

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

**pod redakcją
Marii Gagackiej i Katarzyny Gąbickiej**



Radom 2009



Recenzenci:

Prof. dr hab. Julian AULEYTNER

Dr hab. Anatol PERETIATKOWICZ, prof. nadzw. PRad.

Formatowanie komputerowe

Cezary Majewski

Copyright © by PTPS i Politechnika Radomska, Wydawnictwo 2009
26-600 Radom, Malczewskiego 20A, tel. (048) 361-7033, fax (048) 361-7034
e-mail: wydawnictwo@pr.radom.pl, <http://www.pr.radom.pl>

ISBN 978-83-7351-311-2

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

Wyd. I

Arkadiusz DURASIEWICZ¹

ROLA ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH WE WSPIERANIU RODZINY

Streszczenie. Znaczna część rodzin boryka się z trudnościami, ograniczając swoje potrzeby, a wysiłki podejmowane przez państwo w celu ochrony rodzin najbardziej potrzebujących nie równoważą odczuwanych przez te rodziny trudności. W odniesieniu do niezamożnych rodzin z dziećmi powinny być zastosowane różnorodne formy pomocy, bowiem problemy rodziny i dzieci mają charakter interdyscyplinarny. Dla prawidłowego funkcjonowania rodziny ważne jest, aby miała ona zapewnione odpowiednie warunki bytowe, w szczególności dochód pozwalający zaspokoić co najmniej podstawowe potrzeby, także mieszkaniowe, odpowiednią opiekę zdrowotną, możliwość edukacji swoich członków, w tym przede wszystkim dzieci, szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Jedną z bardziej potrzebnych form pomocy dla rodzin niezamożnych jest pomoc finansowa. Jest ona realizowana przede wszystkim poprzez system świadczeń rodzinnych, który stanowi podstawowy instrument polityki rodzinnej. Dlatego też świadczenia rodzinne powinny być wykorzystane do realizacji jej celów, do których należy przede wszystkim tworzenie warunków dla powstania i rozwoju rodziny, a zwłaszcza dla prawidłowego wypełniania funkcji rodzinnych, w szczególności: prokreacyjnej, opiekuńczej, wychowawczej, edukacyjnej.

W pierwszym rozdziale artykułu opisane zostało ustawodawstwo dotyczące świadczeń rodzinnych w Polsce, zaś w drugim podmioty realizujące świadczenia rodzinne. Rozdziały trzeci i czwarty opisują rolę świadczeń rodzinnych – pieniężnych i rzeczowych.

1. Wprowadzenie

Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat pokazują, że przystosowanie się rodzin do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej jest trudne. Wzrasta znaczenie czynników różnicujących warunki bytu rodzin: problem mieszkaniowy, bezrobocie, zakres dostępności usług, brak odczuwalnej poprawy poziomu życia wielu rodzin i w związku z tym obniżenie poczucia bezpieczeństwa.

Konsekwencją szybkiego rozwoju gospodarczego kraju jest rosnące rozwarstwienie dochodów społeczeństwa. Pogłębia się różnica pomiędzy dochodami osób najzamożniejszych i najbardziej potrzebujących, utrzymujących się głównie ze świadczeń socjalnych, przy czym grupa osób żyjących w ubóstwie rozszerza się. Dlatego ciągle aktualne jest pytanie o zakres społecznej solidarności, czyli - na ile ograniczyć dochody najbogatszych, aby móc pomóc najbardziej potrzebującym.

¹ Doktorant na Wydziale Ekonomicznym, *Politechnika Radomska/PTPS – Oddział w Radomiu*

Uznając walkę z bezrobociem za podstawowe i konieczne narzędzie do walki z ubóstwem, zauważyć należy, że w przypadku wielu rodzin jest ono niewystarczające. W odniesieniu do niezamożnych rodzin z dziećmi powinny być zastosowane różnorodne formy pomocy. Jedną z bardziej potrzebnych form pomocy dla rodzin niezamożnych zdaje się być pomoc finansowa. Realizowana jest przede wszystkim poprzez system świadczeń rodzinnych, który stanowi podstawowy instrument polityki rodzinnej. Dlatego też świadczenia rodzinne (pieniężne i niepieniężne) powinny tworzyć warunki sprzyjające powstawaniu rodzin, i realizacji celów prokreacyjnych, a zwłaszcza powinny przyczyniać się do prawidłowego wypełniania funkcji rodzinnych.

2. Ustawodawstwo

Z dniem 1 maja 2004 r. wszedł w życie nowy system świadczeń rodzinnych. Określają go przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Nowy system:

1. włączył świadczenia realizowane wcześniej na podstawie przepisów ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz część świadczeń (o charakterze obligatoryjnym skierowanych do rodzin z dziećmi) z ustawy o pomocy społecznej,
2. wprowadził świadczenia dla wszystkich rodzin niepełnych w miejsce rozwiązań zawartych w ustawie o funduszu alimentacyjnym, kierowanych tylko do części tych rodzin,
3. wprowadził nowe świadczenia związane z edukacją dzieci, w tym w szczególności dzieci niepełnosprawnych.

System świadczeń rodzinnych kierowany jest nie tylko do rodzin najuboższych, ale także do rodzin średnio zamożnych. Należy w tym miejscu podkreślić wyraźną odrębność systemu świadczeń rodzinnych od systemu pomocy społecznej, aczkolwiek oba te systemy są ze sobą powiązane i łącznie odzwierciedlają przyjęty przez państwo zakres zobowiązań socjalnych. Różnią je jednak: cel, kryteria dostępu, charakter świadczeń. Różnice te sprawiają, że system pomocy społecznej pełni w stosunku do systemu świadczeń rodzinnych funkcję ogniwa dopełniającego.

Świadczenia rodzinne obejmują dwa rodzaje świadczeń: zasiłki rodzinne wraz z dodatkami oraz świadczenia opiekuńcze. Przesłanką utworzenia zasiłku rodzinnego jest potrzeba wsparcia finansowego rodzin, których dochody są poniżej poziomu ustalonego na podstawie badań jako próg wsparcia dochodowego rodzin. Pomoc finansowa państwa skierowana jest wyłącznie do rodzin z dziećmi na

utrzymaniu, przede wszystkim dziećmi uczącymi się, a szczególne preferencje dotyczą edukacji dzieci niepełnosprawnych.

Świadczenia opiekuńcze mają na celu wspomoczenie rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, przy czym świadczenie pielęgnacyjne zastępuje dochód z pracy, z której jedno z rodziców rezygnuje w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Docelowo realizacją systemu świadczeń zajmują się wyłącznie gminy, jednak wcześniej jeszcze czyniło to wiele różnych podmiotów. Obok gminy - ZUS, KRUS, pracodawcy. Za pośrednictwem pracodawców świadczenia wypłacane były dla ponad 2,6 mln świadczeniobiorców, gminy realizowały świadczenia dla blisko 2,1 mln świadczeniobiorców, bezpośrednio przez ZUS oraz KRUS wypłacanych było ok. 790 tys., pozostali płatnicy realizowali ok. 30 tys. świadczeń. Wydatki na świadczenia rodzinne rozliczane były w budżecie aż przez 37 dysponentów, w tym 16 wojewodów, ZUS, KRUS, 3 ministerstwa, 10 sądów apelacyjnych i inne instytucje.

Taki zdywersyfikowany system realizacji świadczeń przejęty został po poprzednim systemie, który był przedmiotem krytyki (mała ochrona świadczeniobiorców, będących pracownikami firm niewydolnych finansowo, ograniczona kontrola prawidłowości przyznawania świadczeń itp.). Jednak ze względów organizacyjnych przekazywanie realizacji świadczeń do gmin musiało odbywać się stopniowo. Docelowa opcja była osiągnięta we wrześniu 2006 r.

Uzasadnieniem dla etapowości przekształceń organizacyjnych był wzgląd na kilkumilionową rzeszę świadczeniobiorców oraz konieczność zagwarantowania im w miarę płynnego dostępu do świadczeń. Mimo dużego wysiłku organizacyjnego ze strony resortu polityki społecznej, a przede wszystkim ze strony samorządów gmin, nie udało się uniknąć sytuacji trudnych, budzących wiele napięć społecznych.

Głównym kryterium uprawniającym do świadczeń rodzinnych jest, obok posiadania dziecka na utrzymaniu, dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Kryterium dochodowe dotyczy dochodu netto tj. po odliczeniu podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne i wynosi 504 zł/osobę (lub 583 zł/osobę, jeśli w rodzinie wychowuje się dziecko niepełnosprawne).

Sposób określania kryteriów dochodowych oparty został na kosztach utrzymania rodzin. Jest on zapisany w ustawie wraz z zasadami okresowej, co trzy lata, weryfikacji, która dokonywana będzie na podstawie badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

Konieczność selektywnego adresowania świadczeń uzasadnia fakt, że dochody części rodzin mających na utrzymaniu dzieci nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb na poziomie zapewniającym przynajmniej podstawowe standardy rozwojowe dziecka. Z modelu powszechnego wspierania rodzin z dziećmi do modelu wspiera-

nia selektywnego, Polska przeszła już w 1995 r. Selektywność zapewnia większą sprawiedliwość społeczną i większą efektywność gospodarowania środkami publicznymi, a także jest jedynym możliwym rozwiązaniem w aktualnych warunkach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

Świadczenia rodzinne adresowane są do najszerszego kręgu rodzin z dziećmi na utrzymaniu. Z zasiłku rodzinnego korzysta blisko połowa rodzin z dziećmi na utrzymaniu tj. wszystkie rodziny, których dochód sytuuje je w grupie rodzin poniżej przeciętnej zamożności; w rodzinach tych wychowuje się ponad 5,5 mln dzieci. Należy mieć jednak świadomość, że sam zasiłek rodzinny, który dziś przyznawany jest w wysokości od 43 do 66 zł na dziecko, w zależności od liczby dzieci w rodzinie, nie stanowi dostatecznej ochrony przed ubóstwem dzieci. Dlatego przewidziano dodatki do zasiłku, uwzględniające szczególne sytuacje dzieci wychowywanych w rodzinach. Są więc dodatki z tytułu²:

- urodzenia dziecka,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- samotnego wychowywania dziecka, w tym szczególnie tytuł stanowi samotne wychowywanie dziecka przez osobę, która utraciła zasiłek dla bezrobotnych,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania,
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (we wszystkich klasach szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej).

Świadczenia rodzinne przysługują na wszystkie dzieci w wieku do lat 18, a jeśli się uczą to do lat 21 lub do 24 lat gdy uczy się dziecko niepełnosprawne lub dziecko pozbawione wsparcia ze strony rodziców, czyli sierota biologiczna lub społeczna.

Wdrażany system świadczeń rodzinnych nie tylko więc porządkuje dotychczas rozproszony obszar różnych świadczeń, ale w wielu przypadkach także oferuje rodzinie bardziej realny poziom pomocy pieniężnej, przy jednocześnie dającym się otwarcie monitorować strumieniu środków kierowanych do określonych typów rodzin (niepełne, z dzieckiem niepełnosprawnym, bezrobotne, z małym dzieckiem itd.).

Należy jednak przyznać, że obecnie rozwiązania w obszarze pieniężnych świadczeń rodzinnych usuwają tylko niektóre, ale nie wszystkie wady poprzednich rozwiązań z tego zakresu. Większej pomocy wymagają rodziny wielodzietne, wychowujące troje, a zwłaszcza czworo i więcej dzieci. Dzieci wychowujące się

² Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. art. 8 G.Uścińska, (red.), Koordynacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z regulacjami wspólnotowymi, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005; G.Uścińska, Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, IPiSS, Warszawa 2005; G.Uścińska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze, IPiSS, Warszawa 2005.

w rodzinach wielodzietnych stanowią ponad jedną trzecią ogółu młodej populacji, a więc warunki rozwojowe dzieci pozostających w tych rodzinach istotnie wpływają na kondycję kolejnych generacji. Rodziny te w większości przypadków są w dużo gorszej sytuacji niż rodziny niepełne, bowiem czynnikiem tradycyjnie silnie wpływającym na zróżnicowanie poziomu dochodów jest liczba osób w rodzinie. Bieżące dochody w gospodarstwach liczących co najmniej 6 osób są około dwukrotnie niższe niż w gospodarstwach 1 i 2 osobowych.

Tymczasem rozwiązania zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych nadmiernie faworyzują rodziny niepełne, co jest niezupełnie zamierzonym efektem likwidacji funduszu alimentacyjnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 71 nakazuje szczególną opieką państwa otoczyć rodziny niepełne i wielodzietne. W ustawie o świadczeniach rodzinnych nakaz ten w stosunku do rodzin niepełnych zrealizowany został, na tle uprawnień innych rodzin, zwłaszcza wielodzietnych, ze szczególną troską. Rozwiązania dotyczące rodzin niepełnych zawarte w ustawie stanowią najbardziej kontrowersyjny punkt tego systemu i budzą niezadowolenie zarówno części osób samotnie wychowujących dzieci, które dotychczas otrzymywały wysokie świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jak i tych osób, które uważają, że nadmierne wyróżnianie rodzin niepełnych jest nieuzasadnione ze społecznego punktu widzenia.

Mimo wielu problemów z wdrażaniem systemu świadczeń rodzinnych docelowo będzie on systemem przejrzystym, o jednolitej strukturze organizacyjnej, prostych zasadach finansowania, a przez to także tańszy. Nie oznacza to zmniejszenia wielkości środków kierowanych z budżetu państwa do rodzin, ale inny, bardziej sprawiedliwy podział pomiędzy rodziny znajdujące się w podobnej sytuacji materialnej.

Docelowe przejście całej administracji systemu świadczeń rodzinnych przez gminy, a zwłaszcza "wyjęcie" tej problematyki z zakładów pracy, tworzy pełne warunki rzeczywistej kontroli nad prawidłowością realizacji świadczeń rodzinnych, zarówno z punktu widzenia interesu osób uprawnionych do świadczeń, jak i z punktu widzenia budżetu państwa jako instytucji finansującej ten system.

Budowa systemu świadczeń rodzinnych musi stanowić proces. Nie udało się uniknąć pewnych błędów, także z tego powodu, że zakres regulacji jest ważny i wrażliwy społecznie, a co za tym idzie – i politycznie. Niektóre z rozwiązań wprowadzone jeszcze w projekcie rządowym lub na etapie prac sejmowych nie sprawdziły się w praktyce. Doświadczenia pierwszych miesięcy realizacji ustawy pozwoliły zidentyfikować jej słabe i mocne strony. Projekt nowelizacji ustawy, przekazany do Sejmu miał na celu wyeliminowanie dostrzeżonych nieprawidłowości. Generalnie rozwiązania zawarte w ustawie są oceniane pozytywnie, ponieważ zwiększają pomoc jaką państwo oferuje rodzinom z dziećmi. Pełne korzyści z wdrożenia systemu świadczeń rodzinnych będą widoczne dopiero po trzech - czterech latach jego funkcjonowania.

Funkcjonujący aktualnie system świadczeń rodzinnych został wprowadzony 1 maja 2004 r. Jego głównym elementem są świadczenia realizowane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.). Od 1 września 2005 r. system ten został zmodyfikowany i uzupełniony o zaliczkę alimentacyjną, która jest realizowana zgodnie z ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.).

Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego,
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne,
- 3) dwa rodzaje zapomóg związanych z urodzeniem się dziecka.

Świadczenia rodzinne przyznawane są na okres zasiłkowy, który oznacza okres od 1 września do 31 sierpnia następnego roku kalendarzowego. 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.

3. Podmioty realizujące świadczenia rodzinne

Docelowo, czyli od 1 września 2006 r., system świadczeń rodzinnych był realizowany wyłącznie przez samorządy gmin. W okresie przejściowym, obejmującym dwa okresy zasiłkowe od 1 maja 2004 r. do 31 sierpnia 2006 r., oprócz gmin, niektóre ze świadczeń rodzinnych przyznawały także inne podmioty: pracodawcy, ZUS, KRUS, właściwe jednostki podległe: MON, MSWiA, Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministrowi Sprawiedliwości oraz rolnicze spółdzielnie produkcyjne, organy emerytalne lub rentowe inne niż ZUS i KRUS. W okresie od 1 maja 2004 r. do 1 września 2006 r. sukcesywnie odbierane były te zadania kolejnym podmiotom realizującym świadczenia rodzinne.

Od początku funkcjonowania ustawy realizowana była zasada, że jedna rodzina może ubiegać się o świadczenia u jednego płatnika. Gminy są realizatorem pełnego katalogu świadczeń rodzinnych, pozostałe podmioty miały kompetencje tylko do ograniczonego zakresu tych świadczeń. Niektóre ze świadczeń rodzinnych mogły być wypłacane tylko przez gminy. Są to: dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego oraz świadczenie pielęgnacyjne, czyli świadczenia o najwyższych kwotach i wymagające najbardziej szczegółowej dokumentacji.

Każda rodzina, która ubiegała się choćby o jeden rodzaj świadczenia rodzinnego, który jest zastrzeżony wyłącznie do udzielania przez gminę, składała wnioszek o wszystkie świadczenia rodzinne tylko w gminie.

Do ograniczonego zakresu przedmiotowego świadczeń rodzinnych należały w okresie zasiłkowym 2004/2005 zasiłek rodzinny i cztery rodzaje dodatków: dodatek z tytułu urodzenia dziecka, dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania, dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego. Świadczenia te w okresie zasiłkowym od 1 maja 2004 r. do 31 sierpnia 2005 r. mogły być realizowane przez podmioty inne niż gmina. Wypłacały one świadczenia następującym osobom:

- ZUS – „swoim” emerytom i rencistom,
- osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, a ponadto
- ZUS – rozliczał i nadzorował udzielanie świadczeń pracownikom przez pracodawców zatrudniających co najmniej 5 pracowników,
- KRUS - „swoim” ubezpieczonym oraz emerytom i rencistom,
- MON, MSWiA, MS, AW, ABW – żołnierzom lub funkcjonariuszom oraz emerytom i rencistom systemów mundurowych,

Sąd Najwyższy, NSA, Trybunał Konstytucyjny, IPN, sądy powszechne, Min. Sprawiedliwości – sędziom i prokuratorom.

1 września 2005 r. był kolejnym etapem przekazywania realizacji świadczeń rodzinnych gminom. W okresie zasiłkowym, który obejmuje okres od 1 września 2005 r. do 31 sierpnia 2006 r., realizatorami świadczeń rodzinnych były przede wszystkim gminy. Jedynie niektóre świadczenia rodzinne wypłacali jeszcze pracodawcy zatrudniający co najmniej 20 pracowników. Dotyczy to zasiłku rodzinnego, trzech dodatków do zasiłku rodzinnego (z tytułu: urodzenia dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego) oraz zasiłku pielęgnacyjnego. Całkowite przekazanie gminom realizacji wszystkich świadczeń rodzinnych nastąpiło 1 września 2006 r.

W celu zapewnienia prawidłowej obsługi systemu świadczeń rodzinnych począwszy od 1 stycznia 2005 r. podwyższony został wskaźnik kosztów obsługi z 2% na 3% otrzymywanej przez gminę dotacji, przy czym jednocześnie określono minimalną kwotę (6.000 zł rocznie), jaką gmina powinna otrzymać w związku z realizacją świadczeń.

Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne od 1 marca 1995 r. finansowane były z budżetu państwa (do 28 lutego 1995r. finansowane były z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego i wypłacane z tytułu ubezpieczenia społecznego) i przysługiwały osobom uprawnionym na mocy ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz. U. 1995 Nr 4, poz.

17) z późniejszymi zmianami³. Od 1999 r. ustawa o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych została znowelizowana i otrzymała brzmienie ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁴.

Zasiłki rodzinne przysługiwały na dzieci i małżonka przy spełnieniu określonych warunków odnoszących się m.in. do wieku, pobierania nauki, niepełnosprawności lub niezdolności do pracy, a także określonego kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Zasiłki pielęgnacyjne przysługiwały dzieciom i osobom dorosłym spełniającym określone warunki dotyczące m.in. wieku, niepełnosprawności lub niezdolności do pracy i w przypadku, gdy stan ich zdrowia wymaga stałej opieki polegającej na pielęgnacji lub współdziałania w postępowaniu leczniczym i rehabilitacyjnym, a także osobom, które ukończyły 75 lat. Prawo do zasiłku pielęgnacyjnego nie było uzależnione od dochodu rodziny.

Zasiłki wychowawcze były wypłacane osobom korzystającym z urlopu wychowawczego z tytułu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Wypłata zasiłku była ograniczona wysokością dochodu przypadającego na członka rodziny. Zasiłki te nie podlegały opodatkowaniu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

4. Rola pieniężnych świadczeń rodzinnych

Jak widać na rysunku 1 pieniężne świadczenia rodzinne odgrywają znaczącą rolę jako instrument polityki rodzinnej w kształtowaniu pożądaných trendów demograficznych. Wsparcie jest widoczne zarówno ze strony ekonomicznej, wychowawczej jak i opiekuńczej. Poszczególne świadczenia mają za zadanie ułatwić rodzinom byt przede wszystkim w kwestii materialnej, ale również wychowawczo-kulturalno-opiekuńczej.

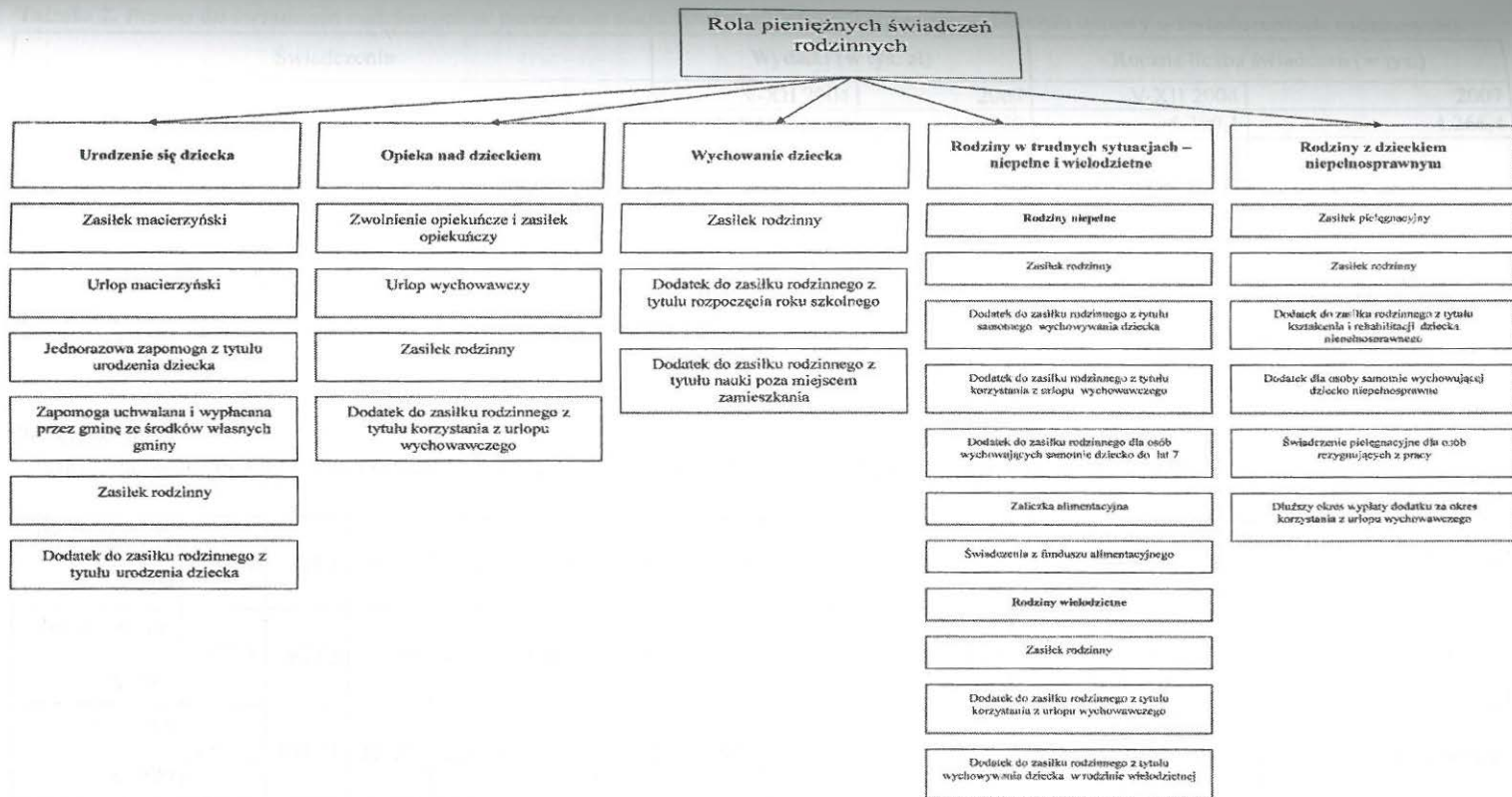
W programie rządowym polityki rodzinnej „Rząd w trosce o polskie rodziny” wykorzystanie świadczeń społecznych odnosi się tylko do rodzin ubogich. Dlatego też, proponuje się, aby świadczenia społeczne dla rodzin ubogich związane z urodzeniem i opieką nad dzieckiem miały charakter, tam gdzie to możliwe i zasadnie rzeczowy⁵. Propozycje te dotyczą zarówno świadczeń rodzinnych, jak i tzw. beciukowego, które przestałoby mieć charakter świadczenia pieniężnego⁶.

³ H. Dmochowska, Redaktor Główny – Mały Rocznik Statystyczny 1997-Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 1998, s.145.

⁴ H. Dmochowska, Redaktor Główny – Mały Rocznik Statystyczny 2001-Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2001, s.169.

⁵ Program rządowy polityki rodzinnej, s.15.

⁶ Tamże, s. 16.



Rys. 1 Rola pieniężnych świadczeń rodzinnych

Źródło: opracowanie własne

Tabela 1. Prawo do świadczeń rodzinnych w okresie od 1997 do końca kwietnia 2004 (przed wprowadzeniem ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Świadczenie	Wydatki (w mln. zł)								Roczna liczba świadczeń (w tys.)							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	I-IV 2004	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	I-IV 2004
Zasiłki rodzinne	3332,7	2943,1	3232,7	3581,3	3577,7	3518,0	3239,1	3076,9	3942	7474	6880	7411	7205,5	6452,6	5885,1	5842,6
Zasiłki pielęgnacyjne	812,8	833,7	959,8	1146,6	1395,5	1307,4	1050,7	1073,8	648	676	701	810	891,6	787,2	592,4	604,2
Zasiłki wychowawcze	487,4	508,8	536,7	619,1	644,2	684,2	740,8	741,8	192,0	187,0	172,0	164,0	154,5	151,0	163,5	165,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Małych Roczników Statystycznych GUS za lata 1998-2004

Tabela 2. Prawo do świadczeń rodzinnych w okresie od maja 2004 do 2007 roku (po wprowadzeniu ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Świadczenia	Wydatki (w tys. zł)		Roczna liczba świadczeń (w tys.)	
	V-XII 2004	2007	V-XII 2004	2007
Zasiłki rodzinne	2.009.164,7	3.111.620	5.399,1	4.266,4
Dodatki z tytułu:				
– urodzenia dziecka	643.032,9*	222.484	94,3	222,5
– opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	492.237,6	589.068	149,4	126,2
– samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych	32.629,2	11.397	10,6	2,4
– samotnego wychowywania dziecka	1.363.792,5	362.931	966,9	173,3
– kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	643.032,9	201.126	181,1	218,5
– rozpoczęcia roku szkolnego		301.784	2.313,2	3.017,9
– podjęcia nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	643.032,9	288.591	279,1	453,7
– wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	-----	678.472	-----	706,8
– zasiłki pielęgnacyjne	718.578,2	1.336.217	609,4	727,8
– Świadczenia pielęgnacyjne	224.587,5	349.443	68,2	70,4
– Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka	-----	380.137	-----	380,2

* - w okresie od maja do grudnia 2004 i w 2005 roku dodatki z tytułu urodzenia dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego oraz podjęcia nauki w szkole poza miejscem zamieszkania były przedstawiane razem łącznie jeżeli chodzi o kwotę wydatków na te dodatki w mln.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Małych Roczników Statystycznych GUS za lata 1998-2007.

Tabele numer 1 i 2 przedstawiają wydatki na świadczenia rodzinne i liczbę świadczeń w ciągu roku. W tabeli numer 2 zawarte zostały dane za okres od 1997 roku do końca kwietnia 2004 roku (przed wprowadzeniem ustawy o świadczeniach rodzinnych), natomiast tabela numer 3 przedstawia dane dotyczące świadczeń rodzinnych za okres od maja 2004 do 2007 roku (po wprowadzeniu ustawy o świadczeniach rodzinnych). Jeżeli chodzi o zasiłki rodzinne w okresie przed wprowadzeniem ustawy to widać, że wydatki na nie utrzymywały się w normie na jednakowym poziomie natomiast roczna liczba świadczeń z roku na rok malała. Kwota przeznaczana na zasiłki pielęgnacyjne rosła z roku na rok, zaś liczba świadczeń wykazywała tendencje wzrostową do roku 2001, następnie gwałtownie malała. Jeżeli chodzi o zasiłki wychowawcze z budżetu państwa z rok na rok przeznaczane było coraz więcej funduszy na ten cel, liczba świadczeń utrzymywała się na podobnym poziomie. Jeżeli chodzi o świadczenia rodzinne za okres od maja 2004 do roku 2007, zaobserwować można że wzrastały wydatki na: zasiłek rodzinny, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia rok szkolnego oraz podjęcia nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, a także kwoty na świadczenia opiekuńcze. Kwoty na pozostałe dodatki (samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych, samotnego wychowywania dziecka) malały w kolejnych latach. Było to głównie spowodowane zmianami dotyczącymi definicji osoby samotnie wychowującej dziecko i nowelizacjami ustawy w tej kwestii. Jeżeli chodzi natomiast o liczbę osób korzystających z poszczególnych świadczeń, prawie we wszystkich przypadkach (oprócz kształcenia i rehabilitacji oraz wyprawki szkolnej) ilość z roku na rok spadała, co było spowodowane coraz niższym przyrostem naturalnym i niżem demograficznym w Polsce.

Tabela 3. Liczba osób uprawnionych do pobierania świadczenia alimentacyjnego i wypłaty świadczeń w milionach za okres od 1997 do kwietnia 2004. (fundusz zlikwidowany po wprowadzeniu ustawy o świadczeniach rodzinnych)

Wyszczególnienie Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	I-IV 2004
Przeciętna liczba osób uprawnionych do pobierania świadczenia (w tys.)	373,8	393,6	421,3	435,7	468,2	496,6	535,5	554,2
Wypłaty świadczeń (w mln zł)	786,6	802,4	825,9	1010,3	1220,6	1417,3	1596,6	558,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS za lata 1998-2005 oraz Roczników Statystycznych ZUS za lata 1999-2004.

Tabela 4. Wypłacone zaliczki alimentacyjne, koszty obsługi zaliczek i liczba rodzin pobierających za okres od września 2005 do 2007.

Wyszczególnienie	Wydatki w zł			Liczba świadczeń		
	IX-XII 2005	2006	2007	IX-XII 2005	2006	2007
Lata						
Wypłacone zaliczki alimentacyjne	249 595 500	822 643 529	770 100 000	375 000	324 000	300 000
Koszty obsługi zaliczek alimentacyjnych	7 237 700	25 354 653	24 400 000	----	----	----
Liczba rodzin pobierających zaliczki alimentacyjne	----	----	----	140 100	184 251	173 300

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Tabele numer 3 i 4 przedstawiają świadczenia przeznaczone dla rodzin niepełnych. Tabela numer 3 przeciętną liczbę uprawnionych i wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, który obowiązywał do końca kwietnia 2004 roku. Tabela numer 4 zaliczkę alimentacyjną wprowadzoną w 2005 roku. Jak widać na podstawie tabeli numer 3 zarówno liczba osób korzystających jak i wypłaty świadczeń na fundusz alimentacyjny rosły z roku na rok. Jeżeli chodzi natomiast o zaliczkę alimentacyjną wydatki na to świadczenie rosły od roku 2005, zaś liczba świadczeń spadała. Spowodowane to było coraz mniejszą liczbą osób, które nabywały uprawnienia, a wzrost wypłat powiększającą kwotą świadczenia w poszczególnych latach.

5. Rola rzeczowych świadczeń rodzinnych

Rzeczowe świadczenia rodzinne obecnie należą do systemu pomocy społecznej. Dlatego też, traktowanie świadczeń rodzinnych jako pomocy społecznej może być dyskusyjne. Są to bowiem dwa niezależne systemy, oparte na innych przesłankach, operujące innymi kryteriami przyznawania świadczeń. Obecnie „łączy” je tylko organizacja wypłaty świadczeń przez instytucje pomocy społecznej. Z tych względów propozycje rozwiązań zawarte w programie rządowym polityki rodzinnej są niejasne: do kogo mają być adresowane – do rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej czy rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych? W pierwszym przypadku zastąpienie lub uzupełnienie istniejącego systemu świadczeniami o charakterze rzeczowym byłoby bardziej zasadne, ale decyzje

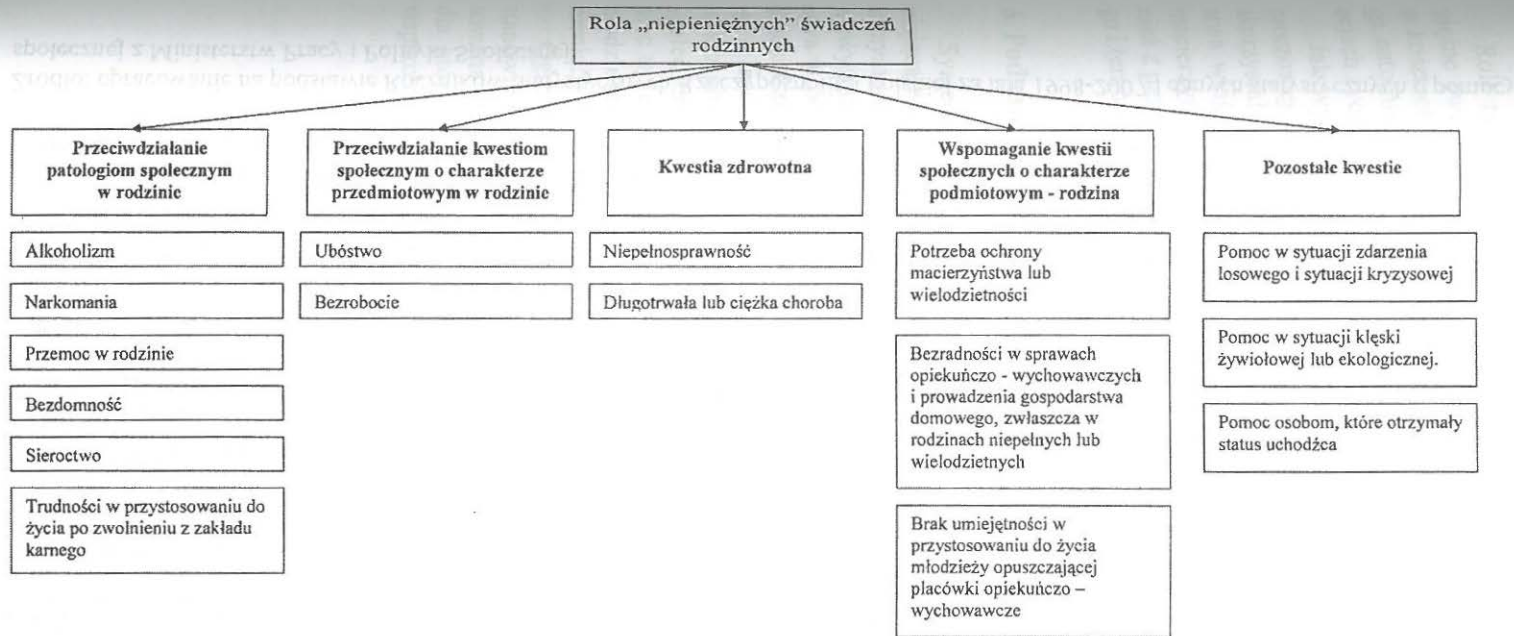
o zastosowaniu takiej formy wsparcia powinny należeć do pracowników ośrodków pomocy społecznej i zależeć od analizy konkretnych sytuacji¹.

Nie do przyjęcia jest propozycja, aby całkowicie zastąpić świadczenia rodzinne formą rzeczową. Są one bowiem przeznaczone dla innej grupy odbiorców, mają charakter wsparcia wydatków rodzin związanych z wychowaniem dziecka i oparte są na nieco innym kryterium. Jednakże ze względu na istniejące formy rzeczowe wsparcia rodzin i obecne dylematy rządu w tej kwestii warto wymienić świadczenia o charakterze rzeczowym i w formie usług – jako świadczenia wspierające rodziny najuboższe w poprawie ich bytu.

Świadczenia niepieniężne:

- praca socjalna,
- bilet kredytowany,
- składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- składki na ubezpieczenia społeczne,
- pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie,
- sprawienie pogrzebu,
- poradnictwo specjalistyczne,
- interwencja kryzysowa,
- schronienie,
- posiłek,
- niezbędne ubranie,
- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy,
- specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia,
- mieszkanie chronione,
- pobyt i usługi w domu pomocy społecznej,
- opieka i wychowanie w rodzinie zastępczej i w placówce opiekuńczo-wychowawczej,
- pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie - w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych,
- szkolenia, poradnictwo rodzinne i terapia rodzinna prowadzone przez ośrodki adopcyjno-opiekuńcze.

¹ B. Balcerzak-Paradowska, D. Bieniasz, H. Perło, A. Ruzik, Świadczenia rodzinne, w: Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości pod red. G. Uścińska, IPiSS, Warszawa 2008, s. 67.



Rys. 2. Rola niepieniężnych świadczeń rodzinnych

Źródło: opracowanie własne

Tabela 5. Liczba osób korzystających ze świadczeń niepieniężnych w latach 1997-2007.

Wyszczególnienie	Korzystający w tys.										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007
Ochrona macierzyństwa	142	131	128	127	126	106	118	----	----	----	----
Schronienie	8	6	9	11	9	10	11	10	11	12	14
Posiłek	678	709	734	748	757	1052	1115	1005	1122	1155	1085
Ubranie	41	42	41	36	38	39	36	38	34	30	25
Pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne	25	27	31	27	27	23	22	15	9	9	5
Wyprawka	22	24	27	28	30	----	----	----	----	----	----
Pomoc w formie usług	107	107	105	103	97	94	95	----	----	----	----

Tabela nr 6. Wyплаты świadczeń niepieniężnych w milionach zł za lata 1997-2007.

Wyszczególnienie	Udzielone świadczenia w mln.										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007
Ochrona macierzyństwa	75,3	79,7	96,8	94,5	102,2	115,0	129,8	----	----	----	----
Schronienie	6,1	6,5	9,2	9,7	12,8	15,9	16,5	17,1	19,6	21	21,7
Posiłek	137,6	148,4	162,9	187,9	196,6	291,5	323,7	275,5	356,9	411,5	430,4
Ubranie	7,9	8,0	7,4	6,0	5,8	6,7	5,3	5,8	5,4	4,6	3,1
Pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne	5,0	4,8	5,7	5,1	4,9	4,6	3,5	1,7	0,6	0,8	0,4
Wyprawka	2,9	3,1	5,6	4,3	4,7	----	----	----	----	----	----
Pomoc w formie usług	212,1	254,2	286,3	305,7	306,4	299,1	301,5	----	----	----	----

* - brak danych odnośnie ochrony macierzyństwa oraz wyprawki spowodowany jest zmianą metodologii badania ze względu na wprowadzenie Ustawy z 12 marca 2004 r. o Pomocy Społecznej (Dz. U z 2 lipca 2008 r. Nr 115 poz. 728 - tekst jednolity)

Źródło: opracowanie na podstawie Roczników Statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1998-2007 i danych statystycznych o pomocy społecznej z Ministerstw Pracy i Polityki Społecznej.

Rola tych świadczeń wynika z charakteru udzielanej rodzinom pomocy. Pieniężne świadczenia rodzinne są wyrazem uczestnictwa państwa i społeczeństwa w kosztach wychowania młodego pokolenia. Rzeczowy charakter świadczeń polega natomiast na niesieniu pomocy rodzinom, które znalazły się w ciężkich sytuacjach życiowych, z którymi nie mogą sobie same poradzić.

Jak wynika z tabel 5 i 6 najbardziej powszechną formą świadczeń w formie rzeczowej jest posiłek. Na przełomie 10 lat z tego właśnie rodzaju świadczenie skorzystało najwięcej osób i największe wydatki zostały poniesione z budżetu państwa właśnie w tym kierunku. Duża liczba osób skorzystała również z ochrony macierzyństwa oraz pomocy państwa w formie ubrania. Rodziny korzystały również z państwowej pomocy w formie usług, w tym szkoleń, poradnictwa rodzinnego i terapii rodzinnej.

6. Podsumowanie

System świadczeń rodzinnych oparty jest o zasadę pomocniczości, uwzględniającą regułę, że osobami w pierwszej kolejności zobowiązanymi do łożenia na utrzymanie dzieci są ich rodzice. W przypadku, gdy ich środki i uprawnienia są niewystarczające do wychowania i utrzymania dzieci, przysługuje pomoc państwa w postaci świadczeń rodzinnych. W sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci oznacza to konieczność zasądzenia alimentów na rzecz dziecka od drugiego z rodziców. Pieniężne świadczenia rodzinne pełnią obecnie znaczną rolę w kształtowaniu trendów demograficznych, ponieważ wspierają różne warstwy społeczeństwa – począwszy od rodzin niepełnych po rodziny wielodzietne. Pomoc ta jest oferowana szczególnie osobom i rodzinom, które nie są w stanie samodzielnie pokonać trudnych sytuacji życiowych, wykorzystując własne uprawnienia.

Ogromną rolę spełniają również świadczenia niepieniężne, które w dużej części stanowią znaczną pomoc dla rodzin – szczególnie ubogich. Ta forma pomocy stosowana przez państwo jest także istotna dla rodzin wielodzietnych oraz niepełnych, dla których każda forma pomocy – nie tylko pieniężna – stanowi dodatkowe wsparcie w funkcji wychowawczej i opiekuńczej rodziny.

Literatura

- [1] Balcerzak-Paradowska B., Bieniasz D., Perło H., Ruzik A., *Świadczenia rodzinne, w: Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości* pod red. Uściska G., IPiSS, Warszawa 2008.
- [2] Uścińska G., (red.), *Koordinacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z regulacjami wspólnotowymi*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- [3] Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPiSS, Warszawa 2005;
- [4] Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, IPiSS, Warszawa 2005.

Raporty statystyczne

- [1] Dmochowska H., Redaktor Główny – *Mały Rocznik Statystyczny 1997*. Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 1998.
- [2] Dmochowska H., Redaktor Główny – *Mały Rocznik Statystyczny 2001*. Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2001.

THE ROLE OF FAMILY BENEFITS IN FAMILY SUPPORTING

(Summary)

The overwhelming majority of families, whose requirements are limited, wrestle with a lot of difficulties. Furthermore, measures taken for protection the poor families by the state are unnoticeable.

Therefore, various types of help should be taken towards indigent families with children as their problems are interdisciplinary in nature.

For appropriate functioning of family it is essential to provide it with adequate conditions, especially these earnings which can satisfy current needs and also housing conditions, a proper health care, the possibility to educate family members, especially children, and the most important – sense of security.

However, one of the most necessary form of help for the poor is financial assistance which is put into practice by the fundamental implement of social policy – family benefits.

For this reason, family benefits should be used to realise completely its targets, especially consisting of creating suitable conditions for origin and growth of family, to family function properly in particular, particularly procreation, caring, educational and education.

The first paragraph of the article describes the Polish legislation of family benefits while the second contains subjects that form family benefits. The final paragraphs are description of the role of family benefits: cash benefits and benefits in kind.