środków budżetu państwa i w tej samej wysokości, tj. 1000 zł. Zasada przyznawania zapomogi jest jednak inna. Do końca 2012 r. przysługiwała ona niezależnie od dochodów rodziny, natomiast od 1 stycznia 2013 r. prawo do tego świadczenia uzależnione zostało od kryterium dochodowego, które obecnie wynosi 1922 zł miesięcznie na osobę w rodzinie;

2) zapomoga uchwalana i wypłacana przez gminę z jej środków własnych. Ten rodzaj świadczenia ma charakter uznaniowy, a więc gmina sama decyduje, czy będzie dodatkowo je realizować, sama też ustala kryteria nabycia prawa do świadczenia i jego wysokość. W 2012 r. przeciętna wysokość zapomogi wypłaconej ze środków własnych gminy wyniosła 932,10 zł, tj. o 15,34% więcej niż w 2011 r. (808,21 zł). Najniższe świadczenia wypłacono w województwie opolskim – średnio 200 zł, a najwyższe w województwie świętokrzyskim – średnio 1500 zł. Tych zapomóg w ogóle nie wypłacono w województwach lubuskim, zachodniopomorskim i podlaskim²¹.

Poszczególne rodzaje świadczeń rodzinnych w zamierzeniu mają pełnić różne funkcje, do których zalicza się:

- 1) dochodową,
- 2) kompensacyjną, polegającą na kompensowaniu wydatków związanych z posiadaniem dzieci,
- 3) redystrybucyjną, polegającą na korygowaniu podziału PKB na rzecz określonych grup ludności,
- 4) egalitaryzującą, polegającą na zmniejszaniu dysproporcji w poziomie życia poszczególnych grup rodzin,
- 5) stymulującą, polegającą na oddziaływaniu na prokreacyjne decyzje rodzin²².

Powstaje pytanie, czy system świadczeń rodzinnych rzeczywiście realizuje te funkcje, czy może wymaga on bardziej radykalnych rozwiązań. Ten krótki przegląd świadczeń w postaci zasiłku rodzinnego wraz z przysługującymi do niego dodatka-

²⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, DzU 2014, poz. 559.

²¹ *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2012 r.*, wyd. cyt., s. 18-19, [http://empatia.mpips.gov.pl/documents/10180/28788/Informacja+o+realizacji+swiadczen+rodzinnych+w+2012+r\(15.03.2014\)](http://empatia.mpips.gov.pl/documents/10180/28788/Informacja+o+realizacji+swiadczen+rodzinnych+w+2012+r(15.03.2014)).

²² B. Balcerzak-Paradowska, *Świadczenia rodzinne w Polsce. Zmiany okresu transformacji, stan obecny i perspektywy*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4.

mi skłania do wniosku, iż stawiane przed nimi funkcje są realizowane, jednakże w ograniczonym zakresie. Niewątpliwie każde świadczenie, które otrzymuje rodzina, zwiększa jej dochód, a tym samym kompensuje poniesione wydatki i oddziałuje na jej poziom życia. W przypadku każdej rodziny uprawnionej do otrzymywania choćby jednego świadczenia rodzinnego w postaci podstawowego zasiłku rodzinnego może być to znaczne wspomoczenie jej budżetu. Z prostego szacunku wynika, że jeśli średni zasiłek rodzinny wypłacony w 2012 r. wynosił 87,62 zł, to stanowił on ponad 5% dochodów w rodzinie dwuosobowej z dzieckiem, uprawnionej do jego otrzymania (kryterium dochodowe w 2012 r. – 539 zł). Ze świadczeń rodzinnych uzależnionych od dochodu w 2012 r. skorzystały 1 285 563 rodziny, a duża część z nich posiadała dochody znacznie niższe od ustalonego kryterium. Dochody na bardzo niskim poziomie, zawierające się w przedziale do 100 zł na osobę, posiadało ok. 20% rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego²³. W przypadku tych rodzin zasiłek, nawet w niewielkiej wysokości, był znacznie pomocny w ponoszeniu kosztów ich funkcjonowania.

Gdyby zastanawiać się, czy świadczenia rodzinne pełnią funkcję egalitaryzującą, czy też stymulacyjną w kierunku postaw prokreacyjnych, to z całą pewnością można stwierdzić, że nie. W kontekście funkcji egalitaryzującej pozytywnie należy jednak ocenić uzależnienie zapomogi z tytułu urodzenia dziecka od wysokości uzyskiwanego dochodu. Nadanie świadczeniom rodzinnym tej roli wymagałoby znacznego zwiększenia ich wysokości, a więc ogólnych nakładów na politykę rodzinną. Natomiast z międzynarodowych porównań wynika, że Polska spośród krajów Unii Europejskiej najmniej wydaje na politykę rodzinną.

Tabela 7. Udział wydatków na politykę rodzinną w PKB w krajach Unii Europejskiej^a w 2010 r.

Udział (w %)	Kraje
Do 1,5	Polska (0,8), Malta (1,2), Holandia (1,3), Serbia (1,3), Czechy (1,4), Szwajcaria (1,4), Włochy (1,4), Hiszpania (1,5), Łotwa (1,5), Portugalia (1,5)
1,5-2,0	Chorwacja (1,7), Rumunia (1,7), Słowacja (1,8), Grecja (1,9), Wielka Brytania (1,9)
2,0-3,0	Bułgaria (2,1), Cypr (2,1), Słowenia (2,2), Belgia (2,3), Estonia (2,3), Litwa (2,3), Francja (2,8), Węgry (3,0)
Powyżej 3,0	Austria (3,2), Islandia (3,2), Norwegia (3,2), Szwecja (3,2), Niemcy (3,3), Finlandia (3,4), Irlandia (3,8), Luksemburg (4,0), Dania (4,1)
2,4	Średnia Unii Europejskiej 28

^a Tabela zawiera także kraje spoza UE ujęte w porównaniach przez Eurostat (Islandia, Norwegia, Serbia, Szwajcaria).

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Social protection*, Eurostat – News releases 2012, no. 165, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27112012-AP/EN/3-27112012-AP-EN.PDF (18.04.2014).

²³ *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2012 r. ...*, s. 28-29.

Badania Eurostatu pokazują, że Polska na politykę rodzinną przeznaczają najmniej ze wszystkich państw UE. Średnia wydatków dla całej UE w 2010 r. wynosiła 2,4% PKB. W Polsce ten wskaźnik wynosił tylko 0,8% PKB i był aż 4-5-krotnie niższy niż krajach doceniających politykę rodzinną (tab. 7). Gdy uwzględnimy fakt, iż we wszystkich tych krajach PKB na 1 mieszkańca jest znacznie wyższy niż w Polsce, to nie będzie dziwić niski wskaźnik dzietności kobiet. Według danych GUS wskaźnik ten w 1989 r. wynosił w Polsce 2,006. Największy jego spadek miał miejsce w 2003 r., kiedy to dzietność kobiet osiągnęła wartość 1,22. W kolejnych latach ulegał on nieznacznym wahaniom, a w 2009 r. wzrósł do poziomu 1,4, z kolei już w 2013 r. obniżył się do 1,3²⁴. Natomiast wskaźnik dzietności w wielu krajach jest znacznie wyższy niż w Polsce. Według opinii demografów fakt ten wynika z ogólnego poczucia bezpieczeństwa tworzonego przez przyjazne rodzinie państwo, nie tylko w sferze materialnej, lecz także w wielu innych, w tym głównie sytuacji na rynku pracy. Trudno jednak jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu poziom dzietności jest powiązany z sytuacją pracownika na rynku pracy, choć niewątpliwie związki istnieją. Z danych dotyczących krajów UE wynika, że najwyższą wartość wskaźnika dzietności w 2011 r. odnotowano w Irlandii (2,05), we Francji (2,01), w Wielkiej Brytanii (1,96), Szwecji (1,90), Finlandii (1,83) i Belgii (1,81)²⁵. Tłumaczy się to faktem, iż w krajach tych wykształciły się formy zatrudnienia ułatwiające osiągnięcie równowagi pomiędzy życiem zawodowym i rodzinnym, jak rozwój elastycznych form zatrudnienia czy powszechność instytucjonalnej opieki nad dziećmi²⁶. Dane dotyczące krajów UE nie potwierdzają jednak zależności między poziomem nakładów na politykę rodzinną a poziomem dzietności. Na przykład w Niemczech udział wydatków na politykę rodzinną w PKB jest aż 4-krotnie wyższy niż w Polsce, natomiast poziom dzietności kształtuje się na poziomie tylko nieznacznie wyższym niż w naszym kraju (1,36 w 2011 r.). Również w bogatym Luksemburgu, gdzie ten udział jest aż 5-krotnie wyższy niż w Polsce, poziom dzietności nie należy do wysokich (1,52 w 2011 r.)²⁷.

4. Podsumowanie

Przegląd literatury, jak i treści zawarte w artykule pozwalają sformułować kilka ocen i wniosków pod adresem funkcjonującego od 2004 r. systemu świadczeń rodzinnych. System ten w tym dziesięcioletnim okresie ulegał tylko nieznacznym modyfi-

²⁴ *Współczynnik dzietności i reprodukcji brutto*, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=863178&p_token=0.8420877433381975 (12.03.2014).

²⁵ *Współczynnik dzietności w Polsce: 1,3*, oprac. Sedlak & Sedlak na podstawie danych Eurostatu, http://rynekpracy.pl/monitor_ryнку_pracy_1.php/wpis.222 (12.04.2014).

²⁶ Por. A. Kubów, *Bariery aktywności zawodowej rodziców wychowujących dzieci*, [w:] *Polityka rodzinna a polityka rynku pracy w kontekście zmian demograficznych*, A. Kubów, J. Szczepaniak-Sieniński (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 292, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 13-32.

²⁷ *Współczynnik dzietności w Polsce...*

kacjom. Zapowiadane zmiany, które wejdą w życie 1 listopada 2014 r., zakładają jedynie korektę kryterium dochodowego upoważniającego do ubiegania się o przyznanawanie zasiłku rodzinnego. Warto zauważyć, że ulega ono tylko nieznacznemu podwyższeniu, w granicach 6,5%, a więc nie wpłynie w istotny sposób na liczebność grupy rodzin pobierających zasiłek.

Dotychczasowe rozwiązania w systemie świadczeń rodzinnych w Polsce można ocenić pozytywnie z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, uwzględniają one zróżnicowaną sytuację życiową rodzin. Znajduje to odzwierciedlenie w katalogu świadczeń oraz w licznych dodatkach do zasiłku rodzinnego. Katalog ów zawiera bowiem świadczenia biorące pod uwagę zarówno wiek i liczbę dzieci w rodzinie, jak i inne czynniki zwiększające wydatki, głównie niepełnosprawność członka rodziny. Po drugie, rozwiązania w ramach systemu uzależniają wysokość przyznanego świadczenia od sytuacji materialnej rodziny. Rozwiązanie takie redukuje krąg świadczeniobiorców do rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej, co przy ograniczonych środkach daje możliwość choćby nieznaczej ich waloryzacji.

Istniejący system świadczeń rodzinnych ma jednak podstawową wadę, wpisuje się bowiem w tradycyjny model polityki rodzinnej, skierowanej na przeciwdziałanie ubożeniu rodzin, głównie obarczonych dodatkowymi obowiązkami. I choć trudno obecnie mówić o jakimś docelowym rozwiązaniu w systemie świadczeń rodzinnych, to z pewnością powinien on zmierzać w kierunku współczesnej polityki rodzinnej, czyli nie tylko ukierunkowanej na wspomaganie najbiedniejszych rodzin, ale także wspierającej jakościowy rozwój rodziny.

Niskie nakłady na realizację polityki rodzinnej w Polsce świadczą, że jest ona niedoceniana, a istnieją przynajmniej dwa główne powody, dla których powinna stać się priorytetem polityki państwa. Pierwszym powodem jest utrzymujące się dość wysokie zagrożenie ubóstwem rodzin z dziećmi, zwłaszcza tych z większą liczbą dzieci. Drugim jest sytuacja demograficzna. Polska należy do krajów o najniższym wskaźniku dzietności w Europie.

Umocnienie roli polityki rodzinnej i przechodzenie na drogę współczesnej polityki rodzinnej staje się już koniecznością. W przeciwnym razie nie uda się zapobiec procesowi deprywacji materialnej rodziny i ograniczyć dalszego spadku wskaźnika dzietności. Nowe podejście do polityki rodzinnej wymaga wyraźnego zwiększenia nakładów na jej realizację, co w warunkach, gdy o środki publiczne konkurują różne potrzeby, jest bardzo trudne. Realizacja istotnych celów społecznych zawsze wymaga dokonywania racjonalnych wyborów, co ma być realizowane wcześniej, szerzej, a co później lub wcale. Nieznaczne regulacje świadczeń rodzinnych zapewne nie przyniosą pożądanego skutku. Podwojenie nakładów na politykę rodzinną jest tym minimum, które pozwoliłoby Polsce opuścić niechlubne ostatnie miejsce pod względem udziału nakładów na politykę rodzinną w PKB wśród krajów europejskich. W perspektywie czasowej należałoby także dążyć do podwyższenia dość restrykcyjnych kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń, a nawet ich zniesienia. O tym, że radykalne zmiany są możliwe, świadczyć może wyraźne podniesienie

zasiłku pielęgnacyjnego dla opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Przykłady krajów znacznie bogatszych od Polski wskazują, że nawet wyraźne zwiększenie nakładów na politykę rodzinną nie gwarantuje zwiększenia dzietności, lecz poprzez poprawę warunków życia rodziny osiągnięcie tego efektu jest bardziej prawdopodobne.

Umocnienie wagi polityki rodzinnej nie może jednak ograniczyć się tylko do bezpośrednich działań na rzecz rodziny, w tym nawet znacznych podwyżek świadczeń rodzinnych. Służyć temu muszą zmiany w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego, których celem jest tworzenie warunków przyjaznych zakładaniu, rozwojowi i funkcjonowaniu rodziny. Szczególną rolę w tym procesie przypisuje się rozwiązaniom na rynku pracy, jak też w sferze zabezpieczenia społecznego czy też w systemie usług społecznych, ułatwiających godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Bez znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy, sprzyjającej aktywizacji zawodowej młodego pokolenia, nie da się ani poprawić warunków życia rodziny, ani osiągnąć poprawy sytuacji demograficznej. Ekonomiczna samodzielność jest bowiem tym czynnikiem, który stwarza możliwości uzyskania mieszkania, założenia rodziny, zaspokojenia potrzeb, jak też kształtowania postaw prokreacyjnych²⁸. Ostatecznie należy stwierdzić, że realizacja bezpośredniej polityki rodzinnej w tradycyjnym ujęciu nie jest w stanie stworzyć warunków sprzyjających ilościowemu i jakościowemu rozwojowi rodziny.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B., *Świadczenia rodzinne w Polsce. Zmiany okresu transformacji, stan obecny i perspektywy*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4, s. 35-41.
- Dolny E., Meller J., Wiśniewski Z., *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990.
- Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2012 r.*, oprac. pod kier. M. Fijałkowskiej, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2013, http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_badanie_dochodow_warunkow_zycia_EU-SILC2012.pdf (15.03.2014).
- Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
- Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2009 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.
- Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2012 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, <http://empatia.mpips.gov.pl/documents/10180/28788/Informacja+o+realizacji+swiadczen+rodzinnych+w+2012+r> (15.03.2014).
- Jak się nam żyje? Materialny wymiar życia rodzin*, komunikat z badań CBOS nr 44/2014, CBOS, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_044_14.PDF (15.05.2014).

²⁸ R. Rauziński, *Procesy demograficzne w Polsce południowo-zachodniej w latach 1946-2035*, [w:] *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*, J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 243-245.

- Kubów A., *Bariery aktywności zawodowej rodziców wychowujących dzieci*, [w:] *Polityka rodzinna a polityka rynku pracy w kontekście zmian demograficznych*, A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 292, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 13-32.
- Kurzynowski A., *Rodzina w polityce społecznej państwa*, [w:] *Problemy rodziny w polityce społecznej*, A. Kurzynowski (red.), SGH, Warszawa 1991.
- Luszniewicz A., *Statystyka społeczna. Podstawowe problemy i metody*, PWE, Warszawa 1982.
- Piasny J., *Poziom i jakość życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2, z. 2, s. 73-92.
- Rauziński R., *Procesy demograficzne w Polsce południowo-zachodniej w latach 1946-2035*, [w:] *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*, J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 234-246.
- Social protection*, Eurostat – News releases 2012, no. 165, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27112012-AP/EN/3-27112012-AP-EN.PDF (18.04.2014).
- Szukalski P., *Polityka rodzinna narzędziem przeciwdziałania dziedziczeniu statusu społecznego?*, „Polityka Społeczna” 2008, numer specjalny *Dziedziczenie nierówności społecznych*, s. 30-33.
- Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, A. Biekuńska (red.), Studia i Analizy Statystyczne. Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, GUS, Warszawa 2013, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2013.pdf (10.01.2014).
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r., DzU 2003, nr 228, poz. 2255.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, DzU 2014, poz. 559.
- Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2013, www.diagnoza.com (12.04.2014).
- Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej*, <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/wskazniki-monitorujace-realizacje-strategii-europa-2020,15,1.html> (15.04.2014).
- Współczynnik dzietności i reprodukcji brutto*, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=863178&p_token=0.8420877433381975 (12.03.2014).
- Współczynnik dzietności w Polsce: 1,3*, oprac. Sedlak & Sedlak na podstawie danych Eurostatu, http://rynekpracy.pl/monitor_ryнку_pracy_1.php/wpis.222 (12.04.2014).
- Zasilki rodzinne w wybranych państwach europejskich*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/9/plik/zasilki.pdf> (12.03.2014).

THE IMPORTANCE OF FAMILY BENEFITS IN SHAPING THE LEVEL OF FAMILY LIFE

Summary: The article presents the subject of a Polish family living standards, especially in this context, the importance of the family benefit system. Therefore, the question arises whether these benefits will fulfill their functions, or if they should be modified. The article also contains some reflections on family policy implemented in Poland. From the foregoing it is arises that the concept called. modern family policy would be desirable. Its implementation, however, would require a significant increase in financial means to increase the amount of family benefits. The article also presents some considerations with regard to solutions in selected European countries.

Keywords: standard of living, family benefits, family policy.