

ANDRZEJ BORODO

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Martyna Łaszewska-Hellriegel,
„Państwo a dzieci – czyli jak prowadzić
politykę rodzinną (studium prawnoporównawcze polskiego i niemieckiego systemu zabezpieczeń społecznych)”**

TNOiK, Toruń 2012, ISBN 978-83-7285-591-6, ss. 300.

Praca Martyny Łaszewskiej-Hellriegel podejmuje problematykę roli państwa w prowadzeniu polityki rodzinnej i demograficznej. Jest analizą czynników mających wpływ na wzrost dzietności. Łączy regulacje i problemy prawa zabezpieczenia społecznego, prawa finansowego, prawa konstytucyjnego.

W I rozdziale pracy „Przemiany demograficzne w Polsce – podejmowanie decyzji o posiadaniu dziecka” autorka analizuje demograficzne i ekonomiczne aspekty dotyczące dzietności w Polsce i w innych państwach. Rozdział ten ma charakter analiz demograficznych, ekonomicznych i socjologicznych, także psychologicznych, w mniejszym stopniu – jurydycznych. Autorka wskazuje na spadek dzietności i załamanie demo-

graficzne w Polsce. W ramach analizy odnoszącej się do podejmowania decyzji o urodzeniu dziecka bada „zyski” z posiadania dziecka i „koszty” posiadania dziecka. Zyski i koszty rozdziela na pieniężne i niepieniężne. Dla badania tych zysków i kosztów używa modelu tzw. *Homo Oeconomicus*. Wskazuje na najważniejsze, jej zadaniem, czynniki mające wpływ na decyzję o posiadaniu dziecka, jest tu m.in. taki czynnik jak styl życia. Przedstawia różne (nie tylko ekonomiczne) aspekty dotyczące dzieciństwa, w tym aspekty emocjonalne i psychologiczne.

W rozdziale II – „Rozwój idei wsparcia państwa dla rodziny i konstytucyjne ramy polityki rodzinnej państwa” autorka bada problemy wsparcia rodziny na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, zajmuje się ewolucją spraw dotyczących opieki socjalnej, elementów polityki rodzinnej i zabezpieczenia społecznego w Niemczech. Po drugie, bada ewolucję ubezpieczeń społecznych w Polsce w okresie II RP i po 1945 r. m.in. w zakresie zasiłków i świadczeń rodzinnych. W dalszej kolejności stawia pytanie, czy istnieje europejska polityka rodzinna, a następnie analizuje jej elementy. Wskazuje na najważniejsze kroki europejskiej polityki rodzinnej, m.in. dyrektywy o ochronie macierzyństwa i o urlopie rodzicielskim. W stanowiskach organów unijnych ujęte są sprawy rozbudowy sieci placówek zajmujących się opieką nad dziećmi i problem ułatwienia godzenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego. Po czwarte, autorka bada sprawy polityki ludnościowej jako zadania państwowego. Zagadnienia polityki państwowej dotyczącej rodziny analizuje w świetle przepisów Konstytucji. Podnosi zasadę sprawiedliwości społecznej dla polityki względem rodziny, a także koncepcję państwa socjalnego. Uznaje, że potrzebne jest stworzenie systemu podatkowo-finansowego, który przyczyniałby się do powiększenia przyrostu naturalnego.

W pełni trafne są oceny autorki dotyczące roli rodziny dla rozwoju państwa i społeczeństwa. Jednak powinna ona w sposób precyzyjny wskazać na społeczne (m.in. wynikające z doświadczeń historycznych) i prawne sposoby realizacji zadań prorodzinnych i ludnościowych. Trzeba je wyraźnie ująć, nazwać, badać, czy są wprowadzone (czy nie) w systemie prawa. Należy podjąć kwestię teoretycznego zdefiniowania polityki rodzinnej oraz prawnych środków jej realizacji.

W rozdziale III – „Praca zawodowa a rodzina” autorka bada trzy aspekty dotyczące spraw zatrudnienia, które mają wpływ na dzietność kobiet: urlopy, placówki opieki nad dziećmi i elastyczne formy zatrudnienia. Przedstawia konstrukcje prawne urlopu macierzyńskiego w Polsce i w Niemczech, w tym niemieckie rozwiązanie tzw. czasu dla rodziców – płatnego 12-miesięcznego urlopu oraz roszczenia o dalszy urlop. Przedstawia regulacje dotyczące urlopu wychowawczego w Polsce i ocenia funkcjonowanie systemu urlopów.

W badaniach nad systemem placówek zajmujących się opieką nad dziećmi autorka przedstawia system organizacyjny i prawny odpowiednich placówek w Niemczech. Bada i opisuje poszczególne ustawy dotyczące tych placówek, w tym przepisy federalnego kodeksu socjalnego. Wskazuje na roszczenia prawne do uzyskania miejsca w placówce opieki. Stara się wyjaśnić, jak uregulowane są kwestie finansowania i opłat związanych z placówkami opieki.

Na gruncie spraw polskich autorka analizuje położenie prawne przedszkoli publicznych, przedszkoli niepublicznych, przedszkoli przyzakładowych. Przedstawia rozwiązania ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹, w tym takie formy jak: żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun, niania. Rozważa zasadność finansowania placówek opieki nad dziećmi z subwencji oświatowej, a nie z dochodów własnych gminy.

Badając elastyczne formy zatrudnienia – które mogą wpłynąć na podniesienie dzietności i poprawę procesów demograficznych – przedstawia następujące formy: praca w niepełnym wymiarze czasu pracy (na części etatu), dzielenie między kilka osób jednego stanowiska pracy, tzw. telepraca i tzw. zadaniowy czas pracy.

W rozdziale IV – „Wybrane finansowe świadczenia państwa na rzecz rodzin” autorka dokonuje podziału świadczeń pieniężnych na rzecz rodzin na świadczenia bezpośrednie i świadczenia ujęte w ramy podatku dochodowego od osób fizycznych. Analizując świadczenia bezpośrednie, przedstawia zasiłek dla dzieci objęty przepisami ustawy o niemieckim podatku

¹ Tekst jedn. Dz.U. Nr 45, poz. 235 ze zm.

dochodowym. Wskazuje na elementy transformacji tego zasiłku ze sfery prawa socjalnego do prawa podatkowego i na rolę orzecznictwa Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zwolnień podatkowych związanych z posiadaniem dzieci. Przedstawia zasiłek dla dzieci i uzupełniający zasiłek dla dzieci uregulowany w ustawie o zasiłkach dla dzieci. Dalej przedstawia stosowane w Niemczech tzw. świadczenie rodzicielskie, określone ustawą z 2006 r. będące nową koncepcją w ustawodawstwie niemieckim, dotyczącą polityki rodzinnej. Wynosi ono 67% dochodu netto, zastępuje utracony zarobek (s. 190 i n.).

Istotnym uregulowaniem w systemie niemieckim jest także zaliczenie czasu wychowywania dzieci do okresu składkowego ustawowego systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych.

Autorka wskazuje dalej na polskie rozwiązania dotyczące opłacania składek na rzecz osób pobierających zasiłek macierzyński lub przebywających na urlopie wychowawczym i przedstawia świadczenia rodzinne w Polsce, określone ustawą z 2003 r. o świadczeniach rodzinnych². System świadczeń rodzinnych jest, jej zdaniem, zorganizowany na zasadzie zaopatrzeniowej, finansowany jest z budżetu państwa. Ponieważ system świadczeń rodzinnych jest realizowany przez samorządy gmin, autorka powinna jednak rozwinąć, że chodzi tu o zadanie zlecone gminom (oparte o dotacje celowe z budżetu państwa).

Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych postanawia, że świadczeniami rodzinnymi przewidzianymi przez ustawę są: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka. Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia

² Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.

roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Świadczenia rodzinne są realizowane przez organy, którymi są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na podstawie decyzji administracyjnej. Do postępowania w sprawach świadczeń stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego³. Wspomniane organy gmin realizują zadania z zakresu świadczeń rodzinnych jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 20 ust. 1 ustawy). Choć świadczenia są realizowane (wypłacane) przez gminy, to podstawą tych wypłat jest dotacja celowa z budżetu państwa – na finansowane zleconych samorządom zadań (por. art. 33 ustawy).

Autorka bada wpływ regulacji podatkowych na rodzinę i dietność, analizuje przepisy polskiej i niemieckiej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podnosi (uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego), że osoby ponoszące finansowy ciężar utrzymania dzieci nie powinny być obciążane daninami publicznymi w większym stopniu, niż osoby nie mające dzieci na utrzymaniu. Wskazuje przy tym, że polski fiskus najsilniej uderza w rodziny wielodzietne (s. 229). Zauważa, że regulacje podatkowe powinny chronić nie małżeństwo (które nie posiada dzieci), lecz rodzinę posiadającą i wychowującą dzieci.

Rozdział V – „Propozycje rozwiązań problemów polityki rodzinnej” – jest podsumowaniem głównych ustaleń książki. Autorka wskazuje na narzędzie polityki prorodzinnej wynikającej z regulacji podatkowych, regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych, rozwiązań socjalnych (system zasiłków), przepisów dotyczących urlopów, elastycznych form zatrudnienia, placówek opieki nad dziećmi i działań zmierzających do pozytywnego postrzegania rodzicielstwa i wzrostu dietności.

Sądzę, że w pracy powinien być przedstawiony ogólny – organizacyjno-prawny i finansowy – teoretyczny model polityki rodzinnej lub polityki ludnościowej, który może być stosowany. Model ten następnie mógłby być porównany do stosowanych rozwiązań prawnych ze wskazaniem koniecznych reform polityki rodzinnej.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

W szczególności należy wyraźniej postawić pytania: kto ma prowadzić politykę służącą wzrostowi dzietności i z jakich źródeł powinna być ona finansowana? Czy ma ją prowadzić państwo w oparciu o środki budżetu państwa, czy instytucje ubezpieczeń społecznych, w oparciu o środki gromadzone w systemie tych ubezpieczeń (składki)? Czy politykę rodzinną mają także prowadzić samorządy w oparciu o środki budżetów samorządowych? Jaką rolę (także finansową) mają pełnić pracodawcy oraz inne organizacje (np. organizacje pozarządowe)? Sądzę, że główną metodą prowadzenia tej polityki – z finansowego punktu widzenia – powinna być metoda zaopatrzeniowa (finansowanie budżetowe).

Można także zadać pytanie: jeżeli państwo nie ma dostatecznej woli i umiejętności prowadzenia polityki wzrostu dzietności, to czy i jak społeczeństwo może zastąpić działania państwa?

Książka Martyny Łaszewskiej-Hellriegel jest potrzebna, bardzo aktualna. Może być przydatna dla rozwiązań służących tworzeniu prawa wspierającego rodzinę i mającego znaczenie dla przyrostu naturalnego.