

JERZY WOŚ

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC RODZIN WIELODZIETNYCH

I. UWAGI WSTĘPNE

Rosnące stale, w ostatnich latach, koszty utrzymania w sposób zasadniczy obniżają poziom życia wielu rodzin w Polsce. Dotyczy to w szczególności rodzin niezamożnych, a wśród nich na pierwszym miejscu rodzin wielodzietnych. Rodziny te obciążone kosztami utrzymania większej liczby dzieci borykają się na co dzień z ogromnymi trudnościami materialnymi.

Powstaje problem stworzenia systemu, który w istotny sposób zmieniłby sytuację tych rodzin oraz byłby zgodny z podstawowymi zasadami sprawiedliwości społecznej. Trzeba bowiem stwierdzić, że stosowane dotąd systemy pomocy społecznej, na które składają się różnego rodzaju świadczenia pieniężne i naturalne nie w pełni odpowiadały realnym potrzebom rodziny i prowadziły częściej do jeszcze większego zróżnicowania w poziomie życia niż jego wyrównywania. Brak było rzetelnego rozeznania potrzeb i umiejętnego dostosowania pomocy do rzeczywistego obrazu egzystencji poszczególnych grup rodzin.

Oparcie pomocy na domniemanych potrzebach oraz uśrednianie w badaniach poziomu życia prowadziło i prowadzi do wykorzystywania świadczeń przez osoby, które z racji swej zamożności nie powinny być objęte pomocą społeczną. Skutkiem tej sytuacji jest spotykana dość powszechnie niska ocena sprawności organizacyjnej systemu pomocy społecznej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wagi i zakresu występowania problemu rodzin wielodzietnych oraz próba oceny aktualnie stosowanego systemu świadczeń społecznych na rzecz rodzin wychowujących większą liczbę dzieci.

II. STRUKTURA RODZIN W ZALEŻNOŚCI OD LICZBY DZIECI I POZIOMICH ZAMOŻNOŚCI

Z danych statystycznych wynika, że struktura rodzin w Polsce przedstawia się następująco¹:

rodziny małodziejne (jedno lub dwoje dzieci) — 81,5%o

¹ W. Muszalski, *Zatrudnienie a zasiłki rodzinne*, PS 1982, nr 3, s. 14.

rodziny wielodzietne małe (troje lub czworo dzieci)	— 16,2%
rodziny wielodzietne duże (pięcioro, sześcioro i siedmioro dzieci)	— 2,1%
rodziny szczególnej troski (ośmioro dzieci i więcej)	— 0,2%

Powyższe dane świadczą o tym, że w Polsce zdecydowanie przeważają rodziny małodzietne. Nie znaczy to jednak, że nie można mówić o problemie rodzin wielodzietnych. Jeśli przyjmiemy bowiem, że liczba rodzin w Polsce wynosi około 11 mln, to łatwo wyliczyć, iż mamy następujące liczby interesujących nas rodzin:

rodziny wielodzietne małe	— 1782 tys.
rodziny wielodzietne duże	— 231 tys.
rodziny szczególnej troski	— 22 tys.

Mimo że są to może uproszczone szacunki, to jednak w dużej mierze potwierdzają wagę problemu. Trzeba też dodać, że udział poszczególnych typów rodzin w strukturze rodzin w Polsce zmienia się, jeśli rozpatrzmy ją w podziale na miasto i wieś. Intensywność występowania rodzin wielodzietnych na wsi jest znacznie większa niż w mieście. Nie jest to bez znaczenia dla oceny średniego poziomu życia rodzin o dużej liczbie dzieci ze względu na to, że działalność w zakresie pomocy socjalnej jest skupiona w miastach i wobec tego dostęp do różnego rodzaju świadczeń jest tam łatwiejszy. Wiele rodzin wiejskich natomiast znajduje się poza zasięgiem systemu świadczeń².

Jeśli chodzi o poziom zamożności rodzin wielodzietnych, to można stwierdzić, że grupa ta, jak wszystkie pozostałe, jest zróżnicowana dochodowo. W większości jednak przypadków rodziny duże 6-osobowe i większe nie osiągają minimum socjalnego, które dla roku 1982 możemy określić na poziomie 5 tysięcy złotych³. Dochody gospodarstw domowych ilustruje tabela 1. Wynika z niej, że spośród rodzin pracowniczych właśnie rodziny 6-osobowe i większe nie osiągają minimum socjalnego i przeciętny dochód na osobę wynosi dla rodzin pracowniczych 4972 zł. Co prawda przeciętny dochód miesięczny w gospodarstwach 6-osobowych i większych robotniczo-chłopskich i rolniczych jest wyższy od minimum socjalnego, to jednak, jak ilustruje tabela 3, odpowiednio 66,7% i 45,4% tych rodzin nie osiąga w dochodach granicy 5000 zł na osobę.

Gospodarstwa 6-osobowe i większe osiągają odpowiednio 76%, 85% i 83% przeciętnych dochodów na jedną osobę wśród gospodarstw pracowniczych, robotniczo-chłopskich i chłopskich.

Spośród gospodarstw pracowniczych 96,9% gospodarstw 1-osobowych i 74,2% gospodarstw 2-osobowych uzyskiwało w 1982 r. dochód po-

² M. Mońko, *Opieka potrzebuje opieki*, Polityka 1984, nr 18.

³ K. Oryl, J. Piasny, *Zróżnicowanie modeli konsumpcji w różnych grupach społeczno-zawodowych ludności w Polsce*, w: *Modele konsumpcji najmniej zamożnych i wielodzietnych rodzin w Polsce*, pod red. J. Piasnego, Zeszyty Naukowe AE, Poznań 1981, s. 28.

Tabela 1

Przeciętne miesięczne dochody na 1 osobę w gospodarstwach domowych w 1982 r.

Gospodarstwa domowe	Gospodarstwa domowe		
	pracownicze	robotniczo- -chłopskie	chłopskie
w złotych			
Ogółem	6 580	6 478	6 880
jednoosobowe	11 162	—	8 990
dwuosobowe	8 998	10 309	8 721
trzyosobowe	7 418	8 525	7 831
czterosobowe	6 176	6 631	6 966
pięcioosobowe	5 268	6 019	6 123
sześćoosobowe i więcej	4 972	5 504	5 730
Dochody na 1 osobę w gospodarstwach ogółem = 100			
Ogółem	100	100	100
jednoosobowe	170	—	131
dwuosobowe	137	159	127
trzyosobowe	113	132	114
czterosobowe	94	102	101
pięcioosobowe	80	93	89
sześćoosobowe i więcej	76	85	83

Źródło: Zróżnicowanie dochodów, kosztów utrzymania i spożycia gospodarstw domowych w 1982 r., Studia i Prace nr 5, GUS, Warszawa 1983, tabl. 1. 17., s. 27.

wyżej 7000 zł na jedną osobę, a dochód powyżej 10 000 zł uzyskiwało 63,8% gospodarstw 1-osobowych i 30,2% gospodarstw 2-osobowych. Odsetki gospodarstw 3- i 4-osobowych otrzymujących dochód powyżej 7000 zł na jedną osobę wynosiły odpowiednio 55,8% i 27,1% zaś dochód powyżej 10 000 zł — odpowiednio 10,2% i 2,8%. Wśród gospodarstw dużych dochód powyżej 7000 zł na jedną osobę uzyskiwało 11,4% gospodarstw 5-osobowych oraz 5,0% gospodarstw 6-osobowych i większych. Dochód do 4000 zł na jedną osobę uzyskiwało 1,0% gospodarstw 2-osobowych, 2,4% 3-osobowych, 5,4% 4-osobowych, 17,6% 5-osobowych oraz 29,8% 6-osobowych i większych⁴.

W gospodarstwach robotniczo-chłopskich zależność między wielkością gospodarstwa a jego zamożnością jest również bardzo silna. Dochód powyżej 7000 zł na jedną osobę uzyskiwało 82,1% gospodarstw 2-osobowych, 65,8% 3-osobowych, 35,0% 4-osobowych, 24,9% 5-osobowych oraz 20,5% gospodarstw 6-osobowych i większych, zaś dochód powyżej 10 000 na jedną osobę 53,6% gospodarstw 2-osobowych, 22,5% 3-osobowych, 10,0% 4-osobowych, 6,8% 5-osobowych oraz 6,0% gospodarstw 6-osobowych i większych. Dochód do 4000 zł na osobę odnotowano

⁴ Zróżnicowanie dochodów, kosztów utrzymania i spożycia gospodarstw domowych w 1982 r., Studia i Prace nr 5 GUS, Warszawa 1983, s. 27.

u 3,3% gospodarstw 3-osobowych, 12,8% 4-osobowych, 12,0% 5-osobowych oraz 29,1% gospodarstw 6-osobowych i większych⁵.

W gospodarstwach chłopskich zależność między wielkością a zamożnością gospodarstwa domowego jest dużo mniejsza, istotniejszego znaczenia natomiast nabiera powierzchnia użytkowanego gospodarstwa rolnego. Ilustruje to tabela 2.

Jak wynika z powyższej tabeli, poziom zamożności liczony dochodem na jedną osobę w gospodarstwie nie spada wraz ze wzrostem liczby osób w rodzinie, jest on więc funkcją powierzchni gospodarstwa rolnego.

Jeśli, zgodnie z założeniem, przyjmimy granicę 5000 zł na osobę miesięcznie jako dochód bliski minimum socjalnemu w 1982 r. to wyni-

Tabela 2

Przeciętna powierzchnia ogólna użytkowanego gospodarstwa rolnego oraz przeciętny miesięczny dochód z 1 ha w gospodarstwach chłopskich w 1982 r.

Gospodarstwo domowe	ha	zł
ogółem	7,20	3025
jednoosobowe	2,73	2433
dwuosobowe	4,62	3042
trzyosobowe	6,96	2900
czterooosobowe	8,62	2917
pięcioosobowe	8,43	3192
sześćoosobowe i więcej	9,71	3533

Źródło: *Zróżnicowanie dochodów, kosztów utrzymania i spożycia gospodarstw domowych w 1982 r.*, tab. 1.18, s. 28.

Tabela 3

Udział gospodarstw domowych, w których dochód na 1 osobę nie przekroczył 5000 zł w ogólnej liczbie gospodarstw danej grupy w 1982 r.

Gospodarstwa domowe	Gospodarstwa domowe o niskich dochodach – w % danej grupy gospodarstw		
	pracownicze	robotniczo-chłopskie	chłopskie
ogółem	20,8	29,0	31,1
jednoosobowe	–	–	9,3
dwuosobowe	4,0	–	16,6
trzyosobowe	12,1	10,0	25,2
czterooosobowe	24,0	27,1	34,5
pięcioosobowe	30,4	36,1	49,1
sześćoosobowe i więcej	62,0	66,7	45,4

Źródło: *Zróżnicowanie dochodów, kosztów utrzymania i spożycia gospodarstw domowych w 1982 r.*, tab. 1, 21, s. 31

⁵ Ibidem, s. 28.

ki badań budżetów wskazują, że istotny odsetek gospodarstw domowych żyje poniżej tego minimum. Wśród gospodarstw pracowniczych 20,8%, robotniczo-chłopskich 29,0% oraz w chłopskich 31,1%⁶. Strukturę rodzin o najniższych dochodach obrazuje tabela 3.

Bardzo niekorzystna jest również sytuacja mieszkaniowa rodzin wielodzietnych. Większość tych rodzin żyje w mieszkaniach nadmiernie zagęszczonych. W miastach tylko 15,4% rodzin 5-osobowych, 20,2% rodzin 6-osobowych i 9,5% rodzin 7 i więcej osobowych mieszka w warunkach zadowalających lub dobrych⁷. Na wsi natomiast odpowiednio 15,2%, 17,1% i 7,9%. Pozostałe rodziny żyją w warunkach niezadowalających lub zdecydowanie złych, tzn. w mieszkaniach, w których przypada 3 i więcej osób na jeden pokój⁸. Trzeba też dodać, że mieszkania te charakteryzują się również w większości przypadków złym stanem technicznym.

Tabela 4

Dynamika dochodów nominalnych, kosztów utrzymania i dochodów realnych na 1 osobę w gospodarstwach domowych w 1982 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupy dochodowe (miesięczna suma dochodów na 1 osobę w 1982 r.)						7001 i więcej
		2000 zł i mniej	2001-3000	3001-4000	4001-5000	5001-6000	6001-7000	
		1981 = 100						
Gospodarstwa pracownicze								
Przeciętne dochody nominalne	163,0	218,6	187,0	169,7	158,1	157,9	149,0	136,6
Koszty utrzymania	202,7	208,8	206,3	203,6	202,4	201,1	199,9	198,9
Przeciętne dochody realne	80,4	104,7	90,6	83,3	78,1	78,5	74,5	68,7
Gospodarstwa robotniczo-chłopskie								
Przeciętne dochody nominalne	173,0	211,5	193,1	180,2	170,5	151,1	174,1	139,1
Koszty utrzymania	207,5	211,7	208,6	208,3	207,0	206,2	206,0	204,2
Przeciętne dochody realne	83,4	99,9	92,6	86,5	82,4	73,3	84,5	68,1
Gospodarstwa chłopskie								
Przeciętne dochody nominalne	167,7	237,8	207,1	183,7	165,3	168,6	138,8	128,4
Koszty utrzymania	208,4	210,7	209,9	208,7	209,1	208,3	207,9	206,0
Przeciętne dochody realne	80,5	112,9	98,7	88,0	79,1	80,9	66,8	62,3

Źródło: Zróżnicowanie dochodów, kosztów utrzymania i spożycia gospodarstw domowych w 1982 r., tab. 2.5, s. 38

⁶ Ibidem, s. 30.

⁷ Za warunki zadowalające uznaje się sytuację, w której w mieszkaniu wydzielony jest jeden pokój dzienny, a na pozostałe przypada po 2 osoby, warunki dobre natomiast to mieszkanie, w którym przypada po jednej osobie na pokój.

⁸ T. Żarski, *Sytuacja i potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych*, PiZS 1981, nr 1-2, s. 28.

Na sytuację rodzin istotny wpływ mają relacje dochodów nominalnych, realnych i kosztów utrzymania. W ostatnim okresie pod tym względem zauważa się niekorzystne tendencje. Obrazuje to tabela 4.

Zauważa się niemal powszechny spadek dochodów realnych w 1982 r. Wysoki wzrost kosztów utrzymania w największym stopniu obciąża rodziny z najniższych grup dochodowych. Wynika to z tego, że wydatki tych gospodarstw domowych zawierają najwyższy udział wydatków na żywność, która w tym roku najbardziej podrożała. Przyrosty kosztów utrzymania są też wyższe we wszystkich grupach dochodowych oprócz najniższej, która otrzymała najwyższe rekompensaty wzrostu cen żywności. Malejący wzrost dochodów nominalnych w miarę przechodzenia do coraz wyższej grupy dochodowej świadczy ponadto o tendencji spłaszczającej strukturę dochodów.

Spośród ogółu badanych budżetów gospodarstw domowych spadek dochodów realnych wystąpił: w gospodarstwach pracowniczych u 86,8% osób, w robotniczo-chłopskich u 75,1% osób, w chłopskich u 69,8%.

Przedstawiona powyżej statystyka świadczy o tym, że poziom życia wielu rodzin znacznie się obniżył. W szczególności złej sytuacji znalazły się rodziny wielodzietne.

III. SYSTEM ZABEZPIECZENIA RODZINNEGO

Systemy zabezpieczenia rodzinnego w warunkach europejskich są nastawione na rodziny wielodzietne, jednakże w ich ramach na rodziny o umiarkowanym stopniu reprodukcji rozszerzonej umożliwiającej rodzinom staranne wychowanie dzieci na odpowiednim poziomie bytu materialnego, tj. o trojgu lub czworgu dzieciach. Ta grupa rodzin jest preferowana z różnych względów, a przede wszystkim z punktu widzenia polityki ludnościowej (reprodukcji). Różnicowane są zasiłki do liczby czworga dzieci, każde następne otrzymuje zasiłek o stałym poziomie i jest to raczej pomoc społeczna mająca na celu zapobieżenie znacznemu obniżaniu się stopy życiowej rodziny poniżej minimum socjalnego.

W literaturze dotyczącej zasiłków rodzinnych jako instrumentu polityki społecznej akcentuje się ich funkcje kompensacyjne i wyrównawcze. Istotne są także możliwości ich oddziaływania na procesy zatrudnienia i rozwój ludności. Studia dotyczące realizacji funkcji kompensacyjnej i wyrównawczej wskazują, że w latach 70-tych, pomimo dokonywanych zmian w wymiarze zasiłków rodzinnych, stopień łagodzenia obciążeń rodzinnych i egalitaryzacji warunków życia nie uległ wydatnemu zwiększeniu⁹.

⁹ D. Graniewska, *Wpływ świadczeń socjalnych na sytuację dochodową rodzin pracowniczych*, w: *Socjalne i prawne środki ochrony macierzyństwa i rodziny*, Warszawa 1976, s. 35.

Mimo że system zasiłków rodzinnych w Polsce nie realizuje w pełni funkcji kompensacyjnych i wyrównawczych, to na tle rozwiązań w innych krajach na uwagę zasługuje wyraźniejsze uzależnienie świadczeń od sytuacji rodziny (poziom dochodów, stan zdrowia dziecka itp.) i pewne (umiarkowane) elementy pronatalistyczne¹⁰.

Zwraca uwagę fakt, że stosunkowo rzadko występuje uzależnienie wysokości świadczeń od wieku dziecka, jakkolwiek bezsporny jest wzrost kosztów utrzymania w miarę jego dorastania, podejmowania kształcenia itp.

W europejskich systemach zasiłków rodzinnych wzrost świadczeń stosownie do wieku dziecka znajduje zastosowanie we Francji, Belgii i Holandii (stosowane są różne przedziały wieku), natomiast odwrotną tendencję zauważamy w Finlandii (wyższe zasiłki na dzieci do lat 3). Wydaje się, że należałoby postulować włączenie oprócz kryteriów dochodowych także kryterium wieku dziecka do naszego systemu pomocy społecznej (w powiązaniu z założeniami systemu stypendialnego)¹¹.

Zagadnienie kompensacji obciążeń rodziny wraz z dorastaniem dzieci, kształceniem, a więc w późniejszych fazach rozwojowych nie ma odzwierciedlenia w literaturze przedmiotu. Szeroko natomiast pisze się o systemie świadczeń dotyczących macierzyństwa i pierwszego etapu rozwoju dziecka (zasiłki porodowe, macierzyńskie, opiekuńcze). Tymczasem w miarę dorastania dzieci systematycznie obniża się i tak niska wartość realna stosowanych świadczeń. W sytuacji utrzymywania na stałym poziomie płacy realnej lub niewielkiego jej wzrostu (nie mówiąc już o jej spadku w różnych okresach, kiedy koszty utrzymania rosną szybciej niż płace nominalne) sytuacja rodzin, szczególnie wielodzietnych radykalnie się pogarsza. Powiązanie systemu zasiłków rodzinnych z wiekiem dziecka mogłoby skutki te przynajmniej częściowo łagodzić.

Zasiłki rodzinne, których wysokość została ustalona w 1974 r., w coraz mniejszym stopniu uzupełniały środki przeznaczone na zaspokojenie potrzeb rodzin utrzymujących dzieci. Na konieczność podwyższenia zasiłków rodzinnych i przebudowę systemu świadczeń wskazywano już od dawna. W powszechnym odczuciu bowiem nie spełniały one swojej podstawowej funkcji. W myśl uchwały nr 80 Rady Ministrów z 6 IX 1980 w sprawie podwyższenia zasiłków rodzinnych¹², wprowadzona od 1 I 1981 r. podwyżka zasiłków rodzinnych stanowić miała początkowy etap reformy zasiłków rodzinnych w kierunku zwiększenia pomocy dla rodzin mających na utrzymaniu dzieci i osiągających stosunkowo niskie

¹⁰ R. Wasylewski, *Rozwój zabezpieczenia społecznego młodej generacji*, P:Z3. 1981, nr 3, s. 23.

¹¹ libidem, s. 24.

¹² M. P. 19&1, nr 24, poz. 132.

dochody oraz w kierunku ujednoczenia do 1983 r. zasad i wysokości zasiłków rodzinnych dla wszystkich grup społeczno-zawodowych¹⁸.

Według stanu prawnego obowiązującego do 31 XII 1980 r. zasiłki rodzinne były wypłacane w wysokości podstawowej i w wysokości podwyższonej, w zależności od dochodu przypadającego na osobę w rodzinie. Zasiłki w wysokości podwyższonej przysługiwały wówczas, gdy przeciętny miesięczny dochód przypadający na osobę w rodzinie pracownika nie przekraczał 1400 zł, a pracownik ani jego małżonek nie był podatnikiem podatku gruntowego z tytułu użytkowania działki, ziemi o powierzchni przekraczającej 0,5 ha użytków rolnych, a także nie uiszczal opłaty skarbowej z tytułu wykonywania rzemiosła.

Kolejna zmiana przepisów nastąpiła 1 I 1981 r.¹⁴ Zasiłki rodzinne wypłaca się nadal w wysokości podstawowej i w wysokości podwyższonej. Kwoty zasiłków rodzinnych w wysokości podstawowej nie uległy zmianie, natomiast pozostałe zasiłki rodzinne zostały zwiększone, jeżeli:

- przeciętny miesięczny dochód przypadający na osobę w rodzinie nie przekracza 2 tys. zł,
- nie podlega cytowanym wyżej zasadom o podatku gruntowym i opłacie skarbowej¹⁵.

Wysokość zasiłków ilustruje tabela 5.

Kolejna zmiana systemu zasiłków rodzinnych nastąpiła z dniem 23 I 1984¹⁸. Wysokość zasiłków ilustruje tabela 6.

Jak widać, ostatnia zmiana systemu nie przyniosła zasadniczych zmian oprócz odejścia od różnicowania zasiłków w zależności od liczby

Tabela 5

Wysokość zasiłków rodzinnych od 1 I 1981 r.

Członkowie rodziny, na których przysługuje zasiłek rodzinny	Miesięczna kwota zasiłku		
	w wysokości podwyższonej przy dochodzie na osobę w rodzinie		w wysokości podstawowej
	do 1600 zł	1600–2000 zł	
1 dziecko	250	160	70
2 dzieci	600	410	175
3 dzieci	1050	750	310
4 i każde następne dziecko	500	360	155

Źródło: Dziennik Ustaw nr 25, poz. 103, z 1981 r.

¹³ M. Brojewski, *Podwyższenie zasiłków rodzinnych i zaopatrzeń emerytalno-rentowych*, PiZS 1981, nr 1-2, s. 43.

¹⁴ Rozporządzenie ministra pracy, płac i spraw socjalnych z 4 IX 1980 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasiłków rodzinnych (Dz. U. nr 25, poz. 103).

¹⁵ libidem, s. 1.

¹⁶ Dz. U. nr 4, poz. 21, z 1984 r.

Tabela 6

Wysokość zasiłków rodzinnych od 23 I 1984 r.
(dla gospodarstw pracowniczych)

Przeciętny miesięczny dochód przypadający na osobę w rodzinie w zł	Miesięczna kwota zasiłku rodzinnego na jedną uprawnioną osobę w zł
do 3000	1800
od 3000 do 5000	1500
ponad 5000	1300
(dla gospodarstw użytkujących powyżej 0,5 ha)	
od 0,5 do 1 ha	1300
od 1 do 2 ha	800
ponad 2 ha lub w razie osiągnięcia dochodów z działów specjalnych bez względu na obszar użytków rolnych	350

Źródło: Dziennik Ustaw nr 4, poz. 21, z. 1984 r.

dzieci. Wysokie sumy zasiłków wynikają z wliczenia do nich rekompensat z tytułu wzrostu cen. Tym niemniej wypłacane w obecnej wysokości zasiłki zaczynają stanowić istotną część budżetów rodzinnych.

IV . ROLA PAŃSTWA I ZAKŁADÓW PRACY W DZIAŁANIACH SOCJALNYCH NA RZECZ RODZIN WIELODZIELNYCH

Postawiony w opracowaniu problem rodzin wielodzietnych, mimo swej ewidentności, jest niezwykle kontrowersyjny, budzący wiele dyskusji i emocji. Wydaje się, że dwa aspekty są przedmiotem krytyki. Po pierwsze, wysokie wypłaty świadczeń, rekompensat oraz stosowanie różnego typu umorzeń i dopłat przez zakłady pracy (co w świetle przedstawionej statystyki nie w pełni jest prawdziwe), zdaniem wielu dyskutantów, wpływa na osłabienie motywacyjnej funkcji płacy oraz wzbudza wiele zastrzeżeń współpracowników osób wychowujących większą liczbę dzieci. Po drugie, argumentem mającym przemawiać za ograniczeniem świadczeń na rzecz rodzin wielodzietnych jest, niestety, spotykana często w tej grupie patologia. Uważa się, że świadczenia (lub przynajmniej pewne ich rodzaje) w wielu rodzinach wielodzietnych wykorzystuje się na cele bardzo odległe od zaspokojenia potrzeb dzieci i rodziny.

Przyjmując powyższe argumenty za słuszne, przynajmniej w pewnej mierze, nie możemy wyciągać zbyt pochopnych wniosków. Nie może to oznaczać, że rodziny wielodzietne powinny być pozbawione szczególnego rodzaju troski, a podlegać jedynie ogólnemu systemowi. Gdybyśmy przyjęli ten pogląd za słuszny byłoby to krzywdzące i jeszcze bardziej kontrowersyjne niż udzielanie pomocy tym rodzinom w obecnym zakresie

i w obecny sposób. Rodziny wielodzietne są rodzinami o dużej specyfice stąd i polityka społeczna wobec nich powinna być w szerokim zakresie indywidualizowana. Indywidualizacja działań na rzecz rodzin wielodzietnych powinna przeto stanowić ważną przesłankę w organizacji świadczeń na ich rzecz w zakładach pracy, jak i w pomocy realizowanej przez państwo i organizacje społeczne.

Szczególne znaczenie, w tym kontekście, należy przypisać działalności socjalnej zakładów pracy zatrudniających rodziców wychowujących, większą liczbę dzieci. W przedsiębiorstwie można łatwiej i szybciej niż w szerszej skali dokonać pełnego rozeznania potrzeb, a następnie złagodzić istniejące dysproporcje społeczne. Potrzeba sprawowania takiej funkcji przez samodzielne ekonomicznie przedsiębiorstwa wydaje się szczególnie ważna w warunkach zagrożenia realizacji niektórych celów społecznych, w tym obniżenia poziomu życia ludzi pracy, zwłaszcza o niskim statusie materialnym. Głęboki sens jej prowadzenia przez zakłady pracy tkwi także w tym, że bezpośredni wpływ na jej funkcjonowanie mogą mieć załogi¹⁷.

Problemem jednakże nie rozwiązany należycie w zakładach pracy jest dokonywanie rzetelnego rozeznania co do warunków życia rodzin pracowników. Dotychczas, jak można zauważyć, podstawowymi kryteriami przydzielania świadczeń było zgłoszenie się pracownika do komisji socjalnej oraz kryterium dochodowe. Tymczasem wiele rodzin żyjących w trudnych warunkach nie wykazuje zbyt dużej aktywności w dążeniu do uzyskania świadczeń. Należy ten stan zmienić. Podstawą przyznawania świadczeń nie powinien być tylko fakt zgłoszenia, lecz rzeczywiście warunki życia rodzin pracowniczych rzetelnie rozpoznane przez służby socjalne przedsiębiorstwa. Stanowiłoby to bezsprzecznie szerszą podstawę przyznawania świadczeń, ich gradacji oraz indywidualizacji działań.

Wydaje się jednakże, że należałoby przeciwstawić się zbyt formalnemu prowadzeniu działalności socjalnej w zakładzie pracy. Przedsiębiorstwo jest w istocie jednostką ekonomiczną, a nie społeczną, chociaż takie funkcje również powinno spełniać. Dochody pracowników kształtowane są w zależności od wkładu pracy, lecz też wkład pracy powinien być istotnym kryterium przydzielania świadczeń społecznych. Jak pisze L. Beskid „zasady podziału dezyderatywnego z samej swej istoty odbiegają od zasad podziału według pracy, to jednak zarówno mechanizm selekcji świadczeń, jak i instytucjonalne formy realizacji świadczeń powodują, że rezultaty podziału są w dużym stopniu związane z faktem zatrudnienia oraz wyznacznikami aktywności i pozycji zawodowej”¹⁸. Można z tym sądem oczywiście polemizować ponieważ w wielu przy-

¹⁷ T. Haładaj, *Socjalne funkcje przedsiębiorstw na tle założeń teorii*, PS 1984, nr 4, s. 3.

¹⁸ L. Beskid, *Motywacyjna funkcja konsumpcji*, Gospodarka Planowa 1980, nr 6, s. 312.

padkach związku takiego trudno się doszukać, jednakże takie rozumienie systemu świadczeń powinno być podstawą pomocy społecznej udzielanej przez zakłady pracy. Przy czym nie chodzi tu o całkowite podporządkowanie podziału funduszy socjalnych w przedsiębiorstwach kryterium efektywnościowemu. W takim bowiem przypadku świadczenia te otrzymywałyby osoby o najwyższych dochodach. W dalszym ciągu niższe dochody uprawniałyby do wyższych świadczeń. Wydaje się jednakże konieczne, by w zakładach pracy obok tego kryterium stosować również kryteria biorące pod uwagę postawy pracownicze. Należy uznać za błędne zasady podziału funduszy socjalnych nie uwzględniające wkładu pracy, sumienności czy dyscypliny pracy. Każdy pracownik uzyskujący jakieś świadczenia powinien spełniać określone warunki, to znaczy oprócz trudnych warunków materialnych wynikających np. z wielodzietności powinien wykazywać się, mówiąc ogólnie, pozytywną postawą pracowniczą z punktu widzenia interesów przedsiębiorstwa. Takie dodatkowe kryterium pozwoliłoby uniknąć błędów polegających na przyznawaniu świadczeń osobom nieodpowiedzialnym, luźno związanym z zakładem pracy czy nie spełniającym należycie swych obowiązków.

Interesującą, w związku z powyższym, propozycją usprawnienia działalności socjalnej zakładów pracy jest postulat podziału funduszu socjalnego na dwie części: podstawowej i dodatkowej. E. Marek proponuje, by odpis podstawowy mógł mieć charakter gwarantowany i liczony w ciężar kosztów. Fundusz dodatkowy natomiast ma być uzależniony od rezultatów pracy przedsiębiorstwa¹⁹. Zwraca uwagę w tej propozycji ciekawe rozwiązanie tworzenia funduszu socjalnego w powiązaniu z systemem motywacyjnym w przedsiębiorstwie, a jednocześnie gwarantujące pewną minimalną wielkość środków finansowych na zaspokojenie potrzeb socjalnych załogi. Takie rozwiązanie podkreśla też znaczenie uwzględniania postaw pracowniczych w podziale funduszu socjalnego przedsiębiorstwa.

Czysto społeczny natomiast charakter ma polityka państwa, chociaż wymaga odmiennego niż dotychczas potraktowania, w szczególności wobec rodzin niezamożnych, w tym wobec rodzin wielodzietnych, dominujących w tej grupie.

Znaczenie działalności państwa w zakresie ochrony socjalnej rodzin najuboższych rośnie w tej grupie rodzin, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt stosunkowo niskiej aktywności zawodowej. W części jest to spowodowane tym, że matki wychowujące większą liczbę dzieci rezygnują z pracy zawodowej. W części jednak niska aktywność zawodowa jest wynikiem występującej i wspomnianej już patologii społecznej.

¹⁹ E. Marek, *Wybrane problemy zakładowej działalności socjalnej z uwzględnieniem roli funduszu socjalnego*, w: *Zasady realizacji polityki społecznej w zakładzie pracy w warunkach reformy gospodarczej, Materiały na kursokonferencję naukową TNOiK*, Poznań 1991, s. 34.

W tym stanie rzeczy działalność społeczna państwa i organizacji społecznych winna być zindywidualizowana na podstawie pełnego rozeznania sytuacji poszczególnych rodzin.

W gospodarstwach pracowniczych o dochodach na 1 osobą nie przekraczających 5000 zł wskaźnik aktywności zawodowej wynosił w 1982 r. 29,3% (przy przeciętnym wskaźniku dla gospodarstw pracowniczych ogółem 45,6%). Dochody z pracy stanowiły 68,1% ogólnych dochodów tych gospodarstw. Przeciętna płaca osób zarobkujących wynosiła 9855 zł, a więc była o 15,6% niższa od przeciętnej płacy osób zarobkujących w gospodarstwach pracowniczych ogółem. Znaczną rolą w dochodach omawianych gospodarstw odgrywają dochody ze świadczeń społecznych (29,1% ogółu dochodów)²⁰.

W gospodarstwach robotniczo-chłopskich wskaźnik aktywności zawodowej wynosił 47,1% (przeciętny wskaźnik 56,8%). Osoby zarobkujące w 1982 r. uzyskiwały przeciętną płacą w wysokości 8821 zł. Rodziny te - użytkowały gospodarstwa rolne o przeciętnym areale 3,8 ha. Dochody uzyskane z gospodarstwa rolnego stanowiły 34,5% dochodu ogółem tych gospodarstw, przy bardzo niskim przeciętnym dochodzie z 1 ha, wynoszącym 1848 zł (dla gospodarstw robotniczo-chłopskich ogółem, przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego 4,27 ha, a przeciętny miesięczny dochód z 1 ha 3025 zł. Dochody ze świadczeń społecznych gospodarstw robotniczo-chłopskich nie osiągających minimum socjalnego wynosiły 15,5% ogólnego dochodu²¹.

Gospodarstwa domowe chłopskie, w których miesięczny dochód na 1 osobą nie przekraczał 5000 zł, użytkowały gospodarstwa rolne o powierzchni 6,34 ha (7,20 ha dla ogółu gospodarstw chłopskich) przy przeciętnym miesięcznym dochodzie z 1 ha wynoszącym 1990 zł (gospodarstwa chłopskie ogółem 3025 zł). Dochody z gospodarstwa rolnego stanowiły 79,5% ogółu dochodów a świadczenia społeczne 14% (w tym emerytury i renty 8,8%)²².

Niska aktywność zawodowa powinna być podstawową przesłanką indywidualizacji działań na rzecz rodzin niezamożnych w systemie pomocy organizowanej przez państwo i organizacje społeczne. Nie można przyznawać świadczeń tym, którzy nie chcą pracować i czekają na *pomoc* z zewnątrz. Byłoby to niesprawiedliwe społecznie. System pomocy społecznej w tych przypadkach musi przewidywać określoną specyfiką działań w zależności od stopnia patologii życia rodzinnego. Pozostałe rodziny, których zła sytuacja materialna nie wynika z dezorganizacji o zabarwieniu patologicznym powinny podlegać świadczeniom również indywidualizowanym z punktu widzenia zakresu i intensywności występowania luk w zaspokajaniu potrzeb.

²⁰ *Zróźnicowanie dochodów*, s. 32.

²¹ *Ibidem*, s. 33.

²² *Ibidem*, s. 33.

Warunki kryzysu na pewno nie sprzyjają realizacji skutecznej polityki społecznej. Trudno jest wobec tego upierać się przy zasadzie udzielania pomocy wszystkim grupom rodzin. Należałoby w związku z tym skoncentrować środki na tych kierunkach działania, które byłyby najskuteczniejsze ze społecznego punktu widzenia. Pomoc powinna być stosowana selektywnie tylko na rzecz tych grup rodzin, które rzeczywiście są najsłabsze ekonomicznie.

V. ZAKOŃCZENIE

W ostatnim czasie liczba rodzin, które żyją poniżej minimum socjalnego istotnie wzrosła. Jest to bezsprzeczne, że zrealizowane, mniej lub bardziej uzasadnione co do wysokości w poszczególnych segmentach, podwyżki cen artykułów i usług konsumpcyjnych najbardziej odczuwane są przez rodziny o najniższych dochodach. Bez względu na stosowane rekompensaty tychże podwyżek, poziom życia rodzin najuboższych znacznie się obniżył. Trzeba przecież jasno wskazać, że rekompensatą objęte są przede wszystkim podwyżki cen podstawowych artykułów żywnościowych. Poza systemem rekompensat pozostały usługi i artykuły przemysłowe, które już poprzednio niedostępne dla rodzin niezamożnych, obecnie pozostają jednoznacznie w sferze ich marzeń. System osłony społecznej rodzin najuboższych wyraźnie w tej mierze się nie sprawdził.

Wydaje się, że skuteczność systemu pomocy społecznej udzielanej rodzinom może być znacznie podniesiona, jeśli zarysowane powyżej funkcje zakładów pracy i państwa będą wynikać z jasnego, prawidłowo sformułowanego, uwzględniającego wszelkie aspekty systemu świadczeń społecznych. System ten powinien uwzględniać aktualny stan gospodarki, jak też zróżnicowanie ekonomiczne przedsiębiorstw. O ile jednak system państwowy, posiadający charakter wybitnie społeczny, działałby na rzecz rodzin w zależności od rzeczywistego poziomu życia mierzonego dochodem na osobę oraz od specyfiki poszczególnych rodzin, o tyle systemy socjalne zakładów pracy powinny w większej mierze niż dotąd, obok tych kryteriów, uwzględniać postawy pracownicze zatrudnionych członków rodzin pobierających świadczenia.

SOCIAL POLICIES TOWARDS NUMEROUS FAMILIES

Summary

Irrespective of the present controversies related to numerous families, the system of social assistance rendered to them should undergo substantial modifications..

In the centralized State system the effectiveness of compensating for the increase of maintenance costs has to be advanced and the concentration of resources must be carried out by means of giving up assistance to well-to-do families.

The enterprises though, should take more account to workers' attitudes in the employed members of families, including the numerous ones.

The social functions of State and enterprises must result from a complex system of social assistance.