



Złożenie pracy online: <b>2015-06-26 11:45:53</b> Kod pracy: <b>12839</b>
--

Justyna Wiśniak  
(nr albumu: 21162\*PO/LIC)

Praca licencjacka

**Polska polityka prorodzinna na tle doświadczeń  
wybranych krajów Unii Europejskiej.**

**Polish pro-family policy against the background of  
experiences in selected European countries.**

Wydział: Nauk Społecznych i Informatyki  
Kierunek: Politologia  
Specjalność: administracja i służby publiczne  
Promotor: dr Adam Hernas

## **Streszczenie**

Praca ta jest próbą analizy polityki prorodzinnej w Polsce na tle wybranych krajów UE. Dowodzi ona potrzeby prowadzenia dobrej polityki prorodzinnej w Polsce, wynikającej

z pełnionych przez rodzinę społecznych funkcji o fundamentalnym znaczeniu dla potencjału narodowego. Zwraca uwagę na takie czynniki, jak: struktura rodziny, jej potrzeby i funkcje.

W kryzysie rodziny upatruje się źródła wielu problemów społecznych. Zatem istnieje potrzeba prowadzenia aktywnej polityki wsparcia rodzin, zorientowanej na umacnianie jej podmiotowości przy współpracy instytucjonalnej i międzyresortowej, zwłaszcza w obliczu wpływu zachodnioeuropejskich trendów. Stąd głównym celem pracy jest zbadanie na ile ten postulat jest realizowany w ramach polskiej polityki prorodzinnej.

Pierwszy rozdział pracy - teoretyczny wskazuje na potrzebę przybliżenia zagadnień związanych z polityką na rzecz rodziny. Drugi rozdział skupia uwagę czytelnika na głównych aspektach polityki prorodzinnej w takich krajach, jak: Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Zastosowana analiza porównawcza ma na celu zobrazowanie konkretnych propozycji rozwiązań stosowanych przez te kraje, które mogą być przeniesione na polski grunt. Trzeci rozdział - empiryczny jest poświęcony relacji państwa polskiego do rodzin, uwikłanych często w poważne problemy społeczne. Zamieszczone w nim przykłady poruszają zagadnienia, które można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje informacje, które dowodzą, że w kwestii polityki prorodzinnej istnieją oczekiwania obywateli, kierowane zarówno do państwa, jak i organizacji pozarządowych. Druga zaś zawiera opinie zachęcające do dyskusji nad przyszłością polityki prorodzinnej w Polsce, uwzględniającej propozycje zmian w tym zakresie oraz zachodnioeuropejskie rozwiązania.

## **Słowa kluczowe**

*rodzina, polityka prorodzinna, funkcje, instrumenty, rodzaje polityki prorodzinnej, organy polityki prorodzinnej, świadczenia rodzinne*

## **Abstract**

This thesis attempts to analyze pro-family policy in Poland against selected European Union countries. It proves how important is to pursue pro-family policy in Poland, resulted from social functions of the family of fundamental importance for national potential. It draws attention to elements such as: family structure, its functions and needs.

The family crisis is the root of many social problems. Therefore there is a need of active family support policy, oriented towards family empowerment, based on institutional and interdepartmental cooperation. Hence, the main aim of this study is exploration to what extent this postulate is realized in terms of polish pro-family policy.

The first chapter has theoretical character and highlights the need for familiarization with pro-family policy themes. The second chapter focuses on main aspects of pro-family policy in such countries as: France, Germany and Great Britain. Benchmarking found in this chapter has serve the purpose of presenting in detail suggestions of solutions applied by those countries, which may be adapted to Polish reality. The third chapter, empirical, is dedicated to relations between welfare state and family, often affected by social problems. It contains examples of important issues, which can be divided into two groups. In the first group there is information being a proof of serious expectations of pro-family policy, directed towards government and non-governmental organizations. In the second group there are opinions inviting to discussions about future of the pro-family policy in Poland, taking into account propositions of changes in that matter, also based on Western European solutions.

## **Keywords**

*family, pro-family policy, functions, instruments and types of pro-family policy, pro-family policy authorities, family benefits*

*Serdeczne podziękowania i wyrazy uznania kieruję do Pana dr Adama Hernasa osobie służącej radą i nieocenioną pomocą na każdym etapie pisania niniejszej pracy. Dziękuję za wsparcie merytoryczne, życzliwość i wyrozumiałość, za wszystkie cenne uwagi i sugestie oraz poświęcony mi czas.*

## SPIS TREŚCI

Wstęp.....	2
<b>Rozdział 1 Teoretyczne i koncepcyjne ujęcie polityki prorodzinnej</b>	
1.1 Definicja i zakres polityki prorodzinnej.....	4
1.2. Instrumenty oraz rodzaje polityki prorodzinnej.....	7
1.3. Podstawy prawne oraz kierunki polityki prorodzinnej państwa w prawie międzynarodowym.....	14
1.4 Etapy rozwoju polityki prorodzinnej.....	22
1.5. Znaczenie polityki prorodzinnej dla rozwoju społeczno – ekonomicznego .....	26
1.6. Polityka prorodzinna jako źródło inwestycji w kapitał ludzki.....	29
1.7. Ekonomiczne aspekty polityki prorodzinnej.....	31
<b>Rozdział 2 Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej</b>	
2.1. Uregulowania prawne Unii Europejskiej w kwestii polityki prorodzinnej.....	34
2.2. Polityka prorodzinna realizowana we Francji.....	39
2.3. Niemiecka polityka prorodzinna.....	45
2.4. Angielska polityka prorodzinna.....	50
<b>Rozdział 3 Polityka prorodzinna w Polsce</b>	
3.1. Stanowisko państwa.....	55
3.2. Świadczenia na rzecz rodziny.....	60
3.3. Polityka prorodzinna a główne kwestie-społeczne.....	68
3.4. Polityka prorodzinna a aktywność zawodowa Polaków.....	80
3.5. Rola i znaczenie instytucji pozarządowych wspierających politykę prorodziną.....	86
3.6. Polityka prorodzinna państwa a oczekiwania rodziny – analiza porównawcza na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej.....	88
<b>Zakończenie.....</b>	<b>95</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>98</b>
<b>Spis rysunków.....</b>	<b>106</b>
<b>Spis tabel.....</b>	<b>107</b>

## WSTĘP

Analiza głębokich przemian, jakie zachodzą w strukturze i funkcjonowaniu rodziny staje się obecnie ważnym tematem dyskursu społecznego na szeroką skalę. Zauważalny kryzys rodziny, rozpadającej się coraz częściej pod wpływem tychże zmian generuje szereg problemów, związanych chociażby z ubóstwem, bezrobociem, próbą pogodzenia macierzyństwa z aktywnością zawodową, czy migracją. Zaistniałe okoliczności stanowią zaś nie lada wyzwanie dla państwa, które podejmuje mniej lub bardziej skuteczne działania w kierunku ograniczenia i zwalczania negatywnych konsekwencji tych jakże istotnych kwestii społecznych.

Praca ta jest próbą analizy polityki prorodzinnej w Polsce, z uwzględnieniem miejsca rodziny w tej polityce. Punktem odniesienia są tu kraje europejskie, spośród których wybrałam Francję, Niemcy i Wielką Brytanię, które to państwa są w mojej opinii najbardziej reprezentatywne w tej kwestii. Do jej napisania skłoniła mnie chęć zweryfikowania powszechnie panującej opinii społecznej na temat prowadzonej przez państwo polskie polityki wobec rodziny. Dlatego też głównym celem pracy jest ukazanie stopnia aktywności polskiej polityki prorodzinnej oraz jej adekwatności do współczesnych realiów. Inny argument, który decydował o powstaniu tego opracowania jest taki, iż kwestie społeczne zawsze były mi bliskie z punktu widzenia moich zainteresowań. Mam też nadzieję związać swoją przyszłą pracę zawodową z działalnością o charakterze społecznym. Ponadto polityka prorodzinna bezpośrednio dotyczy mnie jako jej beneficjenta. Wraz z mężem i dziećmi tworzę bowiem rodzinę wielodzietną i jest to dodatkowy impuls do tego, aby się tym zagadnieniem bardziej zainteresować.

Praca składa się z trzech części, w których zawarto najważniejsze aspekty polityki prorodzinnej, gdyż zakres pracy nie pozwala na kompleksową diagnozę i analizę tematu. Stąd racjonalne wydaje się zastosowane w pracy podejście, polegające na analizie porównawczej realizacji polityki prorodzinnej w Polsce oraz w wybranych krajach zachodnich. W tym celu, w pierwszej kolejności przybliżono zagadnienia związane z wyjaśnieniem istoty polityki prorodzinnej, co poczyniono w rozdziale pierwszym pracy. Zakres tego rozdziału obejmuje zarówno definicję, jak i obszar aktywności polityki prorodzinnej, z uwzględnieniem instrumentów stosowanych w modelu pośrednim i bezpośrednim. Ponadto zaakcentowano w nim znaczenie polityki prorodzinnej dla rozwoju społeczno – ekonomicznego kraju oraz społeczne i ekonomiczne aspekty polityki wsparcia rodzin.

Rozdział drugi – porównawczy ma na celu zaprezentowanie wybranych rozwiązań z zakresu polityki prorodzinnej, stosowanych we Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii. Na podstawie zebranych informacji przedstawiłam tu wykaz najpopularniejszych świadczeń, kierowanych do rodzin egzystujących na obszarze każdego z tych krajów. Przedłożone dane posłużyły mi następnie jako punkt wyjścia do analizy sytuacji rodzin w Polsce oraz alternatywnych form wsparcia ze strony państwa.

Treść rozdziału trzeciego – najważniejszego w mojej opinii, skoncentrowana została na głównych aspektach polskiej polityki względem rodzin. Mając na uwadze główny cel pracy, dominującym przesłaniem tego rozdziału jest uświadomienie czytelnikowi znaczenia aktywności państwa wobec kwestii społecznych, jakie dotyczą rodziny w Polsce. Istotny jest tu aspekt współpracy między instytucjami zajmującymi się polityką prorodzinną, która ma na celu zwiększenie efektywności działań na rzecz rodziny. Przedstawione w tym rozdziale oczekiwania Polaków względem polityki państwa oraz zastosowana analiza porównawcza tej polityki w wybranych krajach UE mogą stać się impulsem do zmiany postrzegania roli rodziny w naszym kraju.

W celu przybliżenia tematyki związanej z polityką prorodzinną w Polsce korzystałam z obszernej literatury przedmiotu, czasopism oraz dostępnych raportów. Dodatkowym źródłem informacji okazały się również opracowania zamieszczone w Internecie, w których mogłam odszukać najbardziej aktualne opinie dotyczące założeń i realizacji obecnej i przyszłej polityki prorodzinnej w Polsce.

# Rozdział 1

## TEORETYCZNE I KONCEPCYJNE UJĘCIE POLITYKI PRORODZINNEJ

### 1.1 Definicja i zakres polityki prorodzinnej

W obszarze szeroko rozumianej polityki państwa znajduje się polityka społeczna, w której zaś szczególne miejsce zajmuje polityka rodzinna. Pojęcie „polityka rodzinna” zostało użyte po raz pierwszy w latach czterdziestych ubiegłego wieku podczas dyskusji, jakie prowadzono nad polityką społeczną w ówczesnej Europie. Natomiast już na przełomie XIX i XX wieku zostały zapoczątkowane we Francji i w Szwecji działania państwa, skierowane do rodziny jako podstawowej i najważniejszej instytucji społecznej.

Na politykę rodzinną składa się kilka elementów. Należą do nich: rodzina jako podmiot działań polityki rodzinnej, regulacje prawne dotyczące relacji pomiędzy członkami rodziny, a także uregulowania ekonomiczne stosowane w owych relacjach. Biorąc pod uwagę główny cel polityki rodzinnej, jej działania mogą być skierowane zarówno do wszystkich rodzin posiadających dzieci, jak również do wyselekcjonowanej grupy. Tę wybraną grupę rodzin mogą stanowić rodziny ubogie, niepełne, wielodzietne, czy też rodziny o określonej dysfunkcji<sup>1</sup>.

W opinii S.B. Kamermana politykę rodzinną stanowi „całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny; jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról”<sup>2</sup>. Tak zdefiniowaną politykę państwa wobec rodziny, realizowaną w zakresie tworzenia warunków dla jej rozwoju, zaspokajania potrzeb bytowych i kulturalnych można określić mianem „polityki prorodzinnej”. Działania państwa związane z jej realizacją dotyczą przy tym zarówno rodziny w ujęciu klasycznym, jak i odmiennych typów rodziny. Rodzina w ujęciu klasycznym to mała grupa społeczna, oparta na związku kobiety i mężczyzny, formalnie zatwierdzonym i posiadającym własne potomstwo. Natomiast odmienne typy rodziny to nowe komórki społeczne, powstające coraz częściej w jakże złożonych społecznościach, w tym również w konserwatywnych, czyli w takich, za jaką uważana jest społeczność polska.

Zdaniem B.M. Nowaka globalne transformacje gospodarcze, ekonomiczne i społeczne prowadzą do progresywnych modyfikacji obyczajów, a co za tym idzie zmiany tradycyjnego

<sup>1</sup> A. Chłoń-Domińczak, M. Góra, Polityka rodzinna, <https://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27285093&pid=2335>, (data odczytu 15.03.2015).

<sup>2</sup> S.B. Kamerman, Rodzina: problemy teorii i polityki, [w:] O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka, "Materiały z Zagranicy", z. 2, IPiSS, Warszawa 1994, s. 12.



podziału ról i pozycji społecznych w rodzinie, zmierzającej do równouprawnienia i powstania relacji o ściśle partnerskim charakterze<sup>3</sup>. Są to związki nie mieszczące się w tradycyjnej terminologii rodziny, prawnie nie zalegalizowane, związki kohabitacyjne (konkubinackie), związki typu LAT (ang. living apart together – bycie osobno razem), ale także rodziny zastępcze, czy rodzice samotnie wychowujący własne dzieci. Mimo braku formalnych relacji w powyższych alternatywnych formach rodziny, wypełniają one jednak swoje elementarne funkcje, czyli zapewniają poczucie bezpieczeństwa na gruncie podmiotowym i przedmiotowym, do których realizacji są zobligowane w takim samym stopniu, jak rodziny klasyczne. Często jednak zaspokojenie w pełni potrzeb materialnych i emocjonalnych w tego rodzaju komórkach społecznych jest niemożliwe do spełnienia. Dlatego T. Szlendak zauważa, że polityka prorodzinna powinna być również dedykowana tego typu uniwersalnym instytucjom społecznym<sup>4</sup>.

Nadrzędny cel polityki prorodzinnej stanowi tworzenie kumulatywnych czynników o charakterze ogólnym, potrzebnych do zapoczątkowania, rozwoju oraz zaspokojenia bytowych i kulturalnych oczekiwań rodziny. Czynniki te powinny również uwzględniać odpowiednie warunki wychowania i kształcenia nowego pokolenia oraz umożliwiać mu zapewnienie równych i optymalnych szans na początku drogi życiowej i zawodowej. Jak do tej pory głównym beneficjentem działań w zakresie polityki prorodzinnej była rodzina z dziećmi, w której to one – jako najwyższa wartość i przyszłość społeczeństwa – stanowiły podstawę jej zainteresowania. Jednak wyzwania, jakie niesie za sobą współczesna rzeczywistość, a wraz z nią zaistniałe procesy społeczne (np. starzenie się ludności), spowodowały konieczność rozszerzenia zakresu podmiotowego polityki rodzinnej na inne grupy, czyli w tym przypadku na osoby starsze. Wyzwaniem jest również wciąż postępująca regresja wskaźnika dzietności, nad którym powinny się niewątpliwie również pochylić władze publiczne, a także ubóstwo i wykluczenie społeczne rodzin, któremu należy przeciwdziałać. Nie wpływa to jednak na modyfikację nadrzędnego celu polityki prorodzinnej, czyli sprzyjanie powstaniu, rozwojowi i spełnianiu zadań rodziny<sup>5</sup>.

Efektywna polityka prorodzinna powinna być polityką aktywną – tylko wówczas może zrealizować założone cele, dostosowane do realizacji powyższych wyzwań. Winna być ona stabilna, ale zarazem elastyczna, kompatybilna z postępującymi zmianami społecznymi, adaptując się jednocześnie do aktywności i dynamiki życia rodzinnego. Polityka prorodzinna powinna być oparta na dobrze przemyślanej strategii, stworzonej na długi okres czasu, nie tylko na chwilę obecną oraz systematycznie monitorowana, co zapewni skuteczność jej

<sup>3</sup> B.M. Nowak, Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne, [w:] Portrety współczesnych rodzin z kryzysem społecznym w tle, PWN Warszawa 2012, s. 10-11.

<sup>4</sup> T. Szlendak, Socjologia rodziny: edukacja, historia, zróżnicowanie, PWN Warszawa 2010, s. 95.

<sup>5</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań, IPiSS, Warszawa 2004, s. 139-140.

stosowania i możliwość szybkiej transformacji i adaptacji do powstających na bieżąco przeobrażeń społecznych. Politykę prorodzinną w takim wymiarze determinuje aktywizujący charakter beneficjentów w kierunku podnoszenia poziomu ich udziału w życiu społecznym i gospodarczym. To właśnie czynnik aktywizujący powoduje, iż jedna z ważniejszych idei politycznych XX wieku, dotyczących państwa opiekuńczego (ang. welfare state) skłania się ku koncepcji społeczeństwa opiekuńczego (ang. welfare society), zapewniającego obywatelom równouprawnienie w zakresie zdolności do podejmowania aktywności zawodowej, stanowiącej jeden z determinantów dobrobytu społecznego<sup>6</sup>.

Coraz większego znaczenia nabiera wzmocnienie funkcji prewencyjnej polityki rodzinnej, polegającej na zastosowaniu działań i instrumentów mających ograniczyć i zapobiec patologii rodzin. Zatem polityka prorodzinna powinna bazować w oparciu o takie zasady, jak:

- wspomniana wcześniej zasadę aktywności, której sprzyjać ma rozwój metod i środków działań;
- zasadę równych szans – polegającą na niwelowaniu niezaskłużonych różnic w sytuacji rodzinnej (młode pokolenie);
- zasadę solidarności – rozumianą jako partycypowanie szerszego społeczeństwa w ponoszeniu części ryzyka, oznaczającą redystrybucję środków w szerszym zakresie na różnorodne formy wspierania rodzin;
- zasadę wielości podmiotów, oznaczającą konieczność udziału w realizacji polityki prorodzinnej nie tylko rządu, ale innych organizacji pozarządowych i partnerów społecznych, podejmujących w tej dziedzinie konstruktywną współpracę.

B. Balcerzak-Paradowska dodaje, że wdrażaniu zasady aktywności asystować może popieranie samopomocowych działań w zakresie lokalnego środowiska oraz lansowanie pozytywnych praktyk w tym aspekcie.<sup>7</sup>

Duże znaczenie z punktu widzenia polityki prorodzinnej ma postrzeganie rodziny w ujęciu systemowym, a nie tylko jako wspólnoty żyjących ze sobą pojedynczych osób, które zaspokajają swoje indywidualne potrzeby. Takie podejście umożliwia dziś w pełni rozpoznać metody funkcjonowania rodziny, co pozwala pobudzić ją do działania na swoją rzecz z wykorzystaniem posiadanych zasobów i możliwości oraz sprecyzować efektywne koncepcje działań o charakterze profilaktyczno – resocjalizacyjnym wobec danej rodziny. Takie ujęcie rodziny wpisuje się idealnie w kanon bieżącej polityki państwa wobec rodziny. Aktualnie priorytetem tej polityki jest uznawanie nadrzędności rodziny w relacji do wszelkich innych instytucji oraz jej optymalne wspieranie, przede wszystkim eksploatując jej wewnętrzny

<sup>6</sup> B.M. Nowak, Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne, op. cit., s. 101-102.

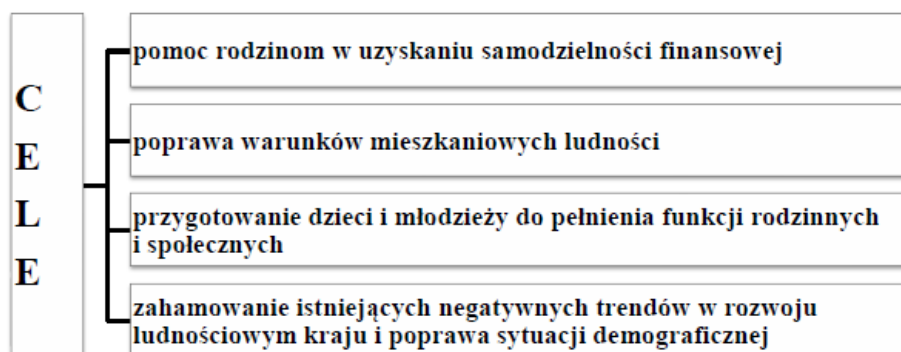
<sup>7</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Współczesne wyzwania dla polityki rodzinnej, [w:] Polityka społeczna, nr 8/ 2007, s. 2-5.

potencjał. Nadrzędną ideą polityki prorodzinnej jest przy tym obecność jak najbliżej rodziny, co pozwala na błyskawiczną interwencję, nie czekając na rozwój jej dysfunkcji<sup>8</sup>. Nie chodzi tu o wyręczenie rodziny z realizacji jej podstawowych funkcji, ale o realizację zasady subsydiarności, która nakazuje taką pomoc rodzinie, która powinna ustać, kiedy już przestaje być konieczna. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do Spraw Opracowania Polityki Prorodzinnej Państwa opracował w tym zakresie dokument „Polityka Prorodzinna Państwa”, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 listopada 1999 roku. Zgodnie z tym dokumentem polityka wobec rodziny powinna obejmować jedenaście kierunków działania<sup>9</sup>, które ilustruje tabela (zob. tab. 1 na s. 8).

## 1.2. Instrumenty oraz rodzaje polityki prorodzinnej

Dobór celów oraz instrumentów polityki prorodzinnej powinien być komplementarny oraz określony na podstawie dogłębnej analizy i diagnozy sytuacji rodzin na płaszczyźnie wielowymiarowej. Umożliwi to wychwycenie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi aspektami życia rodzinnego, tak istotnymi, jak sfera pracy (oddziałująca m. in. na postawy prokreacyjne), czy sfera wychowawcza, co pozwoli na optymalny dobór narzędzi do realizacji tejże polityki. Niemniej strategii działania polityki skierowanej do rodziny powinny uwzględniać poniższe cele:

**Rys. 1 Cele strategii działania polityki rodzinnej**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu Uwagi do programu „Polityka prorodzinna państwa”; <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-716.htm>, (data odczytu 13.03.2015).

<sup>8</sup> A. Kanios, M. Czechowska – Bieluga (red.), Praca socjalna, Impuls, Kraków 2010, s. 305-318.

<sup>9</sup> B. Kłós, J. Szymańczak, Uwagi do programu "Polityka prorodzinna państwa", <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-716.htm>, (data odczytu 13.03.2015).

**Tab. 1 Kierunki działania polityki prorodzinnej**

KIERUNKI DZIAŁANIA	CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA
<b>zmiana sytuacji demograficznej i struktury rodzin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• edukacja społeczeństwa przygotowująca do życia w rodzinie (rodzina, szkoła);</li> <li>• kształtowanie systemu norm i wartości (rodzina i dzieci wartościami priorytetowymi);</li> <li>• tworzenie warunków do godzenia obowiązków wobec rodziny z własnymi aspiracjami jej członków.</li> </ul>
<b>poprawa kondycji finansowej rodzin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cel: praca zawodowa podstawowym źródłem utrzymania rodzin - własna aktywność;</li> <li>• zapewnienie przyrostu liczby miejsc pracy;</li> <li>• ograniczenie bezrobocia;</li> <li>• zwiększenie dochodów własnych z pracy jako źródła utrzymania rodziny;</li> <li>• uproszczenie i obniżenie podatków.</li> </ul>
<b>poprawy warunków mieszkaniowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stworzenie możliwości uzyskania samodzielnego mieszkania;</li> <li>• pomoc w poprawie warunków mieszkaniowych rodzin i utrzymaniu mieszkania.</li> </ul>
<b>wychowanie młodego pokolenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• troska o dzieci i młodzież podstawą polityki prorodzinnej (programy i projekty edukacyjne, działalność wspierająca organizacji pozarządowych);</li> <li>• zwiększenie dostępności przedszkoli;</li> <li>• przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym (poradnictwo, psychologowie, terapeuci programy oświatowe dla rodziców).</li> </ul>
<b>poprawa zdrowotności rodziny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uświadamianie społeczeństwa o konsekwencjach zaniedbań w dziedzinie zdrowia;</li> <li>• najwyższa ranga profilaktyki.</li> </ul>
<b>pomoc rodzinom z osobami niepełnosprawnymi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie dochodów tych rodzin;</li> <li>• świadczenia rehabilitacyjne;</li> <li>• kształcenie dzieci niepełnosprawnych,</li> <li>• działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (usamodzielnienie się);</li> <li>• specjalistyczna opieka medyczna.</li> </ul>
<b>opieka nad dzieckiem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zapewnienie specjalistycznej opieki medycznej i psychologicznej przyszłym matkom;</li> <li>• pomoc wychowawczo-oświatowa nad uczniami w szkole;</li> <li>• wspieranie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem przez jednego z rodziców (urlopy wychowawcze);</li> <li>• objęcie szczełólną opieką dzieci opuszczonych i osieroconych.</li> </ul>
<b>pomoc rodzinom zagrożonym dysfunkcjami</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wczesna interwencja kryzysowa;</li> <li>• modernizacja sieci placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz sieci publicznego poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego;</li> <li>• poprawienie efektywności pracy sądów.</li> </ul>
<b>pomoc polskim rodzinom poza granicami kraju</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kompetentne określenie sytuacji, zagrożeń, potrzeb, możliwości, kierunków rozwoju polskich rodzin na emigracji.</li> </ul>
<b>kultura i media</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• systematyczne diagnozowanie wpływu mediów na stan rodziny;</li> <li>• ochrona dzieci i młodzieży przed kontaktem z przemocą i pornografią w mediach;</li> <li>• promowanie wartości związanych z rodziną;</li> <li>• zaangażowanie mediów w kształtowanie postaw kulturalnych.</li> </ul>
<b>ochrona prawna rodziny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa sprawności funkcjonowania sądu rodzinnego i jego organów pomocniczych;</li> <li>• wprowadzanie zmian w obowiązujących przepisach prawa.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programu „Polityka prorodzinna państwa”.

Jednak nie każde państwo prowadzi absolutną politykę prorodziną z punktu widzenia przedstawionych na rysunku 1 celów. Stąd działania publiczne skierowane do rodziny powinny dodatkowo obejmować takie obszary, jak: tworzenie prawa formującego zachowania w procesie kształtowania się rodziny, wspieranie jej dochodów w trudnych sytuacjach za

pomocą różnorodnych instrumentów finansowych oraz ułatwienie dostępu do dóbr i usług (mieszkanie, edukacja, ochrona zdrowia, usługi opiekuńczo-wychowawcze), umożliwiających rodzinie pełnienie jej podstawowych funkcji.

W literaturze można spotkać się z opinią, że państwo realizuje politykę rodzinną przy pomocy następujących instrumentów:

- środki prawne – dotyczące unormowań w zakresie wielu dziedzin prawa (głównie z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i prawa administracyjnego); w Polsce to właśnie prawo stanowi podstawę regulowania stosunków społecznych i gospodarczych, zaś państwo jest zobligowane do budowania porządku prawnego, który urealniłby uprawnienia socjalne obywateli;
- świadczenia pieniężne – w postaci różnych zasiłków i zapomóg, kierowanych do poszczególnych rodzin obligatoryjnie lub uznaniowo (poprzez system pomocy społecznej);
- świadczenia rodzinne – pełniące następujące funkcje:
  - ✓ dochodową – która bezpośrednio lub pośrednio uzupełnia dochody rodziny,
  - ✓ kompensacyjną – refundującą wydatki związane z konkretną potrzebą lub utratą dochodów wskutek sytuacji życiowej,
  - ✓ redystrybucyjną – związaną z transferem środków finansowych na rzecz określonych grup ludności,
  - ✓ egalitaryzującą – mającą za zadanie zmniejszanie dysproporcji w poziomie życia różnych grup populacji, wyrównywanie szans dzieci z rodzin dysfunkcyjnych (podstawą jest tu kryterium dochodowe),
  - ✓ stymulującą – mającą na celu wpływanie na postawy prokreacyjne i aktywizację kobiet wobec pracy zawodowej;
- świadczenia w naturze – obejmujące dobra rzeczowe kierowane do rodzin (odzież, opał, paczki żywnościowe, itp.)<sup>10</sup>;
- świadczenia w formie usług – wyświadczane przez różne instytucje, których celem jest wspieranie rodziny w wypełnianiu jej podstawowych funkcji; są one wspierane przez infrastrukturę społeczną (np. żłobki, przedszkola, świetlice szkolne); świadczenia rzeczowe oraz w formie usług pełnią głównie funkcję stymulującą, poprzez oddziaływanie na określone postawy i zachowania społeczne<sup>11</sup>;

<sup>10</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit. s. 141-143.

<sup>11</sup> Tamże.

- świadczenia podatkowe - spełniające funkcję dochodową, redystrybucyjną i stymulującą i zawierające różnego rodzaju ulgi oraz zwolnienia podatkowe związane z posiadaniem dzieci<sup>12</sup>;
- instrumenty pomocowe – uzupełniające świadczenia finansowe w postaci szeroko pojmowanego doradztwa i poradnictwa, organizowania lokalnych grup wsparcia oraz prowadzenia wszechstronnej pracy socjalnej z rodzinami osób niepełnosprawnych. W realizacji tych zadań istotne wsparcie winno być udzielone samorządom oraz organizacjom pozarządowym<sup>13</sup>.

Dobór stosowanych instrumentów wynika z pewnego rodzaju tradycji instytucjonalnej wspomaganie rodziny, reakcji na aktualnie występujące trudności społeczne lub też z uznania pewnych celów o charakterze bardziej ogólnym za niezwykle istotne, jak np. równouprawnienie kobiet w kwestii potrzeby zwiększenia aktywności zawodowej. Zastosowanie konkretnych narzędzi zależy m.in. od takich czynników, jak: zmiany procesu tworzenia się rodziny i jej zasobów, kondycja zdrowotna rodziny, prawa i obowiązki rodziców, czy stopień ochrony dzieci. Dlatego kluczowe znaczenie ma pozycja rodziny na arenie danego państwa, od której to zależy stopień interwencji państwa w kwestii wspomaganie polityki prorodzinnej. Biorąc pod uwagę zasięg zainteresowania danego państwa sytuacją rodziny oraz stopień jego opiekuńczości, można wyodrębnić za S. Golinowską kilka rodzajów stosowanej wobec rodziny polityki:

- polityka prorodzinna ukierunkowana na ilościowy rozwój populacji (pronatalistyczna),
- polityka prorodzinna w ujęciu tradycyjnym, nakierowana na podtrzymanie instytucji rodziny,
- polityka równościowa, zorientowana na kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy małżonkami,
- socjalna polityka prorodzinna, skupiona na przeciwdziałaniu ubóstwu rodzin z dziećmi<sup>14</sup>.

Polityka pronatalistyczna dotyczy kwestii demografii, a jej głównym celem jest podejmowanie działań motywujących do posiadania dzieci. W obliczu wciąż obniżającej się stopy dzietności determinuje to zatem wielość zmian społecznych, szczególnie starzenie się

---

<sup>12</sup> J. Męciana, Rola prawa w polityce społecznej, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Polityka społeczna. Materiały do studiowania, Katowice 1989, s. 283-289.

<sup>13</sup> Program „Polityka prorodzinna państwa” (wersja skrócona) z dnia 3 listopada 1999 r..

<sup>14</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, [w:] Polityka społeczna, nr 8/2007, s. 8-9.

populacji, co stanowi jeden z nadrzędnych problemów dzisiejszych czasów. Priorytetem tradycyjnej polityki prorodzinnej jest ochrona instytucji małżeństwa i rodziny poprzez podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie jej rozpadowi. Do zadań tej polityki należy ponadto materialne wspieranie rodziny w przypadku nieobecności jednego z partnerów z przyczyn losowych, życiowych (np. emigracja, śmierć). Polityka w tym ujęciu pozostawia rodzinie autonomię w kwestii wychowania swoich dzieci, wychodząc z założenia, iż rodzice z natury lepiej spełnią to zadanie, aniżeli państwo. W celu realizacji tych założeń, posługuje się ona różnymi instrumentami, jak np. wprowadzenie instytucji separacji, utrudniając przez to procedurę rozwodową. W ten sposób państwo zapobiega z jednej strony podejmowaniu decyzji, jakże często zbyt pochopnych i prowadzących do destrukcji rodziny, zaś z drugiej tworzy regulacje dotyczące praw dziecka, które zmierzają do przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Najnowszym instrumentem wspomagającym sytuację bytową rodziny jest podatek rodzinny, który choćby częściowo zwalnia rodziców z kosztów związanych z wychowaniem, opieką i edukacją dzieci<sup>15</sup>.

Z kolei równościowa polityka prorodzinna jest efektem emancypacji kobiet oraz wszelkich akcji i związków feministycznych, działających w zakresie równouprawnienia na wielu płaszczyznach życia, bez względu na płeć. Jak zauważa S. Golinowska, model rodziny z tradycyjnym podziałem ról został ideologicznie i społecznie zakwestionowany we współczesnej rzeczywistości. Bywa on coraz częściej zastępowany przez nowe komórki społeczne, wobec czego obecność tego rodzaju polityki jest uzasadniona. Dla jej realizacji bardzo ważne jest zapewnienie powszechnej dostępności usług opiekuńczo - wychowawczych dla dzieci na odpowiednim poziomie jakościowym, co umożliwiłoby kobiecie wykonywanie pracy w pełnym wymiarze i w ten sposób mogłaby ona realizować się zawodowo<sup>16</sup>.

Natomiast socjalny charakter polityki prorodzinnej ma za zadanie przede wszystkim pomagać rodzinom ubogim i dysfunkcyjnym, przeciwdziałając w ten sposób skutkom biedy i patologii społecznych, na jakie narażone są dzieci w takich rodzinach. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że podstawą udzielenia pomocy socjalnej w tym zakresie jest kryterium dochodowe ewentualnych beneficjentów, zaś instrumentami tej polityki są zasiłki rodzinne i inne świadczenia na rzecz rodziny (np. stypendia socjalne), które mają selektywny charakter.

---

<sup>15</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, [w:] Polityka społeczna, nr 8/2007, s. 6, 8.

<sup>16</sup> Tamże, s. 9.

Dlatego ta forma pomocy jest wstrzymywana lub zaprzestawana wraz z momentem poprawy sytuacji materialnej rodziny<sup>17</sup>.

W świetle przedstawionych powyżej rodzajów polityki prorodzinnej można zauważyć, że znajdują one odzwierciedlenie – w większym lub mniejszym stopniu – w polityce każdego kraju. Różni je tylko rodzaj stosowanych do jej realizacji instrumentów, lub przewaga jednych nad innymi, co z kolei determinuje ogólny charakter polityki przyjętej przez dany kraj. Jednak bez względu na odmienność narzędzi, istotna w tej polityce jest konieczność podejmowania bieżących rozwiązań kluczowych problemów społecznych, z uwagi na ich ogromne znaczenie i konsekwencje dla przyszłości kraju i jego mieszkańców. W tym celu stosowana jest polityka rodzinna, która w literaturze przedmiotu przedstawiana jest jako polityka bezpośrednia (explicite) oraz polityka o charakterze pośrednim (implicite).

Bezpośrednia polityka prorodzinna skoncentrowana jest na realizacji celów dotyczących rodziny jako całości lub skupia uwagę na roli osób indywidualnych, wchodzących w jej skład. B. Balcerzak-Paradowska podkreśla, że polityka ta dotyczy wyłącznie koncepcji działań skierowanych na instytucję rodziny w postaci konkretnych programów, służących materializacji bezpośrednich celów zespolonych z rodziną<sup>18</sup>. Kompozycję polityki bezpośredniej tworzą m.in. polityka ludnościowa (pronatalistyczna lub antynatalistyczna)<sup>19</sup>, wszelkie świadczenia pieniężne lub świadczenia w naturze, świadczenia socjalne na rzecz opieki i wychowania dzieci (dotyczące opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem), czy zobowiązania finansowe wobec pracujących rodziców. W krajach prowadzących taki rodzaj polityki prorodzinnej w strukturze rządu tworzy się instytucje, zobowiązane do koordynacji działań na rzecz rodziny<sup>20</sup>.

Głównym instrumentem polityki o charakterze pośrednim są świadczenia społeczne, których znaczenie wynika z pełnionych funkcji, opisanych w poprzedniej części pracy. Funkcje te nie są jednak przyporządkowane w sposób kategoriowy do danego

---

<sup>17</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, [w:] Polityka społeczna, nr 8/2007, s. 9-11.

<sup>18</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 140

<sup>19</sup> Według zwolenników polityki pronatalistycznej „należy jak najbardziej powiększyć liczbę obywateli danego państwa poprzez wyraźne zwiększenie liczby urodzeń. Polega to na wdrażaniu różnego rodzaju zachęt o charakterze moralnym oraz materialnym, kierowanych do młodych ludzi – celem jest zachęcenie rodzin do powiększania liczby rodzących się dzieci w środowiskach domowych. Ludzie są zachęceni do posiadania większej ilości niż dwoje dzieci poprzez różnego rodzaju rozwiązania o charakterze instytucjonalno – prawnym, organizacyjnym, fiskalnym oraz systemowym. W praktyce wyraża się to w różnego rodzaju ulgach, zasiłkach oraz propozycjach ze strony rządu – dobrym przykładem są: „becikowe”, bezpłatna edukacja dzieci, zakup przedmiotów szkolnych w biedniejszych rodzinach i tym podobne”; <http://www.norma-expert.net.pl/nowosci/polityka-pronatalistyczna-i-antynatalistyczna>, (data odczytu 16.03.2015).

<sup>20</sup> K. Głębicka, Polityka społeczna państwa polskiego, Instytut Technologii i Eksploatacji, Radom 2004, s. 93-94.



świadczenia, bowiem takie świadczenie może spełniać jednocześnie kilka funkcji. Za przykład może tu posłużyć zasiłek rodzinny, który obok funkcji dochodowej, współuczestniczy równolegle w pełnieniu funkcji egalitaryzującej i stymulującej postawy prokreacyjne i jest zarazem rodzajem polityki pronatalistycznej państwa. Bazę świadczeń społecznych (rodzinnych) można tworzyć przy tym w oparciu o różnorodne wskaźniki. Trzeba jednak pamiętać, że nadrzędnym „miernikiem” jest rodzina wychowująca dzieci, czyli adresat tychże świadczeń. Kolejna grupa świadczeń dotyczy specyfiki funkcji rodziny. W tej grupie znajdują się świadczenia korelatywne z funkcją wychowawczą, opiekuńczą, czy prokreacyjną, zaś do każdego z nich stosowane są inne, optymalne instrumenty.

Rodzaje świadczeń rodzinnych oraz zasady ich asygnowania są podporządkowane poszczególnym celom polityki prorodzinnej, na odrębnych stadiach jej rozwoju. Ich celem początkowym jest przynajmniej częściowe rekompensowanie, głównie za pośrednictwem zasiłków rodzinnych, wysiłku rodziny związanego z opieką i wychowaniem dzieci oraz stymulowanie rozrodczości. Postępująca aktywność zawodowa kobiet posiadających dzieci, a co za tym idzie konieczność pogodzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi, przyczyniła się jednak do zmiany charakteru świadczeń. Z kolei zmiany w strukturze rodzin, wynikające ze zmian społecznych, a powodujące wzrost ilości rodzin niepełnych, są powodem powstania jeszcze innych świadczeń, skierowanych do tej grupy odbiorców<sup>21</sup>.

Drugi rodzaj polityki prorodzinnej – polityka o charakterze pośrednim, stosowana jest w celu realizacji zadań nie związanych bezpośrednio z rodziną, ale takich, które niosą za sobą decydujące konsekwencje dla jej funkcjonowania<sup>22</sup>. W tej polityce rodzina nie jest zatem sama w sobie priorytetem. Polityka pośrednia obejmuje natomiast swym zasięgiem działania z zakresu szeroko pojętej polityki społecznej, wpływające na jakość życia rodziny. Należą do nich: polityka przeciwdziałania bezrobociu, polityka podatkowa, dochodowa, mieszkaniowa, prawo rodzinne, polityka w dziedzinie ochrony zdrowia i edukacji, polityka kulturalno – oświatowa oraz transport publiczny. W ramach tych polityk mieszczą się poszczególne obszary życia, zadań i funkcji, jakie rodzina ma spełniać<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 143.

<sup>22</sup> B. Kłys, J. Szymańczak, Uwagi do programu „Polityka prorodzinna państwa”; <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-716.html>, (data odczytu 16.03.2015).

<sup>23</sup> B. Kłós, J. Szymańczak, Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia; <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-584.htm>, (data odczytu 14.03.2015).

Wychodząc z założenia, iż politykę prorodzinną stanowi działalność mająca na celu rozwój rodziny bez względu na jej status materialny<sup>24</sup>, należy tu podkreślić nie tylko zadania polityki pośredniej w zakresie makroekonomii (umożliwienie zatrudnienia, podjęcie własnej aktywności gospodarczej, sprzyjająca polityka mieszkaniowa), ale również inne funkcje, odzwierciedlające powyższą tezę. Jedną z nich stanowi niewątpliwie fundamentalne powołanie rodziny dla wypełnienia misji prokreacyjnej. Na kształtowanie postaw w tym aspekcie oddziałuje wiele czynników materialnych i pozamaterialnych, które mogą być stymulowane poprzez poszczególne instrumenty polityk wchodzących w skład polityki implicite. Kolejną to funkcja opiekuńczo – wychowawcza, która ułatwia nadanie przywilejów pracowniczych, mających udogodnić możliwość połączenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Niezwykle pomocna jest również polityka edukacyjna, przejawiająca się w szczególności w rozwoju placówek opiekuńczo-wychowawczych i kulturalno-oświatowych. Nie można też pominąć jakże istotnej funkcji emocjonalnej rodziny, wobec której ogromne znaczenie ma nie tylko poradnictwo rodzinne, ale w dużej mierze polityka kulturalna. Zatem poprzez działalność placówek umożliwiających rozwój zainteresowań i wspólne spędzanie czasu dochodzi do umacniania więzi rodzinnych<sup>25</sup>. Jak widać, wachlarz możliwości polityki wobec rodziny w formie pośredniej jest dosyć szeroki. Ważne jest przy tym, aby instrumenty tej polityki były optymalnie wykorzystywane i na bieżąco aktualizowane, dostosowując się do dynamiki zmian społecznych. Tylko wówczas będą skutecznie spełniały sformułowane wcześniej cele.

### **1.3 Podstawy prawne oraz kierunki polityki prorodzinnej państwa w prawie międzynarodowym**

Stosunki rodzinne oraz relacje rodziny z państwem oraz innymi instytucjami regulują normy prawne. Wyznaczają one także okoliczności oraz zasady skorzystania ze świadczeń rodzinnych. Dzięki temu jasne są zasady, według których zasięg uprawnień do świadczeń pieniężnych, rzeczowych i usług jest jasno określony. Instrukcje prawne dotyczące polskiej polityki prorodzinnej zawierają zarówno regulacje międzynarodowe, jak i krajowe<sup>26</sup>, w skład których wchodzi:

---

<sup>24</sup> J. Auleytner, K. Głębicka, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, WSP TWP, Warszawa 2000, s.178.

<sup>25</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, op. cit., s. 141.

<sup>26</sup> A. Chłoń-Domińczak, M. Góra, *Polityka rodzinna*, <https://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27285093&pid=2335>, (data odczytu 16.03.2015).

- Kodeks rodzinny i opiekuńczy,
- Kodeks pracy,
- ustawa o świadczeniach rodzinnych,
- ustawa o pieczy zastępczej,
- ustawa o formach opieki nad dziećmi do lat 3.

Pionierskim dokumentem, zawierającym kompleksowy program polityki państwa wobec rodziny był „Programu polityki rodzinnej” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 czerwca 1997 r., nad którym Sejm II kadencji nie zdążył przeprowadzić debaty. Na bazie tegoż programu powstał obowiązujący aktualnie dokument „Polityka prorodzinna państwa”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 listopada 1999 r., który w aspekcie merytorycznym i koncepcyjnym nawiązuje do swojego poprzednika. Program ten zawiera spektrum działań dotyczących sektora polityki prorodzinnej oraz niezbędnych do ich realizacji komponentów. Składa się on z dwóch części:

- opisowej, w której omówione zostały działania w wyodrębnionych w jedenastu kierunkach polityki państwa wobec rodziny (zob. tab. 1);
- harmonogramu finalizacji wielu celów w wytypowanych kierunkach, rozpisanych w 5 rubrykach zatytułowanych: cele, działania, urząd odpowiedzialny za realizację i instytucje współrealizujące, termin i uwagi, finansowanie<sup>27</sup>.

Dokument „Polityka prorodzinna państwa” został opracowany między innymi w oparciu o następujące programy rządowe<sup>28</sup>:

- Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego: Polska 2000-2010,
- Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku,
- Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999-2003,
- Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich,
- Program spójnej polityki strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa,
- Narodowy Program Zdrowia – 1990 r.

Warto tu nadmienić, iż pomimo braku spójnej wizji polskiej polityki prorodzinnej w ujęciu długofalowym, na przestrzeni ostatnich lat były podejmowane próby nadania tej

<sup>27</sup> <http://www.nauki-spoeczne.info/polityka-rodzinna>, (data odczytu 16.03.2015).

<sup>28</sup> <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-716.htm>, (data odczytu 16.03.2015).

polityce określonego kierunku zmian. Świadczą o tym takie dokumenty rządowe<sup>29</sup> wydane na przestrzeni minionych lat, jak:

- Narodowa Strategia Integracji Społecznej – 2003 r.<sup>30</sup>,
- Narodowy Plan Działań na rzecz Dzieci 2004-2012 „Polska dla Dzieci”<sup>31</sup>,
- Strategia Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012<sup>32</sup>,
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007 –2013<sup>33</sup>,
- Rządowy Program „Rodzina na swoim”<sup>34</sup>.

Najświeższym dokumentem, zawierającym propozycje rozwiązań systemowych w kwestii poprawy sytuacji rodzin w Polsce jest stworzony w 2013 roku Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny”. Głównym założeniem tego projektu jest kształtowanie warunków dla odnowy demograficznej kraju. W tym celu konieczne jest pokonanie barier, stojących na drodze do realizacji przedstawionych w programie postulatów. Zdaniem Prezydenta do najważniejszych przeszkód należałoby zaliczyć takie przeciwności, jak: trudności w łączeniu pracy zawodowej rodziców z opieką nad dziećmi, wzrost kosztów związanych z wychowaniem dzieci, niski poziom dochodów, bezrobocie osób młodych, kłopoty mieszkaniowe oraz nierówny podział obowiązków w gospodarstwie domowym<sup>35</sup>.

W krajach europejskich przyjęto zasadę, że odpowiedzialność za kształtowanie polityki prorodzinnej ponosi głównie państwo. To na nim, jako podmiocie modelowania tej polityki spoczywa powinność i odpowiedzialność za jej sformułowanie, realizację oraz finansowanie. Zobowiązania i kompetencje państwa w tym zakresie podzielone są między organy centralne, terenowe oraz samorządowe, przy udziale organizacji pozarządowych, związków zawodowych, Kościoła i innych związków wyznaniowych<sup>36</sup>.

W rozwoju ochrony rodziny dużą rolę pełnią również dokumenty o randze międzynarodowej (konwencje, pakt, karty praw), przede wszystkim Organizacji Narodów

<sup>29</sup> M. Arczewska, Rodzina i kierunki polityki rodzinnej państwa w świetle przepisów prawa polskiego i międzynarodowego oraz dokumentów rządowych i samorządowych, UW [http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/rodzina\\_i\\_kierunki\\_polityki\\_rodzinnej\\_panstwa\\_w\\_swietle\\_przepisow\\_prawa.pdf](http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/rodzina_i_kierunki_polityki_rodzinnej_panstwa_w_swietle_przepisow_prawa.pdf), (data odczytu 19.13.2015).

<sup>30</sup> <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/NSIS.pdf>, (data odczytu 19.03.2015).

<sup>31</sup> [http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja\\_zdrowotna/NARODOWY\\_PLAN\\_DZIALAN\\_NA\\_RZECZ\\_DZIECI\\_2004-2012.pdf](http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zdrowotna/NARODOWY_PLAN_DZIALAN_NA_RZECZ_DZIECI_2004-2012.pdf), (data odczytu 19.03.2015).

<sup>32</sup> [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WYYHvqIcOAJ:www.mlodziowarada.org.pl/files/bank\\_wiedzy/05.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WYYHvqIcOAJ:www.mlodziowarada.org.pl/files/bank_wiedzy/05.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl), (data odczytu 19.03.2015).

<sup>33</sup> <http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/nowe/strategiaps.pdf>, (data odczytu 19.03.2015).

<sup>34</sup> <http://www.rodzinaswoim.net.pl/program-rodzina-na-swoim.html>, (data odczytu 19.03.2015).

<sup>35</sup> Program Polityki Rodzinnej „Dobry klimat dla rodziny”, <http://www.prezydent.pl/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>, (data odczytu 20.03.2015).

<sup>36</sup> A. Chłoń-Domińczak, M. Góra, Polityka rodzinna, <https://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27285093&pid=2335>, (data odczytu 19.03.2015).

Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Rady Europy. Ratyfikowanie powyższych dokumentów przez państwa europejskie w praktyce świadczy o obowiązku wprowadzenia płynących z nich zasad do systemu prawa poszczególnych krajów i wypełniania zawartych w nich postanowień. W większości dokumenty te są bezpośrednio wdrażane do prawa wewnętrznego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Powszechną Deklarację Praw Człowieka;
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich, według którego „rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa” (art. 23);
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, którego przesłanie głosi, że: „Należy udzielić jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu” (art. 10 pkt. 1 zd. 1);
- Europejską Kartę Społeczną, w myśl której: „W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki” (art. 16);
- Europejską Kartę Socjalną;
- Konwencję o Prawach Dziecka – priorytetowy dokument o kompleksowym charakterze uregulowań dotyczących rodziny;
- Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;
- Deklarację w Sprawie Społecznego Postępu i Rozwoju;
- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet;
- Deklarację w sprawie wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji, opartych na religii lub przekonaniach;
- Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP) nr 100 z 1951 r., dotyczącą jednakowego wynagrodzenia dla pracowników mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości,

- Konwencję MOP nr 102 z 1952 r. w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego,
- Konwencję nr 103 z 1952 r., dotycząca ochrony macierzyństwa,
- Konwencję nr 111 z 1958 r., dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywanego zawodu.

Ochronę rodziny w poszczególnych artykułach w/w dokumentów należy rozumieć jako zapewnienie rodzinie za pośrednictwem państwa:

- odpowiedniego statusu materialnego poprzez prawo do pracy<sup>37</sup>,
- gwarancję bezpieczeństwa socjalnego oraz ochrony zdrowia<sup>38</sup>,
- poszanowania wolności rodziny w kontekście zapewnienia dzieciom wychowania zgodnego z przekonaniami rodziców<sup>39</sup>,
- braku dyskryminacji z jakichkolwiek powodów, równouprawnienia dzieci pochodzących ze związków małżeńskich i pozamałżeńskich<sup>40</sup>,
- równych praw i obowiązków małżonków<sup>41</sup> oraz ochrony dzieci przed wyzyskiem ekonomicznym i społecznym<sup>42</sup>.

Przedstawione powyżej dokumenty, zawierając rezolucje dotyczące rodziny, wytyczają kluczowe kierunki rozwoju polityki prorodzinnej na arenie międzynarodowej, czyli zakres podmiotowy, strategie działań, instrumenty realizacji jej założeń, a także określają model rodziny, który powinien być wspierany przez tę politykę. Kierunki te przedstawia poniższy schemat (zob. rys. 2 na s. 19).

---

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142 ze zm.

<sup>38</sup> Strategiczny Program Rządowy „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”, [w:] Służba Pracownicza, nr 11/1995, s. 27.

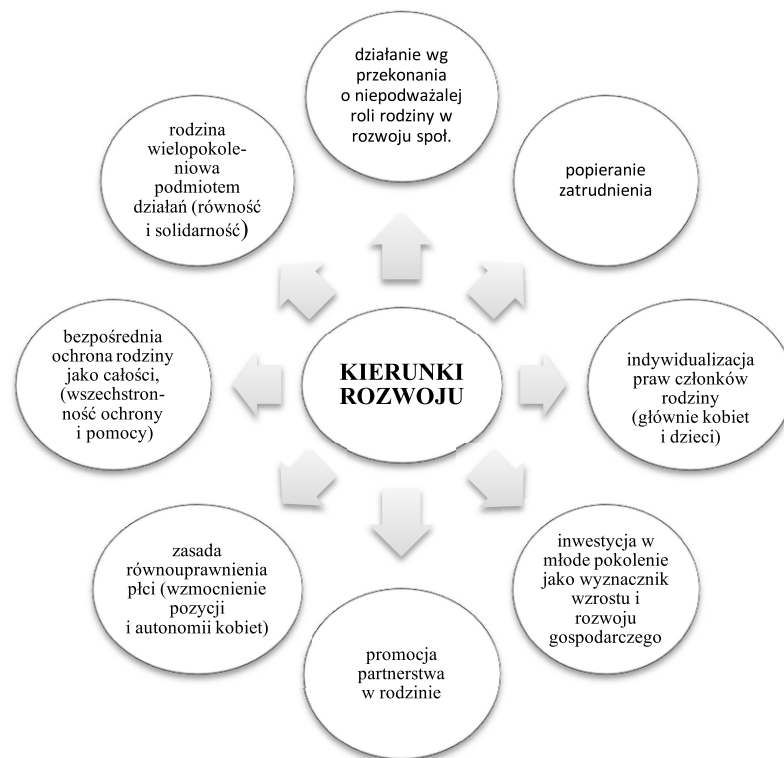
<sup>39</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm..

<sup>40</sup> Konwencja o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzona w Hadze dnia 29 maja 1993 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448.

<sup>41</sup> Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 r..

<sup>42</sup> Art. 32 Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20 listopada 1989 r..

**Rys. 2 Kierunki rozwoju polityki prorodzinnej na arenie międzynarodowej**



Źródło: opracowanie własne.

Przy realizacji przedstawionych tendencji rozwojowych polityki prorodzinnej konieczne jest respektowanie zasad, które są potrzebne po to, aby stosowane działania w tych kierunkach doprowadziły do oczekiwanych rezultatów. Na wstępie należałoby wziąć pod uwagę istnienie w różnych społeczeństwach odmiennych struktur życia rodzinnego i osobliwy ich charakter, co warunkuje zastosowanie najbardziej optymalnych metod wsparcia<sup>43</sup>. Inaczej będzie bowiem wyglądać pomoc rodzinom egzystującym w warunkach ubóstwa, czy z osobą niepełnosprawną, a inaczej w przypadku rodziny niepełnej, gdzie jeden z rodziców samotnie wychowuje dziecko.

Z punktu widzenia rodziny jako naturalnego środowiska rozwoju dziecka, bardzo istotne jest uszanowanie jego prawa do absolutnego i pełnego rozwoju w ramach edukacji, zdrowia, wypoczynku, rozrywki oraz zapewnienie mu odpowiedniego standardu życia. Za takie działania odpowiedzialni są rodzice, którzy w tej materii powinni być otoczeni szczególną opieką przez państwo<sup>44</sup>. Rola rodziców jako opiekunów i pierwszych nauczycieli dziecka jest tu nieoceniona. Jednak na kolejnych etapach rozwoju dziecka, wobec wzrostu

<sup>43</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, [w:] Polityka społeczna, nr 8/2007, s. 10-11.

<sup>44</sup> Por. Deklaracja Praw Dziecka oraz Konwencja o Prawach Dziecka.

oczekiwań co do wychowania i pobudzania jego rozwoju na gruncie fizycznym, intelektualnym i emocjonalnym, część funkcji rodzicielskich powinna być sędowana na państwo oraz inne podmioty i instytucje pozarządowe. Poprzez kompleksowość oferowanych usług zapewnią one następnie pełnowartościową opiekę dzieciom<sup>45</sup>.

Ochronie dziecka winno towarzyszyć zarówno propagowanie stabilizacji i solidarności w rodzinie dla spełnienia funkcji wychowawczych i edukacyjnych, jak i popieranie rozwiązań socjalnych takich, jak: opieka nad dziećmi, odpowiednie warunki pracy, pomoc społeczna, czy psychologiczna dzieciom w trudnej sytuacji. Konsekwencją tych rozwiązań będzie m.in. wyrównanie szans, tak istotne w koncepcji polityki prorodzinnej. Natomiast inwestycją w młode pokolenie jest niewątpliwie równy dostęp każdego dziecka do dobrej jakości edukacji, która oprócz tego, że jest fundamentem rozwoju człowieka, to ułatwi mu w przyszłości dobry start w dorosłe zawodowe życie. W aspekcie popierania zatrudnienia ważne jest zaś tworzenie skutecznej polityki w celu wyeliminowania ubóstwa rodziny<sup>46</sup>. Jest to priorytetowe zadanie rządów poszczególnych państw, które ma swoje źródło w dokumentach międzynarodowych. Rodzina ma także prawo do ochrony społecznej, ekonomicznej i prawnej oraz pomocy państwa w budowaniu dobrobytu. Jednak na drodze do osiągnięcia tego celu powinna zachować aktywną postawę<sup>47</sup>.

Według raportu z grudnia 2012 r., dotyczącego diagnozy stanu i propozycji zmian odnośnie polityki prorodzinnej w Polsce<sup>48</sup>, skuteczna i sprawiedliwa polityka wobec rodziny powinna być:

- powszechna – czyli niezależna od pomocy społecznej i dedykowana wszystkim bez wyjątku rodzicom, rekompensując im choć w części koszty poniesione w związku z posiadaniem dzieci i ich wychowaniem. Stąd świadczenia rodzinne powinny trafiać nie tylko do posiadających niskie dochody;
- progresywna – udzielając pomocy zależnie od ilości dzieci w rodzinie; wynika to z oczywistego faktu, że wielodzietność generuje większe koszty wychowania, a niejednokrotnie powoduje konieczność zrezygnowania z pracy zawodowej

---

<sup>45</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 154-160.

<sup>46</sup> Tamże, s. 156.

<sup>47</sup> Ekonomia społeczna jako innowacyjne narzędzie kształtujące lokalną politykę społeczną. Perspektywa ogólnopolska, [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/ZSWES\\_spotkania\\_lokalne\\_2010/100928\\_prezentacja\\_es\\_perspektywa\\_ogolnopolska.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/ZSWES_spotkania_lokalne_2010/100928_prezentacja_es_perspektywa_ogolnopolska.pdf), (data odczytu 22.03.2015).

<sup>48</sup> K. Brosz, M. Chludziński, M. Czarnik, M. Kot, Polityka Prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian, [w:] A. Bazak, M. Klinowski (red.), Raport Fundacji Republikańskiej, grudzień 2012 r., s. 6-7.



jednego z rodziców. Wobec powyższego większe wsparcie państwa na rzecz rodzin wielodzietnych wydaje się być uzasadnione;

- neutralna – nie ingerując w sam sposób realizacji funkcji wychowawczej i edukacyjnej dzieci i pozostawiając w tym temacie swobodę wyboru rodzicom.

Afirmowanym w sposób stanowczy przez społeczności międzynarodowe kierunkiem działań jest wspieranie rodziny przez politykę krajową. Fundamentem powinna być tutaj, w myśl postanowień ONZ, realizacja rezolucji dotyczących rodziny, przyjętych podczas konferencji mających miejsce w latach 90-tych XX wieku<sup>49</sup>.

W opinii W. Szpringera, zgodnie z postanowieniami prawa krajowego i międzynarodowego naczelną zasadą działania w ramach polityki na rzecz rodziny jest subsydiarność<sup>50</sup>. Zgodnie z tą zasadą pierwszeństwo mają inicjatywy i działania na najniższym poziomie struktury społecznej, czyli najpierw rodzina, potem społeczność lokalna, następnie państwo i Unia Europejska. Dlatego organy UE będą podejmować aktywność stosując własne procedury wyłącznie w sytuacji, gdy na szczeblu narodowym znalezienie rozwiązań będzie niemożliwe lub niewystarczające<sup>51</sup>.

Problemy polskiej rodziny nie różnią się specjalnie w swych założeniach od trudności rodzin żyjących w innych krajach. Zatem takie czynniki, jak: niepokój związany z sytuacją ekonomiczną, mieszkaniową, planowaniem rodziny, brak pracy, presja pogodzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi, wysokie nakłady finansowe na wychowanie dzieci, czy zagrożenie ubóstwem są takie same w państwach europejskich oraz w naszym kraju. Różnice polegają tylko w uregulowaniach prawnych względem rodzin, w formach pomocy państwa i ich granicach oraz stopniu aktywności samych zainteresowanych w ramach wsparcia. Natomiast główna idea pomocy rodzinie, w myśl której rodzina powinna w optymalny sposób spełniać swe funkcje społeczne, pozostaje bez zmian<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Były to następujące konferencje: Światowy Szczyt w Sprawie Dzieci, Nowy Jork 1990 r., Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro 1992 r., Światowa Konferencja Praw Człowieka, Wiedeń 1993 r., Międzynarodowa Konferencja "Ludność i Rozwój", Kair, 1994 r., Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego, Kopenhaga 1995 r., Światowy Szczyt w Sprawie Kobiet, Pekin 1995 r..

<sup>50</sup> W. Szpringer, Subsidiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN), [w:] D. Milczarek (red.), Subsidiarność, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Elipsa, Warszawa 1996, s. 111-112.

P.J. Kurzyński, Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2006, s. 21.

<sup>51</sup> Polityka rodzinna, <http://www.nauki-spoeczne.info/polityka-rodzinna>, (data odczytu 20.03.2015).

<sup>52</sup> A. Matusik, Polityka rodzinna w Polsce, <http://www.spoecznieodpowiedzialni.eu/files/file/p5wwcq2dewv2b7zu7irxaab4d3kom2.pdf>, (data odczytu 20.03.2015).

#### 1.4 Etapy rozwoju polityki prorodzinnej

Fundamentem dla powstania i ewolucji polityki prorodzinnej były zmiany w strukturze rodziny wynikłe z uwarunkowań demograficznych, ekonomicznych i społecznych, co doprowadziło do kryzysu rodziny jako podstawowej instytucji państwa. Zrodziło to następnie konieczność skupienia społeczeństw nad zagadnieniem pozycji rodziny w państwie. Za pierwszy etap rozwoju polityki prorodzinnej można uznać początki działań w tej materii, które odnotowano na przełomie wieków XIX i XX w Europie (Francja, Szwecja). Skupiono się wówczas na kwestiach związanych z ubóstwem i niskim wskaźnikiem demograficznym. Panaceum stanowić miały świadczenia pieniężne, głównie zasiłki rodzinne, zmierzające do zmniejszenia problemów natury ekonomicznej. B. Balcerzak-Paradowska zauważa jednak, że zwiastuny instytucjonalnych rozwiązań skierowanych ku rodzinie miały miejsce już w XVIII wieku w postaci ulg podatkowych dla rodzin wielodzietnych, bądź pomocy udzielanej biednym<sup>53</sup>.

Drugi etap polityki prorodzinnej przypadł na lata 60-te ubiegłego wieku. Punktem odniesienia były tym razem dochody, a raczej wyrównywanie ich rozpiętości poprzez zastosowanie instrumentu redystrybucji (od rodzin bezdzietnych na rzecz rodzin posiadających dzieci). Nasiliło się w tym czasie znaczenie świadczeń rodzinnych, ale poszerzył się również zasięg całego systemu wsparcia o obszary aktywności pomocowej na płaszczyźnie wychowania, zatrudnienia, ochrony zdrowia i warunków mieszkaniowych. Na gruncie międzynarodowym polityka prorodzinna skłaniała się z kolei ku idei holistycznej, realizując potrzeby wszystkich rodzin z dziećmi, nie tylko tych o niskich dochodach i ubogich<sup>54</sup>.

Kolejna faza rozwojowa polityki sprzyjającej rodzinie miała miejsce dekadę później i była odpowiedzią na postępujące zmiany w kształcie rodziny, w której zachwiane zostały dotychczasowe proporcje w pełnieniu ról przez współmałżonków. W tym czasie wciąż rosła liczba rodzin niepełnych, co wiązało się z osłabieniem ich statusu materialnego i powstaniem nowych problemów związanych z samotnym wychowywaniem dzieci. Było to zatem kolejne wyzwanie dla polityki prorodzinnej. Jednak tym razem aktywność zawodowa obojga rodziców wymagała pomocy ze strony państwa w innym aspekcie – dostępności placówek opiekuńczo-wychowawczych. W tym celu wprowadzono nowe instrumenty polityki, czyli

<sup>53</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 152.

<sup>54</sup> A. Durasiewicz, Historyczne unormowania polityki rodzinnej, [w:] Biuletyn informacyjny. Wiadomości społeczne, nr 1/2012, PTPS, Radom 2012 r., s. 19.

urlop rodzicielski, elastyczny czas pracy, które chociaż w części spełniły oczekiwania rodziców<sup>55</sup>.

Specyfika polityki prorodzinnej w późniejszym okresie była kontynuacją poprzedniej i stanowiła rozwinięcie już istniejących zagadnień i stosowanych instrumentów. Motywem przewodnim czwartego etapu polityki stała się przy tym istota udziału rodziny w cyklach rozwoju. Zakładano, że udział rodziny w takich procedurach rozwojowych, jak: modernizacja, urbanizacja i industrializacja, wynika nie tylko z dynamicznych zmian zachodzących wewnątrz jej struktury oraz w bezpośrednim otoczeniu, ale zależy również od procesów formujących owe uwarunkowania, nowe idee, wartości i poglądy. Procesy te są rezultatem wzajemnych relacji przebiegających w sposób nieprzerwany pomiędzy jednostkami, rodzinami, organizacjami a bodźcami zewnętrznymi (ekonomia, rozwój technologii). W wyniku tych zmian dochodzi nie tylko do własnej konsumpcji, przyrostu produkcji na potrzeby eksportu, czy też zwiększenia poziomu mechanizacji i mobilności, ale również do wzrostu kwalifikacji i profesjonalizmu pracowników. Z kolei konsekwencjami tych procesów są takie pozytywne zmiany, jak poprawa standardu życia społeczeństwa, wzrost skali migracji ze wsi do miast, wzrost zatrudnienia i dochodów. Natomiast negatywne zmiany to np. zwiększenie dysproporcji w dochodach, czy łączenie miejsca zamieszkania z miejscem pracy, generujące często dodatkowe koszty<sup>56</sup>.

Można zatem stwierdzić, że udziałowi rodziny w cyklach rozwojowych gospodarki towarzyszyły tym okresie stałe, wzajemne interakcje na wielu płaszczyznach i z udziałem wielu podmiotów. Niemniej jednak rodzina zajmowała centralne miejsce w procesach rozwoju, sprawując funkcje wychowawczą i socjalizacyjną. Zatem to ona kształtowała te predyspozycje oraz umiejętności swoich wychowanków, które są niezbędne do życia w określonym systemie społecznym. Natomiast realizacja pozostałych funkcji, których rodzina nie mogła zapewnić na odpowiednim poziomie, miała leżeć w gestii państwa. Chodzi tu zatem o edukację, czy opiekę zdrowotną, które to świadczenia powinny być wykonywane w sposób profesjonalny przez specjalistyczne jednostki<sup>57</sup>.

Ostatnie stadium rozwoju polityki prorodzinnej przypada na lata 90-te minionego wieku. Wtedy to za główną przesłankę działań w tej sferze został uznany czynnik ilościowy i jakościowy rodziny. Na takie podejście wpłynęła niewątpliwie ówczesna nieprzychylna sytuacja demograficzna, zróżnicowana w poszczególnych społeczeństwach w zależności od

---

<sup>55</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 152-153.

<sup>56</sup> Tamże, s. 153.

<sup>57</sup> Tamże, s. 154.

warunków ekonomicznych. Zaistniałe okoliczności społeczne przeszkadzały rodzinie w możliwości należytego wypełniania swoich funkcji, wobec czego jej problemy stały się źródłem zaangażowania polityki prorodzinnej w szerszym zakresie.

Polska polityka prorodzinna sięga okresu międzywojennego<sup>58</sup>, choć obszar jej działań był wówczas stosunkowo niewielki. Jak zauważa A. Durasiewicz, znaczna część istniejących wtedy instrumentów polityki (głównie świadczenia pieniężne), po niewielkiej modyfikacji wynikającej z konieczności przystosowania ich do nieco odmiennych warunków społecznych, została następnie zaadaptowana podczas transformacji ustrojowej w 1989 roku. Trudny dla rodziny okres międzywojenny, w którym panowało skrajne ubóstwo, migracje ludności cywilnej oraz miliony dzieci, które pozostawały bez rodziców, zaowocował jednak działaniami państwa, które miały na celu poprawę życia polskich rodzin. Zatem w działaniach tych zmierzano do wspierania rodzin poprzez wprowadzanie reform i świadczeń na ich rzecz. W tym celu w 1920 roku została przeprowadzona reforma rolna, rok później uchwalono Konstytucję Marcową, która regulowała m. in. sprawy socjalne, zaś w 1923 r. uchwalono ustawę o opiece społecznej. Niestety, ówczesne warunki ogólnospołeczne nie dawały możliwości pełnego wdrożenia w życie nowych regulacji prawnych. Nie zapomniano jednak o pomocy rodzinie, która dostała wsparcie ze strony państwa w postaci ochrony macierzyństwa i zagwarantowania opieki dzieciom<sup>59</sup>.

Po II wojnie światowej Polska weszła w fazę formowania dojrzałego społeczeństwa socjalistycznego. Priorytetem działań państwa stała się ochrona małżeństwa, macierzyństwa i rodziny. Rozszerzenie sfery usługowej świadczeń socjalnych oraz zwiększenie dochodów rodzin to podstawowe instrumenty, które zostały zastosowane w celu poprawy warunków życia rodziny i utrwalenia jej znaczenia w aspekcie opiekuńczo-wychowawczym. Czasy Polski Ludowej postrzegane są obecnie jako okres burzliwego wzrostu statusu materialnego społeczeństwa i dynamicznego wzrostu świadczeń na rzecz rodziny, co miało zagwarantować bezpieczeństwo społeczne obywatelom i poprawę ich stopy życiowej. Potrzeby społeczeństwa kształtowały głównie czynniki demograficzne (m. in. wzrost liczby urodzeń wskutek wejścia w wiek aktywności życiowej roczników powojennego wyżu demograficznego), a także zmiany modelu rodziny i struktury gospodarstw domowych. D. Orłowski zauważa, że pod

---

<sup>58</sup> A. Durasiewicz, Historyczne unormowania polityki rodzinnej, [w:] Biuletyn informacyjny. Wiadomości społeczne, nr 1/2012, PTPS, Radom 2012 r., s. 14.

<sup>59</sup> Tamże, s. 14-18.

kątem rozwoju polskiej polityki rodzinnej okres ten można uznać za wielowymiarowy<sup>60</sup> wyodrębniając w nim kilka etapów:

- etap I – od zakończenia II wojny światowej do połowy lat 50-tych,
- etap II – od 1956 roku, zapoczątkowany wprowadzeniem ustawy aborcyjnej i trwający do końca lat 60-tych,
- etap III – obejmujący lata 70-te,
- etap IV – od 1980 roku (protesty robotników) do 1989 roku (zmiana ustroju Polski).

Biorąc pod uwagę interesy rodziny, najbardziej efektywny okazał się etap pierwszy i trzeci. Charakterystycznymi komponentami polityki na rzecz rodziny całego okresu PRL były przy tym:

- łatwiejszy dostęp do pracy,
- niewielkie płace,
- wzrastająca aktywność zawodowa kobiet,
- progresywność państwowego systemu zabezpieczenia społecznego,
- marazm w kwestii jakichkolwiek inwencji natury społecznej.

Jak zauważają autorzy jednego z opracowań, polityka prorodzinna okresu PRL-u wraz z jej konsekwencjami demograficznymi, w dużej mierze naszkicowała kształt rodzących się zmian ustrojowych. Do okresu transformacji ustrojowej problemy rodziny rozpatrywano w ujęciu globalnych zmian zachodzących w strukturze społecznej i dotyczących procesu urbanizacji oraz industrializacji. Badano stopień wzajemnych zależności pomiędzy rodziną a tymi przeobrażeniami<sup>61</sup>.

Po 1989 roku nastąpił okres diametralnych zmian ustrojowych, który zmierzał również do zmiany modelu socjalistycznego gospodarki i zaadaptowania go do nowo powstającego modelu wolnorynkowego, opartego na własności prywatnej i wolnej konkurencji. Wobec zaistniałej sytuacji czymś oczywistym wydało się opracowanie nowego wariantu polityki społecznej, dostosowanego do postępujących przemian systemowych, a tym samym i polityki wobec rodziny. Polityka ta miała zabezpieczyć społeczeństwo przed konsekwencjami owych przeobrażeń i sprostać bieżącym zagrożeniom z nich wynikającym. Argumentem do podjęcia pierwszych działań o charakterze polityki prorodzinnej były przy tym względy ekonomiczne

<sup>60</sup> D. Orłowski, Polityka Rodzinna w Polsce w okresie transformacji; ocena, interpretacje, <http://www.ae.krakow.pl/~demograf/Publikacje/sad5.pdf>, (data odczytu 17.03.2015).

<sup>61</sup> S. Kawula, J. Bragieli, A. W. Janke, Pedagogika rodziny: obszary i panorama problematyki, wydanie 2 uzupełnione, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004 r., s. 47.

oraz demograficzne, wpływające z nikłego przyrostu naturalnego, bezrobocia i związanego z nim ubóstwa rodzin<sup>62</sup>, a także spadku poczucia bezpieczeństwa socjalnego i pogłębiającej się dyferencji społecznej pomiędzy najbogatszymi a najbiedniejszymi obywatelami państwa. Wystosowano wtedy postulaty głoszące potrzebę sformułowania jednolitego systemu polityki prorodzinnej, która mogłaby być podstawą działań władz, instytucji państwowych, a także samorządu i organizacji pozarządowych. W rezultacie tych działań powstał w 1997 roku dokument „Program polityki rodzinnej”, a następnie w 1999 roku „Program polityki prorodzinnej państwa”. Dokumenty te miały odtąd stanowić podbudowę nowej struktury polskiej polityki społeczno-gospodarczej.

### **1.5. Znaczenie polityki prorodzinnej dla rozwoju społeczno-ekonomicznego**

O kondycji społeczno-ekonomicznej państwa decyduje niewątpliwie pozycja rodziny, jako podstawowej komórki społecznej, która wspólnie z państwem kształtuje porządek społeczny i ekonomiczny<sup>63</sup>, realizując przy tym zadania, do których została powołana. W tym ujęciu polityka prorodzinna uwzględnia wymogi określonego modelu rodziny lub tworzy system przedsięwzięć, których celem jest wspieranie szeregu potrzeb społeczeństwa. Jednak potrzeby współczesnej rodziny nie odnoszą się wyłącznie do subiektywnego odczucia jakiegoś braku, ale obrazują w sposób obiektywny brak warunków jej optymalnego funkcjonowania (bieda, brak pracy, ubóstwo prowadzące do zachowań aspołecznych), co skutkuje wykluczeniem społecznym. Niestety dotyczy to coraz szerszej grupy społeczeństwa, w szczególności zaś rodziny<sup>64</sup>.

Autorzy jednego z opracowań zauważają, że wszystkie potrzeby człowieka są doznawane przez niego zgodnie z hierarchią i porządkiem ich realizowania. Ich stan, zakres, forma oraz sposób określania i zaspokajania zależy od wielu czynników, m. in. od kondycji biologicznej, otaczającego środowiska, fazy życia danej rodziny, uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, kulturowych, czy politycznych<sup>65</sup>. Natomiast w opinii A. Kurzynowskiego potrzeby społeczne ulegają także permanentnym przemianom i są uwarunkowane rodzajem systemu, w którym występują braki. Stąd, przykładowo brak sprawności dziecka w rodzinie, czy problem narkomanii w danej społeczności, powodują konieczność skorzystania z rozwiązań instytucjonalnych lub systemowych, jakie oferuje państwo w ramach polityki

<sup>62</sup> D. Orłowski, *Polityka Rodzinna w Polsce w okresie transformacji-ocena*, op. cit.

<sup>63</sup> B.M. Nowak, *Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne*, op. cit. s. 4.

<sup>64</sup> R. Łukasiewicz, *Potrzeby współczesnej rodziny jako aspekt ekskluzyj*, <http://wbs.lcs.net.pl/pliki/Lukasiewicz5.pdf>, (data odczytu 21.03.2015).

<sup>65</sup> A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, *Polityka Społeczna. Materiały do studiowania*, BPS, Katowice 1998 r., s. 44.

prorodzinnej<sup>66</sup>. Ten sam autor definiuje potrzeby społeczne jako te, których „zaspokojenie wymaga istnienia i działania instytucji społecznych na rzecz zamierzonych celów i o dających się przewidzieć z dostatecznym prawdopodobieństwem skutków działania”<sup>67</sup>. Zatem można zaryzykować twierdzenie, że państwo poprzez politykę prorodziną spełnia po części oczekiwania społeczno-ekonomiczne rodzin. Wydaje się oczywiste, że potrzeb człowieka jest znacznie więcej, zaś ich różnorodność ogromna i niemożliwe jest absolutne usatysfakcjonowanie społeczeństwa w tym aspekcie. Jednak polityka wsparcia rodziny, poszerzając krąg swojej działalności i wspierając aktualne aspiracje rodziny, a nawet coraz częściej starając się wychodzić naprzeciw dotyczącym jej wyzwaniom, jest działaniem państwa, które zapewni w przyszłości jego rozwój społeczny i ekonomiczny.

Istotą człowieczeństwa jest to, że każda zrealizowana potrzeba człowieka generuje powstawanie kolejnej. Oczywiście, podstawą zaistnienia potrzeb wyższego rzędu jest warunek zaspokojenia potrzeb niższych. Niestety, współczesne problemy natury ekonomicznej rodzin w dużej mierze niwelują pojawienie się potrzeb wyższych. Niemniej jednak zaspokojenie ich wszystkich powinno być podstawą systemowych rozwiązań, działalności instytucji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność na rzecz poprawy standardu życia rodziny. Wszystkie podjęte próby uskuteczniania tych działań mają służyć zabezpieczeniu przed eskalacją zjawiska alienacji współczesnych rodzin z życia społecznego.

Sukces polityki prorodzinnej będzie uzależniony od tego, czy ci, którzy ją aranżują i realizują uświadomią sobie konieczność docenienia jej znaczenia w kwestii rozwiązywania trudności i zaspakajaniu potrzeb rodzin. Bardzo ważne jest przy tym społeczne uzmysłowienie faktu, iż polityka ta w szerokiej skali będzie decydować o przyszłości przyszłego społeczeństwa i jego ewentualnym rozwoju na gruncie społeczno – ekonomicznym<sup>68</sup>. Wydaje się, że optymalne wsparcie rodziny powinno opierać się na wstępnej diagnozie jej aktualnego stanu oraz na współdziałaniu ze sobą wszystkich podmiotów polityki prorodzinnej i dotyczy to zarówno odbiorców, jak i świadczących tę pomoc. Wszystkie te działania prowadzą do konkluzji, że tylko społecznie ukształtowana rodzina, prognozuje rozwój dobrobytu społeczeństwa, a co za tym idzie, poprawę kondycji ekonomicznej państwa.

---

<sup>66</sup> A. Kurzynowski, *Polityka Społeczna*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002 r., s. 52-63.

<sup>67</sup> Tamże, s. 63.

<sup>68</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *ABC polityki rodzinnej*, [w:] Znak, nr 678/2001, <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/1384/calosc/abc-polityki-rodzinnej>, (data odczytu 18.03.2015).

Ze społecznego punktu widzenia priorytetem działań polityki prorodzinnej jest tworzenie możliwości sprzyjających jej powstawaniu oraz rozwojowi, a także zaspakajaniu jej potrzeb bytowych, edukacyjnych i kulturalnych, co przyczyni się do wypełniania przez nią nadrzędnych społecznie zadań. Polityka ta powinna zatem skutecznie działać przede wszystkim w kierunku poprawy sytuacji demograficznej, która zapewni zastępowalność pokoleń oraz inwestowanie w kapitał ludzki, który jest istotną determinantą tempa rozwoju gospodarki, mającą wpływ na jego wzmocnienie<sup>69</sup>. Poza tym fundamentalna jest tu konieczność niesienia pomocy rodzinom dysfunkcyjnym, wykluczonym społecznie, znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. Jednak wskazana jest forma pomocy o charakterze interwencyjnym i uzupełniającym, nie zaś wyręczająca potrzebujących z pełnienia obligatoryjnych funkcji społecznych. Wsparcie w zwalczaniu ubóstwa winno bowiem zapewnić wyrównanie szans rozwojowych młodego pokolenia oraz przeciwdziałać marginalizacji rodzin ubogich. Skutecznym instrumentem jest zatem wdrożenie różnych form aktywizacji zawodowej i skierowanie ich głównie do osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem<sup>70</sup>. Ważne jest również zapewnienie bezpieczeństwa emocjonalnego rodzinom, które w polityce prorodzinnej gra coraz większą rolę. Służą temu coraz powszechniejsze i kompleksowe formy doradztwa rodzinnego i psychologicznego, chociażby w formie różnego rodzaju działalności terapeutycznej.

Drugie ujęcie polityki prorodzinnej państwa – ekonomiczne – obliguje państwo do zastosowania instrumentów zmierzających do kompensacji w określonym zakresie powyższych starań rodziny. Chodzi tu m. in. o zapewnienie wysokiej jakości usług w ramach ochrony zdrowia i edukacji oraz udzielanie pomocy w formie różnorodnych świadczeń na rzecz rodziny będącej w trudnej sytuacji. Świadczenia te mogą przy tym przybrać formę pieniężną i usługową, mogą też wzmacniać instytucje wspierające rodzinę oraz tworzyć nowe instytucje, adekwatne do nowo pojawiających się problemów. Szczególną jednak uwagę należy skupić na takich działaniach polityki prorodzinnej, które zdopingują społeczeństwo do zwiększenia samodzielności ekonomicznej, a przez to wpłyną na podniesienie zasobności gospodarczej kraju. Dla zapewnienia sukcesu tych działań niezbędna jest jednak współpraca ze sporą częścią społeczeństwa, które powinno zamienić swoją postawę roszczeniową wobec państwa w świetle polityki prorodzinnej na rzecz postawy aktywnej.

---

<sup>69</sup> Program „Polityka prorodzinna państwa”, [http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk\\_pliki/dokumenty/wstep.html](http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/wstep.html), (data odczytu 20.03.2015).

<sup>70</sup> Tamże.



W świetle powyższych rozważań należy podkreślić, że o rozwoju rodziny jako podstawowej komórki społecznej, decydują działania w obszarze polityki gospodarczej i społecznej państwa, przy czym niezbędna jest w tych działaniach współzależność rozwiązań systemowych podejmowanych w tej materii. Tylko taki sposób postrzegania polityki państwa może bowiem zagwarantować progresywny wzrost sfery ekonomicznej i społecznej, zwiększając tym samym status materialny rodzin i dostarczając im szeroko dostępnych usług społecznych. Już teraz nasuwa się wniosek, że choć przy budowaniu kapitału społecznego polityka prorodzinna stosuje wiele instrumentów, okazują się one jednak niewystarczające w obliczu wielości potrzeb społecznych. Od skuteczności jej prowadzenia zależy bowiem zarówno sytuacja społeczno-ekonomiczna państwa, jak i jego dalszy rozwój. Stąd też polityka prorodzinna wymaga sporego nakładu finansowego oraz przygotowania merytorycznego. Dopiero wtedy może ona realizować wszystkie swoje cele w sposób zdecydowanie bardziej efektywny.

### **1.6 Polityka prorodzinna jako źródło inwestycji w kapitał ludzki**

W programie „Polityka prorodzinna państwa” zauważono, że kapitał ludzki jako „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawarty w społeczeństwie stanowi źródło przyszłej zdolności do pracy, zarobków i satysfakcji”<sup>71</sup>. Kapitał ten jest zarazem kluczowym wskaźnikiem tempa rozwoju gospodarki. Zatem nikt inny, tylko rodzina inicjuje proces inwestowania w kapitał ludzki, realizując kardynalną funkcję społeczną w tym zakresie oraz zapewniając odnowę pokoleń. Truizmem jest więc stwierdzenie, iż polityka prorodzinna, której przedmiotem działań bezspornie jest rodzina, ma fundamentalne znaczenie w tym zakresie.

Budowa kapitału ludzkiego rozpoczyna się już na poziomie dzieciństwa, kiedy to rodzina wraz z pojawieniem się dziecka, koncentruje się na zaspokajaniu jego potrzeb, troszczy o rozwój intelektualny, emocjonalny i społeczny, o kształtowanie jego zdolności i zainteresowań, chcąc w ten sposób zapewnić mu optymalne szanse wzrastania i poczucie bezpieczeństwa. Rodzice ufają przy tym, że ten potencjał zostanie przez dziecko optymalnie zagospodarowany w dorosłym życiu i przyniesie mu nie tylko ogólne zadowolenie, ale przyczyni się do rozwoju kondycji społeczno-ekonomicznej państwa. Dlatego polityka prorodzinna powinna wspierać rodzinę w tej materii w sposób jak najbardziej efektywny.

---

<sup>71</sup> Program „Polityka prorodzinna państwa”, [http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk\\_pliki/dokumenty/wstep.html](http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/wstep.html), (data odczytu 20.03.2015).

Na najwyższym podium realizacji wsparcia rodziny w zakresie budowania kapitału ludzkiego powinna znaleźć się edukacja, która jako proces wychowania, zdobywania wiedzy, umiejętności i wykształcenia powinna być zapewniona na odpowiednim poziomie. Wykształcenie obywateli jest determinantą rozwoju każdego kraju. Inwestycje w kształcenie okazują się bowiem najtańszą opcją pomnażania skali konkurencyjności gospodarczej<sup>72</sup>. W związku z tym państwo, realizując politykę wsparcia rodziny, powinno za wszelką cenę zmierzać do wyrównywania szans życiowych społeczeństwa, zapewniając wszystkim obywatelom powszechność i równość dostępu do edukacji. W tym celu konieczne jest niwelowanie barier takich, jak: koszty, zróżnicowanie dochodów, przeszkody terytorialne, stan zdrowia oraz ograniczony dostęp do dalszej edukacji kobiet wykonujących funkcje związane z macierzyństwem. Są to wyzwania, którym rodzina samodzielnie nie jest w stanie sprostać, dlatego potrzebuje wsparcia, które pozostaje w gestii państwa.

Mając na uwadze fakt, że kapitał ludzki to nie tylko młode pokolenie, trzeba także podnieść, że wobec dynamiki rozwoju społecznego i związanego z tym procesu starzenia się wiedzy, istnieje również potrzeba kształcenia ustawicznego<sup>73</sup>. Ma to szczególne znaczenie w rozwoju osób z większym stażem zawodowym. Poza tym rynek pracy jest dziś elastyczny i oprócz dobrego wykształcenia wymaga także od pracowników systematycznego doskonalenia swoich umiejętności i otwarcia na konieczność przystosowania się do zmieniających się wciąż warunków. Niemniej jednak zdobyte kwalifikacje stanowią w dużym stopniu zabezpieczenie przed ubóstwem, gdyż ludzie wykształceni potrafią częściej i lepiej zagwarantować sobie bezpieczeństwo socjalne i efektywniej przezwyciężać napotykaną przeszkodę (np. problem bezrobocia). Dlatego jednym z głównych wyzwań polityki prorodzinnej w aspekcie edukacji jest rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy za pośrednictwem dostosowania pakietu kształcenia do oczekiwań rynku. Pomocne są tu świadczenia pieniężne w różnej formie: zasiłki rodzinne, dodatki do zasiłków, stypendia, zapomogi, pożyczki dla studentów, czy ulgi podatkowe<sup>74</sup>.

Jeśli chodzi o budowanie kapitału ludzkiego, to na tym się nie kończy rola polityki wobec rodziny. Wręcz przeciwnie, to dopiero początek. Kolejnym zagadnieniem jest wykształcenie. Ze społecznego punktu widzenia wykształcenie jest inwestycją dalekosiężną. Jednak to, że państwo przygotowuje grunt do zdobycia wiedzy i kwalifikacji nie wystarcza. Trzeba jeszcze stworzyć odpowiednie warunki do wykorzystania tego potencjału. Jest to

<sup>72</sup> A. Kurzynowski, *Polityka Społeczna*, op. cit. s. 75.

<sup>73</sup> A. Kurzynowski, *Polityka Społeczna*, op. cit. s. 79-80.

<sup>74</sup> B. Kołaczek, *Inwestycje w młode pokolenie i zasada równych szans w polityce rodzinnej i edukacyjnej*, [w:] *Polityka społeczna*, nr 8/2007, s. 31-33.

kolejne ważne wyzwanie dla polityki prorodzinnej, które dotyczy konieczności zapewnienia wykształconym ludziom miejsca pracy. Bowiem tylko skuteczne zwalczanie problemu bezrobocia i stworzenie możliwości realizacji zawodowej, gwarantującej stabilność ekonomiczną społeczeństwu i życie na odpowiednim poziomie pozwoli na pełny sukces w tym wymiarze. W przeciwnym razie ludzie wykształceni spożytkują swój potencjał za granicami swojego kraju, emigrując w poszukiwaniu dobrobytu i większych szans rozwoju. To z kolei doprowadzi do deficytu kapitału społecznego w państwie.

Jednak kapitał ludzki to nie tylko zasoby w postaci kwalifikacji, ale i zdrowia. W tym zakresie polityka prorodzinna ma wiele do zrobienia i nie chodzi tutaj tylko o zapewnienie szerokiego dostępu do bezpłatnej, profesjonalnej opieki zdrowotnej. Istotne jest również uświadamianie społeczeństwa o randze profilaktyki w tej dziedzinie, gdyż świadome i zdrowe społeczeństwo to społeczeństwo efektywne, będące źródłem kapitału państwa. Dlatego zaniedbania w sferze zdrowia powodują konsekwencje generujące dużo większe koszty, aniżeli działania profilaktyczne. Stąd nie bez znaczenia są organizowane na coraz większą skalę kampanie społeczne, w których przekonuje się społeczeństwo do wykonywania różnych badań, np. do bezpłatnych badań w ramach profilaktyki leczenia chorób.

### **1.7 Ekonomiczne aspekty polityki prorodzinnej**

B. Kłos oraz J. Szymańczak zauważają, że polityka prorodzinna jest dostosowana do uwarunkowań historycznych, kulturowych, społecznych i gospodarczych danego kraju, a zasady i źródła jej finansowania będą zależeć przede wszystkim od modelu, jaki dany kraj realizuje. Najważniejszym podmiotem kształtującym kierunki polityki rodzinnej jest przy tym państwo<sup>75</sup>. Naturalnym partnerem państwa w prowadzeniu polityki na rzecz rodziny są zaś samorzady i organizacje pozarządowe, które ponoszą współodpowiedzialność za realizację tej polityki. Spośród podmiotów państwowych (ministerstw, agencji rządowych) zasadnicze znaczenie w kwestii kształtowania polityki prorodzinnej powinno przypadać w udziale Pełnomocnikowi Rządu ds. Rodziny. Zadania tego organu w zakresie finansowania i odpowiedzialności obejmują bowiem dwa kluczowe obszary:

- przeciwdziałanie oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów rodzinnych, wychowawczych i adaptacyjnych rodzin na emigracji,
- ograniczenie strefy ubóstwa, wsparcie informacyjne i prawne dla rodzin emigrantów oraz mniejszości polskich (zwłaszcza na Wschodzie Europy).

---

<sup>75</sup> B. Kłos, J. Szymańczak, Uwagi do programu "Polityka prorodzinna państwa", Informacja nr 716, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-716.htm>, (data odczytu 20.03.2015).

Na szczeblu lokalnym znaczna część założeń polityki prorodzinnej finansowana jest ze środków publicznych, będących w dyspozycji jednostek samorządowych. Podstawę tego finansowania stanowią ustawowo zdefiniowane dochody budżetowe (w tym zadaniowe), wspomagane wieloletnią prognozą finansową (dochody własne, subwencje ogólne, oświatowe, dotacje budżetowe ze strony państwa, bezzwrotne środki zagraniczne)<sup>76</sup>. Ponadto samorzady mogą finalizować zadania własne w zakresie wspierania rodzin przy pomocy długu publicznego, zaciąganego na ich poczet i mającego formę pożyczek, kredytów czy emisji obligacji samorządowych<sup>77</sup>.

Świadczenia rodzinne w krajach o cechach nowoczesnego państwa opiekuńczego realizowane są jako świadczenia ubezpieczeniowe. Mogą być również finansowane jako autonomiczne elementy systemu ubezpieczeniowego, ze składek pracowniczych (w tym pracodawców). Z kolei w krajach o silnych tradycjach beveridgeowskich<sup>78</sup> zasiłki są postrzegane jako powszechne, obywatelskie, finansowane z budżetu państwa i fakultatywnie z budżetów lokalnych. Natomiast D. Głogosz zauważa, że inną grupę krajów stanowią te, które świadczą współlistniejące zasiłki dotowane zarówno z podatków ogólnych, jak i ze składek<sup>79</sup>.

Sposób finansowania świadczeń jest zróżnicowany i zależy od takich czynników, jak: zróżnicowanie poziomu życia społeczeństwa, struktura poszczególnych rodzin, stopień dzietności w danym kraju oraz proces edukacyjny. Istotny jest również sam kierunek działania polityki prorodzinnej w tym wymiarze, a także związane z nim priorytety. Niewątpliwie duże znaczenie ma tu charakter odbiorcy. Zatem to nie wszystko jedno, czy mamy do czynienia z rodzinami o niskich dochodach, czy z takimi, które posiadają liczne potomstwo, czy może wręcz przeciwnie, z rodzinami, w których tę dzietność należy promować<sup>80</sup>. Zarówno sposób, jak i zakres świadczenia pomocy jest tematem wielu analiz, dyskusji i spotkań na gruncie społeczno - politycznym, które zmierzają do konkluzji mającej

---

<sup>76</sup> B. Rysz-Kowalczyk, *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*. Elipsa, Warszawa 2011 r., s. 221.

<sup>77</sup> Tamże: *Gospodarowanie środkami publicznymi odbywa się zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Nadzór pod względem legalności sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe*.

<sup>78</sup> Idea – wywodząca się z raportu Williama Beveridge` z 1942 roku – będącego inicjacją państwa opiekuńczego (welfare state), zgodnie z którą działania redystrybucyjne państwa są ściśle związane z niesprawnościami rynku. Państwo opiekuńcze ma zapewniać na podstawie jednolitych składek świadczenia na poziomie niezbędnym do egzystencji, w tym opiekę zdrowotną, emerytury i renty, dostateczne warunki mieszkaniowe i indywidualne usługi socjalne.

<sup>79</sup> D. Głogosz, *Zasiłki rodzinne jako forma pomocy rodzinom z dziećmi w krajach europejskich*, [w:] *Polityka społeczna*, nr 4/2002, s. 42.

<sup>80</sup> Tamże, s. 43-44.

ułatwić rozwiązanie tego problemu<sup>81</sup>. Niemniej jednak ważką uwagę jest taka, że bez względu na rodzaj i zasięg świadczeń pieniężnych, oferujące je instytucje powinny zapewnić obywatelom co najmniej minimum socjalne, nie wspominając już o poziomie egzystencjalnym<sup>82</sup>. Powyższe świadczenia nie są jednak jedynym, choć bardzo ważnym instrumentem polityki wspierania rodzin przez państwo, które je finansuje. Stąd wszelkie pozostałe formy i systemy pomocy, które jednak nie mogą być ujednolicone, powinny stanowić odpowiedź na specyficzne problemy każdego z państw. Nie oznacza to, że nie można czerpać z doświadczenia innych i podejmować próby wdrażania bardziej efektywnych, sprawdzonych w innych państwach metod, adaptując je na grunt danego kraju. Wydaje się to tym bardziej uzasadnione, gdyż inwestycja w politykę prorodzinną jest obecnie strategicznym wyzwaniem dla wielu krajów, w tym również Polski.

---

<sup>81</sup> Przykładem może być konferencja pt. „Efektywna polityka rodzinna – gwarantowane świadczenia, czy selektywne wsparcie?”, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne/art,7129,efektywna-polityka-rodzinna-gwarantowane-swiadczenia-czy-selektywne-wsparcie.html>, (data odczytu 23.03.2015).

<sup>82</sup> P. Kurowski, Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście, IPiSS, 2002 r., autor ten podnosi, że: „Wzorzec minimum socjalnego jest (...) modelem zaspokajania potrzeb na generalnie niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym dla reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, dla posiadania i wychowania potomstwa oraz dla utrzymania więzi ze społeczeństwem (...) minimum egzystencji, zwane (...) biologicznym, stanowi dolne kryterium ubóstwa, istotnie różniąc się od minimum socjalnego. Zakres i poziom zaspokajania potrzeb według minimum egzystencji wyznacza granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka”, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>, (data odczytu 23.03.2015).

## Rozdział 2

# POLITYKA PRORODZINNA W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

### 2.1 Uregulowania prawne Unii Europejskiej w kwestii polityki prorodzinnej

Każde współczesne demokratyczne państwo prowadzi politykę wspierania rodzin. Polityka prorodzinna jest wręcz ekonomiczną powinnością państw, szczególnie w obliczu powszechnego w Europie kryzysu demograficznego<sup>83</sup>. Tylko podjęcie skutecznych działań przez państwa europejskie w tej materii, może uchronić je przed poważnymi skutkami społecznymi, które dotyczą takich kwestii, jak np. starzenie się społeczeństwa, czy brak zastępowalności pokoleń. Priorytetowym celem polityki rządów poszczególnych krajów powinno być zatem utrzymanie odpowiedniej struktury wiekowej społeczeństwa i reprodukcji ludności na poziomie zapewniającym zastępowalność pokoleń<sup>84</sup>.

Unia Europejska odgrywa współcześnie rolę katalizatora zmian społecznych<sup>85</sup>, a co za tym idzie zmian w zakresie polityki prorodzinnej. Podejmuje ona różnorakie działania, które dotyczą:

- wzrostu zatrudnienia i mobilności pracowników,
- poprawy jakości miejsc i warunków pracy,
- zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego,
- promowania równości szans i eliminowania dyskryminacji,
- modernizacji systemów ochrony społecznej.

Zdaniem B. Balcerzak-Paradowskiej system polityki prorodzinnej poszczególnych państw powinien uwzględniać postępujące przeobrażenia w strukturze rodziny oraz towarzyszące im zmiany społeczno-ekonomiczne<sup>86</sup>. Nowe formy życia rodzinnego rodzą konieczność stosowania przez państwa nowych rozwiązań. Jednym z nich są rozwiązania o charakterze konserwatywnym<sup>87</sup>, których mechanizmy mają za zadanie popieranie

---

<sup>83</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej, Kancelaria Senatu. Biuro analiz i dokumentacji, [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/48/plik/ot-617\\_do\\_internetu.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/48/plik/ot-617_do_internetu.pdf), (data odczytu 28.04.2015).

<sup>84</sup> Tamże.

<sup>85</sup> Zatrudnienie i polityka społeczna, [http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/employment\\_and\\_social\\_policy.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D17,SUM\\_2\\_CODED%3D1714&obsolete=false](http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/employment_and_social_policy.html?root_default=SUM_1_CODED%3D17,SUM_2_CODED%3D1714&obsolete=false), (data odczytu 28.04.2015).

<sup>86</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, IPiSS, Warszawa 2004 r., s. 192.

<sup>87</sup> Tamże.

dotychczasowych wzorców życia rodzinnego, negując jednocześnie nowo powstające trendy. W tym ujęciu polityka rodzinna powinna poprzez ustawodawstwo dążyć do odbudowywania tradycyjnych wartości rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji małżeństwa. Konserwatywny wariant polityki wobec rodziny gwarantuje bezpieczeństwo społeczne w oparciu o model mężczyzny, który postrzegany jest w nim jako główny żywiciel rodziny. Natomiast publiczna odpowiedzialność za pomoc osób znajdujących się w trudnej sytuacji ma charakter uzupełniający w relacji do odpowiedzialności rodziny<sup>88</sup>.

Koncepcja pragmatyczna oddziaływania polityki prorodzinnej zakłada zastosowanie cząstkowych reform systemu zabezpieczenia społecznego w procesie adaptacji tej polityki do przeobrażeń w systemie rodziny i jej oczekiwań. Widoczna jest tu postawa akceptacji dla nowych form rodzinnych<sup>89</sup>. Natomiast odmienną formą reakcji państw w ramach polityki prorodzinnej jest działanie o profilu radykalnym. Takie podejście proponuje przyjęcie kierunku indywidualistycznego w systemie zabezpieczenia społecznego. W tym celu wskazane jest ograniczenie, bądź likwidacja świadczeń zależnych od statusu rodziny. W tej koncepcji kryterium przyznania świadczeń rodzinnych ma być pozycja jej członków na rynku pracy<sup>90</sup>.

Narodowe polityki rodzinne – jako część polityk społecznych – wpisują się w modele państwa opiekuńczego (welfare state). Jak zauważa B. Kołaczek, uwarunkowania polityki rodzinnej są uzależnione od wybranych krajów Unii Europejskiej, reprezentujących różne modele państwa opiekuńczego<sup>91</sup>. W oparciu o takie kryteria dominującej odpowiedzialności podmiotów, jak: rynek, państwo, czy rodzina (jednostka), można wyróżnić model liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny<sup>92</sup> polityki prorodzinnej. Zakres udziału wymienionych modeli w polityce prorodzinnej przedstawia tabela 2 na następnej stronie.

---

<sup>88</sup> T. Nowak, Jakie państwo opiekuńcze dla Polski?, <http://www.institutobywatelski.pl/22146/komentarze/jakie-panstwo-opiekuncze-dla-polski>, (data odczytu 29.04.2015).

<sup>89</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 193.

<sup>90</sup> B. Balcerak-Paradowska, Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej, [w:] Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>91</sup> B. Kołaczek, Uwarunkowania demograficzne, społeczno-gospodarcze i kulturowe polityki rodzinnej w krajach Unii Europejskiej, [w:] Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>92</sup> R. Szarfenberg, Modele polityki społecznej w teorii i praktyce, Instytut Polityki Społecznej UW, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele\\_ps.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf), (data odczytu 29.04.2015).

**Tab. 2 Klasyfikacja modeli państwa opiekuńczego ze względu na udział głównych podmiotów**

Model	LIBERALNY	SOCJALDEMOKRATYCZNY	KONSERWATYWNY
Rola RODZINY	marginalna	marginalna	centralna
Rola RYNKU	centralna	marginalna	marginalna
Rola PAŃSTWA	marginalna	centralna	pomocnicza
Dominujące miejsce solidarności	rynek	państwo	rodzina
Zobowiązania socjalne rodziny	słabe	słabe	maksymalne
Poziom defamilizacji	silna	silna	słaba (familizm)

Źródło: opracowanie własne.

W modelu liberalnym główną zasadą jest maksymalizacja odpowiedzialności prywatnej i minimalizacja interwencji państwa<sup>93</sup>. Podstawowym mechanizmem zaspokajania potrzeb, a także gwarancją efektywności gospodarczej jest tutaj rynek. Zatem w tym ujęciu polityki prorodzinnej kwestie dotyczące pełnego zatrudnienia, czy walki z ubóstwem są wtórne. Z kolei cechą charakterystyczną socjaldemokratycznego modelu polityki rodzinnej jest dominująca rola państwa<sup>94</sup>. Natomiast jego główne założenia to m. in. wynikająca z prawa obywatelskiego realizacja zadań w oparciu o centralne lub terenowe środki publiczne oraz szeroki i zróżnicowany wachlarz usług obejmujący kompleksowo rozległe sfery życia społecznego. Uzupełnieniem tego modelu jest prowadzona na dużą skalę polityka aktywizacji zawodowej. Co się zaś tyczy modelu konserwatywnego, to cechuje go silna władza państwowa (funkcja regulacyjna) i podział w społeczeństwie, który determinuje wysokość uzyskanych dochodów<sup>95</sup>. Model ten oparty jest ponadto na systemie ubezpieczeniowym<sup>96</sup>, w którym państwo, poprzez nałożenie na osoby pracujące obowiązku uczestniczenia w ubezpieczeniach społecznych, zachowuje istniejące zróżnicowanie położenia jednostek

<sup>93</sup> P. Szumlewicz, Socjaldemokratyczna polityka społeczna, <http://www.lewica.pl/?id=27048&tytul=Piotr-Szumlewicz:-Socjaldemokratyczna-polityka-spo%B3eczna>, (data odczytu 29.04.2015).

<sup>94</sup> K. Głąbicka i M. Kubiak, Umiędzynarodowienie polskiej polityki społecznej - aspekty globalne i europejskie, Gdańsk, PTPS, s. 142.

<sup>95</sup> P. Zwiech, Wybrane aspekty polityki socjalnej państw członkowskich UE, [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/395/original/4.pdf?1314959706](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/395/original/4.pdf?1314959706), (data odczytu 29.04.2015).

<sup>96</sup> M. Księżopolski, Modele polityki społecznej, Warszawa 2012, <http://issuu.com/jakapolska2030/docs/m.k>, (data odczytu 29.04.2015).



w zbiorowości<sup>97</sup>. Zatem w tym modelu to w gestii jednostki leży dbałość o dobrobyt indywidualny, a co za tym idzie również jej odpowiedzialność w walce z problemami społecznymi. Można w tym miejscu zaryzykować twierdzenie, iż dobór instrumentarium stosowanego do osiągnięcia powszechnego dobrobytu obywateli wynika z różnicy w sposobie definiowania tych źródeł<sup>98</sup>. Zatem w modelu liberalnym w budowie dobrobytu zasadniczą rolę pełnić będą takie czynniki, jak efektywność i wzrost gospodarczy. W opcji socjaldemokratycznej tę pozycję zajmuje redukcja ubóstwa, nierówności i bezrobocia. Natomiast model konserwatywny zakłada stabilność i integrację społeczną jako podstawę pomyślności ekonomicznej obywateli<sup>99</sup>.

Konstytucje poszczególnych państw członkowskich UE zawierają różne przepisy, w tym regulujące ochronę rodzin, stwarzające im możliwości zagwarantowania godnych warunków życia, czy prezentujące alternatywy korzystania z pomocy państwa<sup>100</sup>. Jednak niezależnie od narodowych polityk prowadzonych w ramach wspierania rodzin, obecnie kraje Europy stoją w obliczu wspólnych wyzwań, które stają się udziałem ich wszystkich<sup>101</sup>. Służyć temu mają uregulowania prawne, które mają za zadanie chronić rodzinę i jej członków również na gruncie europejskim, przy pomocy ustawodawstwa wspólnotowego, co zauważa K. Głąbicka<sup>102</sup>. Prawne regulacje tych kwestii znajdują się przede wszystkim w takich dokumentach, jak<sup>103</sup>:

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. – zawarty w tym dokumencie katalog praw człowieka uwzględnia kwestie zachowania jego godności i wolności, bez względu na jakiegokolwiek różnice, jakie mogą się pojawić między ludźmi na gruncie społecznym;
- Europejska Konwencja Praw Człowieka Rady Europy z 1950 r. – mająca zapewnić każdemu człowiekowi ochronę w przypadku jakiegokolwiek przejawów dyskryminacji. Konwencja ta stanowi próbę zbiorowego zagwarantowania wybranych praw zawartych wcześniej w Deklaracji Praw Człowieka;

---

<sup>97</sup> R. Kowalski, Modele polityki społecznej, [w:] Polityka społeczna jako instrument kształtowania zachowań jednostek, [http://www.krakow.pte.pl/pliki/Rozdzial\\_2.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Rozdzial_2.pdf), (data odczytu 29.04.2015).

<sup>98</sup> R. Kowalski, Modele polityki społecznej, [w:] Polityka społeczna jako instrument kształtowania zachowań jednostek, op. cit., s. 55.

<sup>99</sup> Tamże.

<sup>100</sup> K. Głąbicka, Polityka społeczna Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne, WSP, Warszawa 2001, s. 232.

<sup>101</sup> B. Balcerak-Paradowska, Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej, [w:] Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Warszawa 2009, s. 16-18.

<sup>102</sup> K. Głąbicka, Polityka społeczna Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne, op. cit., s. 232.

<sup>103</sup> Tamże, s. 148.

- Europejska Karta Społeczna Rady Europy z 1961 r. – gwarantująca poszanowanie praw oraz wolności obywatelskich i politycznych, a także ochronę przed dyskryminacją;
- Pakty Praw Człowieka<sup>104</sup> z 1966 r. – ustanawiające szereg praw o charakterze społecznym, ekonomicznym, kulturowym, cywilnym i politycznym dla wszystkich obywateli oraz zobowiązujące równocześnie państwa do afirmowania powszechnego poszanowania oraz przestrzegania praw i swobód człowieka.

W ramach polityki prorodzinnej organy Unii Europejskiej wydają również wspólnotowe akty wtórne<sup>105</sup>, czyli rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Akty te dotyczą m.in. równego traktowania kobiet, akcentując ochronę kobiet w ciąży i na etapie macierzyństwa, a także konieczność godzenia przez nie obowiązków rodzinnych z zawodowymi<sup>106</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić za M. Stawiak-Ososińską, że w polityce społecznej UE nie wypracowano dotąd jednolitego modelu polityki rodzinnej<sup>107</sup>. Wynika to z tej przyczyny, że do tej pory rodzina była przedmiotem indywidualnych działań każdego z państw. W ramach tych działań wsparcie udzielane rodzinom było traktowane jako obszar ich prywatności, której nie powinno przenosić się na grunt ogólnoeuropejski. Wydaje się, że takie podejście nie było zbyt fortunne i na szczęście ten stan rzeczy ulega pozytywnym zmianom. Niewątpliwie świadczą o tym pojawiające się problemy społeczne, które w podobnej skali uderzają w poszczególne kraje europejskie.

W obliczu wspólnych wyzwań, jakie stoją wobec narodowych polityk rodzinnych, B. Balcerzak-Paradowska uznaje proces zbliżania się ich w ramach Unii Europejskiej za rozpoczęty, choć wiele jeszcze w tej kwestii jest do zrobienia<sup>108</sup>. Za istotne w tym procesie uważa ona zbliżenie się podejścia polityków i ekspertów odnośnie potrzeby aktywnych działań w ramach polityk rodzinnych, przy jednoczesnym zachowaniu zasad, na których te polityki powinny się opierać. Chodzi tu zatem o kwestie aktywizacji, równości szans, partnerstwa, partycypacji oraz wielości podmiotów.

Pomimo stosowania podobnych rozwiązań w ramach polityk prorodzinnych krajów członkowskich, nie trudno jest nie zauważyć różnic, jakie występują w ich zakresie

---

<sup>104</sup> Więcej o prawach zawartych w tych dokumentach w: K. Głębicka, *Polityka społeczna Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, op. cit., s. 148-153.

<sup>105</sup> Tamże, s. 166.

<sup>106</sup> Tamże, s. 232.

<sup>107</sup> M. Stawiak-Ososińska, *Więści ze świata*, [w:] *Nauczanie początkowe*, nr 2/2007/2008 r., ZPN Kielce 2007, s. 73.

<sup>108</sup> B. Balcerak-Paradowska, *Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej*, op. cit., s. 28-29.

podmiotowym, czy finansowym<sup>109</sup>. Rozbieżności te dotyczą również rodzaju stosowanych instrumentów i zasad korzystania z nich. Stąd dla zwiększenia efektywności działań stosowanych w ramach polityki prorodzinnej, współpraca na rzecz rodzin na szczeblu unijnym powinna mieć swoje przełożenie na wymiar krajowy i lokalny. Taką opinię wyraża B. Balcerak-Paradowska, która podnosi, że w tej materii konieczne wydaje się spojrzenie holistyczne na tego rodzaju politykę. Może ono następnie ułatwić uzyskanie konsensu reprezentantów najważniejszych sił politycznych i społecznych odnośnie celów i metod działania, hierarchii rozwiązań, okresów ich wprowadzania, a także skutków i perspektyw finansowych. Zdaniem autorki od powyższych czynników uzależnione będzie powodzenie wszystkich działań prowadzonych w ramach takiej polityki, rozumianych jako działania prorodzinne i inwestycyjne<sup>110</sup>.

W ramach zainteresowania kondycją rodziny na płaszczyźnie europejskiej, decyzją Rady Ministrów do spraw Rodziny powołano w 1989 roku Europejskie Obserwatorium Państwowej Polityki Rodzinnej<sup>111</sup>. Organizacja ta działa przy austriackim Instytucie Studiów nad Rodziną w Wiedniu, zaś jej celem jest monitorowanie sytuacji rodzin krajów członkowskich Unii Europejskiej. Efektem jej pracy są roczne raporty, dotyczące państwowej polityki rodzinnej w krajach UE oraz kierunków rozwoju polityki rodzinnej w Europie<sup>112</sup>. W świetle powyższego może nasunąć się pytanie, jak wygląda polityka prorodzinna w krajach Unii Europejskiej? Odpowiedź na tak postawione pytanie została zamieszczona poniżej. Jednak z uwagi na temat tego rozdziału podstawowe regulacje w tym zakresie dotyczą jedynie wybranych krajów takich, jak Niemcy, Francja i Wielka Brytania.

## 2.2 Polityka prorodzinna Niemiec

Obserwując sytuację społeczną w Europie można dojść do wniosku, że państwa europejskie znalazły się współcześnie w zamęcie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych przemian globalizacyjnych. Zmiany te dotyczą również rodziny i niewątpliwie prowadzą do zachwiania równowagi w jej strukturze i prawidłowym funkcjonowaniu. W takim razie jak nasi sąsiedzi – Niemcy radzą sobie z ustabilizowaniem tej sytuacji? W jednym z opracowań

---

<sup>109</sup> B. Balcerak-Paradowska, *Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej*, op. cit., s. 28-29.

<sup>110</sup> Tamże, s. 28-29.

<sup>111</sup> Później zmieniono jego nazwę na Europejskie Obserwatorium do Spraw Rodziny, a od 2001 roku działa jako Europejskie Obserwatorium ds. Sytuacji Społecznej, Demograficznych i Rodzinnych.

<sup>112</sup> M. Stawiak-Ososińska, *Wieści ze świata*, op. cit., s. 74.

można znaleźć informację, że Niemcy uchodzą za kraj pionierski w aspekcie tworzenia podstaw funkcjonowania państwa opiekuńczego<sup>113</sup>. T. Kowalik twierdzi, że państwo opiekuńcze stanowi pewnego rodzaju umowę społeczną, zawartą pomiędzy rządem a obywatelami, która obejmuje wsparcie nie tylko akceptowane, ale i oczekiwane, wobec czego przeważająca część usług i świadczeń ma strukturę uprawnień<sup>114</sup>. Natomiast K. Zamorska dodaje, że kultura społeczna tego kraju prezentuje model konserwatywny, zaś ład społeczno – gospodarczy można określić jako model społecznej (socjalnej) gospodarki rynkowej<sup>115</sup>.

Pierwsze świadczenia socjalne skierowane są do pracujących. Podstawą niemieckiego modelu socjalnego są przymusowe ubezpieczenia w ramach umowy o pracę<sup>116</sup>. Składki i świadczenia ubezpieczeniowe ustala państwo, a za pośrednictwem umowy o pracę następuje wymagane uczestnictwo obywateli w systemach zabezpieczenia społecznego. Widoczne jest zatem ściśle powiązanie elementarnych świadczeń socjalnych z uczestnictwem na rynku pracy. Ubezpieczenia przysługują wyłącznie zatrudnionym i ich rodzinom, a obywatele bez statusu pracownika takich uprawnień nie posiadają. W opinii K. Zamorskiej takie czynniki, jak: wysoki standard ochrony ubezpieczeniowej (ubezpieczenie zdrowotne, wypadkowe, pielęgnacyjne i wysokie świadczenia emerytalne), a jednocześnie wysoki poziom płac, powodują wzrost pozapłacowych kosztów pracy, uznawanych za jedno z największych w Europie<sup>117</sup>. To kolejna cecha modelu niemieckiego. W celu zrównoważenia tego stanu, w związku z wydłużeniem się średniej długości życia ludzi, opóźnia się moment ich przejścia na emeryturę (do 67 roku życia), obniża świadczenia emerytalne i wydłuża wiek pracy. Zastosowanie powyższych rozwiązań jest szczególnie ważne wobec perspektywy, jaka czeka obywateli Niemiec w 2030 roku. Szacuje się mianowicie, iż ludzie powyżej 65 roku życia będą wówczas stanowić niemal połowę dorosłej populacji<sup>118</sup>.

Państwo niemieckie wydaje relatywnie dużo pieniędzy na wspieranie rodziny i dzieci. Jednakże wydatki te rekompensuje sobie znacząco w formie podatków i składek społecznych. Cechą charakterystyczną polityki Niemiec wobec rodziny jest redystrybucja dochodów na rzecz bezdzietnych i osób posiadających nieliczne potomstwo, jak również aktualnie

---

<sup>113</sup> D. Cohen, *Kłopoty dobrobytu*, ZNAK, Warszawa 1998, s. 18.

<sup>114</sup> T. Kowalik, *Spółeczna gospodarka rynkowa konstytucyjnym wyzwaniem dla Polski*, [w:] *Człowiek, rynek, sprawiedliwość*, Warszawa, 2001 r., s. 139-140.

<sup>115</sup> K. Zamorska, *Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010*, [w:] J. Zarzeczny, *Model społeczny zintegrowanej Europy*, UW, Wrocław 2007 r., s. 133.

<sup>116</sup> Tamże, s. 138.

<sup>117</sup> K. Zamorska, *Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010*, op. cit., s. 151.

<sup>118</sup> Tamże.

zatrudnionych kosztem rodziców z większą liczbą dzieci oraz przyszłego pokolenia<sup>119</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, iż rodziny same w jednej trzeciej współfinansują publiczne świadczenia poprzez podatki pośrednie i bezpośrednie. W istocie dochód na osobę w rodzinach z dziećmi jest znacznie niższy, niż w gospodarstwach bez dzieci, natomiast względne wskaźniki ubóstwa i pomocy społecznej są sporo wyższe. Pomimo tego gros rodziców gotowe jest ponieść wiele materialnych ograniczeń, gdyż rodzina jest dla nich najwyższą wartością i sensem życia. Nie należy zapominać jednak o tym, że nadmierny zasięg tych ograniczeń narusza istotę bytu rodziny i skutecznie zniechęca potencjalnych rodziców do podjęcia świadomej decyzji o rodzicielstwie, co z kolei stawia przed państwem kolejne wyzwania socjalne<sup>120</sup>.

Jednym z takich wyzwań jest pokonanie barier umożliwiających rodzicom pogodzenie pracy zawodowej z obowiązkami domowymi i jednocześnie zachowanie równego podziału pomiędzy kobietą a mężczyzną<sup>121</sup>. W świetle niemieckiego prawa rodzinnego pozycja kobiety, a zwłaszcza matki na niemieckim rynku pracy jest bowiem bardzo niekorzystna. Z badań Instytutu Niemieckiej Gospodarki wynika, iż  $\frac{3}{4}$  przedsiębiorców postrzega problem pogodzenia pracy i rodziny jako wyłączny problem kobiety<sup>122</sup>, zadając właśnie jej, a nie mężczyźnie pytanie (pozornie zabronione) o kwestie regulacji opieki nad dziećmi. W ten sposób rynek pracy daje wyraźny sygnał kobiecie, że w imię kariery zawodowej powinna zrezygnować z macierzyństwa. Dodatkowym czynnikiem pogarszającym sytuację matki na płaszczyźnie zawodowej są niedostatki systemu publicznej opieki nad dziećmi. Przejawia się to w braku odpowiedniego państwowego systemu opieki nad dziećmi, a dotyczącego urlopów rodzicielskich. Stąd im dłużej trwa urlop macierzyński, tym mniejsza jest szansa na powrót kobiety do zawodu. Tym samym również umacnia się tradycyjny model rodziny, w którym tylko mężczyzna zarabia na życie. Jak podkreśla A. Janiszewska, zabezpieczenie powyższych kwestii umożliwiłoby matkom w szerszym zakresie szybki powrót do pracy po porodzie<sup>123</sup>. Tymczasem w opinii K. Zamorskiej władze publiczne interweniują w ostateczności, kiedy możliwości samej rodziny zostaną wyczerpane lub w jakiś sposób zawiodą<sup>124</sup>. W tej sytuacji

---

<sup>119</sup> S. Rabbe, Raport: Polityka rodzinna - model niemiecki. Instrumenty i wyzwania, Warszawa 2012, s. 2, <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport-04.pdf>, (data odczytu 30.04.2015).

<sup>120</sup> S. Rabbe, Raport: Polityka rodzinna – model niemiecki. Instrumenty i wyzwania, Warszawa 2012, op. cit., s. 2.

<sup>121</sup> K. Zamorska, Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010, op. cit., s. 159.

<sup>122</sup> A. Janiszewska, Polityka rodzinna w Niemczech i Francji oraz jej efekty, <http://www.lewica.pl/?id=17659>, (data odczytu 01.05.2015).

<sup>123</sup> Tamże.

<sup>124</sup> K. Zamorska, Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010, op. cit., s. 158-159.

to najczęściej kobieta poświęca swoje aspiracje zawodowe na rzecz wychowania dzieci. W ten oto sposób Niemcy mają najwyższy na świecie odsetek bezdzietnych kobiet, o czym donosi Federalny Instytut Badania Ludności<sup>125</sup>.

Duże nakłady finansowe polityki niemieckiej na cele rodzinne niestety nie przekładają się na efektywność w tej dziedzinie. Nie ma bowiem innego kraju, który na ten cel przeznaczalby tyle środków, a mimo to Niemcy fatalnie wypadają na tle innych państw. Świadczą o tym chociażby takie czynniki, jak: niski wskaźnik narodzin, mało elastyczne formy zatrudnienia, czy dyskryminacja kobiet na rynku pracy. Choć w ostatnich latach wiele się zmieniło w kwestii tradycyjnego podziału obowiązków w rodzinie, to matki i ojcowie nie mogą liczyć na takie wsparcie ze strony państwa, jakiego oczekują. Stąd czując się niepewnie wobec sprzecznych zabiegów politycznych w aspekcie wspierania rodzin, poszukują nowych rozwiązań mających na celu pogodzenie pracy zawodowej z wychowaniem dzieci. Z powyższego przypadku można wnioskować, że nawet spory budżet poświęcony przez państwo na politykę wobec rodziny niekoniecznie ułatwia jej życie<sup>126</sup>.

Zdaniem N. F. Schneiderana na chęć posiadania potomstwa we współczesnym państwie wpływają trzy czynniki, a mianowicie: warunki finansowe, opieka dzienna i atmosfera społeczna. W jego opinii w Niemczech brakuje tego ostatniego, bowiem nie docenia się tam roli rodziny. Autor proponuje więc poprawę klimatu społecznego wokół kwestii posiadania dzieci, wykorzystując w tym celu m. in. media, które mogłyby promować wartości wypływające z posiadania rodziny poprzez podawanie pozytywnych przykładów w tej dziedzinie, których niestety brakuje<sup>127</sup>.

Spółczeństwo niemieckie dotyka również problem bezrobocia. Wzrost jego wskaźnika można odnotować szczególnie wśród ludzi młodych, co współcześnie jest bolączką wszystkich krajów uprzemysłowionych<sup>128</sup>. Coraz liczniejsza grupa osób z wyższym wykształceniem zderza się z kurczeniem się możliwości ich zatrudnienia. Państwo niemieckie próbuje zaradzić temu wyzwaniu za pomocą różnych form oddziaływań, np. poprzez redukcję zasiłków dla bezrobotnych, skrócenie czasu pobierania pełnych zasiłków z 32 miesięcy do 18 miesięcy dla osób powyżej 55 lat, a do roku dla młodszych. Ponadto osoby żyjące z pomocy

---

<sup>125</sup> Rewolucja w niemieckiej polityce prorodzinnej. Miejsce w żłobku lub zasiłek dla wszystkich, *Gazeta.pl*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14362487,Rewolucja\\_w\\_niemieckiej\\_polityce\\_prorodzinnej\\_Miejsce.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14362487,Rewolucja_w_niemieckiej_polityce_prorodzinnej_Miejsce.html), (data odczytu 01.05.2015).

<sup>126</sup> B. Cöllen, Polityka rodzinna w Niemczech: dużo pieniędzy, mało sukcesów, <http://www.dw.de/polityka-rodzinna-w-niemczech-du%C5%BCo-pieni%C4%99dzy-ma%C5%82o-sukces%C3%B3w/a-16899413>, (data odczytu 01.05.2015).

<sup>127</sup> J. Rubiniec, Niemcy, kraj szczęśliwych rodzin?, [w:] *Edukacja i dialog*, nr 266/267/2014 r., s. 28.

<sup>128</sup> K. Zamorska, Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010, op. cit., s. 154.

społecznej zobligowane są do podjęcia pracy proponowanej przez urząd zatrudnienia, nawet za płacę niższą niż minimalna. Sposobem wyjścia z kręgu bezrobotnych może być również zakładanie małych firm, zwłaszcza przez młodych, do czego w dużej mierze zachęca państwo w ramach polityki wobec rodziny<sup>129</sup>. Lecz to tylko nieliczne przykłady instrumentów polityki prorodzinnej w Niemczech. Podstawowe instrumentarium niemieckiej polityki prorodzinnej tworzą zatem takie narzędzia, jak<sup>130</sup>:

- zasiłki: macierzyński, rodzicielski, zasiłek na dziecko, opiekuńczy dla rodziców;
- urlopy: rodzicielski, wychowawczy;
- zaliczenie okresu wychowywania dzieci do emerytury<sup>131</sup>;
- preferencje w systemie podatkowym: wspólne opodatkowanie małżonków oraz rodziny, zwolnienia od podatku dochodowego, wydatków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb dziecka, możliwość zwrotu podatkowego<sup>132</sup>;
- rozwój żłobków i przedszkoli<sup>133</sup>.

Szczegóły dotyczące najczęściej stosowanych świadczeń w ramach niemieckiej polityki prorodzinnej przedstawia tabela (zob. tab. 3 na s. 44).

Jeśli chodzi o wspólne opodatkowanie małżonków, to ich dochody są sumowane, a następnie dzielone na pół. Takie rozwiązanie, w przypadku obowiązującej w Niemczech progresji podatkowej daje niższą stawkę podatkową, jeśli mamy do czynienia z tylko z jedną pensją lub z dwoma pensjami różniącymi się znacznie dochodami. Jednak w perspektywie zbliżonych dochodów kobiety i mężczyzny wspólne opodatkowanie nie sprawdza się, ponieważ nie daje żadnego wymiernego efektu<sup>134</sup>. Natomiast wspólne opodatkowanie rodziny jest rozszerzeniem wspólnego opodatkowania małżonków na pary nie pozostające w związku

<sup>129</sup> K. Zamorska, Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010, op. cit., 156-157.

<sup>130</sup> K. Giedrys, T. Godlewski i inni, Polityka rodzinna – model niemiecki, [w:] Raport 2012, Rodzina – to się opłaca!, [http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty\\_analzy/2012\\_Rodzina\\_to\\_sie\\_oplaca/rodzina\\_to\\_sie\\_opaca\\_druk.pdf](http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty_analzy/2012_Rodzina_to_sie_oplaca/rodzina_to_sie_opaca_druk.pdf), (data odczytu 02.05.2015).

<sup>131</sup> W roku 1992 Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził oficjalnie to, co jest oczywistym stanem faktycznym, czyli „wychowanie dzieci ma decydujące znaczenie dla systemu opieki nad osobami w wieku emerytalnym”. Od 1992 w Niemczech naliczane są co najmniej trzy lata okresu wychowywania dzieci tak, jak okres składkowy pracownika o przeciętnym dochodzie.

<sup>132</sup> W wysokości ⅓ kosztów opieki nad dzieckiem do kwoty 4.000 euro rocznie od 0 – 14 lat, jeżeli pracują oboje rodzice, od 3 – 6 lat, jeżeli pracuje tylko jeden z rodziców.

<sup>133</sup> Od 1996 roku istnieje prawny wymóg zapewnienia dziecku od 3 roku życia miejsca w przedszkolu, który nie zawsze udaje się zrealizować z powodu braku miejsc w placówkach tego typu. Zgodnie z ustawą o wspieraniu dziecka (Kinderförderungsgesetz) od 1 lipca 2013 roku obowiązuje dodatkowo wymóg zapewnienia miejsca w żłobku dzieciom poniżej 3 roku życia. Koszt umieszczenia dziecka w żłobku i przedszkolu różni się w zależności od dochodu i regionu kraju. O wiele droższa jest opieka nad dziećmi poniżej 2 roku życia.

<sup>134</sup> K. Giedrys, T. Godlewski i inni, Polityka rodzinna – model niemiecki, [w:] Raport 2012, Rodzina – to się opłaca!, [http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty\\_analzy/2012\\_Rodzina\\_to\\_sie\\_oplaca/rodzina\\_to\\_sie\\_opaca\\_druk.pdf](http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty_analzy/2012_Rodzina_to_sie_oplaca/rodzina_to_sie_opaca_druk.pdf), (data odczytu 02.05.2015).

mażeńskim i pary homoseksualne. Wprowadzenie tego instrumentu wzbudziło wiele burzliwych dyskusji politycznych w Niemczech, jednak ostatecznie odniosło pozytywny skutek dla jego zwolenników<sup>135</sup>.

**Tab. 3 Wykaz najpopularniejszych świadczeń polityki prorodzinnej Niemiec**

ŚWIADCZENIE	ADRESAT	WYMIAR	UWAGI
<b>URLOP MACIERZYŃSKI</b>	Kobieta zatrudniona na umowę o pracę, nie przysługuje osobom samo zatrudnionym.	14 tygodni (6 tyg. Przed porodem, 8 tyg. po porodzie + 4 tygodnie (bliźnięta).	Pełnopłatny, w większości finansowany przez pracodawców.
<b>URLOP RODZICIELSKI/ WYCHOWAWCZY</b>	Matka.	Do ukończenia przez dziecko 3 roku życia.	Bezpłatny; po tym okresie przysługuje jej również prawo do pracy na części etatu.
<b>ZASIŁEK RODZICIELSKI</b>	Rodzice.	12 + 2 miesiące (albo 24 miesiące w przypadku podzielenia wypłaconej kwoty na pół).	Uzależniony od wysokości dochodu; jako świadczenie w zamian za wynagrodzenie.
<b>ZASIŁEK NA DZIECKO</b>	W celu zagwarantowania dziecku minimum egzystencji i uwzględniany przy zwolnieniu od podatku.	Przysługuje powszechnie - na każde dziecko do 18 roku życia. Może być wypłacany do 21 roku życia dziecka w przypadku gdy nie podjęło pracy, a do wieku 25 lat gdy studiuje lub uczy się zawodu.	Wysokość uzależniona od ilości dzieci (na każde kolejne dziecko wyższy zasiłek); jest wsparciem ze strony państwa, lecz w mniejszym lub większym stopniu wynikiem zapisanego w konstytucji zwolnienia dziecka od podatku.
<b>ZASIŁEK OPIEKUŃCZY</b>	Rodzice, w przypadku wyboru innej formy opieki niż żłobek, np. opiekunka do dziecka.	Pierwsze 3 lata życia dziecka i dłużej.	Wysokość świadczenia uzależniona od czasu opieki nad dzieckiem.

Źródło: opracowanie własne.

Współczesny model polityki prorodzinnej w Niemczech przysporzył sobie wielu krytyków. W ich opinii ludzie o mniejszych dochodach paradoksalnie niewiele korzystają na zasiłku rodzicielskim, zaś w większym stopniu są wspierane przez państwo osoby lepiej zarabiające. Zasiłek rodzicielski nie oddziałuje także na wskaźnik urodzeń i rolę ojca. Wręcz przeciwnie, stanowi on z jednej strony bodziec ekonomiczny dla kobiet do poświęcania się karierze zawodowej kosztem odsuwania na później decyzji o macierzyństwie, z drugiej zaś

<sup>135</sup> K. Giedrys, T. Godlewski i inni, Polityka rodzinna – model niemiecki, [w:] Raport 2012, Rodzina – to się opłaca!, [http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty\\_analazy/2012\\_Rodzina\\_to\\_sie\\_oplaca/rodzina\\_to\\_sie\\_oplaca\\_druk.pdf](http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty_analazy/2012_Rodzina_to_sie_oplaca/rodzina_to_sie_oplaca_druk.pdf), (data odczytu 02.05.2015).



przyczynia się do możliwie jak najszybszego powrotu ich do pracy zawodowej. Wolność wyboru pomiędzy rodziną a pracą ulega zatem ograniczeniu, a tak ważna dla dobra dziecka kwestia, jak psychologiczny i pedagogiczny wpływ przez osoby trzecie na opiekę nad małymi dziećmi jest traktowana drugorzędnie<sup>136</sup>.

Wobec powyższych przesłanek, idąc w ślad za wnioskami A. Janiszewskiej<sup>137</sup>, można twierdzić, iż dla prowadzenia skutecznej polityki rodzinnej konieczne są w Niemczech takie działania, które powinny obejmować:

- promocję polityki przyjaznej rodzinie, umożliwiającą rodzicom pogodzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych;
- rozbudowę publicznego i przykładowego systemu opieki nad dziećmi;
- promocję zatrudnienia kobiet i mężczyzn w dziedzinach zapewniających stabilne zatrudnienie, umożliwiającą zaplanowanie ważnej i długoterminowej w skutkach decyzji o założeniu rodziny;
- zrównanie płac kobiet i mężczyzn na tych samych stanowiskach;
- promocję partnerskiego modelu rodziny, oznaczającego podział obowiązków domowych i wychowania dzieci pomiędzy partnerami.

### 2.3 Francuska polityka prorodzinna

Francja ma w Europie najdłuższą tradycję w zakresie polityki rodzinnej. Co więcej, sprzyjający rodzinie system prawno – ekonomiczny polityki prorodzinnej okazał się w tym kraju najbardziej skuteczny<sup>138</sup>. O skuteczności tego systemu decyduje opracowanie go z myślą o ułatwieniu rodzicom przyjęcia i wychowywania dzieci, umożliwiając m. in. łączenie życia zawodowego z rodzinnym. Francuska polityka prorodzinna jest zatem jedną z najlepszych w Europie i jest uznawana za wzorzec polityki skierowanej do rodzin. Założenia tej polityki skupiają się na celach o charakterze pronatalistycznym, szczególnie zaś na zapewnieniu integracji społecznej<sup>139</sup>. Dlatego specyfiką świadczeń stosowanych w tym modelu jest ich uniwersalizm.

---

<sup>136</sup> Stephan Rabbe, Raport: Polityka rodzinna - model niemiecki. Instrumenty i wyzwania, Warszawa 2012, op. cit., <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport-04.pdf>, (data odczytu 02.05.2015).

<sup>137</sup> A. Janiszewska, Polityka rodzinna w Niemczech i Francji oraz jej efekty, <http://www.lewica.pl/?id=17659>, (data odczytu 02.05.2015).

<sup>138</sup> J. Puzyra-Krupska, Przykład polityki rodzinnej-Francja, [w:] Dokąd zmierza polityka rodzinna w Polsce, Problemy opiekuńczo – wychowawcze, nr 5/2010, s.19-26.

<sup>139</sup> B. Balcerzak-Paradowska, B. Kołaczek, D. Głogosz, Polityki rodzinne w poszczególnych krajach UE, [w:] Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Warszawa 2009, s. 97-98.

Priorytetem wśród działań na rzecz rodzin jest częściowa kompensacja obniżenia poziomu życia związanego z ponoszeniem nakładów na wychowanie dzieci za pośrednictwem redystrybucji środków pomiędzy gospodarstwami domowymi o porównywalnych zasobach, ale o różnej liczbie ich członków<sup>140</sup>. W tej operacji dominują zasady redystrybucji horyzontalnej, oznaczającej transfer środków od rodzin bezdziejnych do posiadających dzieci. W coraz większym zakresie uwzględniana jest także zasada redystrybucji wertykalnej, która urzeczywistnia się w dążeniu do redukcji różnic w poziomie życia między rodzinami o takim samym składzie, lecz o zróżnicowanych dochodach<sup>141</sup>.

Francuską politykę prorodzinną cechuje wysoka stabilność, która jest podstawą wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród rodzin. Niewątpliwie spory wkład w ten stan ma konsens wszystkich głównych sił politycznych Francji, tworzących politykę wspierania rodzin w oparciu o strategię długookresową<sup>142</sup>. Ponadto w procesie projektowania oraz wdrażania tej polityki bierze udział szerokie zaplecze instytucjonalne, w postaci różnorodnych instytucji państwowych i społecznych oraz samorządów i biznesu<sup>143</sup>. Trudno się zatem dziwić, że ten jakże spójny i elastyczny system odnosi sukces. Co więcej, udowadnia on, że rodzicielstwo nie musi oznaczać finansowej katastrofy z jednoczesną koniecznością całkowitego poświęcenia się dzieciom<sup>144</sup>. Dlatego Francja jest europejskim liderem pod względem współczynnika dzietności, bowiem jej działania zapewniają dzietność na poziomie zastępowalności pokoleń<sup>145</sup>. Decydują o tym nie tylko spore nakłady finansowe na politykę prorodzinną, ale również bogaty wachlarz instrumentów, stosowany w ramach pomocy jak największej liczbie osób, będących w różnych sytuacjach życiowych i oczekujących różnorodnych form wsparcia. Ów zakres pomocy obejmuje zarówno zagadnienia finansowe, podatkowe, mieszkaniowe, jak i kwestie na płaszczyźnie opieki zdrowotnej, opieki nad dzieckiem oraz edukacji<sup>146</sup>.

Rodzina we Francji postrzegana jest i traktowana jako jeden z filarów życia społecznego. Z tego też względu cieszy się pomocą ze strony państwa, udzielaną na ogromną

<sup>140</sup> R. Frać, Polityka rodzinna we Francji, [http://saksap.ksap.gov.pl/?page\\_id=3613](http://saksap.ksap.gov.pl/?page_id=3613), (data odczytu 03.05.2015).

<sup>141</sup> B. Balcerzak-Paradowska, B. Kołaczek, D. Głogosz, Polityki rodzinne w poszczególnych krajach UE, op. cit., s. 98.

<sup>142</sup> R. Frać, Francuska polityka prorodzinną. Od inwestycji do sukcesu, Warszawa 2013, s. 8, <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2013/10/FrancuskaPolitykaRodzinna.pdf>, (data odczytu 03.05.2015).

<sup>143</sup> Tamże.

<sup>144</sup> K. Klinger, Polityka prorodzinną po francusku: Dzieci nie są finansową katastrofą i nie trzeba im się całkowicie poświęcać, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/835322,polityka-prorodzinną-po-francusku-dzieci-nie-sa-finansowa-katastrofa-i-nie-trzeba-im-sie-calkowicie-poswiecac.html>, (data odczytu 03.05.2015).

<sup>145</sup> M. Tadrzak-Mazurek, Rodziny nie trzeba definiować, [w:] Polityka prorodzinną – Francja, cz. II, <http://www.kartaduzejrodziny.pl/wywiad/106-karta-duzej-rodziny-francja.html>, (data odczytu 03.05.2015).

<sup>146</sup> R. Frać, Francuska polityka prorodzinną. Od inwestycji do sukcesu, Warszawa 2013, op. cit. <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2013/10/FrancuskaPolitykaRodzinna.pdf>, (data odczytu 03.05.2015).

skale<sup>147</sup>. Jak podnosi w jednym ze swych wywiadów Antoine Renard, francuska polityka rodzinna opiera się na czterech filarach<sup>148</sup>. Pierwszy z nich stanowią świadczenia rodzinne, w myśl zasady, iż każde dziecko jest mile widziane przez społeczeństwo. Dlatego wspiera się rodzinę, która je wychowuje, niezależnie od jej własnych dochodów. Drugim filarem są podatki. Spore ulgi w tym zakresie stosuje się we Francji wychodząc z założenia, że wśród rodzin o takich samych zarobkach uprzywilejowane powinny być te, które wychowują dzieci. Argumentem na potwierdzenie tej tezy jest fakt, że rodziny te w ten sposób wnoszą swój olbrzymi wkład na rzecz dobra wspólnego. Wobec tego mają one prawo do zwolnienia z niektórych obciążeń związanych z pokrywaniem innych wspólnych kosztów utrzymania państwa. W konsekwencji licznych udogodnień podatkowych zaledwie co druga rodzina z dziećmi płaci w tym kraju podatki<sup>149</sup>.

Kolejnym fundamentem francuskiej polityki wobec rodzin są określone świadczenia pieniężne, wypłacane rodzinom ubogim, które wskutek zbyt niskich dochodów (dochód na członka rodziny jest niższy od pewnego progu), nie mogą korzystać z ulg podatkowych. Wśród zasiłków dla rodzin uboższych w tej grupie znajduje się becikowe, wypłacane każdego miesiąca przez rok, jak również zasiłki związane w rozpoczęciem każdego roku szkolnego, przeznaczone na zakup książek, ubrań i innych pomocy szkolnych<sup>150</sup>. Ostatni z filarów ma postać rozwiniętego sektora usług na rzecz rodziny, w dużym stopniu dotowanych przez państwo (poradnictwo rodzinne i małżeńskie, prowadzone również przez instytucje kościelne). Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż żłobki i przedszkola we Francji są całkowicie bezpłatne<sup>151</sup>. Oprócz tego państwo oferuje kilka innych, niezwykle istotnych udogodnień dla rodzin. Jednym z nich jest zasiłek związany z przerwaniem pracy. Ma on szczególne znaczenie dla matek lub ojców, którzy oddali się wychowaniu swoich dzieci i w tym celu zdecydowali się pozostać w domu. Świadczenie to umożliwia rodzicom otrzymywanie najniższej gwarantowanej przez państwo pensji, przez 2 lata na każde z dzieci. Dużym ukłonem ze strony państwa w stronę rodzin jest też specjalny zasiłek przeznaczony na wynajem mieszkania dla dziecka usamodzielniającego się (np. rozpoczynającego studia), który w dużym stopniu pozwala zaoszczędzić część kosztów rodzicielskich<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> M. Preciszewski, Renard o polityce rodzinnej we Francji, [http://ekai.pl/wydarzenia/temat\\_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/](http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/), (data odczytu 03.05.2015).

<sup>148</sup> Antoine Renard - przewodniczący Związku Katolickich Stowarzyszeń Rodzinnych w Europie.

<sup>149</sup> M. Preciszewski, Renard o polityce rodzinnej we Francji, op. cit., [http://ekai.pl/wydarzenia/temat\\_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/](http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/), (data odczytu 03.05.2015).

<sup>150</sup> Tamże.

<sup>151</sup> Tamże.

<sup>152</sup> M. Preciszewski, Renard o polityce rodzinnej we Francji, [http://ekai.pl/wydarzenia/temat\\_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/](http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/), (data odczytu 03.05.2015).

Oprócz wymienionych, do instrumentów stosowanych w ramach francuskiej polityki prorodzinnej należy zaliczyć również następujące świadczenia<sup>153</sup>:

- związane z urodzeniem dziecka – świadczenia rzeczowe, urlop macierzyński, zasiłek macierzyński;
- związane z opieką rodzicielską nad małym dzieckiem – urlop rodzicielski, zasiłek na opiekę nad dzieckiem;
- w zakresie wspierania rodzin w inwestowaniu w młode pokolenie – świadczenia pieniężne, zasiłki rodzinne, jednorazowy zasiłek w związku z rozpoczęciem przez dziecko roku szkolnego, zasiłek dla samotnych rodziców, świadczenia alimentacyjne, nowy system świadczeń rodzinnych, świadczenia na wypadek śmierci żywiciela, ulgi podatkowe;
- w zakresie rozwoju usług opiekuńczych dla dzieci i młodzieży – usługi opiekuńcze, usługi edukacyjne;
- w zakresie pomocy rodzinom znajdującym się w trudnych sytuacjach – pomoc rodzinom niepełnym, wielodzietnym, kobietom w ciąży i samotnie wychowującym dzieci.

W kolejnej tabeli przedstawiono wykaz najpopularniejszych świadczeń francuskiej polityki prorodzinnej (zob. tab. 4 na s. 49). Istnieje ponadto sześć dodatków do zasiłku rodzinnego w zróżnicowanej wysokości, zależnie od sytuacji rodziny z niepełnosprawnym dzieckiem, a także specjalny dodatek dla osób samotnie wychowujących dziecko niepełnosprawne<sup>154</sup>.

Natomiast wśród wielu propozycji świadczeń na rzecz rodziny, można znaleźć takie, jak: zasiłek na opłatę czynszu (dla par z dzieckiem, z dwojgiem dzieci, dla samotnych rodziców), zasiłek na wydatki energetyczne rodzin, czy zasiłek na mieszkanie<sup>155</sup>. Każdy z nich uzależniony jest od dochodu rodziny. Działania na rzecz wsparcia dla rodzin są także chętnie podejmowane przez przedsiębiorstwa i pracodawców oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego na rzecz rodzin. Te ostatnie tworzone są zarówno w dzielnicach wielkich miast jak i w mniejszych miasteczkach. W ramach pomocy jednostki te oferują np. bilety

<sup>153</sup> B. Balcerak-Paradowska, *Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej*, op. cit., s. 98-106.

<sup>154</sup> J. Tracz-Dral, *Polityka rodzinna we Francji i Szwecji na tle rozwiązań polskich*, Warszawa 2011, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/11/plik/prfs.pdf>, (data odczytu 03.05.2015).

<sup>155</sup> R. Fraç, *Francuska polityka prorodzinna. Od inwestycji do sukcesu*, Warszawa 2013, op. cit., s. 7, <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2013/10/FrancuskaPolitykaRodzinna.pdf>, (data odczytu 03.05.2015).

ulgowe dla dzieci, dofinansowania do szkolnych wyjazdów rekreacyjnych, czy dodatkowe bezpłatne ubezpieczenia dla dzieci z rodzin wielodzietnych<sup>156</sup>.

**Tab. 4 Wykaz najpopularniejszych świadczeń francuskiej polityki prorodzinnej**

ŚWIADCZENIE	ADRESAT	WYMIAR	UWAGI
<b>URLOP MACIERZYŃSKI</b>	Matka.	16 tygodni – wymiar podstawowy, 26 tygodni – urodzenie 3. dziecka i kolejnych, 34 tygodnie – urodzenie bliźniąt, 48 – poród wieloraki; dodatkowo 2 tygodnie przed urodzeniem dziecka, przypadku ciąży zagrożonej.	Podczas urlopu macierzyńskiego pracownica otrzymuje świadczenia z ubezpieczenia społecznego.
<b>URLOP RODZICIELSKI</b>	Ojciec.	11 dni – wymiar podstawowy, 18 dni – poród wieloraki. Przysługuje w okresie 4 m-cy po urodzeniu się dziecka.	Urlop ten trzeba wykorzystać do 4. miesiąca po narodzinach dziecka, dodatkowo przysługują 3 dni wolne z okazji narodzin dziecka.
<b>URLOP WYCHOWAWCZY/ RODZICIELSKI</b>	Rodzice.	Do czasu ukończenia przez dziecko 3 roku życia.	Przysługuje na drugie dziecko i kolejne dzieci; kryterium uprawniającym jest odpowiedni okres aktywności zawodowej.
<b>ZASIŁEK RODZINNY</b>	Rodzice.	Do 20 roku życia dziecka.	Powszechny – przydzielany niezależnie od poziomu dochodu rodziny; wysokość uzależniona od ilości i wieku dzieci.
<b>DODATEK RODZINNY</b>	Rodzice, co najmniej 3 dzieci.	Wiek pomiędzy 3 a 21 rokiem życia dziecka.	Uzależniony od poziomu dochodu rodziny.
<b>ZASIŁEK MACIERZYŃSKI</b>	Matka / ojciec lub oboje rodzice w przyp. adopcji.	Na czas urlopu macierzyńskiego.	Wynosi 100% zarobków netto, przy czym istnieje górna i dolna granica zasiłku.
<b>ZASIŁEK NA OPIEKĘ NAD DZIECKIEM</b>	Rodzice.	Opieka nad dziećmi do lat 6 lub dzieci starszych - do lat 20 w poważnej chorobie lub niepełnosprawności.	Wysokość uzależniona jest od dochodu rodziny i wieku dziecka; zasiłek na dziecko do lat 3 w pełnej wysokości, na dziecko w wieku 3-6 lat – 50% zasiłku.
<b>ULGI PODATKOWE</b>	Rodzice.	Np. ulga podatkowa dla osób wykonujących pracę w domu, sprawujących opiekę nad dzieckiem; ulgi o charakterze przedmiotowym – możliwość odliczenia od dochodu wydatków związanych z wychowaniem i wykształceniem dziecka (opłaty za przedszkole, naukę w szkole).	Zależy od wielkości i składu rodziny, od którego oblicza się tzw. części fiskalne (odpowiedni wskaźnik powiązany ze statusem członka rodziny, jego stanem cywilnym, liczbą dzieci).

Źródło: opracowanie własne.

<sup>156</sup> R. Fraç, Francuska polityka prorodzinna. Od inwestycji do sukcesu, Warszawa 2013, op. cit., s. 7.

Aktywna polityka prorodzinna Francji tłumaczy jej demograficzną wyjątkowość<sup>157</sup>. To właśnie skuteczne instrumenty tej polityki pozwalają zahamować, a wręcz odwrócić niekorzystne trendy demograficzne<sup>158</sup> i sprawiają, że we Francji narodziny dziecka nie zależą od koniunktury gospodarczej<sup>159</sup>. Zdaniem Pascale Breuil to właśnie udane życie rodzinne i społeczne jest dla Francuzów synonimem spełnionego życia. Dla potwierdzenia tej tezy można przytoczyć badania z 2011 roku, przeprowadzone przez Fundację na Rzecz Innowacji Politycznej. Według tych badań niemal 60% młodych Francuzów pragnie założyć rodzinę i mieć dzieci, co stawia ich pod tym względem na pierwszym miejscu w Europie, a tym samym wpływa na wzmocnienie pozycji Francji w Unii Europejskiej<sup>160</sup>.

## 2.4 Polityka prorodzinna Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania jest jednym z krajów o najwyższym w Europie wskaźniku dzietności. Tę korzystną sytuację demograficzną poprawia dodatnie saldo migracji, dzięki któremu liczba mieszkańców tego kraju nie spada, pomimo braku zastępowalności pokoleń<sup>161</sup>. Potwierdzeniem tej tezy jest chociażby przykład polskich emigrantów, kiedy to Polki mieszkające w Anglii rodzą chętniej i zdecydowanie więcej dzieci niż w Polsce. A. Bazak podkreśla, że o takiej sytuacji decydują niewątpliwe ułatwienia ze strony państwa, które sprzyjają przyszłym matkom w podejmowaniu decyzji o macierzyństwie<sup>162</sup>.

Według szacunków Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z 2009 roku Wielka Brytania jest drugim po Francji europejskim krajem pod względem wielkości wsparcia z budżetu państwa dla rodzin wychowujących dzieci. Sporą część tego wsparcia stanowi bezpośredni transfer pieniężny przekazywany rodzinie, zaś zdecydowanie mniejsza

---

<sup>157</sup> Francja, kraj o jednym z najwyższych współczynników dzietności w Europie, [w:] Francja w Polsce, Dział prasowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://www.ambafrance-pl.org/Francja-kraj-o-jednym-z>, (data odczytu 10. 05. 2015).

<sup>158</sup> B. Balcerak-Paradowska, Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej, op. cit., s. 11.

<sup>159</sup> Pascale Breuil – szef działu demograficznego w INSEE, francuskiego Krajowego Instytutu Statystyki i Badań nad Gospodarką.

<sup>160</sup> Francja, kraj o jednym z najwyższych współczynników dzietności w Europie, op. cit. <http://www.ambafrance-pl.org/Francja-kraj-o-jednym-z>, (data odczytu 10. 05. 2015).

<sup>161</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej, Biuro analiz i dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013, s. 23.

<sup>162</sup> A. Bazak, Jak pokazuje przykład Wielkiej Brytanii, Polki bardzo chętnie rodzą dzieci, pod warunkiem że państwo im to ułatwi, [w:] w Polityce. pl, <http://wpolityce.pl/polityka/129212-jak-pokazuje-przyklad-wielkiej-brytanii-polki-bardzo-chetnie-rodza-dzieci-pod-warunkiem-ze-panstwo-im-to-ulatwi>, (data odczytu 12.05.2015).

część przeznaczona jest na usługi publiczne oraz ulgi podatkowe<sup>163</sup>. Jednak bez względu na ten podział, wszelkie działania państwa oraz samych obywateli mają zapewnić rodzinom bezpieczeństwo socjalne i dobrobyt<sup>164</sup>. Tym celom służyć ma zastosowanie różnorodnych środków. W ramach rozwiązań sprzyjającym decyzjom prokreacyjnym oraz godzeniu funkcji zawodowych z rodzinnymi można wyodrębnić takie instrumenty, jak<sup>165</sup>:

- świadczenia pieniężne i rzeczowe związane z urodzeniem dziecka – świadczenia z tytułu urodzenia dziecka (zasiłek macierzyński, ojcowski, dodatki macierzyńskie)<sup>166</sup>;
- opieka rodzicielska nad małym dzieckiem – urlop macierzyński, wychowawczy i ojcowski<sup>167</sup>;
- opieka pozarodzielska nad małym dzieckiem;
- działania pracodawców na rzecz łączenia przez pracowników ról rodzinnych z zawodowymi<sup>168</sup>.

W kwestii tworzenia warunków rozwoju młodego pokolenia (wspieranie rodzin w inwestowaniu w młode pokolenie), brytyjska polityka prorodzinna oferuje następujące narzędzia<sup>169</sup>:

- świadczenia pieniężne – świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne),
- dodatkowe świadczenie jako dodatek do świadczenia rodzinnego, przysługujący sierotom (w określonych sytuacjach – półsierotom),
- tzw. Child Trust Fund<sup>170</sup> - program oferujący rachunek bankowy dla wszystkich dzieci, a dla najbiedniejszych z określoną wpłatą początkową;
- świadczenia na wypadek śmierci żywiciela rodziny (świadczenia jednorazowe, zasiłki, renty).

<sup>163</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej, op. cit., [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/48/plik/ot-617\\_do\\_internetu.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/48/plik/ot-617_do_internetu.pdf) (data odczytu 13.05.2015).

<sup>164</sup> G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny, Polityka społeczna. Podręcznik akademicki, PWN, Warszawa 2007, s. 155.

<sup>165</sup> B. Balcerak-Paradowska, Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej, [w:] Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej, op. cit., s. 89-91.

<sup>166</sup> Przewodnik Twoje uprawnienia do zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii, UE 2012., s. 11-13.

<sup>167</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej, op. cit., s. 22.

<sup>168</sup> Od 2003 roku rodzicom mającym małe dzieci przysługuje prawo do zwrócenia się do pracodawcy o redukcję czasu pracy bądź skorzystanie z elastycznych form czasu pracy.

<sup>169</sup> B. Balcerak-Paradowska, Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej, op. cit., s. 91-93.

<sup>170</sup> Rachunek otwierany jest z chwilą urodzenia dziecka i cechuje się możliwością wpłat przez każdego z rodziców, ale z równoczesnym brakiem ich dostępu do konta do czasu ukończenia przez dziecko 18 lat.

Ponadto polityka wsparcia rodzin w Wielkiej Brytanii, w ramach rozwoju usług społecznych na rzecz dzieci i młodzieży<sup>171</sup> proponuje swoim beneficjentom szeroki zakres usług opiekuńczych oraz usług zdrowotnych. Jeśli zaś chodzi o pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach<sup>172</sup>, to rozwiązaniami w tym aspekcie są: minimalny dochód gwarantowany oraz programy na rzecz ograniczania ubóstwa. Do pozostałych należą: preferencje w systemie podatkowym<sup>173</sup> oraz dostępność opieki zastępczej nad dziećmi<sup>174</sup>. Bardziej szczegółowe dane dotyczące najbardziej popularnych świadczeń polityki prorodzinnej w Wielkiej Brytanii przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tab. 5 Wykaz najpopularniejszych świadczeń brytyjskiej polityki prorodzinnej**

ŚWIADCZENIE	ADRESAT	WYMIAR	UWAGI
<b>URLOP MACIERZYŃSKI</b>	Kobieta, która do 15 tygodnia przed urodzeniem dziecka przepracowała u danego pracodawcy przynajmniej 26 tygodni.	52 tygodnie (w tym 39 płatnych).	Wszystkie parametry mogą w konkretnej umowie z pracodawcą różnić się na korzyść pracownika (pracodawca płatnikiem).
<b>URLOP WYCHOWAWCZY</b>	Ojciec.	2 tygodnie (płatny).	Warunkiem staż pracy minimum 26 tygodni.
<b>URLOP RODZICIELSKI BEZPŁATNY</b>	Każdy z rodziców.	13 tygodni w ciągu 5 lat od urodzenia dziecka.	Nie więcej niż 4 tygodnie w ciągu roku.
<b>ZASIŁEK POPORODOWY</b>	Rodziny gorzej sytuowane.	Jednorazowy.	Wysokość około 600 euro.
<b>ZASIŁEK NA DZIECKO</b>	Rodzice.	Na dzieci w wieku do lat 16 (jeśli kontynuuje naukę do lat 20).	Uzależniony od dochodu, nieopodatkowany; wysokość świadczenia jest co roku rewaloryzowana.
<b>MINIMALNY DOCHÓD GWARANTOWANY</b>	Samotni rodzice; niepełnosprawni; kobiety w ciąży; osoby w specyficznej sytuacji życiowej.	Ustalony niezbędny standard na poziomie określonej kwoty euro na osobę lub inne formy (świadczenia, zasiłki, dodatki mieszkaniowe).	Jego celem jest: wsparcie wydatków niezbędnych dla zaspokojenia podstawowych potrzeb żywnościowych, mieszkaniowych, higienicznych i innych niezbędnych do życia.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>171</sup> B. Balcerak-Paradowska, Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej, op. cit., s. 93-

<sup>172</sup> Tamże, s. 94-97.

<sup>173</sup> W Wielkiej Brytanii nie ma specjalnych ulg podatkowych dla rodzin wychowujących dzieci. Jako preferencje w systemie podatkowym dla rodzin można uznać obowiązującą w Wielkiej Brytanii 0% stawkę VAT na artykuły dziecięce.

<sup>174</sup> M. Czarnik, M. Kot, J. Urmański, Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej [w:] Raport Zespołu ds. Rodziny. Przegląd stosowanych rozwiązań, Fundacja Republikańska, Warszawa 2012, s. 10.



Dodatkowo rodzinom o niskich dochodach przysługuje forma pomocy materialnej udzielanej przez państwo w formie dodatku dla rodziców (tzw. child tax credit), której kwota zależy od dochodu rodziny, a jej maksymalna wielkość to ok. 650 euro na rodzinę plus około 2000 euro na dziecko rocznie<sup>175</sup>. Ciekawym rozwiązaniem i niewątpliwie pomocnym jest refundacja rodzicom do 90 % kosztów zatrudnienia opiekunki do czasu ukończenia przez dziecko wieku 5 lat. Jest ono dedykowane osobom pracującym, lecz osiągającym niskie dochody, które powierzają opiekę nad dzieckiem zarejestrowanej opiekunce. Jest to ukłon rządu w ramach skoordynowanej na wszystkich szczeblach władzy polityki prorodzinnej w Wielkiej Brytanii<sup>176</sup>. Istotny jest również fakt, iż okresy pozostawania poza rynkiem pracy ze względu na opiekę nad dzieckiem uwzględniane są w przypadku emerytury dodatkowej. Zatem okresy te traktuje się jako lata składkowe o stawce najniższych dochodów uprawniających do gromadzenia środków na taką emeryturę<sup>177</sup>.

W ramach usług opiekuńczych i wychowawczych (wczesna edukacja i opieka nad dziećmi do lat 4), które rząd brytyjski traktuje jako składową systemu edukacji, dokonuje się inwestycji w ich rozwój i podnoszenie standardu ich życia, co umożliwi pracującym rodzicom, a zwłaszcza matkom, godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi<sup>178</sup>. Natomiast dostęp do usług zdrowotnych w Wielkiej Brytanii jest niezależny od dochodu i ma charakter uniwersalny, w ramach Narodowej Służby Zdrowia. W obliczu tego faktu, wyzwaniem dla rozwoju tych usług wydaje się być nie brak dostępu do służby zdrowia, lecz poprawa ich jakości<sup>179</sup>. Formę pomocy ze strony państwa w tym względzie stanowi zatem bezpłatna opieka lekarska oraz bezpłatne leki dla matki i dziecka<sup>180</sup>. Fakultatywną opcją jest organizacja świadczeń prewencyjnych przez system brytyjskiej opieki zdrowotnej, zdominowany przez sektor publiczny, a uzupełniany przez sektor prywatny<sup>181</sup>.

---

<sup>175</sup> M. Czarnik, M. Kot, J. Urmański, *Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, op. cit., s. 10.

<sup>176</sup> E. Trafiałek, *Rodzina a polityka – Polska a Europa* [w:] *Nauczanie początkowe*, ZPN Kielce, nr2/2007r., s. 82.

<sup>177</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, op. cit., s. 23.

<sup>178</sup> B. Balcerzak-Paradowska, B. Kołaczek, D. Głogosz, *Polityki rodzinne w poszczególnych krajach UE*, op. cit., s. 94.

<sup>178</sup> Tamże.

<sup>179</sup> Tamże.

<sup>180</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, op. cit., s. 23.

<sup>181</sup> M. Dziubińska-Michalewicz, *Systemy ubezpieczeń zdrowotnych w wybranych krajach Unii Europejskiej (Francji, RFN, Szwecji, Wielkiej Brytanii)*, raport nr 168, <http://biurosej.gov.pl/teksty/r-168.htm>, (data odczytu 13.05 2013).

W ramach pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej przysługuje uzależniony od kryterium dochodowego rodziny dodatek mieszkaniowy<sup>182</sup>. W ramach polityki wsparcia tych rodzin Wielka Brytania przygotowała także wiele programów zwalczania ubóstwa i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu<sup>183</sup>, które skierowane są w dużej mierze do dzieci i młodzieży. Warto tu wspomnieć, że jest to jedyny z niewielu krajów UE, jakie jasno określiły cel w zakresie ograniczenia ubóstwa dzieci. Celem tym jest zmniejszenie skali ubóstwa o połowę do 2010 r. i jego całkowite wyeliminowanie do 2020<sup>184</sup>. W realizacji tego istotnego celu pomoc ma szereg inicjatyw społecznych, skierowanych na poprawę sytuacji dzieci i młodzieży ze środowisk zagrożonych. Natomiast punktem wyjścia jest ograniczenie sfery ubóstwa rodzin poprzez zwiększenie ich dostępu do rynku pracy, stworzenie optymalnych warunków życia tym wszystkim, którzy nie są w stanie podołać temu własnymi zasobami, zaś w dalszej kolejności ułatwienie godzenia życia zawodowego z rodzinnym. W literaturze zauważa się, że wszystkie powyższe programy i inicjatywy oznaczają przejście od systemu pasywnych świadczeń ze strony państwa na rzecz aktywnego *welfare state*, czyli państwa opiekuńczego<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> A. Dragan, S. Woronowicz, Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej, op. cit., s. 23.

<sup>183</sup> Wśród nich można wymienić chociażby: rządowy program Sure Start, zmierzający do zapewnienia każdemu dziecku najlepszego startu życiowego; program dla samotnych rodziców (New Deal for Lone Parents), zakładający zwiększenie wskaźnika ich zatrudnienia; program Action Teams for Job, który skierowany jest do osób żyjących na obszarach zagrożonych bezrobociem; program Listening to Learn, stworzony dla umożliwienia dzieciom i młodzieży rozwoju osobowościowego i społecznego, czy program Connexion, oferujący młodzieży poradę i dostęp do rozwoju personalnego.

<sup>184</sup> B. Balcerzak-Paradowska, B. Kołaczek, D. Głogosz, Polityki rodzinne w poszczególnych krajach UE, op. cit., s. 95.

<sup>185</sup> Tamże, s. 96.

## Rozdział 3

### POLITYKA PRORODZINNA W POLSCE

#### 3.1 Stanowisko państwa

Jak zauważa S. Golinowska, stosunek państwa do rodziny w Polsce został ukształtowany przez historię naszego kraju a także Kościół katolicki, którego pozycja na gruncie krajowym jest do dziś bardzo znacząca. Jej zdaniem zachodzące w kraju dynamiczne procesy zmian gospodarczych i społecznych jedynie w niewielkim stopniu korygowały te wpływy. Jednak niewątpliwie stosunek ten ukształtował również tradycyjny model rodziny, w którym to kobieta jako przysłowiowa „matka polka” oddana była rodzinie, podczas gdy ojciec w roli jedyne go żywiciela rodziny zobligowany był do jej utrzymania<sup>186</sup>.

W literaturze zauważa się, że w kwestii polityki rodzinnej pluralizm polityczny w Polsce okresu transformacji systemowej wyeksponował pewne podziały ideologiczne pomiędzy elitami politycznymi. Różnice te w pierwszej kolejności dotyczyły ogólnej koncepcji tej polityki, ale również postrzegania znaczenia rodziny w życiu jednostki oraz społeczeństwa, czy zakresu jej uprawnień i obowiązków. Biorąc pod uwagę podejmowane przez kolejne rządy próby rozwiązań tych kwestii, ta sama literatura wyróżnia kilka koncepcji światopoglądowych, dotyczących działań państwa na rzecz rodziny jak oraz jej wzorca<sup>187</sup>, zaś różnice w tych koncepcjach przedstawia poniższa tabela:

**Tab. 6 Różnice w koncepcjach światopoglądowych rodziny**

KONCEPCJA	LIBERALNA	SOCJALDEMOKRATYCZNA	KONSERWATYWNA
<b>POZYCJA RODZINY</b>	Prywatna sfera życia jednostki; swoboda w wyborze modelu rodziny; samodzielność w kształtowaniu bytu ekonomicznego.	Konieczne wsparcie instytucji publicznych.	Prymat rodziny nad jednostką; akcent na tradycyjne wartości rodziny; wyraźny podział ról społecznych członków rodziny.
<b>POZYCJA PAŃSTWA</b>	Brak ingerencji w kwestie indywidualnych wyborów; selektywne programy pomocy rodzinie w sytuacjach kryzysowych; dochody kształtuje wolny rynek.	Ustalenie kryterium niezbędnych potrzeb rodziny i zasad przyznawania świadczeń rodzinnych przez podmioty publiczne.	Wspomaganie rodziny w wypełnianiu funkcji prokreacyjnej, opiekuńczej, wychowawczej i socjalizacyjnej.
<b>PREFEROWANE IDEE</b>	Koncentracja na pracy i karierze zawodowej; aktywność kobiet w sferze zawodowej i publicznej.	Partnerski model rodziny; skupienie uwagi na prawach kobiet i dzieci w rodzinie.	Model tradycyjnej rodziny z ojcem w roli żywiciela rodziny i matką – opiekunką i gospodynią.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>186</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa [w:] Polityka Społeczna, Warszawa, nr 8/2007, s. 11.

<sup>187</sup> G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian, [w:] Polityka Społeczna, PWN, Warszawa 2007, s. 194-195.

Podkreśla się przy tym, że wynikająca ze zróżnicowanych wizji samej rodziny odmiennosc priorytetów dotyczących polityki wsparcia tej rodziny sprawiła, iż w Polsce do dziś nie wypracowano spójnego i stabilnego systemu polityki prorodzinnej<sup>188</sup>.

Dyskusja na ten temat wydaje się współcześnie nie być sprawą łatwą ze względu na fakt, iż jest to nadal kwestia sporna, angażująca strony o różnym punkcie widzenia, odmiennych interesach i wpływach ideologicznych. Być może z tego względu politycy świadomie unikają podjęcia rozważań i przedstawienia ewentualnych rozwiązań problemów ze sfery polityki prorodzinnej. Jednak ignorowanie wyzwań, jakie stoją przed współczesną rodziną nie zaowocuje poprawą sytuacji społecznej obywateli i nie wpłynie pozytywnie na ogólną kondycję kraju. Wręcz przeciwnie, można przypuszczać, że doprowadzi to do deficytu wspólnej, olbrzymiej wartości kraju, jaką jest jej kapitał w postaci młodych, często dobrze wykształconych ludzi. To właśnie te osoby będą szukać lepszych warunków dla zakładania rodzin, ale nie w Polsce, lecz gdzieś za granicą własnego kraju, gdzie dostaną przyzwoite wsparcie dla swojej rodziny<sup>189</sup>.

A. Szklarska i A. Królikowska podkreśla, że aktualnie w Polsce odchodzi się od tradycyjnego modelu rodziny z mężem w roli jedyne go żywiciela. Wpływ na ten stan rzeczy ma wiele czynników i procesów zewnętrznych, a szczególnie zmiana pozycji kobiet we współczesnej rodzinie<sup>190</sup>. Zatem odkąd praca i kariera znalazły się w projektach życiowych kobiet, zdecydowanie wzrosła ich aktywność zawodowa, co z kolei rodzi konieczność pogodzenia ich dotychczasowych zajęć z pracą zawodową<sup>191</sup>. Powstaje więc konflikt na płaszczyźnie praca – rodzina i odwrotnie, który prowadzi do utrudnionego wykonywania jednej roli kosztem partycypacji w drugiej<sup>192</sup>. Dlatego pełnią satysfakcji wielu rodziców byłoby osiągnięcie równowagi pomiędzy życiem osobistym i zawodowym, co wiąże się bezpośrednio z jakością realizowania tych odrębnych ról i poczuciem stopnia zaspokojenia potrzeb i oczekiwań<sup>193</sup>.

Państwo dysponuje obecnie stosownymi instrumentami, mającymi ułatwić rodzicom rozwiązywanie tego konfliktu w sposób optymalny. W tym celu powinno m. in. promować

---

<sup>188</sup> G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian, op. cit., s. 195.

<sup>189</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, op. cit., s. 12.

<sup>190</sup> A. Szklarska, A. Królikowska, Zmiana roli i pozycji mężczyzn w rodzinie [w:] Rodzina, kondycja i przemiany, red. M. Świątkiewicz-Mośny, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011, s. 118.

<sup>191</sup> Tamże, s. 119.

<sup>192</sup> A. Lipińska-Grobelny, Wielość ról a równowaga między życiem osobistym i zawodowym, [w:] Rodzina i kariera. Równoważenie czy konflikt ról, red. I. Janicka, M. Znajmiecka-Sikora, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2014, s. 13-16.

<sup>193</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, op. cit., s. 12.

partnerstwo w rodzinie, zachęcać samorządy lokalne do preferencji w rozwoju usług opiekuńczo – wychowawczych dla dzieci, a także wspierać kobiety w możliwości sprawnego powrotu do pracy po okresach macierzyństwa. Działania w tym wymiarze leżą w interesie samego państwa zważając na fakt, iż praca zawodowa kobiet okazuje się niezbędna dla utrzymania koniecznych proporcji pomiędzy pracującymi a utrzymywanymi. Dotyczy to zwłaszcza obecnej sytuacji, w której w obliczu starzejącego społeczeństwa istnieje potrzebna zachowania choćby dotychczasowych osiągnięć w postaci emerytur, czy publicznej ochrony zdrowia. Nie należy przy tym zapominać o kobietach rezygnujących z pracy zawodowej na rzecz opieki nad dziećmi. W takim razie w gestii państwa są działania wspierające zarówno matki, jak i dzieci<sup>194</sup>.

Przedstawiony powyżej problem jest jednym z wielu do rozwiązania, jakie stoją przed polską polityką prorodzinną. Tymczasem dotychczasowe formy wsparcia polskich rodzin oparte były o zasadę swego rodzaju państwowej filantropii oraz strukturalny brak zaufania państwa do podstawowej komórki społecznej. W opinii E. Jakubiaka takie podejście implikuje brak efektywności działań prorodzinnych lub ich niezwykle małą użyteczność<sup>195</sup>. Można to zauważyć na przykładzie jednorazowego becikowego, czy też ulgi prorodzinnej w dotychczasowej formie, nie pozwalającej w pełni z niej skorzystać osobom najbiedniejszym. Ma to swoją przyczynę w konstrukcji ulgi podatkowej na dzieci, która nie może być wykorzystana przez rodzinę wielodzietną o niskich dochodach. Ponadto w dużym stopniu zostały zniszczone idee, które kiedyś dobrze funkcjonowały i służyły rodzinom. Mowa tutaj o koncepcji rodzinnych domów dziecka, licznych przedszkolach i żłobkach, czy małych lokalnych szkołach, tak często dziś zamykanych<sup>196</sup>.

Z kolei w opinii J. Puzyny-Krupskiej polityka prorodzinną nie zajmuje istotnego miejsca w polityce społecznej polskiego rządu, a jej charakter ogranicza się głównie do funkcji socjalnej w postaci transferów dla rodzin z dziećmi, które pozostają ciągle na bardzo niskim poziomie<sup>197</sup>. Podobną opinię wyrażają autorzy raportu Fundacji Republikańskiej twierdząc, iż Polska nie prowadzi obecnie polityki prorodzinnej w ścisłym znaczeniu tego słowa. W ich opinii stosunkowo duże nakłady finansowe pożytkowane są na niespójny system różnych instrumentów wsparcia rodziny, a żaden z nich nie spełnia bezwzględnie kryteriów

<sup>194</sup> S. Golinowska, Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, op. cit., s. 12.

<sup>195</sup> E. Jakubiak, Program Polityki Rodzinnej - Pakt na rzecz rodziny, <http://www.kurierpieninski.pl/aktualnosci/10-kurier-pieninski-ikony/1652-program-polityki-rodzinnej-pakt-na-rzecz-rodziny.htm> (data odczytu 17.05.2015).

<sup>196</sup> Tamże.

<sup>197</sup> J. Puzyna-Krupska, Dokąd zmierza polityka rodzinna w Polsce, Problemy opiekuńczo – wychowawcze nr. 5/2010, op. cit., s. 25.

powszechności, progresywności i neutralności<sup>198</sup>. W systemie tym rodziny traktowane są jak płatnicy, same otrzymując minimalne wsparcie ze strony państwa, którego działania nie wpływają na wzrost dzietności w Polsce. Autorzy wspomnianego raportu oceniają polską politykę prorodziną jako działania nie stanowiące przemyślanej, spójnej całości. Świadczy o tym fakt, iż wchodzące w skład tej polityki programy są niezależne od siebie, kontrolowane przez różne ośrodki władzy, a epizodycznie wręcz ze sobą sprzeczne<sup>199</sup>. Ponadto nie są to programy powszechne, lecz selektywne, skierowane do wybranych w oparciu o kryterium dochodowe. Na podstawie argumentu, że polska rodzina z dziećmi nie jest wspierana przez państwo proporcjonalnie do swego wkładu, można wysunąć wniosek, iż jej egzystencja stanowi jedynie opodatkowane dobro luksusowe. Tymczasem wobec dramatycznej sytuacji demograficznej w Polsce, kiedy to rodziny posiadające więcej niż dwójkę dzieci są aktualnie awangardą, państwo powinno wspierać wychowanie dzieci i dbać o stabilizację ekonomiczną rodzin. W szczególności zaś powinno zważać na fakt, iż rodziny te w realny sposób zapewniają przyszłą stabilność finansów publicznych kraju<sup>200</sup>.

W opinii A. Durasiewicza<sup>201</sup> realizacja polityki prorodzinnej w Polsce powinna być projektem o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia systemu wartości dla społeczeństwa polskiego, w którym rodzina ma kluczową pozycję. Tymczasem dotychczasowa polityka wsparcia rodzin uzależniona była od celów politycznych, co przesądziło o jej braku spójności, a tym samym skuteczności i efektywności działań w tej sferze. Zatem kluczem do prawidłowego funkcjonowania systemu polityki prorodzinnej w Polsce powinna być ocena efektywności jego poszczególnych elementów, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności ekonomicznej, co przełoży się na uzyskanie cennej bazy poprawy jakości życia i kondycji rodzin<sup>202</sup>.

Całkiem niedawno, bo w 2012 roku ówczesny premier polskiego rządu Donald Tusk oświadczył, że: „Jeśli chodzi o politykę prorodziną, to Polska nie ma powodów do wstydu ani do kompleksów. W kilku sprawach jesteśmy awangardą i wzorem do naśladowania dla wielu innych”<sup>203</sup>. Stwierdzenie to spotkało się następnie z krytyką zarówno wielu publicystów, jak i opinii publicznej. Polityka prorodzinna państwa polskiego nie jest bowiem

---

<sup>198</sup> Raport: Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian, op. cit., s. 5.

<sup>199</sup> Tamże, s. 18.

<sup>200</sup> Tamże, s. 19.

<sup>201</sup> A. Durasiewicz, efektywność polityki rodzinnej państwa polskiego, [w:] Badania społeczne środowiska polityków społecznych, Wydawnictwo PTPS, Radom 2011, s. 211.

<sup>202</sup> Tamże, s. 214-216.

<sup>203</sup> Gazeta prawna.pl, Tusk o polityce prorodzinnej: w kilku sprawach jesteśmy awangardą, [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/519509,tusk\\_o\\_polityce\\_prorodzinnej\\_w\\_kilku\\_sprawach\\_jestesmy\\_awan\\_garda.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/519509,tusk_o_polityce_prorodzinnej_w_kilku_sprawach_jestesmy_awan_garda.html), (data odczytu 20.05.2015).

wzorem do naśladowania. Polska przeznaczona na wsparcie rodzin najmniejszą część PKB w całej Unii Europejskiej, a co trzecie polskie dziecko żyje poniżej lub w zasięgu ustawowego progu ubóstwa. Ponadto polski system podatkowy jest skomponowany w sposób zaprzeczający tworzeniu udogodnień prorodzinnych. Zatem w systemie tym rodzina musi oddać większą część zarobionych pieniędzy na podatki dla państwa zamiast na konto własnych potrzeb. Stąd utrzymanie dzieci wymaga w tej sytuacji niemalże cudów zaradności<sup>204</sup>.

W celu poprawy sytuacji polityki prorodzinnej w naszym kraju należałoby zatem rozumieć ją jako szeroko pojętą strategię, obejmującą wiele sfer życia społecznego i ekonomicznego, również na gruncie instytucjonalnym, prawnym i administracyjnym<sup>205</sup>. Dlatego tylko holistyczna koncepcja systemu polityki prorodzinnej może dać szansę Polsce na faktyczne wyjście z wielu kryzysów, w tym z kryzysu demograficznego. Priorytetem polityki państwa powinno być kompensowanie w możliwie najwyższym stopniu obniżki poziomu życia oraz usuwanie barier dla decyzji prokreacyjnych. Wskazane jest przy tym kierowanie się zasadą pomocniczości, która zakłada zaufanie państwa do rodziny płynące z przekonania, iż rodziny najlepiej wiedzą, jak wykorzystać środki, które zostaną im powierzone. W takim razie rola państwa w tym aspekcie powinna ograniczyć się do tworzenia sprzyjających warunków dla powiększania się rodzin, substytuując interwencjonizm państwowy w tym zakresie<sup>206</sup>.

Tymczasem aktywność państwa na rzecz wsparcia rodzin w Polsce, aspirująca do poprawy ich sytuacji, sprowadza się do opracowanego przez obecnego prezydenta Bronisława Komorowskiego Programu Polityki Rodzinnej. Założenia tego dokumentu wydają się być imponujące, zaś jego głównym przesłaniem jest uruchomienie zmian, „które spowodują wzrost dzietności i otworzą drogę do odnowy demograficznej Polski”<sup>207</sup>. W ramach realizacji tego programu prezydent Komorowski skierował ostatnio do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, który zakłada wprowadzenie rozwiązań ułatwiających godzenie życia rodzinnego z życiem zawodowym. W ten sposób Prezydent RP chce wspierać tworzenie warunków, które mają pomóc Polakom spełnić marzenia

---

<sup>204</sup> K. Elbanowska, t. Elbanowski, Polityka prorodzinna, czyli powód do wstydu, [w:] Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/arttykul/9157,882585-Polityka-prorodzinna--czyli-powod-do-wstydu.html?p=1>, (data odczytu 20.05.2015).

<sup>205</sup> E. Kaczmarek, M. Banaś, R. Frąć, Polityka rodzinna – propozycja narzędzi, [http://saksap.ksap.gov.pl/?page\\_id=3777](http://saksap.ksap.gov.pl/?page_id=3777), (data odczytu 20.05.2015).

<sup>206</sup> Tamże.

<sup>207</sup> Szczegółowa analiza założeń programu dostępna pod adresem: <http://www.prezydent.pl/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>, (data odczytu 21.05.2015).

o posiadaniu potomstwa<sup>208</sup>. Jednak praktyka pokazuje, że twierdzenia Prezydenta o poważnym traktowaniu polityki prorodzinnej, nie znajdują uzasadnienia w faktach. Oprócz pozytywnych osiągnięć w ramach polityki prorodzinnej, których wciąż jest niewiele, znajdują się jednak działania, które znacznie częściej szkodzą rodzinie niż jej pomagają. Za przykład może tu posłużyć ratyfikacja Konwencji Rady Europy CAHVIO<sup>209</sup>, która uderza w instytucję małżeństwa i rodziny, podważając m. in. konstytucyjne prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami. Inny przykład to podpisanie ustawy o obniżeniu wieku szkolnego wbrew protestom rodziców i licznym inicjatywom obywatelskim, zmierzającym do pozostawienia w tej sprawie decyzji rodzicom. Do koszyka przedsięwzięć poczynionych wbrew dobru rodziny można zaliczyć również podpisanie przez Prezydenta ustawy podwyższającej VAT na odzież dziecięcą (z 8 % na 23%), co w praktyce oznacza wyjęcie z kieszeni rodziców kilkuset milionów złotych rocznie<sup>210</sup>. W świetle powyższych faktów należy twierdzić, iż pomimo prób naprawczych systemu polityki prorodzinnej w Polsce, wciąż pozostawia on wiele do życzenia. Dotyczy to nie tylko głównych jego założeń, ale odnosi się również do kwestii instrumentów stosowanych w ramach tej polityki.

### 3.2 Świadczenia na rzecz rodziny

Parafrazując słowa A. Durasiewicza można zaryzykować twierdzenie, że podstawą dla prawidłowego funkcjonowania rodziny jest zapewnienie jej optymalnych warunków bytowych. W głównej mierze chodzi o zapewnienie rodzinie dochodu na poziomie pozwalającym zaspokoić realizację co najmniej podstawowych jej potrzeb, w tym mieszkaniowych, a także stosowną opiekę zdrowotną, realność edukacji swoich członków, czy ogólnie pojęte bezpieczeństwo<sup>211</sup>. W związku z powyższym jedną z bardziej niezbędnych form pomocy dla rodziny jest pomoc finansowa. Wsparcie w tej postaci realizowane jest zaś przede wszystkim za pośrednictwem systemu świadczeń rodzinnych, który stanowi podstawowy instrument polityki prorodzinnej również w Polsce<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Rodzina, [w:] Priorytety prezydentury, <http://www.prezydent.pl/prezydent/priorytety#rodzina>, (data odczytu 21.05.2015).

<sup>209</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

<sup>210</sup> Tamże.

<sup>211</sup> A. Durasiewicz, Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej, Wydawnictwo PTPS, Radom 2009, s. 295.

<sup>212</sup> 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



Rodzaje świadczeń rodzinnych oraz zasady ich przyznawania zostały ukształtowane poprzez cele polskiej polityki prorodzinnej i dotyczą obecnie poszczególnych etapów jej rozwoju<sup>213</sup>. Na jednej z konferencji poświęconej tematowi efektywnej polityki rodzinnej<sup>214</sup> I. Zakrzewska podkreśliła, że: „Świadczenia rodzinne to bardzo ważny aspekt naszego życia, a sposób w jaki przekładają się one na jakość funkcjonowania naszego społeczeństwa jako całości może przełożyć się nie tylko na brak stabilności funkcjonowania rodziny, ale także na stabilność kraju”<sup>215</sup>. Zwolenniczką tego poglądu jest również J. Hrynkiewicz dodając, iż pomoc rodzinom powinna docierać wszędzie tam, gdzie jest niezbędna. Winna zatem być udzielana według zasady powszechności, która dominuje w krajach wysokorozwiniętych, przyjmując w coraz szerszym zakresie charakter uniwersalny<sup>216</sup>. Jednakże Polska w tym względzie stosuje podejście selektywne, które spotkało się z dezaprobatą innej autorki. Zatem w opinii S. Golinowskiej o zastosowaniu selekcji w przyznawaniu świadczeń decyduje polityczne rozumienie wyższej efektywności instrumentów adresowanych do najbardziej potrzebujących nad świadczeniami uniwersalnymi<sup>217</sup>.

Niestety, jak zauważa autorka w innej publikacji, pomija się przy tym kwestię sporych kosztów administracyjnych, jakie generuje wprowadzenie tegoż systemu. Poza tym stosowanie wybiórczego podejścia rodzi dylematy etyczne w postaci stygmatyzacji beneficjentów, czyniąc z nich obywateli drugiej kategorii. Trudno wtedy mówić o funkcji motywacyjnej i rozwojowej, które oprócz pomocy powinny pełnić proponowane świadczenia rodzinne. Zatem powinności finansowe państwa wobec rodzin nie powinny ograniczać się wyłącznie do funkcji pomocowej ubogim, bowiem stanowią one również istotne instrumentarium polityki rodzinnej, ukierunkowanej przede wszystkim na wspieranie rodzin w ich funkcjach prokreacyjno – wychowawczych<sup>218</sup>. Z tego też względu świadczenia powinny mieć charakter uniwersalny, jako dowód uznania dla podjętego wysiłku i odpowiedzialności rodzin, a nie tylko w celu poprawy ich trudności materialnych<sup>219</sup>.

---

rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.). Od 1 września 2005 r. system ten został nieco zmodyfikowany.

<sup>213</sup> <sup>215</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Świadczenia rodzinne w Polsce. Zmiany okresu transformacji, stan obecny i perspektywy, [w:] Polityka Społeczna nr 8/2007, s. 35.

<sup>214</sup> Konferencja pt. „Efektywna polityka rodzinna – gwarantowane świadczenia czy selektywne wsparcie?”, zorganizowana wspólnie przez CPS „Dialog” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, dnia 17 marca 2015 r.

<sup>215</sup> Tamże.

<sup>216</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Świadczenia rodzinne w Polsce..., op. cit., s. 35.

<sup>217</sup> S. Golinowska, Świadczenia rodzinne. Podejście powszechne versus selektywne, [w:] Polityka Społeczna nr 8/2007, s. 33-34.

<sup>218</sup> S. Golinowska, System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform, [w:] Polityka Społeczna nr 2002/2003, s. 29.

<sup>219</sup> S. Golinowska, Świadczenia rodzinne..., op. cit., s. 34.

Katalog świadczeń rodzinnych można konstruować w oparciu o różne kryteria. Zatem biorąc pod uwagę adresata świadczeń można mówić o świadczeniach dla rodzin wychowujących dzieci, rodziców dziecka niepełnosprawnego, czy osób starszych. Jeśli tym kryterium jest charakter funkcji rodziny, to mamy na myśli świadczenia rodzinne przyznawane ze względu na funkcję prokreacyjną, wychowawczą oraz opiekuńczą. Natomiast w przypadku, gdy chodzi o strukturę rodzin to świadczenia te będą kierowane do rodzin niepełnych oraz wielodzietnych. Widać stąd, że klasyfikacja świadczeń rodzinnych ma charakter umowny<sup>220</sup>. Jednak podstawowym kryterium przyznawania finansowych środków pomocowych polskim rodzinom wciąż pozostaje kryterium dochodowe. Co więcej, J. Puzyna-Krupska twierdzi, że poprzez uzależnienie prawa do wszystkich świadczeń pieniężnych od progu dochodowego, polityka prorodzinna w Polsce nabrała cech polityki socjalnej<sup>221</sup>.

Niemniej jednak tego typu świadczenia odgrywają w naszym kraju kluczową rolę jako najbardziej popularna forma finansowego wsparcia rodzin w ramach bezpośredniej polityki prorodzinnej<sup>222</sup>. Szczególnie ważne są tu świadczenia oferowane w postaci instrumentów polityki prorodzinnej, które mają wpływać na kształtowanie pożądanych trendów demograficznych. Ich zadaniem jest również ułatwienie rodzinom bytu w aspekcie opiekuńczo – wychowawczym<sup>223</sup>. Strukturę podstawowych świadczeń proponowanych w ramach polskiej polityki prorodzinnej przedstawia schemat na następnej stronie (zob. rys. 3 na s. 63).

Poza uwzględnionymi w schemacie świadczeniami na rzecz rodziny, do grupy instrumentów stosowanych w ramach polityki prorodzinnej w Polsce, można zaliczyć również świadczenia w zakresie wsparcia dla rodziców dzieci niepełnosprawnych<sup>224</sup> oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego<sup>225</sup>, oferowane w formie pomocy materialnej udzielanej przez państwo dzieciom, których rodzic nie płaci zasądzonych alimentów. Świadczenia alimentacyjne przysługują dzieciom do 18 roku życia lub do 25 roku życia w przypadku nauki

---

<sup>220</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2004, s. 142-143.

<sup>221</sup> J. Puzyna-Krupska, *Dokąd zmierza polityka rodzinna w Polsce*, op. cit., s. 24.

<sup>222</sup> A. Durasiewicz, *Instrumenty polityki rodzinnej*, [w:] *Biuletyn Informacyjny* nr 1/2009, Warszawa 2009, s. 58.

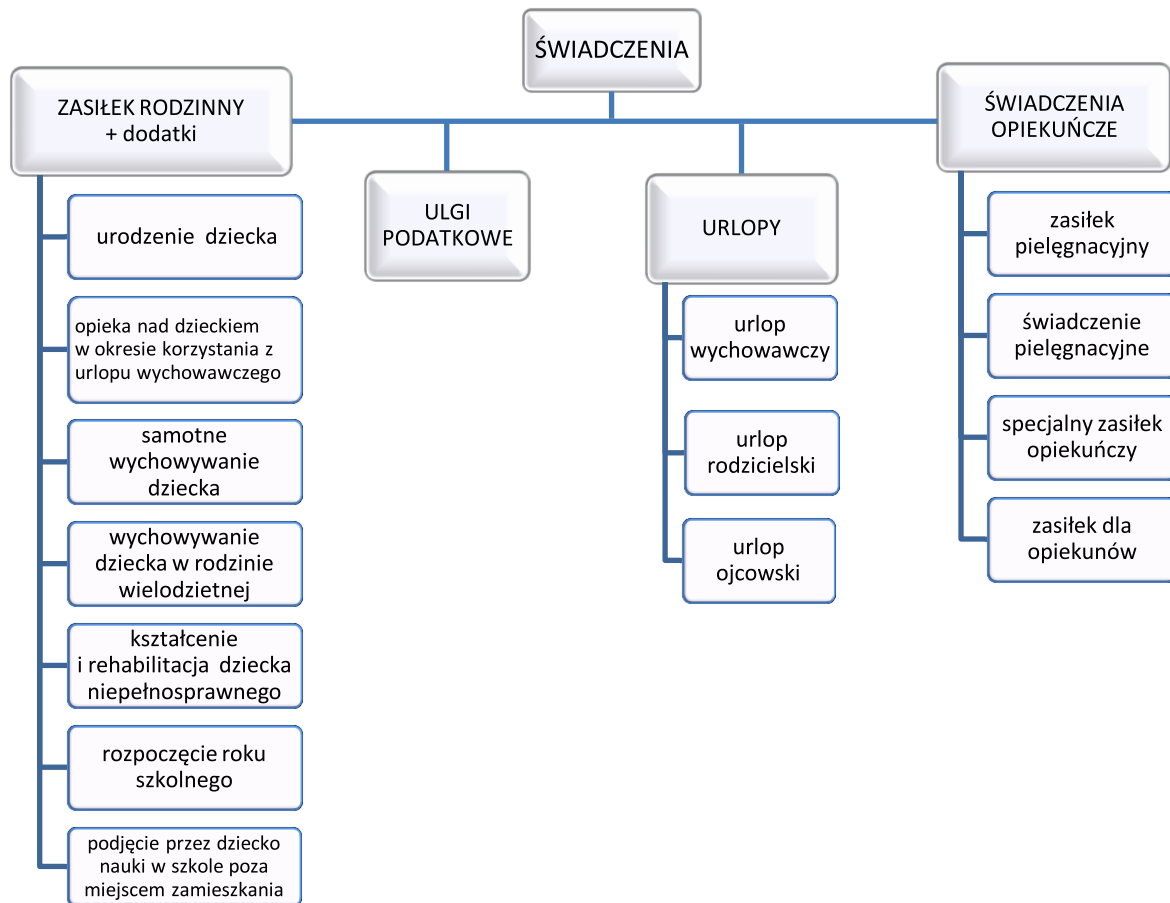
<sup>223</sup> A. Durasiewicz, *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, op. cit., s. 302.

<sup>224</sup> Dzieci niepełnosprawne otrzymują pomoc na co najmniej takich samych zasadach, jak inne osoby niepełnosprawne, zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

<sup>225</sup> Wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego pokrywa się z wysokością bieżąco ustalanych alimentów, nie może jednak przekroczyć kwoty 500 zł miesięcznie (próg dochodowy wynosi 725 zł).

w szkole lub szkole wyższej. Istnieje również opcja bezterminowa, która dotyczy osób o znacznym stopniu niepełnosprawności<sup>226</sup>.

**Rys. 3 Struktura podstawowych świadczeń polskiej polityki prorodzinnej**



Źródło: opracowanie własne.

Jak już wcześniej podkreśliłam, większość świadczeń na rzecz rodziny uzależniona jest m.in. od spełnienia kryterium dochodowego, a zasiłki te zwolnione są z opodatkowania<sup>227</sup>. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje zasiłek rodzinny, który jest fundamentalnym świadczeniem w ramach polityki prorodzinnej. Instrument ten przysługuje rodzinie, której przeciętny miesięczny dochód w przeliczeniu na osobę lub dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 574 zł. W przypadku, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne, próg tego dochodu wynosi 664 zł<sup>228</sup>. Korzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia rodzin, które przekroczą próg dochodowy wydaje się być wprowadzenie zasady

<sup>226</sup> <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/fundusz-alimentacyjny>, (data odczytu 24.05.2015).

<sup>227</sup> Podstawa prawna: art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

<sup>228</sup> <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/zasilek-rodzinny>, (data odczytu 24.05.2015).

“złotówka za złotówkę”, w myśl której świadczenia byłyby stopniowo obniżane wraz ze wzrostem dochodów. W obecnej sytuacji przekroczenie progu dochodowego oznacza utratę prawa do świadczeń rodzinnych. Jednak od 1 stycznia 2016 r. świadczenia te nie będą już odbierane po przekroczeniu progu, ale stopniowo obniżane wraz ze wzrostem dochodu<sup>229</sup>.

Jeśli chodzi o kwestię urlopów, to nowe ich formy zostały wprowadzone od 2013 roku. Najbardziej istotną zmianę w tym aspekcie stanowi urlop rodzicielski<sup>230</sup>. Ponadto do dyspozycji rodziców pozostaje aktualnie kilka ich wariantów<sup>231</sup>. Są to:

- 20-tygodniowy urlop macierzyński, w tym 14 tygodni po porodzie tylko dla matki<sup>232</sup>;
- 2-tygodniowy urlop ojcowski;
- 6-tygodniowy urlop macierzyński dodatkowy;
- 26-tygodniowy urlop rodzicielski.

Z dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz z urlopu rodzicielskiego mogą na równych prawach korzystać matka i ojciec dziecka. Ponadto rodzice mogą sami zdecydować, w jakiej wysokości chcą otrzymywać zasiłek na czas pobieranych urlopów. W tym celu mają do dyspozycji trzy możliwości: 100% zasiłku przez pierwsze pół roku, a 60% przez kolejne pół; 80% zasiłku pobieranego przez cały rok lub też 100% zasiłku, jeśli matka decyduje się wyłącznie na urlop macierzyński (podstawowy i dodatkowy) bez urlopu rodzicielskiego<sup>233</sup>. Do korzystania z nowych urlopów uprawnione są nie tylko osoby pracujące w oparciu o umowę o pracę, ale również zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, samozatrudnione oraz funkcjonariusze służb mundurowych<sup>234</sup>. Rodzice nie muszą już całkowicie rezygnować z pracy w czasie urlopów. Mogą oni łączyć urlop rodzicielski z pracą na pół etatu u pracodawcy udzielającego tegoż urlopu, albo w trakcie urlopu macierzyńskiego (podstawowego i dodatkowego) oraz urlopu rodzicielskiego mogą pracować na umowę zlecenie, umowę o dzieło lub w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Po wykorzystaniu powyższych opcji urlopów, rodzice mają prawo do wykorzystania urlopu wychowawczego. W tej kwestii również nastąpiły zmiany, gdyż do 4 miesięcy wydłużono

---

<sup>229</sup> Zgodnie z tą zasadą za każde przekroczenie progu o 1 zł, łączna kwota świadczeń przysługujących rodzinie będzie pomniejszana o 1 zł.

<sup>230</sup> Nowa forma urlopu wprowadzona wraz z wejściem w życie w dniu 17 czerwca 2013 r. ustawy z dn. 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 675.

<sup>231</sup> <https://rodzina.gov.pl/urlopy/urlopy-dla-rodzicow>, (data odczytu 24.05.2015).

<sup>232</sup> Podstawowy 20-tygodniowy urlop macierzyński jest obowiązkowy, nie można z niego zrezygnować.

<sup>233</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne/art,6756,urlopy-dla-rodzicow-co-powinnismy-wiedziec.html>, (data odczytu, 24.05.2015).

<sup>234</sup> <https://rodzina.gov.pl/urlopy/urlopy-dla-rodzicow>, (data odczytu, 24.05.2015).

okres wspólnego korzystania przez rodziców lub opiekunów dziecka z urlopu wychowawczego<sup>235</sup>.

Kolejną grupą instrumentów, znajdujących się w zasięgu świadczeń rodzinnych są świadczenia opiekuńcze, stosowane w celu wspomżenia rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, a przyznawane na podstawie orzeczeń o niepełnosprawności. Należy do nich świadczenie pielęgnacyjne i zasiłek pielęgnacyjny<sup>236</sup>. Warto podkreślić, że świadczenie pielęgnacyjne zastępuje dochód z pracy, z której jedno z rodziców zmuszone było zrezygnować, aby sprawować opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem<sup>237</sup>. Rezygnacja ta wynika z konieczności stałej lub długotrwałej opieki nad dzieckiem, które nie jest w stanie samodzielnie egzystować i wymaga stałego opiekuna. Natomiast zasiłek pielęgnacyjny jest przyznawanym bez względu na dochód rodziny, a jego wysokość to 153 zł<sup>238</sup>. Szczegóły dotyczące pozostałych i najpopularniejszych zarazem świadczeń proponowanych w zakresie polityki prorodzinnej w Polsce przedstawia tabela na następnej stronie (zob. tab. 7 na s. 66).

Istotnym krokiem, poczynionym w kierunku pomocy rodzinom są ulgi podatkowe dla rodziny. Już od 1 stycznia 2015 roku korzystanie z ulgi na dzieci odbywa się na nowych, korzystniejszych zasadach, co oznacza wyższy jej poziom i większą dostępność dla rodzin wielodzietnych<sup>239</sup>. W celu dalszego wsparcia rodzin wielodzietnych, ulgi na trzecie i kolejne dziecko zostały zwiększone o 20 procent<sup>240</sup>. Zmiana w tej materii polega również na tym, że dotychczas część podatników nie miała możliwości odliczenia ulgi w pełnej wysokości z uwagi na niski dochód, a co za tym idzie niski podatek. Nowe rozwiązanie umożliwia natomiast wykorzystanie tej ulgi w pełnej wysokości<sup>241</sup>. Poza tym w przypadku korzystania z ulg na dzieci, limit dochodu obowiązuje w perspektywie osoby wychowującej jedno dziecko, zaś w przypadku więcej niż dwójki dzieci, wysokość uzyskanego przez rodziców dochodu w roku podatkowym nie ma znaczenia<sup>242</sup>.

<sup>235</sup> <https://rodzina.gov.pl/urlopy/urlopy-dla-rodzicow>, (data odczytu, 24.05.2015).

<sup>236</sup> E. Stanios, Świadczenia dla rodziców, <https://parenting.pl/portal/swiadczenia-dla-rodzicow>, (data odczytu 24.05.2015).

<sup>237</sup> A. Durasiewicz, Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej, op. cit., s. 292.

<sup>238</sup> E. Stanios, Świadczenia dla rodziców, op. cit.

<sup>239</sup> <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/ulgi-dla-rodziny>, (data odczytu 24.05.2015).

<sup>240</sup> Ulga na trzecie dziecko wzrosła z 1.668 zł do 2.000 zł, a na czwarte i kolejne wzrosła z 2.224 zł do 2.700 zł.

<sup>241</sup> Jest to realizowane poprzez zwrot niewykorzystanej kwoty ulgi, przy czym zwrot nie może przekroczyć łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu.

<sup>242</sup> Szczegółowe informacje dotyczące ulg prorodzinnych są dostępne pod adresem: <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/ulgi-dla-rodziny>.

**Tab. 7 Najpopularniejsze świadczenia polskiej polityki prorodzinnej**

ŚWIADCZENIE	ADRESAT	WYMIAR	UWAGI
<b>ZASIŁEK RODZINNY</b>	Rodzic; jeden z rodziców lub opiekun prawny dziecka; opiekun faktyczny dziecka; osoba ucząca się (pełnoletnia sierota lub uprawniona do alimentów od rodziców).	Do ukończenia przez dziecko 18 roku życia; do 21 roku życia w przypadku nauki w szkole; maksymalnie do 24 roku życia w przypadku nauki w szkole i jednocześnie niepełnosprawności oraz osobie uczącej się w przypadku kontynuowania nauki w szkole lub w szkole wyższej.	Miesięcznie: 77 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia; 106 zł na dziecko w wieku od 5 do 18 roku życia; 115 zł na dziecko w wieku od 18 do ukończenia 24 roku życia.
<b>BECIKOWE</b>	Matka	Jednorazowa zapomoga w wysokości 1000 zł na jedno dziecko.	Warunkiem otrzymania jest pozostawanie matki dziecka pod opieką medyczną od 10 tygodnia ciąży do dnia porodu. Próg dochodu wynosi 539 zł / czł. rodziny.
<b>URLOP MACIERZYŃSKI</b>	Matka/ojciec	20 tygodni.	Możliwość wykorzystania do 6 tygodni przed datą porodu; matka może zrezygnować z pozostałej jego części na rzecz ojca.
<b>DODATKOWY URLOP MACIERZYŃSKI<sup>243</sup></b>	Matka	6 tygodni.	Możliwość wykorzystania w jednej lub dwóch częściach, obejmujących tydzień lub jego wielokrotność.
<b>URLOP WYCHOWAWCZY<sup>244</sup></b>	wszyscy opłacający składki na ubezpieczenie chorobowe. To np. osoby pracujące na umowach zleceniach czy prowadzące własną działalność.	Udzielany pracownikowi zatrudnionemu co najmniej 6 miesięcy (wliczając poprzednie okresy zatrudnienia) na okres do ukończenia przez dziecko 5 roku życia.	W 5 częściach 36 miesięcy urlopu, w tym co najmniej 1 miesiąc musi być wykorzystany przez drugiego z rodziców.
<b>URLOP RODZICIELSKI<sup>245</sup></b>	Rodzice	Łącznie prawie 52 tygodnie, w tym: 26 tygodni + 20 tygodni urlop macierzyński + 6 tygodni dodatkowy urlop macierzyński.	Możliwość wykorzystania do ukończenia przez dziecko 5 roku życia
<b>URLOP OJCOWSKI</b>	Ojciec, pozostający w stosunku pracy.	2 tygodnie, do czasu ukończenia przez dziecko 1 roku życia.	Przysługuje niezależnie od urlopu macierzyńskiego matki; niewykorzystany przepada; pracodawca nie może odmówić jego udzielenia.
<b>ULGI PRORODZINE</b>	Rodzice; opiekunowie prawni; rodziny zastępcze, którzy składają roczne zeznanie podatkowe i rozliczają się według skali podatkowej.	Ulga przysługuje na dzieci małoletnie (do 18 roku życia) oraz na pełnoletnie bez względu czy otrzymują zasiłek albo rentę socjalną lub rodzinną.	Możliwość skorzystania z ulgi osób wychowujących pełnoletnie dzieci (do 25 roku życia), w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej + limit dochodu w roku 3.089 zł.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>243</sup> Obowiązuje od 17 czerwca 2013 roku.

<sup>244</sup> Od 1 października 2013 roku obowiązuje nowelizacja Kodeksu pracy, której celem jest dostosowanie do prawa Unii Europejskiej polskich przepisów dotyczących urlopu wychowawczego.

<sup>245</sup> Jest to urlop płatny, w trakcie którego przysługuje prawo do zasiłku macierzyńskiego w wysokości 80 % lub 60 %.

Stosunkowo nowym narzędziem polityki prorodzinnej, a niezależnym od dochodu rodziny jest dedykowany przez państwo rodzinom wielodzietnym system zniżek oraz dodatkowych uprawnień dla rodzin posiadających przynajmniej trójkę dzieci, zwany „Kartą Dużej Rodziny”<sup>246</sup>. Rodzice mogą korzystać z karty dożywotnio, a dzieci do 18 roku życia lub maksymalnie do osiągnięcia 25 lat (do ukończenia nauki). Natomiast osoby niepełnosprawne otrzymają kartę na czas trwania orzeczenia o niepełnosprawności<sup>247</sup>. Jej posiadaczom proponuje się możliwość korzystania z katalogu oferty kulturalnej, rekreacyjnej, czy transportowej na terenie całego kraju. Zniżki mogą oferować nie tylko instytucje publiczne, ale również przedsiębiorcy prywatni<sup>248</sup>. Jednak w opinii Z. Kuźmiuka owa propozycja ze strony państwa na dzień dzisiejszy okazała się być wręcz szyderstwem z takich rodzin. Zawiera ona bowiem wiele propozycji zniżkowych zakupów, ale głównie w markowych sklepach, do których rodziny wielodzietne nawet nie zaglądną<sup>249</sup>. Zatem z punktu widzenia celów, jakie polityka prorodzinna powinna spełniać, nie jest to działanie trafione ze strony państwa. Dotyczy to zwłaszcza obecnego przypadku, gdy sytuacja materialna rodzin wielodzietnych w Polsce od kilku lat wyraźnie się pogarsza<sup>250</sup>. Przykładem podobnego rozwiązania, które zmierza w dobrym kierunku, ale niestety bez pozytywnego wpływu na sytuację materialną rodzin wielodzietnych jest wprowadzenie darmowego podręcznika dla uczniów klas I szkoły podstawowej<sup>251</sup>. Jest to być może początek dobrych inicjatyw państwa na rzecz rodzin, nie tylko wielodzietnych, niemniej jednak działanie takie stanowi kroplę w morzu potrzeb tychże rodzin.

W świetle powyższego można zatem twierdzić, iż państwo polskie sprowadziło politykę prorodziną do poziomu gwarantowanych świadczeń w postaci głównie zasiłków o niskiej wartości. Zwiększenie selektywności tych świadczeń rodzinnych spowodowało, że są one skoncentrowane na rodzinach ubogich, wychowujących dzieci uczące się i niepełnosprawne<sup>252</sup>. Przejście z obecnego, selektywnego systemu świadczeń rodzinnych do systemu uniwersalnego byłoby wyrazem wspierania wszystkich rodzin posiadających dzieci. Ograniczałoby zarazem przypadki, gdy obawa przed utratą świadczeń po przekroczeniu progu

<sup>246</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/karta-duzej-rodziny/czym-jest-karta-duzej-rodziny/>, (data odczytu 25.05.2015).

<sup>247</sup> Karta Dużej Rodziny dotyczy również rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka.

<sup>248</sup> Wykaz zniżek obowiązujących w ramach Karty Dużej Rodziny dostępny pod adresem: [https://rodzina.gov.pl/sites/default/files/pliki\\_do\\_pobrania/wykaz\\_znizek\\_oferowanych\\_przez\\_partnerow\\_kdr.pdf](https://rodzina.gov.pl/sites/default/files/pliki_do_pobrania/wykaz_znizek_oferowanych_przez_partnerow_kdr.pdf), (data odczytu 25.05.2015).

<sup>249</sup> Z. Kuźmiuk, Polityka prorodzinna rządu Tuska, <http://www.naszdziennik.pl/polska-kraj/88539,polityka-prorodzinna-rzadu-tuska.html>, (data odczytu 25.05.2015).

<sup>250</sup> Tamże.

<sup>251</sup> Z. Kuźmiuk, Polityka prorodzinna rządu Tuska, op. cit.

<sup>252</sup> E. Aksman, Koncentracja i regresywność świadczeń społecznych, [w:] Polityka Społeczna nr 2/2008, s. 4.

dochodowego stanowiącego kryterium uprawniające działa hamująco na aktywność w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów lub przenosi część osób do tzw. szarych stref zatrudnienia<sup>253</sup>. Jest to o tyle ważne, że obecnie wzrasta znaczenie zjawisk i procesów, które stanowią podstawę podjęcia działań na rzecz rodziny w ramach polityki prorodzinnej<sup>254</sup>.

### 3.3 Polityka prorodzinna a główne kwestie społeczne

Kwestie społeczne i aktualne dylematy dotyczące rodziny i jej funkcjonowania zataczają coraz szerszy krąg wskutek postępujących kierunków jej przemian na gruncie społecznym, ekonomicznym i demograficznym. Wśród wielu przeobrażeń dotyczących współczesnej rodziny można wyróżnić takie, jak: znaczny wzrost aktywności zawodowej kobiet, egalitaryzacja relacji małżeńskich i rodzinnych, autonomizacja członków rodziny, wzrost osób pozostających w stanie wolnym, bądź wybierających związki kohabitacyjne kosztem zawierania małżeństw<sup>255</sup>. Przedstawiona powyżej sytuacja obrazuje rzeczywistość, która według J. Wróblewskiej jest zarówno warunkiem nowych szans, ale i nowego ryzyka, generującego wobec rodzin coraz to nowe wyzwania, którym bardzo często nie są w stanie samodzielnie sprostać<sup>256</sup>. Bez wątpienia problem przemian demograficznych i ubóstwa należy do zagadnień o kluczowym znaczeniu, z którymi aktualnie musi borykać się państwo w ramach wsparcia polskich rodzin. Ważkość tych kwestii oraz fakt, że w dużym stopniu stanowią one swego rodzaju bazę do powstawania nowych problemów natury społecznej, których udziałem jest rodzina, uzasadnia również podejmowanie ich na szeroką skalę w literaturze przedmiotu.

Procesy demograficznych przemian w Polsce w dużej mierze podążają za obserwowanymi w innych krajach europejskich. Dynamika tych zmian w naszym kraju jest przy tym wyższa, a co za tym idzie negatywne ich konsekwencje są tu wcześniej widoczne niż w Europie Zachodniej<sup>257</sup>. Jedną z nich jest wyraźny spadek liczby zawieranych małżeństw z tendencją do podwyższania się wieku zakładania rodziny. Dla procesu prokreacji oznacza to późniejsze rodzicielstwo, a to z kolei w dużym stopniu ogranicza dzietność. Zdaniem

<sup>253</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Dziecko w polityce rodzinnej, [w:] Polityka Społeczna nr 9/2009, s. 45.

<sup>254</sup> Tamże, s. 44.

<sup>255</sup> A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak, Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010, s. 9.

<sup>256</sup> J. Wróblewska, Rodzina dziś i jutro. Perspektywa zmiany w obrębie małżeństwa i rodziny w świetle futurologiczno-socjologicznej koncepcji Alvina Tofflera, [w:] Rodzina. Kondycja i przemiany, red. M. Świątkiewicz-Mośny, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011, s. 12.

<sup>257</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Współczesne wyzwania dla polityki rodzinnej, [w:] Polityka Społeczna, Warszawa, nr 8/2007, s. 2.



B. Balcerzak-Paradowskiej do tego typu zachowań skłania młodych ludzi idąca za zmianami społecznymi chęć usamodzielnienia się i zdobycia w miarę stabilnej pozycji zawodowej, która miałaby być fundamentem do podjęcia decyzji o założeniu rodziny<sup>258</sup>.

Malejąca wciąż liczba urodzeń nie zapewnia zastępowalności pokoleń. Co więcej, według raportu GUS zatytułowanego „Prognoza ludności do 2030 r.”<sup>259</sup> obecnie jesteśmy świadkami wręcz katastrofy demograficznej, o czym świadczą prowadzone przez demografów badania i analizy, będące podstawą do prognozowania w tym aspekcie<sup>260</sup>. Zdaniem badaczy, trwający od kilkunastu lat spadek dzietności jeszcze nie jest procesem zakończonym, gdyż w ciągu 20 lat liczba rodzących się dzieci spadła o połowę i nadal maleje. Wynika stąd, że jego skala ma tendencję wzrostową. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się przede wszystkim zwiększone zainteresowanie młodzieży zdobywaniem wykształcenia i trudności, jakie tworzy aktualny rynek pracy. Do grupy tych uwarunkowań można dołączyć również ubogi zakres świadczeń na rzecz rodziny oraz brak umacniania jej w ramach polityki społecznej, a także ogólnie trudne warunki społeczno – ekonomiczne, w jakich znalazło się pokolenie w wieku prokreacyjnym. Dlatego eksperci prognozują dla Polski ujemny przyrost naturalny po 2020 r. i dalsze jego pogłębianie się<sup>261</sup>.

Na ten stan rzeczy nakłada się dodatkowo zaawansowany już proces gwałtownego starzenia się ludności, prowadzący do zmiany proporcji grup pokoleniowych, w wyniku których w niedalekiej przyszłości zasadniczo zmieni się relacja ludności nieprodukcyjnej do produkcyjnej. Jak wnioskuje M. Kubiak, wobec dominującego udziału seniorów w strukturze społeczeństwa, państwo będzie zobligowane do skoncentrowania się na potrzebach ludzi starszych<sup>262</sup>, co będzie musiało odbyć się zapewne kosztem innych grup, w tym ludzi młodych, planujących zakładanie rodzin. W konsekwencji zjawisko to będzie miało niekorzystny wpływ na dynamikę gospodarczą i konkurencyjność państwa. W opinii M. Kubiaka powyższych trendów demograficznych nie da się odwrócić, można jedynie nieco złagodzić ich skutki, prowadząc przede wszystkim odpowiednią politykę prorodziną. Szansę na zwiększenie dzietności a zarazem pozytywne oddziaływanie na bilans demograficzny autor

---

<sup>258</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Demograficzne wyzwania dla polityki rodzinnej, [w:] Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej, Zeszyty naukowe wydziałowe UE, Katowice 2012, s. 45.

<sup>259</sup> Prognoza ludności na lata 2003-2030, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2003-2030,1,2.html>, (data odczytu 26.06.2015).

<sup>260</sup> Według prognozy demografów, w relacji do stanu obecnego do 2030 r. liczba ludności w miastach zmniejszy się o około 3 miliony osób.

<sup>261</sup> Według prognozy demografów, w relacji do stanu obecnego do 2030 r. liczba ludności w miastach zmniejszy się o około 3 miliony osób.

<sup>262</sup> M. Kubiak, Współczesne problemy demograficzne, w aspekcie społeczno-gospodarczym, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt16/14.pdf>, (data odczytu 27.05.2015).

ten upatruje w komplementarnym podejściu do działań państwa na rzecz rodziny<sup>263</sup>.

Natomiast w opinii demografów zadaniem na dzisiaj dla państwa jest promocja macierzyństwa oraz przygotowanie państwa na przyjęcie imigrantów podejmujących pracę w Polsce, którzy mogą okazać się ratunkiem dla gospodarki oraz dla systemu emerytalnego kraju<sup>264</sup>. Nieco odmiennego zdania jest M. Skawińska twierdząc, iż polityka rodzinna nie może skupiać się wyłącznie na aspekcie ilościowym, stymulując wzrost dzietności, powinna także uwzględniać poprawę jakości funkcjonowania rodziny we wszystkich jej aspektach<sup>265</sup>. Wychodzi ona z założenia, że nikt świadomie nie chce wydawać potomstwa na świat, mając przekonanie, że nie będzie w stanie zapewnić mu godnych warunków życia przy jednoczesnym braku oczekiwanego wsparcia ze strony państwa. Niemniej jednak kształtowanie przez państwo warunków sprzyjających realizacji funkcji prokreacyjnej uważa się za jeden z priorytetowych celów polityki prorodzinnej<sup>266</sup>.

W ramach proponowanych przez państwo działań o charakterze pronatalistycznym można wymienić m. in. takie rozwiązania, jak: pełniejsza ochrona prawna kobiet w ciąży i wychowujących dzieci, wydłużenie urlopów macierzyńskich i urlopu wychowawczego, wprowadzenie ulg podatkowych na dzieci, wydłużenie czasu pracy żłobków i przedszkoli, a także elastyczne formy zatrudnienia dla matek, mające zapewnić im możliwość łączenia funkcji zawodowej z wychowaniem dzieci<sup>267</sup>. Jednak w opinii B. Balcerzak-Paradowskiej są to działania niewystarczające. Zdaniem autorki, istotnym przedsięwzięciem w tym kierunku jest likwidacja barier utrudniających lub wręcz uniemożliwiających realizację planów prokreacyjnych, do których niewątpliwie można zaliczyć masowe bezrobocie, zubożenie i rozwarstwienie materialne społeczeństwa oraz pogłębiający się kryzys mieszkaniowy. W tym miejscu ujawnia się konieczność zastosowania skutecznych instrumentów bezpośredniej polityki prorodzinnej (głównie świadczeń społecznych) w ramach poprawy sytuacji ekonomicznej rodzin, co niekoniecznie decyduje o zwiększeniu dzietności w rodzinach, ale z pewnością ułatwić może wielu wahającym się realizację planów prokreacyjnych. Okazuje się bowiem, że poprawa uwarunkowań społeczno-ekonomicznych ma zasadniczy wpływ na decyzje matrymonialne i prokreacyjne<sup>268</sup>. Jednakże nie są to jedyne

<sup>263</sup> M. Kubiak, Współczesne problemy demograficzne, w aspekcie społeczno-gospodarczym, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt16/14.pdf>, (data odczytu 27.05.2015).

<sup>264</sup> <http://www.becikowe.com/?sr=demografia/demografia.html>, (data odczytu 27.05.2015).

<sup>265</sup> M. Skawińska, Polityka rodzinna i edukacyjna – główny priorytet polityki społecznej państwa, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/Skawinska-M.-Polityka-rodzinna.pdf>, (data odczytu, 27. 05. 2015).

<sup>266</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2004, s. 243.

<sup>267</sup> E. Trafiałek, Rodzina a polityka-Polska a Europa, [w:] Nauczanie początkowe nr 2/2007, ZPN, Kielce, s. 84.

<sup>268</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 244-247.

czynniki determinujące intencje posiadania potomstwa. Do innych można zaliczyć preferencje rodzicielskie względem kształtu rodziny, czynniki światopoglądowe, które potencjalnie wzmacniają postawy prorodzinne, czy też status i jakość związku<sup>269</sup>.

Badania dotyczące chęci posiadania dzieci wskazują od lat, że Polacy konsekwentnie deklarują pragnienie posiadania potomstwa, które stanowi istotną determinantę ich szczęścia. W literaturze zauważa się jednak pogłębiający się rozdźwięk pomiędzy ideałami i oczekiwaniami, a zachowaniami względem macierzyństwa i powiększania rodziny. Dlatego też można odnotować spadek liczby rodzin wielodzietnych w Polsce<sup>270</sup>. O tym zjawisku niewątpliwie decydują również zmiany społeczne i kulturowe, których konsekwencje są coraz bardziej widoczne w podejściu do roli rodziny, zmieniając jej oblicze na gruncie narodowym. Zatem cywilizacyjne przeobrażenia powodują, że dzieci przestały być widziane jako dobro najwyższe i swego rodzaju inwestycja. Wręcz przeciwnie, zaczyna się je traktować jako przeszkodę na drodze do własnego rozwoju i poniekąd konkurenta w podziale dóbr<sup>271</sup>. Co więcej, dziecko samo staje się dobrem konsumpcyjnym, mającym zaspokoić egoistyczne i emocjonalne potrzeby dorosłych. Idąc o krok dalej, w powyższym podejściu dzieci bywają traktowane jak irracjonalna zachcianka, a świadomość asymetrii poniesionych nakładów i zysków związanych z macierzyństwem sprawia, że racjonalnym wyborem staje się nieposiadanie dzieci<sup>272</sup>. B. Marek-Zborowska dodaje, że ten wzrost niealtruistycznych zachowań wobec prokreacji, obserwowany również w Polsce powoduje, że współcześnie realizowanie dzietności planowanej, sprowadzającej się co najwyżej do dwójki dzieci, jest czynnikiem wysoce eliminującym dalszy aktywny udział w prokreacji<sup>273</sup>. W opinii autorki czynnikiem współdecydującym w kwestii tego uwarunkowania wydaje się być pozycja społeczna potencjalnych rodziców (wykształcenie, sytuacja materialna). Zatem zauważa się, że osoby bardziej wykształcone i lepiej sytuowane posiadają mniej dzieci, ale więcej w nie inwestują. Owa zależność zaspokaja ich oczekiwania, ponieważ dzieci (w ich mniemaniu „wyższej jakości”) są ich źródłem satysfakcji. Takie podejście utwierdza rodziców w przekonaniu o podjęciu dobrego wyboru, dotyczącego realizacji kariery zawodowej

---

<sup>269</sup> M. Mynarska, M. Styr, Preferencje i ograniczenia. Czynniki determinujące intencje posiadania pierwszego i drugiego dziecka, [w:] Nowe wzorce formowania i rozwoju rodziny w Polsce, red. A. Matysiak, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2014, s. 55-58.

<sup>270</sup> Tamże.

<sup>271</sup> A. Gałkowska, S. Gałkowski, Funkcje rodziny we współczesnej kulturze europejskiej, [w:] Zagrożenia dla rodziny. Europa i Polska, red. M. Malikowski, S. Gałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010, s. 55-57.

<sup>272</sup> Tamże, s. 58-60. Wynika to z paradoksalnej sytuacji, w której rodzice, ponoszący największe koszty tej inwestycji, osiągają takie same zyski z tego tytułu, jak wszyscy inni, czyli pośrednie.

<sup>273</sup> B. Marek-Zborowska, Od wielodzietności do bezdzietności i z powrotem, [w:] Zagrożenia dla rodziny, op. cit., s. 116.

kosztem sprawowania wyłącznej opieki w warunkach domowych<sup>274</sup>.

Obok czynników kształtujących postawy antyprokreacyjne występują także czynniki socjologiczne, czyli: zanik tradycyjnej rodziny wielopokoleniowej, brak odpowiedzialności polityki pronatalistycznej, możliwość dostatniego życia i awansu poza rodziną, zanik misji prokreacyjnej jako powołania, proces prywatyzacji życia rodzinnego, międzynarodowa moda na bezdzietność. Aktywny udział w prokreacji ogranicza również kierowana do współczesnych kobiet nowa oferta wolności prokreacyjnej. Jej założenia są jednak zgoła odmienne od tej z przeszłości, kiedy to bezdzietność oznaczała nieprzydatność społeczną, powodując swoiste wykluczenie z tworzenia kapitału rodzinnego. Obecnie wolność prokreacyjna to przejaw autonomii kobiety i nowoczesnego podejścia do życia, które pozostawia jej wybór w kwestii prokreacji. Dodatkowo o wymiernych korzyściach wynikających z bezdzietności przekonuje przeorientowanie młodych kobiet na cele edukacyjne i zawodowe. W skutecznym unikaniu prokreacji pomagają zaś nowoczesne techniki kontroli urodzeń, które spotykają się z coraz większym przyzwoleniem społecznym<sup>275</sup>.

Problemem kryzysu instytucji rodziny, który obecnie jest jednym z podstawowych problemów społecznych, mających wpływ nie tylko na decyzje prokreacyjne, ale i kierunki polityki prorodzinnej w Polsce zajmuje się również H. M. Jankowski. Powołując się na słowa papieża Jana Pawła II autor podkreśla, że szkodliwe wpływy kulturowe, społeczne i ekonomiczne w coraz szerszym zakresie osłabiają spójność współczesnej rodziny i wręcz utrudniają jej powstanie. Świadczy o tym chociażby fakt, że coraz mniej ludzi odnajduje spełnienie swojego życiowego powołania właśnie w rodzinie, wybierając hedonistyczny model życia i prezentując nihilizm moralny. W ramach przeciwdziałania takiej rzeczywistości autor ten sugeruje konieczność odbudowy podstawowych wartości rodziny. W jego opinii wartości te są fundamentem ładu społecznego, chroniąc go jednocześnie przed różnymi niebezpieczeństwami, które dotyczą m. in. licznych rozwodów, przerywania ciąży, czy zawierania małżeństw kontraktowych, zaprzeczających idei funkcjonowania rodziny. H. M. Jankowski zauważa, że wartości te tak naprawdę należą do porządku naturalnego, zatem czasem wystarczyłoby je tylko wydobyć i umocnić, kiedy słabną, co może pomóc w przywróceniu rodzinie autotelicznego charakteru<sup>276</sup>. Mając powyższe na uwadze można

---

<sup>274</sup> Tamże, s. 114.

<sup>275</sup> B. Marek-Zborowska, *Od wielodzietności do bezdzietności i z powrotem*, [w:] *Zagrożenia dla rodziny*, op. cit., s. 129, 141.

<sup>276</sup> H. M. Jankowski, *Współczesna rodzina w myśl Jana Pawła II-zagrożenia i problemy*, [w:] *Rodzina dla Europy czy Europa dla rodziny*, praca zbiorowa, Impuls, Kraków 2006, s. 179-190.

zatem wnioskować, że być może jest to początek drogi, którą powinno podążać państwo w ramach polityki prorodzinnej.

Sytuacja demograficzna Polski kształtuje niewątpliwie rynek pracy, a z tym zaś nierozzerwalnie łączy się problem bezrobocia. To kolejna kwestia społeczna, która w mojej opinii ma ogromny wpływ na całe rodziny. Zrozumienie konsekwencji, jakie niesie ze sobą bezrobocie wymaga jednak zastanowienia się nad tym, jaką wartość stanowi praca w ogóle. Dlatego słuszną wydaje się opinia autorów jednego z raportów poświęconych temu zagadnieniu<sup>277</sup>. Twierdzą oni, że praca zawodowa, poza zapewnieniem dochodu „jest źródłem kontaktu z ludźmi, pozwala na niezależność materialną, daje poczucie własnej wartości, nadaje sens życiu, stwarza szanse rozwoju, zapewnia prestiż w bliższym lub dalszym otoczeniu”. Biorąc pod uwagę ten szeroki wachlarz korzyści, wynikający z posiadania pracy można wysunąć wniosek, że bezrobocie jest zjawiskiem kreującym problemy różnorodnej natury, począwszy od zubożenia rodziny, poprzez zaburzenia wzajemnych relacji, aż po zachowania patologiczne członków tej rodziny. Zatem za słuszną należy uznać opinię B. M. Nowak, która twierdzi, że brak pracy jest sytuacją wysoce stresogenną, zagrażającą egzystencji wielu rodzin. W szczególności dotyczy to rodzin wadliwie funkcjonujących, które nie są w stanie konstruktywnie poradzić sobie z tym wyzwaniem<sup>278</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, iż spadek bieżącego dochodu w ramach kosztów ekonomicznych jest tylko jednym z wielu skutków bezrobocia, niekoniecznie najważniejszych. W perspektywie czasu istotniejszy wydaje się spadek wartości kapitału ludzkiego w okresie pozostawiania poza zatrudnieniem. Przejawia się on w deficycie poziomu wiedzy i umiejętności osób bezrobotnych, pogłębiającym się w miarę upływu czasu. Jego konsekwencją jest zaś spadek potencjalnych szans na ponowne znalezienie pracy<sup>279</sup>.

Ze społecznego punktu widzenia wyjątkowo dotkliwą konsekwencją bezrobocia jest dezaktywizacja zawodowa, prowadząca w sposób bezpośredni do marginalizacji społecznej, która nie dotyczy tylko jednostki, ale jej otoczenia<sup>280</sup>. Jak podkreśla A. Kurzynowski, z punktu widzenia zagrożeń bieżących i perspektywicznych skutki bezrobocia dotyczą całych rodzin, rozprzestrzeniając się na środowiska lokalne, a nawet całe społeczeństwo, prowadząc

<sup>277</sup> Ł. Arendt i inni, Bezrobocie-między diagnozą a działaniem, <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Bezrobocie%20mi%20mi%C4%99dzy%20diagnoz%C4%85%20a%20dzia%C5%82aniem.pdf>, (data odczytu 28.05.2015).

<sup>278</sup> B. M. Nowak, Źródła i oblicza kryzysu oraz zasoby wewnętrzne badanych rodzin, [w:] Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne, PWN, Warszawa 2012, s. 208.

<sup>279</sup> Ł. Arendt i inni, Bezrobocie-między diagnozą a działaniem, op. cit.

<sup>280</sup> Tamże.

do degradacji społecznej<sup>281</sup>. Można tutaj zauważyć pewną zależność – im dłuższa jest dezaktywacja zawodowa głowy rodziny, czy obojga rodziców, tym większe zjawisko pauperyzacji rodziny, prowadzące do sytuacji destrukcyjnych. W dłuższej perspektywie prowadzi ono do minimalizacji szans rozwoju dzieci, sięgając nawet kolejnych pokoleń. Trzeba także w tym miejscu zauważyć, że dzieci z rodzin bezrobotnych czują się gorsze, często sprawiają problemy wychowawcze w szkole i w domu, bywają agresywne, co kończy się niejednokrotnie kolizją z prawem<sup>282</sup>.

Istotna jest też kwestia postrzegania przez społeczeństwo rodziny uwikłanej w problem bezrobocia, podjęta przez K. Rychcik i w większości pokrywająca się z wynikami badań naukowych dotyczących tych rodzin. Według naukowców rodzina bezrobotna to rodzina ubożająca, ograniczająca zaspakajanie swoich potrzeb. Ma ona coraz niższe poczucie własnej wartości, prestiżu i pozycji społecznej, w konsekwencji odgradzając się od społeczeństwa. Jej członkowie są niezaradni, bierni, leniwi, nie rzadko popadają w uzależnienia. Kumulacja agresji w tych ludziach sprawia, że wchodzą w konflikty z prawem, nabierając w sposób naturalny roszczeniowych postaw w stosunku do instytucji udzielających wsparcia. Brak im aspiracji, autorytetów, mobilności, co nie sprzyja wypełnianiu jednej z kluczowych funkcji rodziny, jaką jest zapewnianie poczucia bezpieczeństwa. Zatrważające jest to, iż osoby te niewiele robią w kierunku zmiany swojej sytuacji życiowej, co ma bezpośredni wpływ na dzieci. W tych okolicznościach dziedziczą one wyuczoną bezradność i niezaradność rodziców, licząc na państwo i opiekę społeczną<sup>283</sup>.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że odwrócenie tego procesu w wielu przypadkach jest trudne, a wręcz niemożliwe<sup>284</sup>. Z uwagi na szeroki zasięg problemu, zabieg ten wymaga z pewnością wypracowania przemyślanych rozwiązań, które mogłyby skutecznie ograniczać te jakże niebezpieczne dla społeczeństwa skutki. Dla egzystencji rodziny osoby bezrobotnej niewątpliwie ogromne znaczenie ma perspektywa uzyskania źródeł utrzymania z tytułu pracy, czy możliwość uzyskania zastępczych źródeł, przy uwzględnieniu ich wysokości. Do podstawowych świadczeń z tego tytułu B. Balcerzak-Paradowska zalicza zasiłki dla bezrobotnych oraz inne świadczenia z pomocy społecznej<sup>285</sup>. Świadczenia te mogą stanowić dodatkowe źródło dochodu dla rodziny w sytuacji, kiedy druga osoba pracuje. Jeśli

<sup>281</sup> A. Kurzynowski, *Polityka Społeczna*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002, s. 103.

<sup>282</sup> Katarzyna Rychcik, *Skutki braku pracy dla bezrobotnego i jego rodziny*, 2015 r., <http://www.profesor.pl/publikacja,14882,Artykuly,Skutki-braku-pracy-dla-bezrobotnego-i-jego-rodziny>, (data odczytu 29. 05. 2015).

<sup>283</sup> Tamże.

<sup>284</sup> Ł. Arendt i inni, *Bezrobocie-między diagnozą a działaniem*, op. cit., s. 19.

<sup>285</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, op. cit., s. 270.

zaś bez pracy pozostaje dwoje rodziców, sytuacja ekonomiczna rodziny ogranicza się do zaspokojenia potrzeb na poziomie minimum egzystencji. Należy jednak zaznaczyć, że w żadnym z powyższych przypadków wysokość świadczeń pieniężnych nie wpływa zasadniczo na wyrównanie dochodu rodziny do minimalnego poziomu, choćby socjalnego<sup>286</sup>. Dlatego tak istotne dla bezrobotnego i jego najbliższych są działania ze strony państwa i instytucji wspierających, zmierzające do wyzwolenia aktywności osób niezatrudnionych w celu zminimalizowania niepożądanych skutków braku pracy.

Już sam proces poszukiwania zatrudnienia może być zajęciem mobilizującym do samorozwoju, podnoszenia swoich kwalifikacji i zdobywania nowych umiejętności. Jednak tylko nieliczni sobie z tym dobrze radzą. Niestety, większość osób znajdujących się w tej sytuacji wymaga wsparcia, również moralnego i emocjonalnego. Zdaniem innych autorów walkę o przywrócenie osobom bezrobotnym poczucia własnej wartości, którą niejednokrotnie utracili, należałoby zacząć od uświadamiania ich o mechanizmach oraz krótkofalowych i długofalowych skutkach, jakie mogą nastąpić po utracie pracy. Należy zachęcać takie osoby do korzystania z fachowej pomocy, często udzielanej bezpłatnie przez różne instytucje i organizacje społeczne, co może wzmocnić ich wiarę we własne możliwości i zachęcić do aktywności. Pomocne mogą okazać się tu coraz częściej pojawiające się propozycje i programy przeciwdziałające bezrobociu. Dopełnieniem zaś jest możliwość uczestnictwa w grupach wsparcia, a także grupach terapeutycznych, udzielających fachowej i co ważne – bezpłatnej pomocy, co ma szczególne znaczenie w przypadku długotrwałego bezrobocia<sup>287</sup>. Jak widać, możliwości walki ze skutkami bezrobocia jest dosyć sporo, choć zapewne można popracować nad ich udoskonaleniem, wprowadzając nowe, skuteczniejsze formy. Tymczasem problemem jednak jest to, aby osoba zainteresowana zechciała z nich skorzystać.

Společne koszty bezrobocia nie ograniczają się jednak wyłącznie do przekazywania negatywnych wzorców członkom rodziny oraz najbliższemu otoczeniu, ale inicjują najpoważniejszy w skutkach problem biedy, sukcesywnie pogłębiając jej rozmiary<sup>288</sup>. Destrukcyjny zasięg ubóstwa, obejmujący rozwój społeczny i gospodarczy kraju, determinuje jego rolę jako kwestii społecznej, będącej konsekwencją polityki społecznej kraju, w tym i rodzinnej. Definicji ubóstwa w literaturze jest sporo, niemniej jednak pojęcie to

---

<sup>286</sup> B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 270.

<sup>287</sup> Ł. Arendt i inni, Bezrobocie-między diagnozą a działaniem, op. cit., s. 19.

<sup>288</sup> Tamże.

przypisywane jest wizji niezaspokojenia pewnych potrzeb na oczekiwanym poziomie<sup>289</sup>. Jednakże zdefiniowanie koszyka tych potrzeb oraz sposób ich zaspakajania uzależnione jest od poziomu rozwoju społeczno – ekonomicznego kraju<sup>290</sup>.

Ocena skali tego zjawiska odnosi się najczęściej do określenia górnej i dolnej granicy biedy, przy czym tę drugą wyznacza tzw. minimum egzystencji, poniżej którego zagrożony jest byt człowieka. Nieco wyższy wskaźnik wyznacza minimum socjalne, które z kolei decyduje o zagrożeniu ubóstwem, a nie zapewnienie tego minimum deprawuje społeczne potrzeby człowieka<sup>291</sup>. Powyższe wskaźniki nie ułatwiają jednak diagnozy skali problemu z powodu rozbieżności opinii polityków i środowisk społecznych oraz samych obywateli co do zasięgu, przyczyn, przebiegu i skutków ubóstwa. Zwolennicy poglądu, iż biedy nie ma lub jest jej mniej powołują się na wskaźniki, które w istocie nie są miarodajne, jeśli chodzi o analizę zasięgu ubóstwa<sup>292</sup>. Zatem w opinii W. Warzywoda-Kruszyńskiej nie powinno się ich stosować jako argumentu w dyskusji o biedzie<sup>293</sup>.

Wśród przyczyn powstania zjawiska ubóstwa, poza wspomnianym wcześniej dziedziczeniem biedy, R. Szarfenberg wymienia kilka innych. Pierwsza z nich dotyczy „osób edukacyjnie niepełnosprawnych”, czyli niezdolnych do nabycia wystarczających kompetencji lub innych cech cenionych na rynku pracy. Kolejna odnosi się do nieskuteczności w poszukiwaniu pracy i pozostawaniu bez zatrudnienia pomimo posiadanych kompetencji, zdrowia i sprawności. Jeszcze inna wiąże się ze zbyt niskim poziomem płacy w relacji do potrzeb rodziny. Zdaniem tego autora istotną funkcję w przeciwdziałaniu tym sytuacjom pełnią świadczenia mające zapewnić ubogim utrzymanie się w społeczeństwie, w którym głównym źródłem dochodu ma być własna praca (głównie renta socjalna), czy usługi w postaci poradnictwa i pośrednictwa pracy przy jednoczesnym zapewnieniu środków na uczestnictwo w nim (np. zasiłek dla bezrobotnych)<sup>294</sup>. W opinii S. Golinowskiej grono podmiotów szczególnie zagrożonych ubóstwem można powiększyć o rodziny wielodzietne, bowiem liczebność i struktura rodzin to czynniki silnie determinujące zjawisko zagrożenia biedą. Można zatem zaryzykować twierdzenie, iż pojawienie się w rodzinie kolejnego dziecka

---

<sup>289</sup> A. Kurzynowski, *Polityka Społeczna*, op. cit., s. 160.

<sup>290</sup> Dla przykładu: poziom statusu materialnego mieszkańców współczesnych krajów Europy Zachodniej, uważanych za ubogich jest o wiele wyższy od przeciętnego statusu materialnego mieszkańca Indii.

<sup>291</sup> K. Głębicka, *Polityka Społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Wydawnictwo WSP, Warszawa 2001, s. 316.

<sup>292</sup> Badane wskaźniki rozwoju dotyczą całego kraju i obejmują np. ilość samochodów przypadającą na gospodarstwo domowe, ilość telefonów komórkowych, czy wybudowanych mieszkań.

<sup>293</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, *Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci*, [w:] *Polityka Społeczna* nr 8/2007, s. 38.

<sup>294</sup> R. Szarfenberg, *Status społeczno-ekonomiczny w kontekście polityki antidyskryminacyjnej*, [http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Ubostwo%20polityka%20spoleczna%20a%20polityka%20antydyskryminacyjna\\_RSzarfenberg.pdf](http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Ubostwo%20polityka%20spoleczna%20a%20polityka%20antydyskryminacyjna_RSzarfenberg.pdf), (data odczytu 02.06.2015).



radycznie zwiększa ryzyko ubóstwa. Autorka zauważa przy tym, że dzieci wciąż pozostają grupą najbardziej narażoną na skutki tego zjawiska<sup>295</sup>.

Zasięg biedy wśród dzieci uzależniony jest od relacji pomiędzy zmianami społecznymi, dotyczącymi rodzin a reakcją ze strony państwa, podejmowaną w ramach polityki prorodzinnej. Dotyczy to nie tylko Polski, ale wszystkich społeczeństw europejskich<sup>296</sup>. Sytuację tę potwierdza raport UNICEF, wedle którego ubóstwo wśród dzieci jest już od dawna nie tylko problemem zacofanych krajów, ale również państw wysoko uprzemysłowionych. Z uwagi na to, że pomyślna przyszłość całego kraju uzależniona jest od następnych pokoleń, stąd dobro dzieci powinno leżeć w gestii każdego państwa. W związku z tym w ramach rozwiązań sprzyjających rodzinom autorzy raportu proponują m. in. zapewnienie minimalnej granicy dochodów dla rodzin z dziećmi, lepszą integrację rodziców na rynku pracy, a także udostępnienie taniej opieki przedszkolnej<sup>297</sup>.

Niezależnie od podmiotu oddziaływań zjawiska biedy i ubóstwa, kwestie te niosą ze sobą dramatyczne konsekwencje. Liczne wyniki badań naukowych, na które powołuje się B. M. Nowak wskazują, że fundamentalnym kosztem, jaki ponoszą żyjący w tych warunkach jest brak możliwości rozwoju dojrzałej osobowości. Ponadto skutki ubóstwa mogą rzutować na ludzi w dwojaki sposób. Z jednej strony prowadzą one do frustracji i agresji, z drugiej zaś powodują bierność i odzierają z nadziei na poprawę sytuacji<sup>298</sup>. Z opinii samych ubogich wynika, że nie traktują oni ubóstwa jedynie w kategorii niezaspokojenia podstawowych potrzeb. Problem jest o wiele głębszy. Ludziom tym towarzyszy bowiem odczucie zniewolenia przez przytłaczającą codzienność, zależności od innych, lęku i niepewności przed przyszłością, aż do poczucia wstydu i upokorzenia<sup>299</sup>. W konsekwencji trudno jest im osiągnąć przyjęty w społeczeństwie standard życia, szczególnie w otoczeniu dużych kontrastów materialnych, jakie niewątpliwie dotyczą naszego kraju. Ograniczony względem reszty społeczeństwa dostęp do podstawowych dóbr i usług stwarza zaś podstawy do deficytu uczestnictwa w poszczególnych sferach życia społecznego. Stąd pozostaje już niewielki krok do wykluczenia<sup>300</sup>.

<sup>295</sup> S. Golinowska, O polityce rodzinnej w Polsce, [w:] *Polityka Społeczna* nr 8/2007, op. cit., s. 5.

<sup>296</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, *Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci*, op. cit., s. 40.

<sup>297</sup> M. Matzke, Raport UNICEF: Dzieci żyjące w ubóstwie. W Polsce poprawa, 2014 r., [w:] *Polityka*, <http://www.dw.de/raport-unicef-dzieci-%C5%BCyj%C4%85ce-w-ub%C3%B3stwie-w-polsce-poprawa/a-18024251>, (data odczytu 02.06.2015).

<sup>298</sup> B. M. Nowak, *Oblicza kryzysu współczesnych rodzin*, [w:] *Rodzina w kryzysie*, op. cit., s. 62.

<sup>299</sup> Tamże.

<sup>300</sup> R. Bakalarczyk, *Ubóstwo i nierówności społeczne w kontekście polityki edukacyjnej w Polsce*, <http://spolecznieodpowiedzialni.pl/files/file/4wh0t5endq00163g9f3h1claqoo1ea.pdf>, (data odczytu 13.05.2015).

Wykluczenie społeczne rozumiane jako niezdolność do udziału w ważnych aspektach życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturalnego, stanowi bardzo niekorzystną pozycję związaną ze stygmatyzacją i odrzuceniem społecznym<sup>301</sup>. Warto podkreślić za S. Czarnowskim, że stygmatyzacja i piętnowanie społeczne to już narzędzia marginalizacji, zmierzające do uprzedmiotowienia człowieka. Zapewne nikt nie chciałby stać się obiektem pogardy, manipulacji, czy litości ze strony otoczenia, bo ludzie znajdujący się „poza społeczeństwem” z reguły nie obierają tej drogi dobrowolnie, lecz znajdują się na niej z przyczyn losowych, bądź z powodu deficytów osobowościowych, które utrudniają im społeczne funkcjonowanie<sup>302</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że wykluczeni nie przestają być obywatelami, zachowując pełne prawa z tego tytułu, choć ich realizacja w rzeczywistości bywa trudna. Zatem prawa i potrzeby osób wykluczonych powinny być uwzględniane i respektowane w szerszym zakresie, w ramach polityki społecznej, w tym i rodzinnej, która jednak do tej pory nie wykazała się specjalnie efektywnością w tej materii<sup>303</sup>.

W ramach przeciwdziałania społecznym konsekwencjom ubóstwa państwo stosuje przede wszystkim świadczenia pieniężne, choć ich skuteczność jest wątpliwa i poddana szerokiej krytyce. Zdaniem B. Balcerzak-Paradowskiej źródłem sceptycznego podejścia do tych instrumentów jest kształtowanie wyuczonej bezradności, spowodowanej postawą uzależnienia od świadczeń, które często wykorzystywane są przez beneficjentów niezgodnie z ich przeznaczeniem. Problem dotyczy głównie rodzin patologicznych, wobec których państwo po przyznaniu środków w dobrej wierze, nie ma kontroli nad ich rozdysponowaniem<sup>304</sup>. Niemniej jednak przyznawanie tych środków w wielu przypadkach jest koniecznością, gdyż dla sporej części rodzin są one podstawowym o ile nie jedynym źródłem utrzymania. Udział pieniężnych świadczeń rodzinnych w dochodach rodzin wielodzietnych i niepełnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej jest wyższy, co wynika z postanowień Konstytucji RP<sup>305</sup>. W świetle zawartych tam regulacji państwo zobligowane jest do szczególnego wsparcia tych właśnie rodzin. Niestety, rzeczywistość ta nie spotyka się z ogólną aprobatą społeczną, szczególnie jeśli chodzi o rodziny niepełne. Krytycy tego rozwiązania uważają, że rodziny te są w ten sposób

<sup>301</sup> R. Szarfenberg, Status społeczno-ekonomiczny..., op. cit., s. 10-13.

<sup>302</sup> R. Szarfenberg, Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne, [w:] Polityka Społeczna. Podręcznik akademicki, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007, s. 320-324.

<sup>303</sup> Nieskuteczna polityka społeczna zdaniem R. Szarfenberga opiera się głównie na ubezpieczeniach społecznych i tworzeniu powszechnych programów usług społ. Dostarczanych w ramach zamkniętych instytucji, niezależnie od indywidualnych potrzeb beneficjentów.

<sup>304</sup> B. Balcerzak-Paradowska, B. Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków, op. cit., s. 269, 271-272.

<sup>305</sup> Art. 74 i art. 71 Konstytucji RP.

faworyzowane na tle rodzin pełnych. Widać to chociażby w pierwszeństwie dostępu dzieci z rodzin niepełnych do korzystania z ofert przedszkolnych, gdyż mają one pierwszeństwo na listach przyjęć<sup>306</sup>.

Specjalne traktowanie rodzin niepełnych, a tym samym związków nieformalnych wydaje się być bezpodstawne. Podkreśla to A. Szymański i wyraża opinię, iż taka postawa państwa godzi w równe traktowanie i poszanowanie praw dziecka. Według badań gospodarstw domowych, na które powołuje się autor, sytuacja materialna dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców wcale nie jest trudniejsza od warunków, w jakich przyszło żyć rodzinom wielodzietnym<sup>307</sup>. Pomimo tego nie mają one szczególnych uprawnień<sup>308</sup>. Pogląd ten popiera R. Szarfenberg, który opierając się na międzynarodowych analizach porównawczych dochodzi do wniosku, że bardziej wszechstronna i uniwersalna polityka społeczna, obejmująca również politykę prorodzinną, jest znacznie efektywna w zwalczaniu ubóstwa<sup>309</sup>. Zatem w ujęciu praktycznym struktura ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego powinna uwzględniać zagadnienie godnej pracy, zapewniającej odpowiedni poziom wynagrodzenia, a jednocześnie dającej zabezpieczenie w razie ryzyk socjalnych. Koniecznym elementem jest tu minimalny dochód gwarantowany. Instrument ten jest bowiem uzupełniającym źródłem dochodu dla tych, których przed ubóstwem nie zabezpieczyły instytucje rynku pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>310</sup>.

Uzupełnieniem systemu zwalczania konsekwencji przedstawionych powyżej kwestii społecznych, szczególnie jeśli chodzi o rodziny wielodzietne, są preferencje podatkowe w postaci ulg prorodzinnych, które w ostatnim czasie mają tendencje zwyżkowe<sup>311</sup>. Ponadto nie można pominąć działań sprzyjających zwalczaniu aktywności ekonomicznej rodzin, które państwo podejmuje w ramach tworzenia programów zwalczania zagrożeń społecznych. Najbardziej aktualnym jest przygotowany w 2014 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Krajowy „Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”. Program ten, oprócz diagnozy ubóstwa i wykluczenia,

<sup>306</sup> M. Gagacka, K. Głębicka, *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, Wydawnictwo PTPS, Radom 2009, s. 299.

<sup>307</sup> A. Szymański, *Faworyzowanie rodzin niepełnych i związków nieformalnych obniża atrakcyjność małżeństwa*, <http://wpolityce.pl/polityka/124951-faworyzowanie-rodzin-niepelnych-i-zwiazkow-nieformalnych-obniza-atrakcyjnosc-malzenstwa>, (data odczytu 03.06. 2015).

<sup>308</sup> Przykładem faworyzujących rozwiązań były np. wysokie dodatki dla dzieci w rodzin ubogich przyznawane w latach 2004-2005 wyłącznie osobom samotnie wychowującym dzieci.

<sup>309</sup> R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Pomiar, wyjaśnienie, strategie działania*, Wydawnictwo ICRA, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>310</sup> Tamże.

<sup>311</sup> Od rozliczenia za rok 2013 zwiększyły się istotnie kwoty możliwe do odliczenia dla osób wychowujących więcej niż dwoje dzieci, a od 2014 roku nastąpiło kolejne zwiększenie kwot możliwych do odliczenia za trzecie, czwarte i każde kolejne dziecko.

zawiera szereg proponowanych rozwiązań, zmierzających do zredukowania liczby zagrożonych tymi zjawiskami o 1,5 mln osób, zakładając jako cel współmierny zapewnienie wzrostu spójności społecznej<sup>312</sup>. Analiza treści tego dokumentu prowadzi do wniosku, że jego założenia są imponujące i napawają optymizmem. Nasuwa się jednak pytanie, czy aby realizacja tych założeń będzie tak samo skuteczna?

### 3.4. Polityka prorodzinna a aktywność zawodowa Polaków

Ze względu na wartości, jakie niesie ze sobą praca oraz płynące stąd profity, można twierdzić, że duży odsetek niepracujących stanowi preludium do poważnych problemów ekonomicznych, gospodarczych i społecznych całego kraju. W każdym społeczeństwie demokratycznym praca wyznacza względne ramy dobrobytu rodziny, kształtuje poziom samooceny jej członków, będąc jednym z fundamentalnych wyznaczników rzeczywistego uczestnictwa w obszarze społecznym. Stąd aktywność zawodowa ma kluczowe znaczenie dla kondycji całego kraju, co również dotyczy Polski<sup>313</sup>.

Rynek pracy w Polsce, podobnie jak na świecie kształtuje wiele czynników, począwszy od gospodarczych i demograficznych, poprzez społeczne, czy kulturowe. Dlatego jednym z priorytetowych celów polityki państwa wobec rodziny powinny być działania zmierzające do aktywizacji obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej i społecznej<sup>314</sup>. Aktywność zawodowa kształtowana jest zaś przez czynniki związane z indywidualnymi cechami takimi, jak: wiek, płeć, sytuacja rodzinna, czy stan zdrowia. Ponadto według danych z 2013 roku kreuje ją rosnący wpływ posiadania dzieci w rodzinie, co widoczne jest w przypadku zarówno kobiet jak i mężczyzn<sup>315</sup>.

Według diagnozy społecznej z 2013 r. największe prawdopodobieństwo aktywności zawodowej przypada na wiek w przedziale 35-44 lata. Co ciekawe, dane zawarte w raporcie wskazują, że rosnąca aktywność zawodowa kobiet w wieku przedemerytalnym, a także spadek aktywności kobiet w wieku 24-34 lata sprawiły, iż prawdopodobieństwo aktywności zawodowej, będące dotychczas domeną młodych kobiet, aktualnie nie różni się znacząco od aktywności kobiet w wieku 45-59 lat. Widoczna jest również zależność pomiędzy

---

<sup>312</sup>Szczegóły Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 dostępne pod adresem: [http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8664/2/1/KPPUiWS\\_1707\\_na\\_RM\\_.pdf](http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8664/2/1/KPPUiWS_1707_na_RM_.pdf) (data odczytu 03.06.2015).

<sup>313</sup>B. M. Nowak, Idea aktywnej polityki społecznej, [w:] Rodzina w kryzysie, op. cit., s. 102.

<sup>314</sup>R. Szarfenberg, Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej..., op. cit. s. 401-401.

<sup>315</sup>I. E. Kotowska, Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013, Warszawa 2013, s. 23-24.

aktywnością a wykształceniem. Ten sam raport wskazuje na fakt, iż wyższe wykształcenie koresponduje z większą aktywnością na rynku pracy. Z kolei obserwowana niższa aktywność zawodowa kobiet wychowujących małe dzieci spowodowana jest słabą dostępnością rozwiązań umożliwiających łatwiejsze godzenie przez nie obowiązków rodzinnych i zawodowych<sup>316</sup>. Swoiste antidotum mogłoby stanowić promowanie wśród pracodawców modelu kreowania środowiska pracowniczego, sprzyjającego temu celowi. Mam tu na myśli elastyczność warunków pracy, obejmującą chociażby czas pracy (systemy zmianowe, godzinowe), czy zapewnienie dyspozycyjności w ważnych sprawach rodzinnych, od których w dużej mierze zależy dyspozycyjność potencjalnego pracownika i jego poziom zadowolenia, a ten z kolei przekłada się na efektywność zawodową. Niestety taka postawa wynika częściej z kultury samego przedsiębiorstwa, aniżeli formalnych regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia<sup>317</sup>.

Kształtowanie motywacji do pracy odbywa się na podstawie doświadczeń wyniesionych z domu rodzinnego, które według A. Paszkowskiej-Rogacz w dużym stopniu rzutują na dalsze życie dziecka. Takie czynniki, jak: pochodzenie społeczne rodziców, poziom ich wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, pozycja na rynku pracy oraz wyznawane wartości i aspiracje życiowe determinują w dużej mierze postawę wobec aktywności zawodowej, a nawet poszczególnych profesji<sup>318</sup>. Zależność tę potwierdzają liczne badania, które wykazują ogromny wpływ postaw rodzicielskich na motywację dzieci do pracy oraz emocje z nią związane<sup>319</sup>. Jednak poziom motywacji do pracy oraz jej determinanty ewoluują wraz ze zmianami w otaczającym świecie. Dziś wynagrodzenie nie jest już jedynym wyznacznikiem chęci podjęcia pracy. Motywacją zwłaszcza dla młodych ludzi, pragnących zasilić szeregi zatrudnionych jest gwarancja możliwości zaspokojenia swoich potrzeb, odpowiadająca właściwej hierarchii celów<sup>320</sup>.

Takie realia, jak niespełnienie ambicji zawodowych, czy oferta mało stabilnych form pracy<sup>321</sup>, w tym umowy cywilnoprawne<sup>322</sup>, można uznać za plagę naszych czasów, często

---

<sup>316</sup> Tamże, s. 25-26.

<sup>317</sup> I. Janicka, M. Znajmiecka-Sikora, Rodzina i kariera. Równoważenie czy konflikt ról, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2014, s. 142-143.

<sup>318</sup> A. Paszkowska-Rogacz, Rodzinne determinanty motywacji do pracy, [w:] Rodzina i praca w warunkach kryzysu, red. L. Golińska, E. Bielawska-Batorowicz, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011, s. 321-323.

<sup>319</sup> Badania wykazały m. in. że postawa nadmiernej ochrony ze strony rodziców sprzyja odczuwaniu w pracy negatywnych emocji: lęk, agresja, podatność na stres.

<sup>320</sup> M. Czechowska-Bieluga, A. Kanios, E. Sarzyńska, Motywacja do pracy osób rozpoczynających karierę zawodową, [w:] Polityka Społeczna nr10/2008, s. 11.

<sup>321</sup> Chodzi o umowy na czas nieokreślony, szczególnie krótkookresowe, które są aktualnie dominującą formą zatrudnienia w polskiej gospodarce. Dochodzi do tego forma samozatrudnienia, coraz częściej wymagana przez pracodawców.

skłaniającą młodych ludzi do realizacji własnych celów poza granicami własnego kraju. Jednak to nie jedyne przyczyny narastającej emigracji Polaków. Dla większości z nich staje się ona koniecznością poprawy trudnej sytuacji materialnej, wynikłej z trudności w pozyskaniu dochodu wystarczającego na zaspokojenie potrzeb rodziny w kraju. Przy sporej różnicy płac między Polską a krajami docelowymi wydaje się to być uzasadnione<sup>323</sup>.

Zjawisko migracji ma jednak o wiele głębszy wymiar, niezwykle przykry w skutkach nie tylko dla rodziny, ale i całego społeczeństwa. Przede wszystkim zagraniczne migracje zarobkowe skutkują powstawaniem nowej kategorii rodzin niekompletnych, w których czasowa nieobecność jednego z rodziców generuje szereg problemów – od finansowych począwszy, poprzez wychowawcze i na emocjonalnych skończywszy<sup>324</sup>. Nieumiejętność zaradzenia tym problemom często kończy się nie tylko kryzysem, ale rozpadem takich rodzin, szczególnie w przypadku, gdy osobą emigrującą jest kobieta<sup>325</sup>. To bardzo wysoka cena, jaką przychodzi zapłacić za chęć zapewnienia dobrobytu bliskim. Za tę sytuację niejako odpowiedzialne jest państwo, którego polityka nie oferuje wystarczających warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzin w Polsce, stąd poszukuje się ich za granicą. Dla odwrócenia tego niepokojącego trendu, autorzy opracowania „Rynek pracy wobec zmian demograficznych” rekomendują następujące rozwiązania<sup>326</sup>:

- obniżenie kosztów pracy, przede wszystkim ponoszonych przez pracodawców kosztów ubezpieczenia społecznego;
- wspieranie pracodawców w tworzeniu przyjaznych warunków pracy dla osób w starszym wieku oraz wprowadzenie zachęt materialnych dla pracodawców oferujących miejsca pracy dla osób po 50 roku życia;
- wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy osób starszych i kobiet, w szczególności wychowujących małe dzieci;
- zwiększenie elastyczności przepisów Kodeksu pracy dotyczących zatrudnienia;

---

<sup>322</sup> To praca na umowę-zlecenie lub umowę o dzieło. Tylko od tej pierwszej pracodawca płaci składki ZUS. Zatrudnieni na podstawie umowy o dzieło nie mają ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego, ochrony pracy, płacy ani prawa do urlopu. Bez stałego etatu młodzi ludzie nie mają szans na kredyt mieszkaniowy, nie decydują się na założenie rodziny.

<sup>323</sup> I. E. Kotowska, Rynek pracy i wykluczenie społeczne..., op. cit., s. 42.

<sup>324</sup> M. Szyszka, Pomoc dziecku i rodzinie migracyjnej. Formy i zakres pomocy w opinii społecznej, [w:] Rodzina. Kondycja i przemiany, red. M. Świątkiewicz-Mośny, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011, s. 26.

<sup>325</sup> B. M. Nowak, Źródła i oblicza kryzysu oraz zasoby wewnętrzne badanych rodzin, [w:] Rodzina w kryzysie, op. cit., s. 210.

<sup>326</sup> Rynek pracy wobec zmian demograficznych, praca zbiorowa pod redakcją M. Kiełkowskiej, [http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/09/Demografia\\_01.10.pdf](http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/09/Demografia_01.10.pdf), (data odczytu 05.06.2015).

- stworzenie dogodnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości poprzez usuwanie przeszkód biurokratycznych (uproszczenie przepisów dotyczących działalności gospodarczej, szczególnie w przypadku samozatrudnienia);
- wprowadzenie zachęt do rejestrowania drobnej działalności usługowej, która dziś prowadzona jest w tzw. „szarej strefie”;
- wspieranie możliwie wczesnego rozpoczynania pracy przez młodzież i możliwie późnego opuszczania rynku pracy przez osoby starsze;
- dostosowanie form pomocy w znalezieniu pracy do indywidualnych możliwości i potrzeb osób bezrobotnych, czyli tzw. „profilowanie usług”;
- zmiana systemu finansowania urzędów pracy i uzależnienie wysokości przyznawanych im środków od efektywności;
- współpraca rządu i innych instytucji w celu zaktywizowania osób długotrwale bezrobotnych;
- zwiększenie aktywności zawodowej poprzez zaktywizowanie grup społecznych, których potencjał jest wykorzystywany w niewystarczającym stopniu (np. kobiet, ludności wiejskiej, osób w wieku przedemerytalnym, osób niepełnosprawnych);
- uaktywnienie działań pozwalających na przystosowanie się rynku pracy do zmian struktury wiekowej osób w wieku produkcyjnym (w tym zawierają się działania mające ułatwić start na rynku pracy ludziom młodym).

Sytuacja na rynku pracy, oprócz oczywistego wpływu na stopień dobrobytu i rozwoju społeczeństwa, kształtuje w znacznym stopniu strukturę demograficzną. Niekorzystne warunki na tym rynku mogą bowiem skutkować ograniczeniem dzietności, a w następstwie pogłębiać demograficzną zapaść<sup>327</sup>. Imigracja jako potencjalny sposób zaradzenia problemom demograficznym na rynku pracy nie jest rozwiązaniem problemu, gdyż pozwala tylko na doraźne łagodzenie deficytu pracy w niektórych sektorach<sup>328</sup>. Zatem bardzo ważne jest prowadzenie skutecznej polityki rodzinnej, w efekcie której nastąpi wzrost dzietności. Niezbędnym czynnikiem do realizacji tego celu jest przy tym rynek pracy, sprzyjający obecności na nim kobiet. Jest to o tyle ważne, że pomimo niewielkiego wzrostu współczynnika ich aktywności zawodowej, jaki odnotowano w ostatnich latach w Polsce, mężczyźni wciąż przodują w statystykach zatrudnionych, co zresztą potwierdzają dane GUS<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Tamże.

<sup>328</sup> M. Kubiak, Współczesne problemy demograficzne, w aspekcie społeczno-gospodarczym, op. cit. <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt16/14.pdf>, (data odczytu 27.05.2015).

<sup>329</sup> GUS, Kobiety i mężczyźni na rynku pracy, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/kobiety-i-mezczyzni-na-ryнку-pracy-2014,1,5.html>, (data odczytu 05.06.2015).

Pozycja kobiet na rynku pracy jest szczególna, co czyni to zagadnienie niezwykle szerokim. Podjęto je również jako jeden z tematów debaty podczas II Kongresu demograficznego, w której udział wzięli eksperci w dziedzinie polityki prorodzinnej<sup>330</sup>. W podjętej dyskusji S. Golinowska zwróciła uwagę na problem konfliktu dwóch światów, czyli refamilizacji opieki z aspiracjami kobiet. Aspiracje te dotyczą zarówno rozwoju rodziny, jak i aktywności zawodowej, co w jej opinii stanowi jedną z kluczowych spraw, na które polityka społeczna, w tym rodzinna powinna w Polsce znaleźć skuteczne rozwiązania. Z opinią tą zgodziła się I. Wóycicka dodając, iż trudności graniczące często z niemożliwością połączenia obowiązków zawodowych z opiekuńczymi przez kobietę, w dużej mierze pogarszają jej sytuację na rynku pracy, wpływając jednocześnie na decyzje prokreacyjne. Natomiast E. Tomaszewska postrzegła konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zatrudnienia kobietom decydującym się na urodzenie dziecka w ramach polityki pracy. W jej opinii jest to szczególnie istotne w przypadku chęci powrotu kobiety do aktywności zawodowej po urlopie macierzyńskim, czy wychowawczym. Tę możliwość mogłyby jej zapewnić bardziej elastyczne warunki pracy, dające jej możliwość skorzystania z atrakcyjniejszych form zatrudnienia, dostosowanych do sytuacji, w której się znalazła. Chodzi tu np. o niepełnowymiarowy czas pracy oraz inne nietypowe formy pracy, które nie wynikają z dyktatu pracodawcy, a z rzeczywistych potrzeb rodziny. Nie można przy tym pominąć istotnej kwestii, jaką jest zapewnienie właściwej opieki nad dzieckiem w formie instytucjonalnej (żłobki, przedszkola), finansowanej (ze środków publicznych przy udziale rodziców), bądź skutecznego wsparcia finansowego w wypadku decyzji o podjęciu samodzielnej opieki nad własnym dzieckiem<sup>331</sup>.

Do niezbędnych instrumentów w ramach uzupełnienia wsparcia dla rodzin z częściową aktywnością zarobkową kobiet na czas opieki nad małym dzieckiem E. Leś zalicza powszechne zasiłki rodzinne oraz płatny urlop rodzicielski, uzależniony od stopnia ograniczenia pracy zawodowej. Uwaga uczestników kongresu została również skierowana w stronę zagadnienia dyskryminacji kobiet w zakresie uzyskiwanego wynagrodzenia, która istnieje w Polsce od lat. Co prawda, można w tej materii zauważyć tendencję zmniejszania się różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn na tych samych stanowiskach, ale poziom tych różnic jest nadal wysoki. Taki stan rzeczy wydaje się być krzywdzący dla kobiet, które łatwiej tracą pracę, trudniej ją odzyskują i częściej zatrudniane są w niestabilnych formach zatrudnienia na gorszych warunkach. To przekłada się na poziom dochodów całych rodzin, często powiększając ich ubóstwo<sup>332</sup>.

---

<sup>330</sup> Panel dyskusyjny: „Polityka społeczna, w tym rodzinna, wobec współczesnych wyzwań demograficznych”, II Kongres demograficzny, <http://www.politykarodzinnna.pl/biblioteka/polecane.html>, (data odczytu 05.06.2015).

<sup>331</sup> Tamże.

<sup>332</sup> Panel dyskusyjny: „Polityka społeczna, w tym rodzinna, wobec współczesnych wyzwań demograficznych”.



Jednak kobiety nie są jedyną grupą w społeczeństwie, która potrzebuje działań ze strony państwa na rzecz aktywizacji zawodowej. W ocenie A. Karwackiego istotą aktywności politycznej, skoncentrowanej na rynku pracy jest powszechna mobilizacja do korzystania z możliwości, jakie proponuje państwo w tym zakresie oraz kreowanie inicjatyw społecznych, stwarzających możliwość czynnego uczestnictwa w tym obszarze. Powszechna mobilizacja i zaktywizowanie przekładają się na nowe zadania, misje i instrumenty polityki społecznej, w tym prorodzinnej. Instrumenty te, oprócz kształtowania ładu społecznego, mają sprzyjać uaktywnianiu potencjału drzemiącego w jednostkach, grupach i całych społecznościach, niezależnie od statusu materialnego. Sztuką nie jest przy tym stworzenie systemu wzniosłych idei w ramach tej polityki, ale przełożenie ich na skuteczne działania, dające wymierne rezultaty<sup>333</sup>.

W literaturze podkreśla się, że w celu realizacji tych założeń należy zerwać z myśleniem o polityce wyłącznie w kategoriach nakładów, czyli udziału wydatków państwa. Ważna jest również jakość i efektywność realizowanych założeń, a nie tylko ilość przeznaczonych na nie środków. Za antidotum uznaje się przy tym praktykowane już w ostatnich latach posunięcia, czyli m. in.:

- odrzucenie państwowego centralizmu w zakresie decyzyjności o odpowiedzialności,
- odrzucenie wizji polityki zatrudnienia jedynie w postaci otwartego rynku pracy,
- odrzucenie dominacji biernych form wsparcia w postaci transferowanych środków finansowych i usług socjalnych<sup>334</sup>.

Znalezienie skutecznych rozwiązań w ramach kształtowania zasobów pracy w Polsce jawi się jako konieczność wobec najbliższych prognoz, które wskazują, że liczne grupy 30-to i 40-tolatek, stanowiących dziś najwyższy wskaźnik zatrudnienia, będą w przyszłości wymagały szczególnej uwagi. To na nich będzie spoczywał ciężar utrzymania populacji odchodzącej na emeryturę, wobec czego ich wykształcenie, warunki pracy i życia będą miały kluczowe znaczenie w podniesieniu wydajności pracy, niezbędnej do zrównoważenia międzypokoleniowych relacji potrzeb i konsumpcji<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> M. Grewiński, A. Karwacki, M. Rymśa, Nowa polityka społeczna-aktywizacja, sektorowość, współdecydowanie, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 29, 38.

<sup>334</sup> Tamże, s. 30-37.

<sup>335</sup> S. Golinowska, System zabezpieczenia społecznego w Polsce wobec uwarunkowań przyszłości, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2010, s. 7.

### 3.5. Rola i znaczenie instytucji pozarządowych wspierających politykę prorodzinną

Truizmem jest twierdzenie, że żadna instytucja nie zastąpi rodzinie wartości, jakie sama generuje, pod warunkiem, że jest to pełna i prawidłowo funkcjonująca struktura. Niemniej jednak wobec licznych problemów, z jakimi musi się ona zmierzyć w aktualnej rzeczywistości, nierzadko prowadzących do kryzysu rodziny, udział jednostek pomocniczych poza państwem jest nieodzowny. Mam tu na uwadze instytucje pozarządowe, których działania mają na celu minimalizację skutków powstałego kryzysu lub im zapobieżenie w ramach spektrum posiadanych możliwości.

Nadrzędnym podmiotem polityki wsparcia rodzin pozostaje władza publiczna, czyli przede wszystkim państwo, które poprzez kompetencje ustawodawcze stanowi ramy prawne, główne cele oraz sposób finansowania zabezpieczenia społecznego. To samo prawo nie stwarza przeszkód w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych, ale też nie umożliwia im w wystarczającym zakresie bycie pełnoprawnym podmiotem polityki społecznej, który ustala priorytety i regulacje w poszczególnych jej obszarach, w tym również dotyczących rodzin. Zatem, jak obiektywnie zauważa H. Worach-Kardas, instytucje pozarządowe pełnią głównie rolę realizatorów wytycznych tej polityki<sup>336</sup>.

Ogół funkcjonujących organizacji pozarządowych określa się mianem „trzeciego sektora”<sup>337</sup>, „sektora non profit” lub też „sektora pozarządowego”<sup>338</sup>. Strukturę tego sektora tworzą organizacje stworzone z grup i podgrup podmiotów o różnorodnych strukturach, celach i zasadach działania. Łączą je jednak cechy wspólne – wszystkie są formą aktywności obywatelskiej i pełnią rolę pośrednika między społeczeństwem a instytucjami państwowymi i podmiotami gospodarczymi. Do organizacji tych należą m.in. fundacje, stowarzyszenia, organizacje kościelne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, czy związki zawodowe<sup>339</sup>. Spośród szerokiej gamy funkcji tych organizacji E. Leś wyłania trzy podstawowe, czyli:

---

<sup>336</sup> H. Worach-Kodras, Współczesne przemiany w sferze zabezpieczenia społecznego, [w:] Praca socjalna. Kształcenie-działanie-konteksty, red. A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2010, s. 103-104.

<sup>337</sup> Sektor dotyczy wszystkich organizacji, podlegających zbliżonym regulacjom prawnym i będących adresatem zbliżonej polityki fiskalnej, mimo różnicowań struktury organizacyjnej. Pierwszy sektor stanowi administracja (podmioty i cele publiczne), drugi to rynek (podmioty i cele prywatne), a trzeci- sektor pozarządowy (prywatne podmioty realizują publiczne cele).

<sup>338</sup> D. Moron, Potencjał ekonomiczny sektora non-profit na przykładzie wybranych krajów UE, [w:] Model społeczny zintegrowanej Europy, red. J. Zarzeczny, Wydawnictwo UW, Warszawa 2007, s. 189-190.

<sup>339</sup> M. Nowak, Organizacje pozarządowe w systemie pomocy i wsparcia społecznego, [w:] Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne, op. cit., s. 131.

- funkcję reprezentowania interesów i praw, adresowaną do państwa, rynku i/lub społeczeństwa;
- funkcję redystrybucyjną, umożliwiającą wykorzystanie zasobów w celu dobra wspólnego, dla zaspokojenia potrzeb społecznych;
- funkcję produkcyjną, skierowaną na zaspokojenie potrzeb lokalnych w zakresie usług<sup>340</sup>.

Trzeci sektor stanowi jeden z filarów polskiego systemu pomocowego. Do najważniejszych działań w jego obszarze należy zaliczyć koncepcje ukierunkowane na wspieranie rodzin, dzieci, macierzyństwa i rodzicielstwa oraz idee upowszechniania i ochrony praw dziecka. Szczególne miejsce w działalności organizacji pozarządowych zajmuje zaś udzielanie pomocy i wsparcia rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym i marginalizacją. Natomiast jeśli chodzi o politykę zatrudnienia, to na tym polu działania obywatelskie organizacji rynku pracy koncentrują się przede wszystkim na wspomaganium powiatowych urzędów pracy w walce z bezrobociem<sup>341</sup>.

W polskim systemie wsparcia szczególną rolę odgrywa wolontariat jako integralna część działalności trzeciego sektora. Współczesny wolontariat jako pochodna postaw prospołecznych jest swego rodzaju odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne i wspomaganie działań w tej sferze, ale też formą wychowania środowiskowego. Oprócz idei pomocy potrzebującym, która często wynika z realizacji wartości, powinności religijnych i troski o dobro wspólne, owa forma wsparcia dodatkowo kształtuje i wzmacnia potencjał intelektualny i osobowościowy, pozwala na przełamywanie barier i stereotypów, dając wiarę i nadzieję, a co najważniejsze, rozwija odpowiedzialność zarówno jednostek, jak i zbiorową<sup>342</sup>. Wolontariat jest też doskonałą formą treningu zawodowego dla osób (studentów) zamierzających realizować się w zawodach społecznych. Dzięki działalności w wolontariacie mają oni możliwość nabycia i rozwijania umiejętności i kompetencji, tak ważnych w wykonywaniu tych profesji<sup>343</sup>.

W analizie dotyczącej działań organizacji pozarządowych wspierających rodzinę nie sposób nie wspomnieć o roli Kościoła jako instytucji szczególnie wrażliwej na potrzeby społeczne. Jako jeden z podmiotów, egzystujących w ramach społeczeństwa, partycypuje on w budowaniu wspólnego dobra. Czyni to za pośrednictwem społecznej nauki Kościoła, której

---

<sup>340</sup> E. Leś, Funkcje trzeciego sektora i jego rola w realizacji usług, [w:] *Polityka Społeczna*. Podręcznik akademicki, op. cit., s. 365.

<sup>341</sup> M. Nowak, *Organizacje pozarządowe w systemie pomocy i wsparcia społecznego*, op. cit., s. 131-133.

<sup>342</sup> Tamże, s. 136-137.

<sup>343</sup> Tamże, s. 138.

istotą jest służba człowiekowi w wymiarze społecznym, mająca charakter powszechny. Poprzez szerzenie motywacji, wzorów i dobrego przykładu, Kościół koncentruje się na bezustannym procesie "ulepszania" społeczeństwa. Jest to szczególnie ważne w dobie kryzysu rodziny, w której to pozycja rodziców jest degradowana wyłącznie do ekonomicznej samowystarczalności, jakby ta sfera musiała stanowić prawdziwą i jedyną wartość<sup>344</sup>. Nieustanne przypominanie świata prawdy o rodzinie, to jedna z płaszczyzn działania Kościoła. Drugą stanowią różnorodne formy działalności instytucjonalnej i charytatywnej<sup>345</sup>.

Wobec powyższych rozważań słuszną jawi się teza wysunięta przez B. M. Nowak, iż aktywność społeczna w ramach pomocowej działalności obywatelskiej powinna być doceniana i propagowana na szeroką skalę, ze względu na wielowymiarowe korzyści, jakie ze sobą niesie nie tylko dla rodzin. Co więcej, autorka widzi ją jako fundament współczesnej edukacji, z uwagi na jej niepodważalną wartość wychowawczą, uznając wolontariat, altruizm i filantropię za podstawowe filary człowieczeństwa<sup>346</sup>. Natomiast E. Leś zauważa konieczność promowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe, przy czym istotna jest kwestia wsparcia publicznego w postaci opłacania usług świadczonych przez te instytucje na rzecz interesu publicznego. Ponadto dla większej efektywności działań organizacji trzeciego sektora wskazane jest rozwijanie polityki wspierania sieci i edukacji na ich rzecz<sup>347</sup>.

### **3.6. Polityka prorodzinna państwa a oczekiwania rodziny - analiza porównawcza na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej**

Nie można mówić o polityce rodzinnej bez uwzględnienia wartości, do których się odwołuje. Wyzwaniem dla tej polityki jest próba adaptacji do sprzecznych aspiracji, charakterystycznych dla współczesnego świata, również Polski. Z jednej strony promuje się tu indywidualizm, wolność osobistą, samorealizację w pozarodzinnych rolach społecznych. Z drugiej zaś strony można zauważyć powrót do tradycji i coraz powszechniej deklarowane poczucie odpowiedzialności za rodzinę<sup>348</sup>. Wobec tego państwo ma niezwykle trudne zadanie,

---

<sup>344</sup> F. Drozd, Wykorzystanie zasad społecznej nauki Kościoła w rodzinie, Rodzina podmiotem wychowania i kreatorem komunikacji społecznej, Kraków 2010, s. 35, 42.

<sup>345</sup> A. Proniewski, Troska o rodzinę w nauczaniu Benedykta XVI, [w:] W trosce o współczesną rodzinę, red. J. Izdebska, A. Popławska, Wydawnictwo WSP, Białystok 2013, s. 43.

<sup>346</sup> M. Nowak, Organizacje pozarządowe w systemie pomocy i wsparcia społecznego, op. cit., s. 134.

<sup>347</sup> E. Leś, Funkcje trzeciego sektora i jego rola w realizacji usług, op. cit., s. 371-372.

<sup>348</sup> B. Balcerzak-Paradowska, ABC Polityki rodzinnej, [http://www miesiecznik.znak.com.pl/1384/4/abc-polityki-rodzinnej?\\_ga=1.117016134.1303903144.1430494065](http://www miesiecznik.znak.com.pl/1384/4/abc-polityki-rodzinnej?_ga=1.117016134.1303903144.1430494065), (data odczytu 07.06.2015).

by pogodzić ze sobą obydwie tendencje, dokonując próby znalezienia kompromisu dla spełnienia choćby w części oczekiwań polskich rodzin.

Rodziny polskie doświadczają wielu trudności w realizacji swoich funkcji. G. Firlit-Fesnak zauważa, że polityka rodzinna nie jest wspierana przez państwo w tym względzie w sposób zadowalający, a wręcz przeciwnie. Autorka twierdzi, iż takie poczynania ze strony państwa, jak chociażby wycofywanie się z usług społecznych (opieka i wychowanie, edukacja, ochrona zdrowia), wzmacnianie procesu pauperyzacji wielu rodzin, a także przyczynianie się do zagrożenia marginalizacji i wykluczenia społecznego nie służą tej polityce<sup>349</sup>.

W tym miejscu należy sobie zadać pytanie, jakie są oczekiwania Polaków w tym aspekcie? Otóż zwolennicy tradycyjnej rodziny, w obliczu wzrostu alternatywnych form życia rodzinnego, widzą potrzebę promowania tradycyjnego wzorca rodziny i jej wartości. Opowiadając się za konserwatywnym modelem polityki rodzinnej, upatrują w tym szansę na przywrócenie ładu etycznego i moralnego w życiu jednostki i całym społeczeństwie. Jest to pogląd obcy zwolennikom modernizacji rodziny, którzy z kolei nie postrzegają zachodzących przemian na gruncie rodziny za zjawisko negatywne. Według nich proces różnicowania form życia rodzinnego ubogaca relacje międzyludzkie, przywracając pierwotne cechy i funkcje rodziny poprzez zaspokajanie jej potrzeb w sferze emocjonalnej i uczuciowej. Sfera prokreacyjna jest tutaj drugorzędna. Z pewnością ideałem byłoby pogodzenie tych stanowisk poprzez zharmonizowanie indywidualnej wolności z potrzebą bycia w trwałych związkach z innymi ludźmi<sup>350</sup>.

Polacy są niezadowoleni z polityki rodzinnej państwa, o czym świadczą ostatnie badania CBOS<sup>351</sup>. Ankietowani wskazują w nich na konieczność zmiany form wspierania rodziny, zarówno obecnie funkcjonujących, jak i postulowanych. Gros ich opowiada się za potrzebą prowadzenia polityki pronatalistycznej i co ciekawe, respondenci reprezentują grupę osób wykształconych, pochodzących z większych miast, usytuowanych na wysokim szczeblu zawodowym (kadra kierownicza, specjaliści z wyższym wykształceniem). Pytani o formy wspierania rodziny, za najbardziej efektywne uznali oni roczne urlopy rodzicielskie, ulgi podatkowe dla osób wychowujących dzieci oraz pomoc dla młodych małżeństw w uzyskaniu mieszkania np. poprzez tańsze i łatwiej dostępne kredyty mieszkaniowe. Zasadniczą kwestią

---

<sup>349</sup> G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka Społeczna. Podręcznik akademicki*, op. cit. s. 198-199.

<sup>350</sup> Tamże, s. 197.

<sup>351</sup> Według badań CBOS z 2013 r. tylko 13 proc. Polaków jest zadowolonych z polityki państwa na rzecz rodziny, dostatecznie ocenia ją 51 %, a niedostatecznie 32 % obywateli naszego państwa.

z punktu widzenia zwiększenia dzietności okazała się konieczność wsparcia w sytuacji powrotu do pracy lub w znalezieniu zatrudnienia dla matek małych dzieci<sup>352</sup>.

Grupa badanych jako przedstawicielei sporej części społeczeństwa sformułowała w tym sondażu również swoje oczekiwania względem finansowych form wsparcia. Za najważniejsze uznano takie zabiegi, jak zmniejszanie kosztów opieki przedszkolnej oraz wypłacanie przez państwo pensji dla niepracujących zawodowo kobiet zajmujących się wychowywaniem dzieci. Wysokie zasiłki dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, podniesienie progu dochodowego uprawniającego do zasiłków rodzinnych, czy też jednorazowe zasiłki wypłacane z tytułu urodzenia dziecka, znalazły się na niższym poziomie oczekiwań respondentów<sup>353</sup>. Natomiast wśród pozafinansowych instrumentów polityki prorodzinnej, mogących wpływać na decyzje prokreacyjne młodych ludzi postulowano zwiększenie liczby żłobków i przedszkoli, a także stworzenie rodzicom małych dzieci możliwości elastycznego czasu pracy<sup>354</sup>.

Muszę przyznać, iż nie dziwi mnie fakt, że wśród preferencji badanych Polaków nie znalazła się kwestia wydłużonych przez państwo urlopów wychowawczych jako instrumentu wsparcia rodzin. W rzeczywistości sytuacja wygląda tak, że kobiety bardzo rzadko decydują się na korzystanie z tego przywileju w obawie przed utratą pracy po dłuższej nieobecności. Jest to szczególnie ważne, ze względu na bardzo niestabilny rynek pracy w Polsce, nieprzychylny zwłaszcza kobietom, o czym wspomniałam już w dotychczasowych rozważaniach. Mam wrażenie graniczące z pewnością, iż kobieta z góry traktowana jest przez potencjalnego pracodawcę jako ewentualne „źródło kosztów”. Jeśli jest młoda i stanu wolnego, istnieje „ryzyko”, że wkrótce założy rodzinę, czego skutki finansowe w pewnym stopniu poniesie on sam. Jeżeli zaś jest matką wychowującą małe dzieci, wpłynie to prawdopodobnie na jej dyspozycyjność w pracy, a to też nie jest mile widziane przez pracodawcę. Kiedy już wychowa dzieci i będzie gotowa podjąć zatrudnienie, będzie zaś postrzegana (nie tylko z racji wieku) za mniej efektywną. Zatem w moim odczuciu konieczna jest taka polityka, która autentycznie poprawiłaby sytuację kobiet na rynku pracy, umożliwiając im jednoczesne pogodzenie rodzicielstwa z realizacją zawodową.

Taką opinię prezentuje I. Wóycicka, która na jednej konferencji poświęconych rodzinie nie godzi się na obecną sytuację kobiet twierdząc zarazem, że w drodze poprawy

---

<sup>352</sup> CBOS: Polacy niezadowoleni z polityki rodzinnej państwa, <http://www.idziemy.com.pl/spoleczenstwo/cbos-polacy-niezadowoleni-z-polityki-rodzinnej-panstwa>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>353</sup> Tamże.

<sup>354</sup> Polacy niezadowoleni z polityki rodzinnej, <http://rodzina.wiara.pl/doc/1657672.Polacy-niezadowoleni-z-polityki-rodzinnej>, (data odczytu 07.05.2015).

Polacy oczekują stabilnej i konsekwentnej polityki prorodzinnej, akceptacji społecznej i politycznej dla rodzin z dziećmi<sup>355</sup>. Dlatego w ramach tej deklaracji poprawa takiej sytuacji powinna być jednym z priorytetowych działań państwa. Dotyczy to zwłaszcza rzeczywistości, w której kobieta nie zastanawia się nad alternatywą zarobkowania, ale zmuszona jest podjąć pracę wobec konieczności partycypowania w zapewnieniu bytu rodzinie. Dochody jednego z rodziców w dzisiejszych realiach okazują się bowiem niewystarczające. Stąd pierwszym krokiem w stronę zmiany tej sytuacji mogłyby być płatne urlopy wychowawcze, na co też zwracają uwagę ankietowani. Tymczasem państwo proponuje tylko 400-złotowy zasiłek wychowawczy dla najuboższych, z dochodem poniżej 504 zł na członka rodziny<sup>356</sup>.

Trudno się więc dziwić polskim kobietom, które pozazdrościły Brytyjkom i emigrują do Wielkiej Brytanii szukając możliwości, których nie znalazły we własnym kraju. Jak zostało podkreślone, brytyjska polityka prorodzinna sprzyja rodzinom poprzez system świadczeń i usług społecznych, dzięki którym kobieta jest pozbawiona wielu dylematów, z którymi musi się borykać polska matka. Nie musi ona wybierać mniejszego zła, bo państwo gwarantuje jej rodzinie stabilność finansową oraz ułatwia w dużej mierze aktywność zawodową, oferując zabezpieczenie w ramach rozbudowanego systemu opieki nad dziećmi. Podobne stanowisko prezentuje polityka prorodzinna Niemiec, dla której nie bez znaczenia pozostaje ochrona i wspieranie możliwości pogodzenia ze sobą obowiązków rodzinnych i zawodowych. Dzieje się to poprzez m.in. zapewnienie opieki rodzinom (świadczenia opiekuńcze, zasiłek rodzicielski) oraz gwarantowanie swobody zatrudnienia w ramach elastycznego rynku pracy<sup>357</sup>.

Animatorzy takich rozwiązań uważają je za pomocne w rozpowszechnieniu się nowego formatu rodziny, w którym z potrzebami „nowoczesnych” par skorelowany jest szybki powrót kobiet do pracy zawodowej z jednoczesną korzyścią dla gospodarki. To efekt aktywnej polityki ukierunkowanej na zatrudnienie<sup>358</sup>. Nie jest to jedyny aspekt aktywności politycznej państwa niemieckiego. Sporo miejsca zajmuje w niej zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodziny na odpowiednim poziomie, a także zagwarantowanie i wsparcie

---

<sup>355</sup> D. Chrost, Rodzina potrzebuje wsparcia, <http://nowinyzabrzanskie.pl/aktualnosci/rodzina-potrzebuje-wsparcia/>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>356</sup> A. Szymański o badaniach CBOS: Polacy chcą, by rodzina była w centrum zainteresowania państwa, [http://magazynfamilia.pl/drukuj/A\\_Szymanski\\_o\\_badaniach\\_CBOS\\_Polacy\\_chca\\_by\\_rodzina\\_byla\\_w\\_centrum\\_zainteresowania\\_panstwa,6084,76.html](http://magazynfamilia.pl/drukuj/A_Szymanski_o_badaniach_CBOS_Polacy_chca_by_rodzina_byla_w_centrum_zainteresowania_panstwa,6084,76.html), (data odczytu 07.06.2015).

<sup>357</sup> Instrumenty i wyzwania niemieckiej polityki rodzinnej, <http://fede.org.pl/instrumenty-i-wyzwania-niemieckiej-polityki-rodzinnej/>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>358</sup> S. Rabbe, Polityka rodzinna – model niemiecki, instrumenty i wyzwania, <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport-04.pdf>, (data odczytu 07.06.2015).

wychowania oraz kształcenia młodego pokolenia, co niewątpliwie jest godne naśladowania<sup>359</sup>.

W mojej opinii Polska powinna korzystać z doświadczeń innych krajów w kwestii polityki prorodzinnej, dokonując transpozycji sprawdzonych rozwiązań na grunt narodowy i w ten sposób poprawiając byt polskich rodzin. Tymczasem działania polskiego rządu w tej materii są wręcz odwrotne. Za przykład może tu posłużyć decyzja rządu sprzed paru lat, podnosząca podatek VAT na artykuły dziecięce z 8 % na 23 %. W ramach podniesienia poziomu diety w Polsce nie sprawdzają się też rozwiązania doraźne (np. becikowe), które z pewnością nie będą stanowić dostatecznego bodźca do podniesienia tego wskaźnika. To również opinia autorów jednego z raportów na temat polityki prorodzinnej w Polsce, którzy widzą jej efektywność wyłącznie w zastosowaniu szerokiego wachlarza różnorodnych instrumentów, stosowanych w ramach dalekosiężnej strategii, obejmującej niemal każdą sferę życia społecznego<sup>360</sup>. Doskonałym przykładem takiego podejścia jest Francja, dla której utrzymanie wysokiej diety nie jest kosztem, lecz inwestycją narodową, o czym świadczy najwyższy w Europie wskaźnik diety. Taka strategia zdaniem autorów mogłaby Polsce dać szansę na faktyczne wyjście z kryzysu demograficznego<sup>361</sup>.

W moim przekonaniu rozwiązaniem godnym naśladowania, będącym zarazem częścią francuskiej polityki prorodzinnej, jest sposób rozliczania podatku dochodowego, uwzględniający strukturę demograficzną rodzin. Opiera się on na użyciu współczynnika rodzinnego, co czyni go korzystniejszym, szczególnie dla rodzin posiadających liczniejsze potomstwo. Jest to zatem niewątpliwie efektywny instrument wspierania rodzin wielodzietnych<sup>362</sup>.

Istotnym elementem polskiej polityki wsparcia rodzin, wymagającym modyfikacji jest system świadczeń pieniężnych. W Polsce opiera się on głównie na kryterium dochodowym i ma charakter selektywny (dotyczy głównie ubogich), co zdaniem wielu ekspertów i samych obywateli dyskryminuje pozostałe rodziny. Z uwagi na ogromny problem demograficzny, jaki istnieje w Polsce, zasadne wydaje się stworzenie powszechnego systemu wspierającego rodziny w ponoszeniu kosztów utrzymania dzieci. Miałyby on obejmować zdecydowaną większość rodzin, z wyjątkiem rodzin najbogatszych, a ich formą miałyby być comiesięczne

<sup>359</sup> Instrumenty i wyzwania niemieckiej polityki rodzinnej, <http://fede.org.pl/instrumenty-i-wyzwania-niemieckiej-polityki-rodzinnej/>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>360</sup> E. Karczmarska, M. Banaś, R. Frąć, Polityka rodzinna – propozycja narzędzi, [http://saksap.ksap.gov.pl/?page\\_id=3777](http://saksap.ksap.gov.pl/?page_id=3777), (data odczytu 07.06.2015).

<sup>361</sup> E. Karczmarska, M. Banaś, R. Frąć, Polityka rodzinna – propozycja narzędzi, op. cit.

<sup>362</sup> Przykładowo, we Francji małżeństwo bezdzietne w celu opodatkowania dzieli swój dochód na 2 części, małżeństwo z 1 dzieckiem na 2,5 części, małżeństwo z 2 dziećmi na 3 części, małżeństwo z 3 dziećmi na 4 części, itd.. Alternatywnie można wprowadzić do systemu podatkowego uzależnienie wysokości kwoty wolnej od podatku w zależności od liczby dzieci w rodzinie.



finansowe wsparcie rodzin. Jest to model preferowany m. in. przez Wielką Brytanię (np. Child Benefit - przysługujący wszystkim rodzinom na dzieci w wieku do lat 16, a do lat 20 w przypadku kontynuowania nauki)<sup>363</sup>. W tym miejscu rodzi się jednak pytanie, czy w Polsce taki model miałby rację bytu? Otóż jest to moim zdaniem sprawa dyskusyjna. Z pewnością takie rozwiązanie spełniłoby oczekiwania wielu Polaków, tym bardziej, że aktualne świadczenia rodzinne są na żenującym poziomie<sup>364</sup>.

Wydaje się jednak, że powyższy postulat mógłby również generować negatywne postawy wśród polskiego społeczeństwa, stając się zarazem przedmiotem bezprawia. Powszechność świadczeń na stosunkowo wysokim poziomie zapewne skłoniłaby wiele rodzin do wykorzystywania dzieci jako źródło pewnego dochodu, co jest wysoce niemoralne. Środki te zaspokajałyby zatem potrzeby dorosłych i takie przypadki miały już miejsce w polskiej rzeczywistości. Nadużyciem byłoby jednak twierdzenie, że większość rodzin w ten sposób „zarabiałaby” na życie kosztem dzieci, których sytuacja w tych rodzinach z dużym prawdopodobieństwem nie uległaby poprawie. Jednak biorąc pod uwagę specyficzną mentalność Polaków, którą charakteryzuje roszczeniowa postawa wobec wszelkich instytucji pomocowych przy jednoczesnej bierności z własnej strony, można zaryzykować tezę, że skala obserwowanego już dziś procederu zwiększyłaby swoje rozmiary. Nie można powiedzieć, że jest to domena Polaków, bo takie zjawiska obserwuje się wszędzie na świecie. Jednak społeczeństwo polskie wydaje się być w dużej mierze podatne na tego typu zachowania, o czym dość często donoszą media. W świetle powyższych argumentów opowiadam się za powszechnością świadczeń na rzecz rodziny, co mogłoby stanowić istotny instrument poprawy jej kondycji. Powinno się to jednak odbyć w sposób dobrze przemyślany i poprzedzony rzetelną diagnozą społeczną, wyłaniającą rzeczywiste potrzeby rodzin oraz najbardziej efektywne możliwości ich zaspokajania.

Wyniki badań CBOS, dotyczące polityki rodzinnej państwa, na które powołałam się w tym rozdziale, wskazują dobitnie na kilka aspektów odnośnie rozwiązań wymagających poprawy, czy innowacji. Zatem wskazują one jednoznacznie, że obecne działania na rzecz rodzin oceniane są jako najgorsze od 1996 roku. Zauważalne jest więc oczekiwanie badanych na aktywną politykę rodzinną, która nie pozostawi rodzin samych w walce z przerastającymi je wyzwaniami. Powinna to być polityka obejmująca wszystkie rodziny, szczególnie posiadające dzieci, a nie tylko polityka socjalna, nastawiona na wsparcie rodzin

<sup>363</sup> E. Karczmarska, M. Banaś, R. Frąć, Polityka rodzinna – propozycja narzędzi, op. cit.

<sup>364</sup> Minimalna podwyżka zasiłków rodzinnych w 2013 r., po wielu latach ich zamrożenia, wyniosła 9 zł (z 68 zł do 77 zł na dziecko do 5 lat).

w najtrudniejszej sytuacji<sup>365</sup>. Za konieczną w tym celu uważa się zmianę filozofii aktywności państwa na polu polityki rodzinnej, która dowiedzie konieczności poważnych reform budżetowych, umożliwiających spełnienie oczekiwań społecznych w tym zakresie. Rodzina musi bowiem poczuć, że nie jest osamotniona, musi czuć wsparcie publiczne<sup>366</sup>. Co prawda, samorządy wspierają rodziny w miarę swoich możliwości, ale bez wsparcia rządu to się nie uda, o czym przekonuje M. Mańka. W jej opinii państwo, które nie dokona istotnych zmian w tej materii, może się liczyć z taką sytuacją, w której młodzież nadal będzie masowo wyjeżdzać i zakładać rodziny w innych krajach. Dlatego w gestii państwa jest uczynienie wszystkiego, aby stworzyć tej grupie optymalne warunki egzystencji w swoim kraju. Zatem to w Polsce ludzie młodzi powinni pracować na dobrobyt własny, państwa i przyszłych pokoleń<sup>367</sup>. Pogląd ten popiera A. Szymański, który komentując najnowsze badania CBOS na temat polityki prorodzinnej państwa podnosi, iż większość obywateli wyraża przekonanie, by rodzina była w centrum zainteresowania państwa, tymczasem to samo państwo marginalizuje swoją rolę w tym zakresie. Tę krytyczną opinię potwierdzają dane, które ukazują, że wydatki naszego państwa na politykę rodzinną stawiają nas na szarym końcu wśród krajów Unii Europejskiej i dokumentują wyjątkowo wysoki odsetek polskich dzieci żyjących w ubóstwie<sup>368</sup>.

---

<sup>365</sup> A. Świątkowska, Razem z Tobą - Gazeta Internetowa Osób Niepełnosprawnych, <http://razemztoba.pl/beta/wai/index.php?NS=srodek&nrartyk=8147>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>366</sup> E. Jakubiak, PROGRAM POLITYKI RODZINNEJ - Pakt na rzecz rodziny, <http://www.kurierpieninski.pl/aktualnosci/10-kurier-pieninski-ikony/1652-program-polityki-rodzinnej-pakt-na-rzecz-rodziny.html>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>367</sup> M. Mańka, Rodzina potrzebuje wsparcia, <http://nowinyzabrzanskie.pl/aktualnosci/rodzina-potrzebuje-wsparcia/>, (data odczytu 07.06.2015).

<sup>368</sup> A. Szymański, Polacy chcą, by rodzina była w centrum zainteresowania państwa, <http://ekai.pl/wydarzenia/komentarze/x54745/polacy-chca-by-rodzina-byla-w-centrum-zainteresowania-panstwa/>, (data odczytu 07.06.2015).

## ZAKOŃCZENIE

Każde demokratyczne państwo prowadzi politykę wspierania rodzin, przy czym profil tej polityki uzależniony jest od uwarunkowań ekonomicznych, demograficznych, społecznych i kulturowych danego kraju. Jednym z priorytetowych zadań współczesnego państwa jest właściwe zapewnienie opieki rodzinie, rozumianej jako inwestycja w kapitał ludzki. Jak starano się dowieść, dotychczasową politykę prorodziną w Polsce determinowało podporządkowanie celom politycznym. Efektem takich działań jest obecnie brak stabilności koncepcji, kierunków i rozwiązań szczegółowych w tej materii, a także niska efektywność stosowanych instrumentów (głównie finansowych). Selektywny charakter tych działań, skupiający uwagę państwa przede wszystkim na rodzinach uboższych, zdecydował również o braku skuteczności polskiej polityki prorodzinnej.

Głównym celem pracy było zobrazowanie stopnia aktywności polskiej polityki prorodzinnej oraz jej adekwatności do bieżących oczekiwań społecznych. Wykazano w niej, że preferencje Polaków względem rodziny są takie, iż wielu z nich stawia rodzinę i posiadanie potomstwa wysoko w hierarchii swoich planów życiowych. Jednak liczne przeszkody powstałe na drodze do ich realizacji zagrażają jej stabilności i wskazują na potrzebę aktywnego wsparcia ze strony państwa i instytucji pomocowych w zakresie ograniczenia do minimum niekorzystnych determinant. Zaprezentowana w pracy krytyka aktualnej postaci polityki prorodzinnej potęguje konieczność zastosowania nowych i skutecznych rozwiązań w tej materii. Świadczą o tym dotychczasowe działania państwa, ograniczające się niemalże wyłącznie do pomocy o charakterze redystrybucyjnym, wsparcia socjalnego i wyrównywania dochodów, a często i do obietnic przedwyborczych, czy populistycznych haseł. W świetle powyższego można przypuszczać, że wspólna wizja systemowych rozwiązań, rozumiana jako źródło długoterminowych inwestycji, mających w końcu przynieść wymierne korzyści dla społeczeństwa i państwa, wydaje się być nieunikniona.

Analiza przedstawionych w pracy kwestii społecznych, dotyczących bezpośrednio polskich rodzin oraz sformułowanych przez nie oczekiwań względem państwa, wskazuje na dwa ważne aspekty polityki prorodzinnej. Po pierwsze, chodzi o potrzebę kompleksowego spojrzenia na tego rodzaju politykę. Po drugie, istnieje społeczne oczekiwanie odnośnie modyfikacji jej celów i metod działania, a także hierarchii, okresów wdrażania, skutków oraz możliwości finansowych. Zawarte w pracy materiały pozwalają twierdzić, że powodzenie tych działań będzie zależeć od tego czy ci, którzy tworzą i realizują tę politykę, dostrzegą

w końcu potrzebę uznania roli rodziny w pokonywaniu przeciwności i zaspakajaniu potrzeb. Należy przy tym pamiętać, iż potrzeby współczesnych rodzin nie kończą się na aspektach wyłącznie finansowych. Ta wizja niesie z kolei potrzebę stworzenia klimatu przyjaznego rodzinie i to nie tylko pod względem sprawnie działających instytucji, pomocy czy prawa, ale również przychylności opinii publicznej. Służyć temu powinny działania uwrażliwiające społeczeństwo na określone problemy życia rodzinnego, związane z powstaniem i funkcjonowaniem tej podstawowej komórki społecznej i promujące zarazem rodzinny styl życia. Przykładem mogą być tu kampanie społeczne, czy imprezy kulturalne, angażujące całe rodziny.

Inny ważny wniosek jest taki, że polityka prorodzinna nie może być prowadzona z myślą o bieżących potrzebach politycznych. Powinna być ona ukierunkowana na dobro społeczeństwa w długiej perspektywie czasowej. Dlatego ważne jest zintegrowanie długoterminowych celów tej polityki z odpowiednimi narzędziami, które zaprezentowano w końcowej części pracy. Wybór priorytetów oraz instrumentów powinien zaś powstać na bazie wnikliwej i wieloaspektowej diagnozy sytuacji rodzin, co pozwoli dostrzec istotę wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi sferami życia rodzinnego. Takie podejście umożliwi z kolei zastosowanie bardziej efektywnych rozwiązań.

Przykład Francji, czy Wielkiej Brytanii, czyli krajów, w których poziom dzietności jest dużo wyższy niż średnia europejska pokazuje, że tylko kompleksowa i dobrze przemyślana polityka prorodzinna, realizowana na poziomie państwa jest w stanie odwrócić niekorzystne trendy demograficzne i zaradzić negatywnym konsekwencjom wielu wyzwań społecznych, przed którymi stoi również polska rodzina. Liczne badania, w tym przedstawione w tej pracy wskazują, że to właśnie od warunków ekonomicznych i poczucia bezpieczeństwa większość respondentów uzależnia decyzje o zakładaniu rodziny i rodzeniu dzieci, także tych kolejnych. Jedynie tyle, czy aż tyle ze swojej strony powinno zapewnić państwo, reszta będzie zaś zależeć od samych potencjalnych rodziców.

Przytoczone w pracy różnego rodzaju publikacje w pierwszej kolejności dowodzą, że efektywna polityka rodzinna powinna zapewniać każdemu z rodziców dokonanie wolnego wyboru modelu rodziny oraz preferowanej formy opieki nad dzieckiem. W tym względzie winno być również uszanowane prawo kobiet do decydowania o własnej przyszłości zawodowej po urodzeniu dziecka, przy jednoczesnym umożliwieniu im ewentualnej potrzeby łączenia kariery zawodowej z wychowywaniem dzieci. To nie tylko szansa dla dynamiki demograficznej, ale możliwość udowodnienia, że aktywność zawodowa kobiet wcale nie musi oznaczać hamulca dla decyzji prokreacyjnych. Natomiast inne opracowania są dowodem

na to, że jednym z najczęściej stawianych zarzutów wobec polityki prorodzinnej w Polsce jest jej socjalny charakter, oparty na kryterium dochodowym, bądź formie zatrudnienia. Brak powszechnego charakteru wsparcia eliminuje zaś sporą część rodzin z systemu świadczeń prorodzinnych. Jest to zatem sprzeczne z ideą demokratycznego państwa, w którym powinny być honorowane wszystkie rodziny z dziećmi, bez względu na ich liczbę.

Konieczność prowadzenia skutecznej polityki wsparcia rodzin wynika przede wszystkim z pełnionych przez rodzinę funkcji. Jak wykazano, zrozumienie społeczne znaczenia tychże funkcji jest kluczowe dla ogólnej kondycji narodu, decydującej następnie o pozycji danego państwa na arenie międzynarodowej. Poprzez wypełnianie funkcji wychowawczej i socjalizacyjnej rodzina uczestniczy w procesie budowy i rozwoju kapitału ludzkiego. Więzy, na których się opiera, tworzą zaś podstawę dla rozwoju kapitału społecznego, stanowiącego fundament społeczeństwa obywatelskiego. Realizacja przez rodzinę funkcji prokreacyjnej decyduje o utrzymaniu równowagi demograficznej kraju, będącej dziś jednym z priorytetowych wyzwań polityki prorodzinnej. Nie można pominąć również roli rodziny w kontekście funkcjonowania rynku pracy i jej wpływu na wzrost aspiracji życiowych młodego pokolenia, decydującego o przyszłości całego kraju. Szerokie spektrum oddziaływań tej podstawowej komórki społecznej przekonuje o niezbywalnej potrzebie politycznej aktywności państwa wobec rodzin. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że wyrazem troski o polskie rodziny winna być polityka państwa odpowiadająca na współczesne wyzwania, wynikające zarówno z zauważalnych przemian społecznych, jak i uwarunkowań funkcjonowania tychże rodzin.

Przedstawione w pracy opinie potwierdzają przypuszczenia, że pieniądze na politykę wsparcia rodzin w Polsce są i to całkiem spore. Problemem okazuje się jednak ich nieefektywne zagospodarowanie przez państwo. Stąd wyłania się kolejne wyzwanie dla tegoż państwa, które związane jest z utworzeniem spójnego, kompleksowego i efektywnego systemu zarządzania środkami publicznymi przeznaczonymi na ten cel. Fundamentalne znaczenie ma przy tym bieżąca ocena jego poszczególnych elementów składowych pod względem racjonalności i skuteczności. Miarą tej efektywności mają być zaś osiągnięte rezultaty w poprawie jakości życia i kondycji rodzin, które będą widoczne w najbliższej przyszłości. Na chwilę obecną nie wiadomo, w jakim kierunku będą zmierzać zmiany w zakresie polskiej polityki prorodzinnej. Praca ta jest jednak dowodem na to, że istnieje konieczność ich poczynienia wobec jakże trudnej rzeczywistości, w jakiej przyszło żyć polskim rodzinom. Jedno wszakże jest pewne. Oferowane przez państwo warunki nie mogą zmuszać młode pokolenia do zakładania rodzin poza granicami swojego kraju.

## BIBLIOGRAFIA

### Wydawnictwa książkowe:

1. Auleytner J., Głąbicka K., Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2000
2. Balcerak-Paradowska B., Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2009
3. Balcerzak-Paradowska B., Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań, Wydawnictwo IPISS, Warszawa 2004
4. Balcerzak-Paradowska B., Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012
5. Bazak A., Klinowski M., Raport Fundacji Republikańskiej, Wydawnictwo Fundacja Republikańska, Warszawa 2012
6. Cohen. D., Kłopoty dobrobytu, Wydawnictwo ZNAK, Warszawa 1998
7. Czarnik M., Kot M., Urmański J., Raport Zespołu ds. Rodziny. Przegląd stosowanych rozwiązań, Fundacja Republikańska, Warszawa 2012
8. Dragan A., Woronowicz S., Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej, Biuro analiz i dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013
9. Durasiewicz A., Badania społeczne środowiska polityków społecznych, Wydawnictwo PTPS, Radom 2011
10. Durasiewicz A., Biuletyn informacyjny nr 1, Wydawnictwo ISNN, Warszawa 2009
11. Durasiewicz A., Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej, Wydawnictwo PTPS, Radom 2009
12. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. , Polityka Społeczna, PWN, Warszawa 2007
13. Gagacka M., Głąbicka K., Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej, Wydawnictwo PTPS, Radom 2009
14. Głąbicka K., Polityka społeczna państwa polskiego, Instytut Technologii i Eksploatacji, Radom 2004
15. Głąbicka K., Kubiak M., Umiędzynarodowienie polskiej polityki społecznej – aspekty globalne i europejskie, Wydawnictwo PTPS, Gdańsk 2013

16. Głębicka K., Polityka społeczna Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Warszawa 2001
17. Golińska L., Bielawska-Batorowicz E., Rodzina i praca w warunkach kryzysu, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011
18. Grewiński M., Karwacki A., Rymśa M., Nowa polityka społeczna – aktywizacja, sektorowość, współdecydowanie, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2010
19. Izdebska J., Popławska A., W trosce o współczesną rodzinę, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok 2013
20. Janicka I., Znajmiecka-Sikora M., Rodzina i kariera. Równoważenie czy konflikt ról, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014
21. Jankowski H.M., Rodzina dla Europy czy Europa dla rodziny, praca zbiorowa, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2006
22. Kamerman S. B., O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka, "Materiały z zagranicy", zeszyt 2, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 1994
23. Kanios A., Czechowska-Bieluga M., Praca socjalna. Kształcenie-działanie-konteksty, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2010
24. Kawula S., Brągiel J., Janke A. W., Pedagogika rodziny: obszary i panorama problematyki, wydanie 2 uzupełnione, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004
25. Kotowska I. E., Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014
26. Kowalik T., Człowiek, rynek, sprawiedliwość, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2001
27. Kubów A., Szczepaniak-Sienniak J., Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010
28. Kurzynowski A., Polityka Społeczna, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002
29. Kurzyński P. J., Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego, Wydawnictwo ATUT, Wrocław 2006
30. Malikowski M., Gałkowski S., Zagrożenia dla rodziny. Europa i Polska, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, 2010
31. Matysiak A., Nowe wzorce formowania i rozwoju rodziny w Polsce, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa, 2014
32. Milczarek D., Subsidiarność. Monografie i Studia. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 1996

33. Nowak B., M., Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2012
34. Pikula N., Rodzina podmiotem wychowania i kreatorem komunikacji społecznej, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II, Kraków 2010
35. Przewodnik „Twoje uprawnienia do zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii”, Unia Europejska 2012
36. Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M., Polityka Społeczna. Materiały do studiowania, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1998
37. Rysz-Kowalczyk B., Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach. Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2011
38. Szarfenberg R., Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Pomiar, wyjaśnienie, strategie działania, Wydawnictwo ICRA, Warszawa 2012
39. Szlendak T., Socjologia rodziny: edukacja, historia, zróżnicowanie, Wydawnictwo PWN Warszawa 2010
40. Świątkiewicz-Mośny M., Rodzina. Kondycja i przemiany, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011
41. Zarzeczny J., Model społeczny zintegrowanej Europy, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007

#### **Artykuły:**

1. Aksman E., Koncentracja i regresywność świadczeń społecznych, [w:] Polityka Społeczna nr 2, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2008
2. Balcerzak-Paradowska B., Dziecko w polityce rodzinnej, [w:] Polityka Społeczna nr 9, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009
3. Balcerzak-Paradowska B., Współczesne wyzwania dla polityki rodzinnej, [w:] Polityka społeczna, nr 8, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007
4. Czechowska-Bieluga M., Kanios A., Sarzyńska E., Motywacja do pracy osób rozpoczynających karierę zawodową, [w:] Polityka Społeczna nr 10, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2008
5. Durasiewicz A., Historyczne unormowania polityki rodzinnej, [w:] Biuletyn informacyjny Wiadomości społeczne, nr 1, Wydawnictwo PTPS, Radom 2012
6. Głogosz D., Zasiłki rodzinne jako forma pomocy rodzinom z dziećmi w krajach europejskich, [w:] Polityka społeczna, nr 4, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2002



7. Golinowska S., O polityce rodzinnej w Polsce, [w:] Polityka społeczna, nr 8, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007
8. Golinowska S., Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa, [w:] Polityka społeczna, nr 8, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007
9. Golinowska S., Świadczenia rodzinne. Podejście powszechne versus selektywne, [w:] Polityka społeczna, nr 8, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007
10. Kołaczek B., Inwestycje w młode pokolenie i zasada równych szans w polityce rodzinnej i edukacyjnej, [w:] Polityka społeczna, nr 8, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007
11. Puzyna-Krupska J., Przykład polityki rodzinnej-Francja, [w:] Dokąd zmierza polityka rodzinna w Polsce, Problemy opiekuńczo – wychowawcze, nr 5, Wydawnictwo IRSS, Warszawa 2010
12. Rubiniec J., Niemcy, kraj szczęśliwych rodzin?, [w:] Edukacja i dialog, nr 266/267, Wydawnictwo Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Warszawa 2014
13. Stawiak-Ososińska M., Wieści ze świata, [w:] Nauczanie początkowe, nr 2, Wydawnictwo ZPN Kielce 2007
14. Trafiałek E., Rodzina a polityka – Polska a Europa [w:] Nauczanie początkowe nr 2, Wydawnictwo ZPN Kielce 2007
15. Warzywoda-Kruszyńska W., Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci, [w:] Polityka społeczna, nr 8, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2007

### **Źródła prawa:**

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz. U. z 1974r. Nr 24, poz.142 ze zm.
2. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71
3. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.
4. Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526
5. Konwencja o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzona w Hadze dnia 29 maja 1993 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483

7. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

8. Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 675

### **Źródła internetowe:**

1. <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-716.htm>
2. <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-168.htm>
3. <http://ekai.pl/wydarzenia/komentarze/x54745/polacy-chca-by-rodzina-byla-w-centrum-zainteresowania-panstwa/>
4. [http://ekai.pl/wydarzenia/temat\\_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/](http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x61294/renard-o-polityce-rodzinnej-we-francji/)
5. [http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/employment\\_and\\_social\\_policy.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D17,SUM\\_2\\_CODED%3D1714&obsolete=false](http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/employment_and_social_policy.html?root_default=SUM_1_CODED%3D17,SUM_2_CODED%3D1714&obsolete=false)
6. <http://fede.org.pl/instrumenty-i-wyzwania-niemieckiej-polityki-rodzinnej/>
7. <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport-04.pdf>
8. <http://fede.org.pl/wp-content/uploads/2013/10/FrancuskaPolitykaRodzinna.pdf>
9. [http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty\\_analizy/2012\\_Rodzina\\_to\\_sie\\_oplaca/rodzina\\_to\\_sie\\_opaca\\_druk.pdf](http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Raporty_analizy/2012_Rodzina_to_sie_oplaca/rodzina_to_sie_opaca_druk.pdf)
10. <http://irss.pl/wpcontent/uploads/2014/01/Bezrobocie%20mi%C4%99dzy%20diagnoz%C4%85%20a%20dzia%C5%82aniem.pdf>
11. <http://issuu.com/jakapolska2030/docs/m.k>
12. [http://magazynfamilia.pl/drukuj/A\\_Szymanski\\_o\\_badaniach\\_CBOS\\_Polacy\\_chca\\_by\\_rodzina\\_byla\\_w\\_centrum\\_zainteresowania\\_panstwa,6084,76.html](http://magazynfamilia.pl/drukuj/A_Szymanski_o_badaniach_CBOS_Polacy_chca_by_rodzina_byla_w_centrum_zainteresowania_panstwa,6084,76.html)
13. [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/395/original/4.pdf?1314959706](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/395/original/4.pdf?1314959706)
14. <http://nowinyzabrzanskie.pl/aktualnosci/rodzina-potrzuje-wsparcia/>
15. <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/Skawinska-M.-Polityka-rodzinna.pdf>
16. [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/519509,tusk\\_o\\_polityce\\_prorodzinnej\\_w\\_kilku\\_sprawach\\_jestesmy\\_awangarda.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/519509,tusk_o_polityce_prorodzinnej_w_kilku_sprawach_jestesmy_awangarda.html)
17. <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/835322,polityka-prorodzinna-po-francusku-dzieci-nie-sa-finansowa-katastrofa-i-nie-trzeba-im-sie-calkowicie-poswiecac.html>
18. <http://razemztoba.pl/beta/wai/index.php?NS=srodek&nrartyk=8147>
19. <http://rodzina.wiara.pl/doc/1657672.Polacy-niezadowoleni-z-polityki-rodzinnej>
20. [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele\\_ps.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf)

21. [http://saksap.ksap.gov.pl/?page\\_id=3613](http://saksap.ksap.gov.pl/?page_id=3613)
22. [http://saksap.ksap.gov.pl/?page\\_id=3777](http://saksap.ksap.gov.pl/?page_id=3777)
23. <http://spolecznieodpowiedzialni.pl/files/file/4wh0t5endq00163g9f3h1claqoo1ea.pdf>
24. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/kobiety-i-mezczyzni-na-ryнку-pracy-2014,1,5.html>
25. [http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/rodzina\\_i\\_kierunki\\_polityki\\_rodzinnej\\_panstwa\\_w\\_swietle\\_przepisow\\_prawa.pdf](http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/rodzina_i_kierunki_polityki_rodzinnej_panstwa_w_swietle_przepisow_prawa.pdf)
26. <http://wbs.lcs.net.pl/pliki/Lukasiewicz5.pdf>
27. [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WYYHvqIcOAJ:www.mlodziezowarada.org.pl/files/bank\\_wiedzy/05.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WYYHvqIcOAJ:www.mlodziezowarada.org.pl/files/bank_wiedzy/05.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl)
28. [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14362487,Rewolucja\\_w\\_niemieckiej\\_polityce\\_prorodzinnej\\_Miejsce.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14362487,Rewolucja_w_niemieckiej_polityce_prorodzinnej_Miejsce.html)
29. <http://wpolityce.pl/polityka/124951-faworyzowanie-rodzin-niepelnych-i-zwiazkow-niefORMALNYCH-obniza-atrakcyjnosć-malzenstwa>
30. <http://wpolityce.pl/polityka/129212-jak-pokazuje-przyklad-wielkiej-brytanii-polki-bardzo-chetnie-rodza-dzieci-pod-warunkiem-ze-panstwo-im-to-ulatwi>
31. <http://www.ae.krakow.pl/~demograf/Publikacje/sad5.pdf>
32. <http://www.becikowe.com/?sr=demografia/demografia.htm>
33. <http://www.dw.de/polityka-rodzinna-w-niemczech-du%C5%BCo-pieni%C4%99dzy-ma%C5%82o-sukces%C3%B3w/a-16899413>
34. <http://www.dw.de/raport-unicef-dzieci-%C5%BCyj%C4%85ce-w-ub%C3%B3stwie-w-polsce-poprawa/a-18024251>
35. [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/\\_ZSWES\\_spotkania\\_lokalne\\_2010/100928\\_prezentacja\\_es\\_perspektywa\\_ogolnopolska.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/_ZSWES_spotkania_lokalne_2010/100928_prezentacja_es_perspektywa_ogolnopolska.pdf)
36. <http://www.institutobywatelski.pl/22146/komentarze/jakie-panstwo-opiekuncze-dla-polski>
37. [http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/09/Demografia\\_01.10.pdf](http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/09/Demografia_01.10.pdf)
38. <http://www.kartadujejrodziny.pl/wywiad/106-karta-duzej-rodziny-francja.html>,
39. [http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja\\_zdrowotna/NARODOWY\\_PLAN\\_DZIALA\\_N\\_NA\\_RZECZ\\_DZIECI\\_2004-2012.pdf](http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zdrowotna/NARODOWY_PLAN_DZIALA_N_NA_RZECZ_DZIECI_2004-2012.pdf)
40. [http://www.krakow.pte.pl/pliki/Rozdzial\\_2.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Rozdzial_2.pdf),
41. <http://www.kurierpieninski.pl/aktualnosci/10-kurier-pieninski-ikony/1652-program-polityki-rodzinnej-pakt-na-rzecz-rodziny.html>
42. <http://www.lewica.pl/?id=17659>

43. <http://www.lewica.pl/?id=27048&tytul=Piotr-Szumlewicz:-Socjaldemokratyczna-polityka-spo%B3eczna>
44. <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/1384/calosc/abc-polityki-rodzinnej>
45. <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne/art,7129-efektywna-polityka-rodzinna-gwarantowane-swadczenia-czy-selektywne-wsparcie.html>
46. <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne/art,6756,urlopy-dla-rodzicow-co-powinnismy-wiedziec.html>
47. [http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8664/2/1/KPPUiWS\\_1707\\_na\\_RM\\_.pdf](http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8664/2/1/KPPUiWS_1707_na_RM_.pdf)
48. <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/NSIS.pdf>
49. <http://www.naszdziennik.pl/polska-kraj/88539,polityka-prorodzinna-rzadu-tuska.html>
50. <http://www.nauki-spoeczne.info/polityka-rodzinna>
51. <http://www.politykarodzinna.pl/biblioteka/polecane.html>
52. <http://www.prawy.pl/z-kraju/9186-zamiast-polityki-prorodzinnej-prezydent-serwuje-nam-przedwyborcza-propagande>
53. <http://www.prezydent.pl/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>
54. <http://www.prezydent.pl/prezydent/priorytety#rodzina>
55. <http://www.profesor.pl/publikacja,14882,Artykuly,Skutki-braku-pracy-dla-bezrobotnego-i-jego-rodziny>
56. <http://www.rodzinaswoim.net.pl/program-rodzina-na-swoim.html>
57. <http://www.rp.pl/artykul/9157,882585-Polityka-prorodzinna--czyli-powod-dostydu.html?p=1>
58. <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/11/plik/prfs.pdf>
59. [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/48/plik/ot-617\\_do\\_internetu.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/48/plik/ot-617_do_internetu.pdf)
60. <http://www.spoecznieodpowiedzialni.eu/files/file/p5wwcq2dewv2b7zu7irxaab4d3kom2.pdf>
61. [http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk\\_pliki/dokumenty/wstep.html](http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/wstep.html),
62. [http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Ubestwo%20polityka%20spoleczna%20a%20polityka%20antydiskryminacyjna\\_RSzarfenberg.pdf](http://www.tea.org.pl/userfiles/file/Ubestwo%20polityka%20spoleczna%20a%20polityka%20antydiskryminacyjna_RSzarfenberg.pdf)
63. <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt16/14.pdf>
64. <https://parenting.pl/portalswiadczenia-dla-rodzicow>
65. [https://rodzina.gov.pl/sites/default/files/pliki\\_do\\_pobrania/wykaz\\_znizek\\_oferowanych\\_przez\\_partnerow\\_kdr.pdf](https://rodzina.gov.pl/sites/default/files/pliki_do_pobrania/wykaz_znizek_oferowanych_przez_partnerow_kdr.pdf)
66. <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/fundusz-alimentacyjny>

67. <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/ulgi-dla-rodziny>
68. <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/zasilek-rodzinny>
69. <https://rodzina.gov.pl/urlopy/urlopy-dla-rodzicow>
70. [https://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27285093 &pid=2335](https://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27285093&pid=2335)
71. [https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum -socjalne-oraz-minimum-egzystencji](https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji)

## **SPIS RYSUNKÓW**

1. Rysunek 1 Cele strategii działania polityki rodzinnej.....7
2. Rysunek 2 Kierunki rozwoju polityki prorodzinnej na arenie międzynarodowej.....19
3. Rysunek 3 Struktura podstawowych świadczeń polskiej polityki  
prorodzinnej.....63

## SPIS TABEL

1. Tabela 1 Kierunki działania polityki prorodzinnej.....	8
2. Tabela 2 Klasyfikacja modeli państwa opiekuńczego ze względu na udział głównych podmiotów.....	36
3. Tabela 3 Wykaz najpopularniejszych świadczeń polityki prorodzinnej Niemiec.....	44
4. Tabela 4 Wykaz najpopularniejszych świadczeń francuskiej polityki prorodzinnej.....	49
5. Tabela 5 Wykaz najpopularniejszych świadczeń brytyjskiej polityki prorodzinnej.....	52
6. Tabela 6 Różnice w koncepcjach światopoglądowych rodziny.....	55
7. Tabela 7 Najpopularniejsze świadczenia polskiej polityki prorodzinnej.....	66