

Joanna Podgórska-Rykała, Aneta Zasuń

Prawne instrumenty polityki rodzinnej na przykładzie świadczenia wychowawczego wprowadzonego w związku z rządowym programem „Rodzina 500+” w gminie wiejskiej Lelów

Roczniki Administracji i Prawa 18/1, 89-105

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **21.01.2018**

Data recenzji/ Accepted: **5.04.2018**

Data publikacji/Published: **30.06.2018**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0012.5987

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Joanna Podgórska-Rykała*

Aneta Zasuń**

**PRAWNE INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ
NA PRZYKŁADZIE ŚWIADCZENIA WYCHOWAWCZEGO
WPROWADZONEGO W ZWIĄZKU Z RZĄDOWYM
PROGRAMEM „RODZINA 500+”
W GMINIE WIEJSKIEJ LELÓW**

WSTĘP

Tematem niniejszego artykułu jest charakterystyka i ocena zadań wynikających z rządowego programu „Rodzina 500+”, wdrożonego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹ na przykładzie gmi-

* dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

** mgr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dz.U. 2016, poz. 195.

ny wiejskiej Lelów. Świadczenie będące przedmiotem rozważań funkcjonuje od 1 kwietnia 2016 roku i już wraz z pomysłem na jego ustanowienie pojawiło się wiele kontrowersji. Początkowo zakładano, że program obejmie wszystkie dzieci, co w ostateczności okazało się nieprawdą – został bowiem skierowany do rodzin posiadających więcej niż jedno dziecko. Wyjątkowo świadczenie na pierwszego potomka otrzymać może rodzina źle sytuowana.

Część badawcza artykułu osadzona została w niewielkiej miejscowości wiejskiej, położonej w województwie śląskim. Aby pozyskać materiał empiryczny, przeprowadzono m.in. ankietę oraz wywiad. Kwestionariusze ankiet zostały przygotowane dla beneficjentów świadczenia wychowawczego (N=50), natomiast kwestionariusze wywiadu wykorzystano w badaniu pracowników socjalnych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lelowie (N=3). Ponadto posłużono się analizą aktów prawnych oraz analizą sprawozdań rzeczowo-finansowych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lelowie. Celem artykułu jest ocena założeń funkcjonującego prawie dwa lata programu Rodzina 500+ na przykładzie gminy wiejskiej – w oparciu o zebrane dane empiryczne, w kontekście pierwotnych założeń jego twórców.

POLITYKA SPOŁECZNA I RODZINNA – WPROWADZENIE

Polityka społeczna jest terminem bardzo trudnym do zdefiniowania, głównie ze względu na swój obszerny zakres pojęciowy. Wypracowanie jednej, spójnej i możliwej do zaakceptowania zarówno przez pracowników naukowych, jak i praktyków dziedziny definicji wydaje się niemożliwe. Różnice w sposobie definiowania polityki społecznej zależą w dużej mierze od teoretycznej i metodologicznej orientacji autorów, a także od ich osobistych doświadczeń. Potwierdza to A. Kurzynowski, zwracając uwagę, iż „każda z definicji polityki społecznej wyraża określoną filozofię, to jest sposób widzenia jej roli w społeczeństwie, zadań szczegółowych i roli w rozwoju społeczno-gospodarczym”². M. Bednarz opisuje politykę społeczną jako świadome oddziaływanie na społeczeństwo przy użyciu rozmaitych instrumentów, w tym najważniejszego – władzy społecznej. Autor za cel polityki społecznej wskazuje natomiast poprawę warunków i poziomu życia ludności³. J. Auleytner w swojej definicji odnosi się do podmiotów realizujących założenia polityki społecznej, wskazując, iż jest to „działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami życiowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych”⁴. W. Szubert uznał, że polityka społeczna to „celowe oddziaływanie państwa (...) na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzający

² A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, Warszawa 2003, s. 10.

³ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Bydgoszcz 2008, s. 7.

⁴ J. Auleytner, K. Głębicka, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000, s. 16.

do (...) usuwania nierówności społecznych”⁵. Autor zaznaczył, iż obejmuje ona wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności⁶. Inną – dużo szerszą – definicję sformułował J. Szczepański, stwierdzając, że jest to „wszechstronna teoria wszystkich zakresów działalności człowieka w społeczeństwie”, pozwalająca „ustalić zasady kierujące całokształtem działań społeczeństwa i człowieka w społeczeństwie”⁷.

Wspomnieć należy, że zanim zaczęto posługiwać się pojęciem „polityka społeczna”, bardziej popularny był termin „polityka socjalna”, rozpowszechniany od połowy lat 50. XIX wieku. Wprowadził go niemiecki pisarz i dziennikarz Wilhelm Heinrich Riehl, a na jego ugruntowanie się w Niemczech wpłynęła aktywność Niemieckiego Związku Polityki Socjalnej⁸. Przyjmuje się też, że termin „polityka społeczna” powstał na przełomie XVIII i XIX wieku, a jego autorem jest Charles Fourier – francuski myśliciel i reformator⁹. Obecnie pojęć tych jednak nie używa się zamiennie, gdyż polityka społeczna ma zdecydowanie szerszy zakres niż polityka socjalna. Ta pierwsza obejmuje bowiem całość stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych i nie służy jedynie osobom będącym w potrzebie, w przeciwieństwie do polityki socjalnej. Rozróżnienie to jest istotne z punktu widzenia przedmiotu rozważań niniejszego tekstu, ponieważ omawiane świadczenie wychowawcze zdecydowanie nie należy do grupy „socjalnych”, gdyż jego beneficjentami mogą być wszystkie rodziny, bez względu na dochody i status materialny. Kryterium różnicującym jest jedynie liczba posiadanych dzieci. W tym kontekście podstawowym celem świadczenia wychowawczego nie jest więc pomoc najuboższym grupom społecznym.

Polityka społeczna może być rozumiana zarówno jako działalność teoretyczna, czyli badawcza, jak i działalność praktyczna¹⁰. J. Supińska opisuje ją jako dziedzinę rozważań naukowych i działań politycznych, co oznacza, że praktyka równa się polityce¹¹. Działalność praktyczna skupia się bowiem na realizacji konkretnych działań, kształtujących warunki życia ludności w oparciu o pewne strategiczne założenia, cele polityczne będące w zgodzie z programem rządzącej partii politycznej. Polityka społeczna kieruje się więc określonymi wartościami politycznymi, jest „działaniem publicznym, prowadzącym od pomysłu do czynu”¹². Teoria natomiast powstaje w ośrodkach naukowych i od polityki jest oderwana. Należy jednak pamiętać, że

⁵ W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979, s. 30.

⁶ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014, s. 35.

⁷ J. Szczepański, *Rozważania o konsumpcji i polityce społecznej*, Warszawa 1978, s. 25.

⁸ J. Aulaytner, *Polityka społeczna jako ujarznienie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 25.

⁹ M. Mitreğa, *Przedmiot i zakres polityki społecznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zralek (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 5.

¹⁰ T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994, s. 11.

¹¹ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014, s. 7.

¹² J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Soczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 73.

zależność pomiędzy teoretyczną a praktyczną stroną polityki społecznej jest stała i nierozłączna. Jedna wpływa na drugą – praktyka wpływa na teorię, a teoria dostarcza materiałów empirycznych i wiedzy do działań praktycznych¹³.

Stałe i niezmiennie pozostaje główne zadanie polityki społecznej, tj. zaspokajanie potrzeb człowieka – w ujęciu bardzo szerokim i niedookreślonym. Przedmiot jej ulega bowiem ciągłym zmianom, głównie rozszerzeniom, dostosowując się do potrzeb życia codziennego oraz dynamicznie następujących przemian społecznych, gospodarczych i demograficznych¹⁴.

Polityka społeczna realizowana jest przez wiele różnorodnych podmiotów, które można podzielić m.in. ze względu na zasięg działania oraz funkcje, które pełnią. Z punktu widzenia tej pierwszej klasyfikacji wyróżniamy: podmioty o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym oraz lokalnym. W związku z tą drugą wskazać można na poszczególne jednostki organizacyjne pomocy społecznej: (1) regionalne ośrodki pomocy społecznej; (2) powiatowe centra pomocy rodzinie; (3) gminne ośrodki pomocy społecznej; (4) domy pomocy społecznej; (5) placówki specjalistycznego poradnictwa; (6) ośrodki wsparcia; (7) ośrodki interwencji kryzysowej.

Ponadto działania z zakresu polityki społecznej związane m.in. z pomocą społeczną podmioty profesjonalne wykonują często we współpracy z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Kompilacja różnych środowisk i ich wpływu na sytuację życia mieszkańców stanowi punkt wyjścia dla koncepcji pluralizmu i wielosektorowości polityki społecznej. Na przykład M. Grewiński zaproponował model, który określił jako „stokrotka dobrobytu”. Ukazuje on skomplikowany system zależności pomiędzy działaniami rozmaitych instytucji, który rozpatrywać należy wyłącznie z perspektywy holistycznej. W modelu „stokrotki” przenikają się zadania i odpowiedzialność trzech sektorów: społecznego, publicznego i rynkowego, kształtując wspólnie sytuację podmiotów wielosektorowej polityki społecznej¹⁵.

RODZINA W OBLICZU POLITYKI SPOŁECZNEJ

Pojęcie polityki rodzinnej upowszechniło się w latach czterdziestych XX wieku. W większości krajów polityka rodzinna zajmuje ważne miejsce w programach wyborczych najbardziej popularnych partii politycznych, ponieważ jest związana z podstawową komórką społeczną – rodziną. Polityka rodzinna może być definiowana jako bezpośrednie działanie państwa mające na celu rekompensowanie ro-

¹³ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Bydgoszcz 2008, s. 16.

¹⁴ J. Supińska, *Dylematy polityki...*, s. 27-29.

¹⁵ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 136.

dzinom wydatków związanych z prowadzeniem wieloosobowych gospodarstw domowych, a także ułatwianie godzenia życia zawodowego z opieką nad dziećmi oraz tworzenie efektywnych bodźców do zakładania i powiększania rodzin¹⁶. Inna definicja wskazuje, że jest to całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny: jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełnienia przez nią wszystkich oczekiwanych ról społecznych¹⁷.

Podstawowym instrumentem polityki społecznej w odniesieniu do rodzin są tzw. świadczenia rodzinne, uregulowane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych¹⁸. Pełnią one szereg funkcji, w tym: dochodową, kompensacyjną, redystrybucyjną, egalitaryzującą i stymulującą¹⁹. Do grupy tej zaliczyć można zgodnie z art. 2 ustawy: (1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego; (2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenia pielęgnacyjne; (3) zapomogę wypłacaną przez gminy; (4) jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka; (5) świadczenie rodzicielskie. Co ciekawe, to ostatnie zostało wprowadzone 1 stycznia 2016 roku (rozdział 3a ustawy), zastępując zasiłek macierzyński dla osób, które nie mają do niego uprawnień w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych lub Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Przysługuje w wysokości 1000 zł przez okres 52 tygodni od dnia urodzenia się dziecka. Rodziny z dziećmi będące w trudnej sytuacji finansowej poza wymienionymi świadczeniami rodzinnymi mogą ubiegać się również o inne formy pomocy z opieki społecznej, m.in. stypendia szkolne czy dopłaty do posiłków w szkolnych stołówkach – stanowiące element polityki socjalnej.

ŚWIADCZENIE WYCHOWAWCZE, CZYLI PROGRAM „RODZINA 500+”

Pomysł wprowadzenia świadczenia wychowawczego pojawił się po spektakularnym zwycięstwie Prawa i Sprawiedliwości (PiS) w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Jeszcze w czasie trwania kampanii wyborczej politycy tej partii podkreślali, że będzie to pomoc dla wszystkich polskich rodzin, bez względu na ich sytuację materialną. W wygłaszanych przemówieniach Beata Szydło deklarowała, że program „Rodzina 500+” jest systemowym rozwiązaniem, które ma realizować dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, pomóc rodzinom, szczególnie wielodzietnym, które są w trudnej sytuacji finansowej, a po drugie, zmotywować polskie rodziny do posiadania większej liczby

¹⁶ M. Sobociński, *Polska polityka rodzinna w latach 1989-2015. Próba podsumowania*, Infos BAS, nr 8 (212), 28 kwietnia 2016, s. 1.

¹⁷ S.B. Kamerman, *Rodzina: problemy teorii i polityki*, [w:] *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, „Materiały z Zagranicy” z. 2, IPiSS, Warszawa 1994.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2016 roku, poz. 1518, ze zm.

¹⁹ J. Auleytner, K. Głąbicka, *Polityka społeczna...*, s. 142.

dzieci niż obecnie. Wielokrotnie zapewniano też, oddalając argumenty przeciwników programu, że wydatek ten nie może być traktowany jako „koszt”, a raczej jako inwestycja, mająca w przyszłości doprowadzić do zwiększenia się liczby urodzeń²⁰, co w konsekwencji wpłynie na poprawę gospodarczą i rozwój kraju. 18 listopada 2015 roku premier Beata Szydło wygłosiła w Sejmie exposé, w trakcie którego mówiła o konieczności wprowadzenia w Polsce tzw. dobrej zmiany, wiele miejsca poświęcając polityce prorodzinnej i wskazując przedmiotowy program jako absolutny priorytet²¹. Rząd Beaty Szydło otrzymał wotum zaufania, poparło go 236 posłów²².

Projekt ustawy przygotowało Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej. Zaprezentowany został 27 października 2015 roku. Prace nad jego wdrożeniem rozpoczęto 1 grudnia 2015 roku. Jeszcze przed świętami Bożego Narodzenia projekt został skierowany do konsultacji społecznych. Za pośrednictwem adresu mailowego rodzina500plus@kprm.gov.pl każdy zainteresowany obywatel mógł zgłaszać swoje uwagi, wnioski i opinie. W dniach 15 – 22 stycznia 2016 r. odbywały się także spotkania terenowe we wszystkich województwach. Konsultacje zakończono 22 stycznia 2016 r.²³ Projekt został złożony w Sejmie 1 lutego, a już 9 lutego rozpoczęto jego procedowanie. 11 lutego przy poparciu 261 posłów ustawa została uchwalona. Sprzeciwiło się jedynie 43 posłów, a 140 wstrzymało od głosu. Następnego dnia bez żadnych poprawek ustawę poparł także Senat. Głosowało 90 senatorów: 63 było za, jeden był przeciw, a 23 wstrzymało się od głosu. 17 lutego ustawę podpisał prezydent²⁴.

W trakcie pracy nad programem na stronie ministerstwa oraz na stronach gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej, a także w mediach pojawiły się wyliczenia pomysłodawców programu, które miały przekonać jego przeciwników do poparcia pomysłu. Wskazywano, iż w związku z wprowadzeniem nowego prawa aż 2,7 mln rodzin skorzysta z pomocy państwa, a wsparciem objętych zostanie aż 3,7 mln dzieci. Wyliczono też, iż świadczenie pokryje pomiędzy 57%-61% kosztów wychowania dziecka²⁵.

Rządowy program „Rodzina 500+” został wdrożony na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Ustawa określa zarówno warunki nabywania prawa do świadczenia, jak i zasady jego przyznawania. Już na wstępie sprecyzowane zostało, iż świadczenie przysługuje przede wszystkim obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom, pod warunkiem że spełniają odpowiednie wymagania i zamieszkują na terytorium RP. Ustawa zawiera szereg istotnych definicji. Jedną z najważniejszych i wywołującą najwięcej kontrowersji jest definicja pierwszego dziecka. Według ustawy (art. 2 pkt 14) pierwszym dzieckiem jest jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18. roku życia. Rodzice często nie godzą się z faktem, że ich starsze

²⁰ wybierzpis.org.pl/materialy-programowe [dostęp: 18.07.2017].

²¹ www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html [dostęp: 18.07.2017].

²² pis.org.pl/aktualnosci/rzad-beaty-szydlo-uzyskal-wotum-zaufania [dostęp: 18.07.2017].

²³ www.program500plus.pl/konsultacje [dostęp: 22.09.2017].

²⁴ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216> [dostęp: 22.09.2017].

²⁵ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/minister-elzbieta-rafalska-o-programie-rodzina-500-plus.html> [dostęp: 18.07.2017].

dzieci według ustawy już dziećmi nie są. Ponadto ustawa precyzuje, jak należy rozumieć dochód, rodzinę, gospodarstwo rolne, niepełnosprawność, zatrudnienie, utratę i uzyskanie dochodu oraz wiele innych istotnych pojęć.

W pierwszym okresie zasiłkowym, tj. 2016/2017, wnioski można było składać od 1 kwietnia 2016 r., a pieniądze wypłacane były do końca września 2017 r. Na kolejny okres zasiłkowy, tj. 2017/2018, wnioski przyjmowane były od 1 sierpnia 2017 r. Równocześnie ruszyło przyjmowanie wniosków na zasiłki rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz specjalny zasiłek opiekuńczy. Spowodowało to ogromne zamieszanie i problemy zarówno dla składających wnioski, jak i dla pracowników zatrudnionych przy przyjmowaniu i weryfikowaniu wniosków oraz wydawaniu decyzji administracyjnych. Okres zasiłkowy 2017/2018 ustalony został od dnia 1 października 2017 r. do dnia 30 września 2018 r. Wniosek można złożyć na pierwsze dziecko i kolejne dzieci lub tylko na kolejne. Składając wniosek na pierwsze dziecko, trzeba spełniać kryterium dochodowe, które wynosi 800 zł na osobę w rodzinie (art. 5 ust. 3), a w przypadku gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne jest to 1.200 zł na osobę w rodzinie (art. 5 ust.4). W przypadku ubiegania się o świadczenie tylko na drugie i kolejne dzieci nie trzeba ujawniać swojej sytuacji dochodowej, wystarczy zadeklarować we wniosku, że nie wnosi się o ustalenie prawa na pierwsze dziecko (art. 3 i 4).

Do ustawy zostały opublikowane także dwa rozporządzenia: rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia wychowawcze²⁶ oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 roku w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego²⁷, obecnie już uchylone i zastąpione nowymi: rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego²⁸ oraz rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego²⁹.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia wychowawcze, Dz.U. 2016, poz. 214.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 roku w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, Dz.U. 2016, poz. 212.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, Dz.U. 2017, poz. 1465.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, Dz.U. 2017, poz. 1813.

Pierwsze wydane do ustawy rozporządzenie określało sposób i tryb postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń, a także wzór wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, wzór oświadczeń o dochodach rodziny, w tym oświadczenia osób rozliczających się na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym oraz wzór oświadczenia o wielkości gospodarstwa rolnego. W nowym akcie prawnym niestety zabrakło tych wzorów. W § 2 określono jednak dokładnie, co ma być zawarte we wnioskach i w oświadczeniach (m.in. nazwa i adres organu właściwego, do którego kierowany jest wniosek; pełne dane wnioskodawcy; wskazanie, na które dziecko będzie kierowany wniosek – czy na pierwsze i kolejne, czy tylko na kolejne; wskazanie, czy w rodzinie jest dziecko posiadające orzeczenie o niepełnosprawności; wskazanie organu w przypadku opłacania składek emerytalno-rentowych; informacje na temat sytuacji dochodowej; a w przypadku gdy któryś członek rodziny przebywa za granicą – jego dane; klauzulę „jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”). Ponadto nowelizacja przepisów zobowiązała (począwszy od okresu zasiłkowego 2017/2018) przedsiębiorców rozliczających się na podstawie ryczałtu lub karty podatkowej do przedkładania odpowiedniego zaświadczenia z urzędu skarbowego. Stanowi to podstawę obliczania dochodu z prowadzonej działalności.

REALIZACJA PROGRAMU W GMINIE LEŁÓW

Lelów jest niewielką gminą wiejską położoną w województwie śląskim, w południowo-wschodniej części powiatu częstochowskiego. W skład gminy wchodzi 21 miejscowości, w tym 17 sołectw, łącznie obejmują one obszar aż 121 km². Gmina ma charakter rolniczy, użytki rolne zajmują przeważającą część powierzchni, duży obszar zajmują także lasy. Na terenie gminy przeważają usługi, budownictwo oraz handel, brak jest przemysłu.

Gmina posiada bogatą historię. Pierwsze wzmianki o Lelowie pojawiły się już w 1193 r. w bulli papieża Celestyna III. W czasach średniowiecznych Lelów był ważnym ośrodkiem miejskim, liczył w tym okresie około 1500 mieszkańców, a według pomiarów z 1823 r. dookoła murów miejskich jego powierzchnia wynosiła 7,5 hektara. Historia miasta była bardzo burzliwa, na przestrzeni lat Lelów przeżywał liczne pożary i najazdy nieprzyjacielskich wojsk. Z miasta o wysoko rozwiniętej produkcji rzemieślniczej (sukiennictwo, szewstwo, krawiectwo, bednarstwo, piwowarstwo, piekarstwo) w końcu XVIII wieku stał się miastem rolniczym³⁰.

W okresie międzywojennym Lelów był miejską osadą powiatu włoszczowskiego. Jako że był znanym ośrodkiem chasydzkim, funkcjonowało tam wiele firm, m.in. fabryka octu K. Millera, zakład krawiecki M. Kożucha, A. Dreznera, D. Zybergolda, zakład rzeźniczy H. Katra, zakłady szewskie Ch. Tobiasza, zakład zegarmistrzowski I. Warszawskiego. Żydzi lelowscy hurtowo handlowali końmi, bydłem, artykułami spożywczymi, trunkami oraz żelazem. W międzywojennym Lelowie mieszkał lekarz, znajdowała się

³⁰ www.lelow.pl [dostęp: 22.12.2017].

również apteka oraz kawiarnia³¹. Po wojnie gmina zaczęła się odradzać, nie można jednak liczyć na powrót do lat jej świetności.

Liczba ludności gminy według danych statystycznych w ostatnich latach przedstawiała się następująco: na koniec 2017 roku 4914 osób, na koniec 2016 roku 4941 osób, na koniec 2015 roku 4928 osób, na koniec 2014 roku 4965 osób, na koniec 2013 roku 5029 osób. Jak pokazują dane, liczba mieszkańców gminy systematycznie spada. Według informacji pozyskanych z ewidencji ludności w roku 2017 w gminie Lelów urodziło się 49 dzieci, zmarło natomiast aż 67 mieszkańców. W 2016 roku było podobnie, liczba urodzonych dzieci wyniosła 46, a zgonów 69. Liczba urodzeń w poprzednich latach była porównywalna: w 2015 – 52 dzieci, w 2014 – 45, a w 2013 – 47. Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. w gminie Lelów mieszka następująca liczba rodzin z dziećmi do 18. roku życia w poszczególnych przedziałach: rodziny z jednym dzieckiem: 292; rodziny z dwójką dzieci: 170; rodziny z trójką dzieci: 41; rodziny z czwórką i więcej dzieci: 7³². Dane pokazują, że ponad połowa (57%) lelowskich rodzin posiada tylko jedno dziecko, a 1/3 dwoje dzieci (33%). Rodziny z większą liczbą potomstwa stanowią jedynie 10%.

W gminie Lelów omawiany program od początku funkcjonowania realizowany jest przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. W okresie zasiłkowym 2016/2017 wniosków o świadczenie wychowawcze złożono w sumie 416. W kolejnym okresie (od sierpnia do końca października 2017) – 323 wniosków³³. Liczba rodzin nieposiadających dziecka niepełnosprawnego pobierających świadczenia wychowawcze w roku 2017:

- rodziny niewykazujące dochodu: 18;
- rodziny z dochodem do 400 zł na osobę: 89;
- rodziny z dochodem od 400,01 do 574 zł na osobę: 89;
- rodziny z dochodem od 574,01 do 674 zł na osobę: 33;
- rodziny z dochodem od 674,01 do 754 zł na osobę: 24;
- rodziny z dochodem od 754,01 do 800 zł na osobę: 9.

Natomiast biorąc pod uwagę rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, roczna liczba rodzin pobierających świadczenia przedstawia się następująco:

- rodziny niewykazujące dochodu: 1;
- rodziny z dochodem do 400 zł: 3;
- rodziny z dochodem od 400,01 do 664 zł: 4;
- rodziny z dochodem od 664,01 do 764 zł: 4;
- rodziny z dochodem od 764,01 do 800 zł: 1;
- rodziny z dochodem od 800,01 do 844 zł: 1;
- rodziny z dochodem od 844,01 do 1100 zł: 4;
- rodziny z dochodem od 1100,01 do 1200 zł: 0³⁴.

Analizując dane na tle liczby osób korzystających także z innych świadczeń pomocy społecznej, nasuwa się wniosek, iż obok rodzin od lat korzystających z pomocy spo-

³¹ www.swietokrzyzskisztelt.pl [dostęp: 14.01.2018].

³² Dane pozyskane z ewidencji ludności gminy Lelów.

³³ Dane statystyczne Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lelowie.

³⁴ Dane statystyczne Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lelowie.

łecznej pojawiły się rodziny mające wyższe dochody, jednak wciąż największą grupę stanowią te, pozostające w przedziale dochodowym od 400 do 674 zł na osobę. Są to rodziny uznawane za najuboższe, gdyż z takimi dochodami kwalifikują się do pobierania innych świadczeń z opieki społecznej, w tym zasiłków rodzinnych, dla których przepisy wskazują niższe kryterium dochodowe niż w przypadku świadczenia wychowawczego.

Liczbę rodzin uprawnionych do pobierania świadczenia wychowawczego w gminie Lelów w 2017 roku (dwa okresy zasiłkowe: 2016/2017 i 2017/2018) ukazują dane z tabeli nr 1. Wyszczególniono w niej m.in. liczbę rodzin uprawnionych do pobierania świadczenia tylko na jedno dziecko³⁵. Okazuje się, że prawie dwukrotnie więcej rodzin jest uprawnianych do pobierania świadczenia wychowawczego na jedno dziecko (pierwsze bądź kolejne). Pamiętać należy jednak, że nie jest to równoznaczne z posiadaniem przez tych rodziców tylko jednego dziecka³⁶.

Tabela 1. Liczba rodzin uprawnionych do świadczenia wychowawczego w gminie Lelów w 2017 r.

Miesiąc	Liczba rodzin uprawnionych do świadczenia wychowawczego	Liczba rodzin pobierających świadczenie wychowawcze na jedno dziecko	Liczba rodzin pobierających świadczenie wychowawcze na dwoje dzieci	Liczba rodzin pobierających świadczenie wychowawcze na dwoje dzieci, w tym na pierwsze po spełnieniu kryterium dochodowego
Styczeń	333	191	111	100
Luty	335	187	117	105
Marzec	340	192	111	94
Kwiecień	337	192	107	91
Maj	339	194	107	91
Czerwiec	339	192	108	93
Lipiec	338	188	110	94
Sierpień	338	186	110	95
Wrzesień	330	178	112	96
Październik	256	137	85	70
Listopad	308	168	102	87
Grudzień	316	173	106	91

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS Lelów.

³⁵ Niestety, niemożliwe jest ustalenie, ile z tych osób pobierało świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko, tj. po spełnieniu kryterium dochodowego, a ile pobierało na dziecko, które mogło być tzw. kolejnym.

³⁶ Jak wskazuje ustawa, pierwsze dziecko, to jest jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18. roku życia. Na przykład w rodzinie może być trójka dzieci, ale jedno z nich ukończyło 18. rok życia i dodatkowo rodzina nie kwalifikuje się dochodowo do pobierania świadczenia na pierwsze dziecko. Stąd pomimo trójki dzieci tylko jedno może być przyznane świadczenie wychowawcze.

Jak już wcześniej wspomniano, rodzin z dziećmi do 18. roku życia na terenie gminy jest kolejno: z jednym dzieckiem 292, z dwójką 170, z trójką 41, z czwórką i więcej 7, co łącznie daje 510. Natomiast rodzin korzystających ze świadczenia wychowawczego w 2017 roku było 340. Okazuje się zatem, że więcej niż połowa rodzin w gminie Lelów korzysta ze wsparcia finansowego, jakim jest świadczenie z programu „Rodzina 500+”. Co więcej, analizując dane z dwóch ostatnich kolumn tabeli, można zauważyć, że tylko w przypadku ok. 15-17% (w zależności od miesiąca) dzieci uprawnionych do otrzymywania rządowego wsparcia rodzice nie wykazują sytuacji dochodowej, cała reszta przypadków to rodziny, które wykazują dochód mniejszy niż 800 zł (1200 zł) na osobę w rodzinie. Należy jednak pamiętać o definicjach ustawowych m.in. „pierwszego dziecka” – na przykład w rodzinie może być trójka dzieci, ale jedno z nich ukończyło już 18. rok życia, a rodzina nie kwalifikuje się dochodowo do pobierania świadczenia na pierwsze dziecko. Stąd pomimo trójki dzieci tylko na jedno może być przyznane świadczenie wychowawcze.

Program „Rodzina 500+” w całości jest finansowany z budżetu państwa. Oprócz dotacji przeznaczonej na wypłatę świadczenia wychowawczego organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne w zakresie świadczenia wychowawczego otrzymują również dotacje na koszty obsługi programu. Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci koszty obsługi wynoszą 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze. W roku 2017 koszty programu „500+” w gminie Lelów w całości wyniosły 3 237 995,05 zł, z tego na wypłatę świadczenia przeznaczono 3 210 148 zł (ponad 99%), natomiast na koszty obsługi tylko 36.347,05 zł. Łączna kwota wypłat świadczeń oraz kosztów obsługi była większa od całkowitych kosztów poniesionych na program. Wynika to z faktu, że pomimo wypłat świadczenia naliczone były kwoty do zwrotu przez klientów z tytułu nienależnie pobranego świadczenia. Koszty obsługi zawierają wydatki poniesione na wynagrodzenia osób zatrudnionych przy realizacji programu, obsługę korespondencji, zakup materiałów i sprzętów biurowych oraz koszty poniesione na szkolenia osób zajmujących się obsługą administracyjną programu. W zakres wydatków poniesionych na wypłatę świadczenia wychowawczego wchodzi również wydatki wynikające z decyzji wydanych w ramach koordynacji, tj. przekazanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. Pomijając zwroty nienależnie pobranych świadczeń (w stosunku do wszystkich osób korzystających z programu było ich zaledwie kilka na łączną kwotę 8500 zł) koszty programu na wypłaty świadczeń były – z punktu widzenia budżetu gminy – ogromne.

Co ciekawe, w 2017 roku miesięczny średni koszt wypłat w gminie Lelów wyniósł 267 512 zł. Zatem przy średniej rocznej liczbie rodzin 223, miesięczna wypłata dla rodziny wynosiła aż 1200 zł. Kwota ta jest porównywalna do kwoty najniższego

wynagrodzenia, które w 2017 roku wyniosło 1459,48 zł netto. Można stwierdzić, że rodzinom do dochodów przybyła niejako dodatkowa pensja. Należy jednak zwrócić uwagę, iż większość rodzin (ponad połowa) pobiera świadczenie wychowawcze wyłącznie na jedno dziecko (średnio w 2017 roku było to 181 rodzin). Nieco mniej, bo 107 rodzin (33%), pobierało świadczenia na dwoje dzieci, na troje natomiast tylko 31 rodzin (9%). Świadczenie o wyższej wysokości (2000 zł miesięcznie, tj. na czworo dzieci) pobierało 5 rodzin, a 3500 zł, tj. na siedmioro dzieci – dwie rodziny³⁷.

Z wywiadów przeprowadzonych z 3 pracownikami GOPS w Lelowie³⁸ wynika, iż zauważyli oni znaczące zmniejszenie się liczby beneficjentów pomocy społecznej po wprowadzeniu programu, m.in. beneficjenci rzadziej starają się o dofinansowanie w dwóch obszarach: dożywiania dzieci oraz stypendiów szkolnych³⁹. Badani jednoznacznie powiązali tę tendencję z faktem, iż zdaniem beneficjentów programu łatwiej jest wydać pozyskane z programu pieniądze na szkolne potrzeby dziecka, niż kompletować dokumentację do otrzymania m.in. stypendiów (które mają charakter zwrotu za poniesione wydatki). Zmniejszyła się także liczba pobieranych zasiłków stałych i okresowych w rodzinach (małżeństwach) posiadających potomstwo. Niestety, uwidoczniła się też tendencja negatywna, a mianowicie, gdy dziecko kończy 18 lat (czyli przestaje być uprawnione do świadczenia 500+), rodzina wraca do korzystania z pomocy społecznej. Ponadto zgodnie z informacją uzyskaną od badanych, najczęściej popełnianymi błędami przy składaniu wniosków są: brak numeru PESEL członków rodziny; niekompletne dane adresowe; brak wskazania współmałżonka; niewskazanie danych pierwszego dziecka oraz brak danych rachunku bankowego.

ŚWIADCZENIE WYCHOWAWCZE W OCENIE BENEFICJENTÓW PROGRAMU W GMINIE LELÓW

W badaniu ankietowym przeprowadzonym w okresie styczeń – luty 2018 roku wzięło udział 50 losowo wybranych rodzin, będących beneficjentami świadczenia wychowawczego w gminie Lelów. Były to w części rodziny pobierające świadczenie z uwzględnieniem kryterium dochodowego, a w części takie, które otrzymują pieniądze dopiero na drugie dziecko, gdyż ich zarobki przekraczają wskazane w przepisach progi. Ankietowani zostali poproszeni o odpowiedź na kilkanaście pytań, ankietę miała charakter anonimowy.

Beneficjentów GOPS zapytano m.in. o to, czy świadczenie „500+” pozytywnie wpłynęło na poprawę bytową ich rodzin. Odpowiedzi różniły się w zależności od tego, czy rodzina spełnia kryterium dochodowe, czy też nie. Wszyscy ankietowani spośród tych spełniających kryterium dochodowe, a tym samym pobierających świadczenie

³⁷ Dane statystyczne Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lelowie.

³⁸ Osoby pracując w GOPS jako pracownicy socjalni.

³⁹ Jest to zgodne z danymi GOPS – 30%.

już od pierwszego dziecka, odpowiedzieli pozytywnie, w tym 54% osób wybrało odpowiedź „zdecydowanie tak”, a 26% – „tak”. Pozostałe osoby, czyli te, które pobierają świadczenie dopiero na drugie dziecko, zaznaczyły odpowiedź „trudno powiedzieć” – 16% lub „tak” – 4%. Okazuje się więc, że zdecydowana większość spośród beneficjentów świadczenia na drugie i kolejne dziecko nie potrafi jednoznacznie określić, czy świadczenie wpłynęło na ich sytuację bytową pozytywnie. Może być to spowodowane faktem, iż rodziny te przed wprowadzeniem programu żyły w dobrych warunkach, a dodatkowe 500 zł miesięcznie nie jest dla nich szczególnie odczuwalne.

Kolejnym ważnym zagadnieniem poruszonym w kwestionariuszu ankiety było przeznaczenie pieniędzy z programu. Każdy z ankietowanych mógł wybrać trzy spośród zaproponowanych odpowiedzi. Dodatkowo można było wpisać inną odpowiedź, co też uczyniło trzech ankietowanych, wskazując m.in. na remont pokoju dziecka oraz zabiegi lecznicze dziecka. Najwięcej osób (39) wskazało, że środki ze świadczenia wychowawczego przeznacza na żywność, odzież i obuwie. Zajęcia dodatkowe i kursy dla dzieci wskazało 30 osób. Przybory szkolne i książki wybrało 29 osób. Wyjazd wakacyjny to wskazanie 15 ankietowych, tyle samo wybrało zakupy (m.in. RTV i AGD) oraz oszczędności. Spłata zobowiązań to natomiast wskazanie 5 osób. Co ciekawe, okazuje się, że wszystkie rodziny, bez względu na to, co zadeklarowały w kontekście subiektywnego odczucia poprawy swojego bytu (pytanie pierwsze), wskazały te same wydatki. Jedyna znacząca różnica pojawiła się w odniesieniu do „oszczędności”, na które może pozwolić sobie tylko 8% rodzin, których byt uległ poprawie, a aż 22% takich, którym trudno to jednoznacznie stwierdzić. Oznacza to, iż pomimo poprawy sytuacji bytowej rodziny te wciąż nie są w stanie „odkładać” pieniędzy.

Następne pytanie dotyczyło sytuacji zawodowej rodziców przed i po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego. We wszystkich badanych rodzinach uprawnionych do pobierania świadczenia od drugiego dziecka oboje rodzice pracują i pracowali przed wprowadzeniem świadczeń wychowawczych, z jednym wyjątkiem (pracowała i nadal pracuje tylko 1 rodzina). Rodziny te nie pobierają świadczeń na pierwsze dziecko gdyż z racji wyższych dochodów nie spełniają kryterium dochodowego. Natomiast w rodzinach spełniających kryterium dochodowe najwięcej (56%) jest przypadków, gdzie tylko jedno z rodziców pracuje i pracowało przed wejściem w życie programu. Jedynie w 8% badanych rodzin pracowali i nadal pracują oboje rodzice. Ponadto wśród uprawnionych od pierwszego dziecka jest kilka przypadków, gdzie żaden z rodziców nie pracował przed wprowadzeniem świadczenia i ta sytuacja utrzymuje się nadal (6%). W takich sytuacjach świadczenie „500+” jest jedynym źródłem dochodu rodziny. Co więcej, żaden z ankietowanych nie wskazał na odpowiedź świadczącą o tym, że żaden z rodziców nie pracowało, ale któreś z nich podjęło zatrudnienie. Pojawiły się za to przypadki (6%), gdzie jeden z rodziców pracował, ale w związku z pobieraniem świadczenia z pracy zrezygnował.

W kolejnym pytaniu poproszono ankietowanych o wskazanie, czy rozważają po-

większenie rodziny, mając na uwadze środki z programu „500+”? Jedyne 4% beneficjentów wskazało odpowiedź pozytywną, 9% wybrało „trudno powiedzieć”, a reszta (87%) ustosunkowała się do pytania negatywnie.

Ostatnie dwa pytania dotyczyły kwestii korzystania przez badane rodziny z innych form pomocy społecznej oraz tego, czy pozyskanie „500+” przyczyniło się do rezygnacji z tej pomocy. Zdecydowana większość ankietowanych (84%) przyznała, że już wcześniej rodzina korzystała z innych form pomocy społecznej. Tylko 16% odpowiedziało, że z pomocą społeczną nie mieli styczności – byli to oczywiście beneficjenci świadczenia „od drugiego dziecka”. Ponadto spośród ankietowanych, którzy korzystali z innych form pomocy, aż 71% nadal z nich korzysta, a tylko 29% badanych w związku z otrzymaniem rządowego wsparcia zrezygnowało z nich.

PODSUMOWANIE

Przedstawione w tekście zagadnienie ma doniosłe znaczenie społeczne. Świadczenie wychowawcze jest bowiem pomocą państwa po części „socjalną”, a po części „społeczną”, jako że obejmuje zarówno rodziny najbiedniejsze, jak i te, których dochody są wysokie, ale posiadają więcej niż jedno dziecko. Celem programu, mającego zdecydowanie polityczny charakter, było wzmocnienie finansowe polskich rodzin, ale też, a może przede wszystkim, poprawa współczynnika dzietności. Minęło za mało czasu, aby móc jednoznacznie ocenić efekty wprowadzonego rozwiązania, widoczne są jednak pewne tendencje, które bez odpowiedniej modyfikacji programu ze strony rządzących mogą poprowadzić procesy społeczne w niechcianym kierunku. Przeprowadzone w gminie wiejskiej Lelów badanie ukazuje zarówno pozytywne strony świadczenia wychowawczego, jak choćby fakt, że pieniądze w dużej mierze trafiają do najbiedniejszych i tym samym wpływają na poprawę ich sytuacji bytowej, a także że część rodzin, otrzymując rządowe wsparcie, rezygnuje z innych form pomocy społecznej, jak i negatywne. Niestety, wyniki wskazują, iż wśród osób pobierających świadczenie od pierwszego dziecka aktywność zawodowa była i jest dużo mniejsza niż w przypadku osób, które nie spełniają kryterium dochodowego. Tendencja idzie w kierunku bierności zawodowej, gdyż dodatkowe źródło dochodów może spowodować utratę świadczenia. Ponadto z deklaracji rodzin objętych badaniem wynika, iż świadczenie nie motywuje ich wcale do posiadania kolejnych dzieci, co było głównym celem rządowego projektu.

Analizując wyniki badania na szerszym, ogólnopolskim tle, należy zauważyć, że z danych GUS za III kwartał 2017 r. wynika, iż aktywność zawodowa kobiet w wieku 25-34 lata spadła do najniższego poziomu od 2003 r. (najstarsze dane GUS) i wynosi obecnie jedynie 74,2 %⁴⁰. Co więcej, według danych Eurostatu, które obejmują więk-

⁴⁰ Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Źródło: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iii-kwartal-2017-roku,4,27.html> [dostęp: 10.03.2018].

szy okres, są to najniższe wartości od blisko 20 lat (1999)⁴¹. Ponadto aktywność zawodowa rodziców w gospodarstwach domowych, gdzie pobierane jest świadczenie na pierwsze i jedyne dziecko, wynosi średnio tylko 69,7%. W przypadku rodzin z jednym dzieckiem, gdzie 500+ nie jest otrzymywane (przekroczono kryterium dochodowe), aktywność zawodowa jest nieporównywalnie większa i wynosi 89%⁴². Współczynnik aktywności zawodowej jest niezwykle ważną miarą rynku pracy, pokazuje bowiem, jaki odsetek osób pracuje lub jest chętny do pojęcia zarobkowego zajęcia w stosunku do populacji w danym przedziale wiekowym. Jego niska wartość obrazuje poważne problemy strukturalne na rynku pracy. Dziś może nie ma większego znaczenia dla przeciętnego obywatela (obywatelki), ale w przyszłości przełoży się na niskie świadczenia emerytalne (bądź ich brak), które obniżą jakość życia na starość lub znacząco zwiększą koszty funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych.

Wydaje się, że podstawowym problemem rządowego programu Rodzina 500+ jest względnie nisko ustalone kryterium dochodowe otrzymania świadczenia na pierwsze dziecko. Ryzyko jego utraty zniechęca rodziców do szukania pracy, co jest szczególnie niebezpieczne dla kobiet. Podjęcie zatrudnienia przez współmałżonka w niektórych gospodarstwach domowych może spowodować utratę świadczeń społecznych i dodatkowo konieczność zapłacenia podatku. Brak podniesienia kryterium dochodowego lub zaproponowania rozwiązań zachęcających beneficjentów do podjęcia zatrudnienia – wśród najslabiej sytuowanych rodzin – będzie utrzymywać wśród nich bierność zawodową. W rezultacie program zamiast poprawić sytuację finansową tych rodzin, zacznie działać w przeciwnym kierunku, co zostanie jednak zauważone dopiero w dłuższym okresie, a wówczas skutki mogą być już nieodwracalne.

Bibliografia

Literatura:

- Aulaytner J., *Polityka społeczna jako ujarznienie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002.
- Auleytner J., Głębicka K., *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000.
- Bednarz M., *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Bydgoszcz 2008.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
- Kammerman S.B., *Rodzina: problemy teorii i polityki*, [w:] *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, „Materiały z Zagranicy” z. 2, Warszawa 1994.

⁴¹ <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/aktywnosc-zawodowa-polakow-gus-a-500-plus-program-do-poprawki/3pye7t5> [dostęp: 10.03.2018].

⁴² Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Źródło: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iii-kwartal-2017-roku,4,27.html> [dostęp: 10.03.2018].

- Kurzynowski A., *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, Warszawa 2003.
- Mitręga M., *Przedmiot i zakres polityki społecznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Sobociński M., *Polska polityka rodzinna w latach 1989-2015. Próba podsumowania*, Infos BAS, nr 8 (212), 28 kwietnia 2016.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014.
- Supińska J., *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Soczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Szczepański J., *Rozważania o konsumpcji i polityce społecznej*, Warszawa 1978.
- Szubert W., *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979.
- Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016, poz. 195.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2016 roku, poz. 1518, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia wychowawcze, Dz.U. 2016, poz. 214.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 roku w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, Dz.U. 2016 poz. 212.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, Dz.U. 2017, poz. 1465.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, Dz.U. 2017, poz. 1813.

Źródła internetowe:

- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216>.
- <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/aktywnosc-zawodowa-polakow-gusa-500-plus-program-do-poprawki/3pye7t5>.
- <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/minister-elzbieta-rafalska-o-programie-rodzina-500-plus.html>.
- pis.org.pl/aktualnosci/rzad-beaty-szydlo-uzyskal-wotum-zaufania.
- stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iii-kwartal-2017-roku,4,27.html.
- www.lelow.pl.
- www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html.
- www.program500plus.pl/konsultacje.
- www.swietokrzyskiszte.pl.
- wybierzpis.org.pl/materialy-programowe.

Streszczenie: Celem rozważań jest ocena założeń funkcjonującego prawie dwa lata rządowego programu „Rodzina 500+” na przykładzie gminy wiejskiej Lelów – w oparciu o dane empiryczne (m.in. wywiad, ankieta i analiza dokumentów), w kontekście pierwotnych założeń jego twórców. Część badawcza artykułu osadzona została w niewielkiej miejscowości wiejskiej, położonej w województwie śląskim. Świadczenie wychowawcze będące przedmiotem rozważań funkcjonuje od 1 kwietnia 2016 roku i już wraz z pomysłem na jego ustanowienie pojawiło się wiele kontrowersji. Autorki poszukują odpowiedzi na pytanie, kto jest głównym beneficjentem wsparcia, czy trafia ono do rodzin najbardziej potrzebujących, czy też nie, oraz jakie są krótkofalowe, a jakie mogą być długofalowe efekty wprowadzonego rozwiązania. Czy są zgodne z politycznymi oczekiwaniami wobec programu i jego celem, czy też prowadzą do utrwalenia się negatywnych tendencji na rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, polityka prorodzinna, świadczenie wychowawcze, rodzina

LEGAL INSTRUMENTS OF FAMILY POLICY ON THE EXAMPLE OF A PROVISION INTRODUCED IN CONNECTION WITH THE GOVERNMENTAL PROGRAM „FAMILY 500+” IN THE RURAL VILLAGE OF LELÓW

Summary: The aim of the considerations is to assess the assumptions of the nearly 2-year government program “Family 500+” based on the example of the rural village of Lelów. Considerations are based on empirical data (including: interview, questionnaire and document analysis), in the context of the original assumptions of the program creators. The research part of the article was placed in a small rural village, located in the Silesia region. The provision “Family 500+” that is being discussed is functioning from April 1, 2016 and already with the idea of its establishment a lot of controversy arose. The authors are looking for the answers to the question of who is the main beneficiary of support, whether it goes to the most needy families or not, and what are short-term, and what can be the long-term effects of the implemented solution? Are they in line with the political expectations of the program and its purpose, or do they lead to the consolidation of negative trends in the labor market?

Keywords: social policy, pro-family policy, family