



UNIwersYTET GDAŃSKI

Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie

pod redakcją Michała Kubiaka

Gdańsk 2014

Recenzenci:

prof. dr hab. **Julian Auleytner**

dr hab. **Agnieszka Kasińska-Metryka** – prof. UJK

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Gdański

Copyright© by Uniwersytet Gdański

Copyright© by UTH Radom (Wydawnictwo 2014)

ISBN 978-83-7351-434-8

Wyd. I

Arkadiusz Durasiewicz

Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie

Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce - dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość

Wprowadzenie

Rola państwa w kreowaniu polityki rodzinnej polega na kształtowaniu warunków sprzyjających realizacji podstawowego zadania rodziny – rozwoju biologicznego poprzez realizację funkcji prokreacyjnej, ale również możliwość realizacji wybranego przez rodziny model dzietności, a w szerszym znaczeniu – modelu pożądanego społecznie, a więc zapewniającego rozwój biologiczny społeczeństwa¹⁶¹.

Społeczne zainteresowanie dziećmi wynika z faktu, iż stanowią one o potencjale przyszłych zasobów pracy. Jest to niezbędny czynnik ekonomicznego rozwoju państwa. Rola rodziny w procesach rozwoju ma wymiar ilościowy i jakościowy oraz wynika z pełnionych przez nią społecznych funkcji: prokreacyjnej – decydującej o rozwoju ilościowym i strukturze ludności; wychowawczej i socjalizacyjnej mających znaczenie dla tworzenia i rozwoju kapitału ludzkiego.

Polityka rodzinna stała się jednym z ważniejszych obszarów zainteresowania w ramach polskiej polityki społecznej, a w szczególności w związku ze spadającym poziomem dzietności za jeden z ważniejszych problemów demograficznych ostatnich lat.

Podstawowym celem w polityce demograficznej jest uruchomienie różnego rodzaju bodźców i antybodźców dla wzrostu liczby urodzeń. Dlatego też niezwykle ważna jest rodzina i rozwiązywanie problemów współczesnej rodziny.

Ponadto obserwowane w ostatnim okresie w Europie rosnące problemy budżetowe oraz permanentny kryzys demograficzny powodują, że kluczowe staje się racjonalne wydawanie ograniczonych zasobów na politykę rodzinną oraz polepszenia racjonalności wydatków budżetowych zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym na ten cel. Stąd niezwykle ważne jest sprecyzowanie i określenie kierunków w jakich powinna być realizowana polska polityka na rzecz rodzin, tak aby była jak najbardziej efektywna i skuteczna, a państwowe nakłady na nią ponoszone wydatkowane w sposób racjonalny¹⁶².

¹⁶¹ I.E. Kotowska, *Drugie przejście demograficzne i jego uwarunkowania*, [w:] *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, (red.) I.E. Kotowska, AGH, Warszawa 1999, s. 136.

¹⁶² A. Durasiewicz, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Wyd. PTPS, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 5.

1. Polityka rodzinna w Polsce – aktualny stan prawny – wyzwanie pierwsze

Problematyka rodziny i polityki rodzinnej na stałe wkroczyły do dyskursu publicznego już w pierwszej połowie lat 90. XX w. Obecne były w mediach, programach politycznych różnych partii, podczas debat parlamentarnych (w tym nad ustawą zasadniczą). Stały się również przedmiotem sondaży społecznych. Powstały rządowe programy polityki rodzinnej.

Edukacja na rzecz rodzin, opieka zdrowotna, polityka mieszkaniowa stanowiły jeden z instrumentów polityki społecznej wobec rodzin, proponowany w rządowych programach, to jest: w programie polityki rodzinnej¹⁶³ (koalicja SLD-PSL) oraz w programie Polityka Prorodzinna Państwa¹⁶⁴ (koalicja AWS-UW). Spodziewanym rezultatem realizacji programu SLD-PSL miało być między innymi „kształtowanie prorodzinnych postaw społecznych, będących warunkiem uświadomienia faktu, że państwo wspiera rodzinę, ponieważ jest ona podstawą życia społecznego”¹⁶⁵. Zakładano, że zaangażowanie państwa w pomoc rodzinom stanowić będzie symboliczne potwierdzenie ważności rodziny jako instytucji społecznej. Działania podejmowane na rzecz rodzin miały wzbudzać, wzmacniać i utrwaląć prorodzinne postawy społeczne przez sam fakt ich inicjowania przez tak ważną instytucję życia społecznego jak państwo.

Obecnie istnieją dokumenty prawne dotyczące rodzin i ich wsparcia tj.:

- Świadczenia rodzinne¹⁶⁶ – dotyczące przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- Fundusz Alimentacyjny¹⁶⁷ – określający świadczenia z funduszu oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych;
- Opieka zastępcza nad dzieckiem¹⁶⁸ – regulująca i określająca wykaz świadczeń, wynagrodzeń i innych zadań jednostek samorządu terytorialnego wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- Opieka nad dzieckiem w wieku do lat trzech¹⁶⁹ – regulująca informacje dotyczące instytucji dziennego opiekuna i resortowy program „Maluch”;
- Pomoc społeczna¹⁷⁰ – szeroko rozumiana obejmująca m.in. zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłki celowe, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc

¹⁶³ Projekt programu polityki rodzinnej z dnia 10 czerwca 1997 r.

¹⁶⁴ Projekt programu polityki prorodzinnej z dnia 3 listopada 1999 r.

¹⁶⁵ Projekt program polityki rodzinnej 1997..., dz. cyt., s. 16.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1456.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. z 2012 r. poz. 1228.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. Nr 288, poz. 1690.

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. z 2013 r. poz. 1457.

¹⁷⁰ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Dz.U. z 2 lipca 2008 r. Nr 115 poz. 728 - tekst jednolity.

pieniężną na usamodzielnienie, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, pomoc w postaci schronienia, posiłku, odzieży, sprawienie pogrzebu, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, ośrodek wsparcia, rodzinny dom pomocy, mieszkanie chronione czy też dom pomocy społecznej.

Istnienie dokumentów prawnych nie reguluje jednak w sposób kompleksowy socjalnego modelu wsparcia rodziny. W Polsce brakuje spójnych, całościowych, wieloletnich programów zaradczych. Można założyć, że częste zmiany polityczne (w szczególności zmiany personalne) prowadzą do braku ciągłości w polityce rodzinnej naszego państwa np. brak realizacji programu polityki rodzinnej państwa przez kolejne ekipy rządzące, które istnieją jedynie odłożone na półkach, nie posiadając umocowania prawnego („Program polityki rodzinnej z 1997 r.”, „Program polityki prorodzinnej państwa z 1999 r.” i „Projekt polityki rodzinnej z 2007 r.”).

Należy stwierdzić, że w Polsce nie istnieje całościowy, spójny program polityki rodzinnej dla dłuższej perspektywy czasowej zawierający propozycje rozwiązań poprawy sytuacji demograficznej w kraju i polepszenia kondycji i jakości życia rodzin. Dotychczasowa polityka rodzinna państwa polskiego opierała się na działaniach incydentalnych, udzielane wsparcie traktowane było jako krótkotrwałe i nie stanowiło systemowego wsparcia ukierunkowanego na wszystkie rodziny wychowujące potomstwo. Świadczenia społeczne mają charakter selektywny – ze względu na wprowadzone kryterium dochodowe, stąd niska efektywność prowadzonej polityki rodzinnej w niektórych obszarach ekonomicznego i społecznego wsparcia.

2. Polityka rodzinna w Polsce skierowana na wzrost liczby urodzeń – „demograficzne tsunami” – wyzwanie drugie

Z punktu widzenia demograficzno-społecznego zasadniczy charakter rodziny określony jest przez funkcję prokreacyjną. Dzięki niej zabezpieczona jest ciągłość pokoleń i realizowany podstawowy cel rodziny, którym jest powoływanie do życia nowych jednostek. Rodzina pozostaje jedyną grupą społeczną zapewniającą sobie kontynuację na drodze biologicznej. Poprzez tę funkcję realizowany jest podstawowy proces reprodukcji ludności. Funkcja ta jest umacniana i upowszechniana przez politykę społeczną i ruch planowania rodziny oraz przez tworzenie klimatu populacyjnego na rzecz posiadania dzieci, wzmacnianego konkretnymi świadczeniami socjalnymi wynikającymi z konstytucyjnego obowiązku: „Małżeństwo, macierzyństwo i rodzina znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁷¹. Konstytucyjne gwarancje wynikają z troski o prawidłowy rozwój narodu¹⁷². Rytm demograficzny społeczeństwa zdeterminowany jest postawami rodzicielskimi kształtującymi się w rodzinie. Decyzje prokreacyjne zapadają właśnie

¹⁷¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471., Rozdział I – Rzeczpospolita, art. 18.

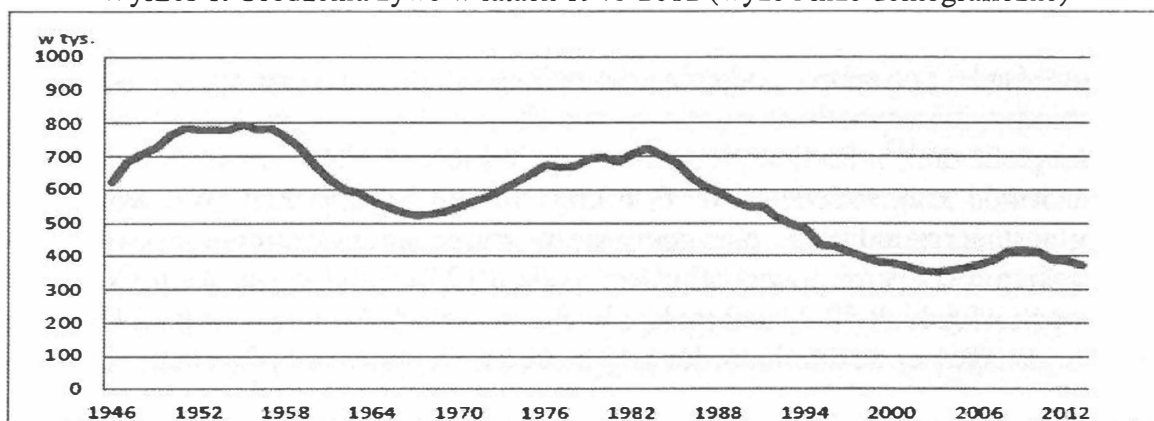
¹⁷² Tamże, s. 175-176.

w rodzinie, gdy są ku temu warunki. Z tego też punktu widzenia zadaniem polityki rodzinnej jest tworzenie warunków sprzyjających umocnieniu i rozwojowi rodziny. Wynika stąd potrzeba podjęcia kompleksowych przedsięwzięć socjalno-ekonomicznych i oświatowo-wychowawczych popularyzujących korzystne procesy demograficzne¹⁷³. Pod względem liczby ludności Polska znajduje się na 33 miejscu wśród krajów świata i na 6 w krajach Unii Europejskiej. W porównaniu według gęstości zaludnienia plasujemy się w grupie średnio zaludnionych państw europejskich. Na 1 km² powierzchni przypadają 123 osoby; w miastach ok. 1082, na terenach wiejskich 52. Nadal maleje liczba mieszkańców miast i udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie ludności kraju; obecnie ludność miejska stanowi 60,5% (w 2000 r. – prawie 62%), natomiast sukcesywnie rośnie liczba ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich – szczególnie na terenach wokół dużych miast.

W 2013 roku zawarto ok. 181 tys. nowych związków małżeńskich, tj. o ponad 22 tys. mniej niż rok wcześniej. Na koniec 2012 r. zawarto ok. 204 tys. nowych związków małżeńskich, tj. o blisko 3 tys. mniej niż rok wcześniej. Liczba nowo zawieranych małżeństw zmniejsza się już czwarty rok z rzędu (po wzroście w latach 2005-2008). Niekorzystna tendencja w zakresie liczby nowo zawieranych małżeństw będzie mieć zapewne wpływ na zmniejszenie liczby urodzeń w kolejnych latach. Według danych statystycznych GUS w 2013 roku zarejestrowano 372 tys. urodzeń żywych. Współczynnik wyniósł 9,7‰ (wobec 10,0‰ w 2012 roku). Już w końcu ubiegłego stulecia liczba urodzeń powinna zdecydowanie rosnąć – jako naturalna konsekwencja wzrostu urodzeń w latach 70., a następnie wyżu demograficznego z pierwszej połowy lat 80., tj. w związku wejściem w wiek najwyższej płodności urodzonych wówczas kobiet. Tymczasem obserwowano głęboką depresję urodzeniową, która trwała aż do 2003 roku (urodziło się wówczas 351,1 tys. Dzieci – najmniej w całym okresie powojennym). W latach 2004-2009 liczba urodzeń wzrosła do prawie 418 tys., był to wzrost spowodowany przede wszystkim realizacją urodzeń „odłożonych”. Znacząco zwiększyła się liczba matek w wieku 30-40 lat, przy czym wzrost ten dotyczył głównie rodzin zamieszkałych w miastach. Kolejne trzy lata przyniosły spadek liczby urodzeń. Można oczekiwać, że dalszy spadek urodzeń zostanie zahamowany ze względu na wprowadzenie znacznie dłuższego urlopu wychowawczego. Obecnie liczba urodzeń jest o ok. 40% niższa w stosunku do wielkości rejestrowanych podczas ostatniego wyżu demograficznego.

¹⁷³ M. Okólski, *Demografia – Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 88.

Wykres 1. Urodzenia żywe w latach 1946-2012 (wyże i niżej demograficzne)



Zródło: www.stat.gov.pl - podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku – urodzenia i dzietność kobiet, s. 4

Niska liczba urodzeń nie gwarantuje – już od ponad 20 lat – prostej zastępowalności pokoleń; od 1989 roku utrzymuje się okres depresji urodzeniowej. W 2012 roku współczynnik dzietności wyniósł niespełna 1,3, co oznacza jego wzrost (o 0,08 punktu proc.) w stosunku do odnotowanego w 2003 roku w którym wskaźnik ten był najniższy w całym okresie powojennym, ale także oznacza, że jest on w dalszym ciągu niższy o ok. 0,85 punktu. od wielkości optymalnej, określanej jako korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego.

Aby zachować ciągłość społeczeństwa i podnieść współczynnik dzietności do poziomu zastępowalności pokoleń niezbędne jest podjęcie działań, które w aspekcie ilościowym (ukierunkowanym na zwiększoną dzietność), które powinny być ukierunkowane dla Polski w obszarze szeroko pojętej polityki demograficznej oraz rodzinnej i powinny się skupiać przede wszystkim na: zwiększaniu dzietności, ograniczaniu umieralności niemowląt, wsparciu rodzin niepełnych, powstających z powodu wzrostu liczby rozwodów oraz urodzeń pozamażeńskich, wsparciu rodzin wielodzietnych, zwiększaniu wydatków socjalnych na rzecz rodzin i dzieci, wzroście stopy zatrudnienia ludności, obniżaniu stopy bezrobocia, zwiększaniu dostępności opieki instytucjonalnej nad małym dzieckiem, zwłaszcza w przedszkolach i żłobkach.

Aby skutecznie wykreować pożądane wskaźniki demograficzne niezbędna jest długofalowa narodowa strategia demograficzna kraju. Przykładem wzorowej wręcz polityki demograficznej jest Australia, gdzie regularnie przygotowywane są tzw. raporty międzypokoleniowe. Australijscy dziadkowie mają ponadto prawo do 50 godzin tygodniowo na opiekę nad wnukami. Możliwość zaangażowania się w sytuacji, kiedy dziećmi nie mogą opiekować się rodzice, stwarzają też dziadkom Czechy, Rosja i Słowenia. Podobny model zamierzają wprowadzić Niemcy, które w porównaniu z innymi krajami świata, dość późno uświadomiły sobie znaczenie dokonującego się przełomu. Tematem społecznej dyskusji jest on dopiero od około dziesięciu lat. Dopiero od jesieni 2011 roku istnieje oficjalna strategia demogra-

ficzna rządu federalnego. W 2012 roku zwołany został pierwszy rządowy szczyt demograficzny. W tym samym roku zainicjowana została międzynarodowa platforma dyskusyjna „Berlińskie forum demograficzne”.

W Polsce działania regionalne dotyczące przeciwdziałania wyludnianiu i ciągłemu spadkowi liczby urodzeń podjęło województwo opolskie wprowadzając do Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego program Specjalnej Strefy Demograficznej. Program ten to kompleksowe i zintegrowane działania na rzecz odbudowy i wzmocnienia potencjału ludzkiego w regionie opolskim. Dotyczą one wprowadzania stopniowo 4 pakietów mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawę jakości życia rodzin: pakiet 1 – praca to bezpieczna rodzina, pakiet 2 – edukacja a rynek pracy, pakiet 3 – opieka żłobkowo przedszkolna, pakiet 4 – złota jesień. Działania przewidziane w programie mają przeciwdziałać dalszemu wyludnianiu się województwa poprzez tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawę jakości życia. Program SSD jest jednym z głównych narzędzi realizacji Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku.

3. Polityka rodzinna w Polsce skierowana na poprawę kondycji i jakości życia polskich rodzin – wyzwanie trzecie

W 2012 roku 55,8% gospodarstw domowych twierdziła, że „z wielką trudnością lub z trudnością wiązała koniec z końcem”. „Dość łatwo, łatwo lub bardzo łatwo koniec z końcem wiązało” w tym czasie ok. 17% gospodarstw domowych. Przy czym z przeprowadzonego badania warunków życia gospodarstw domowych wynika, że z bieżących dochodów (po odliczeniu swoich wydatków) na oszczędzanie mogło sobie pozwolić ok. 10% gospodarstw domowych. Najczęściej swoją sytuację materialną jako „złą” lub „bardzo złą” postrzegały gospodarstwa domowe utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (ok. 80%) oraz rencistów (ok. 65%), a najrzadziej gospodarstwa pracujących na własny rachunek (ok. 19%). 6,4% gospodarstw domowych uważało, że ich sytuacja materialna jest „dobra” (w tym „bardzo dobra”).

W 2012 roku na podstawie przeprowadzonego badania jakości życia, kapitału społecznego, ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce wynika, że poziom satysfakcji życiowej jest zróżnicowany społecznie ze względu na wiele cech i czynników. Częściej ze swojego życia zadowolone są osoby młodsze niż starsze. W najmłodszej grupie wiekowej (16-24 lata) zadowolonych ze swojego życia było ok. 84% osób. W kolejnych grupach wiekowych poziom zadowolenia z życia był niższy, przy czym najniższy wskaźnik satysfakcji życiowej występował wśród osób w wieku 75 lat i więcej, osiągając wartość ok. 62%¹⁷⁴. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie ze względu na poziom wykształcenia, odsetek osób zadowolonych z życia wynosił od ok. 65% wśród osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjal-

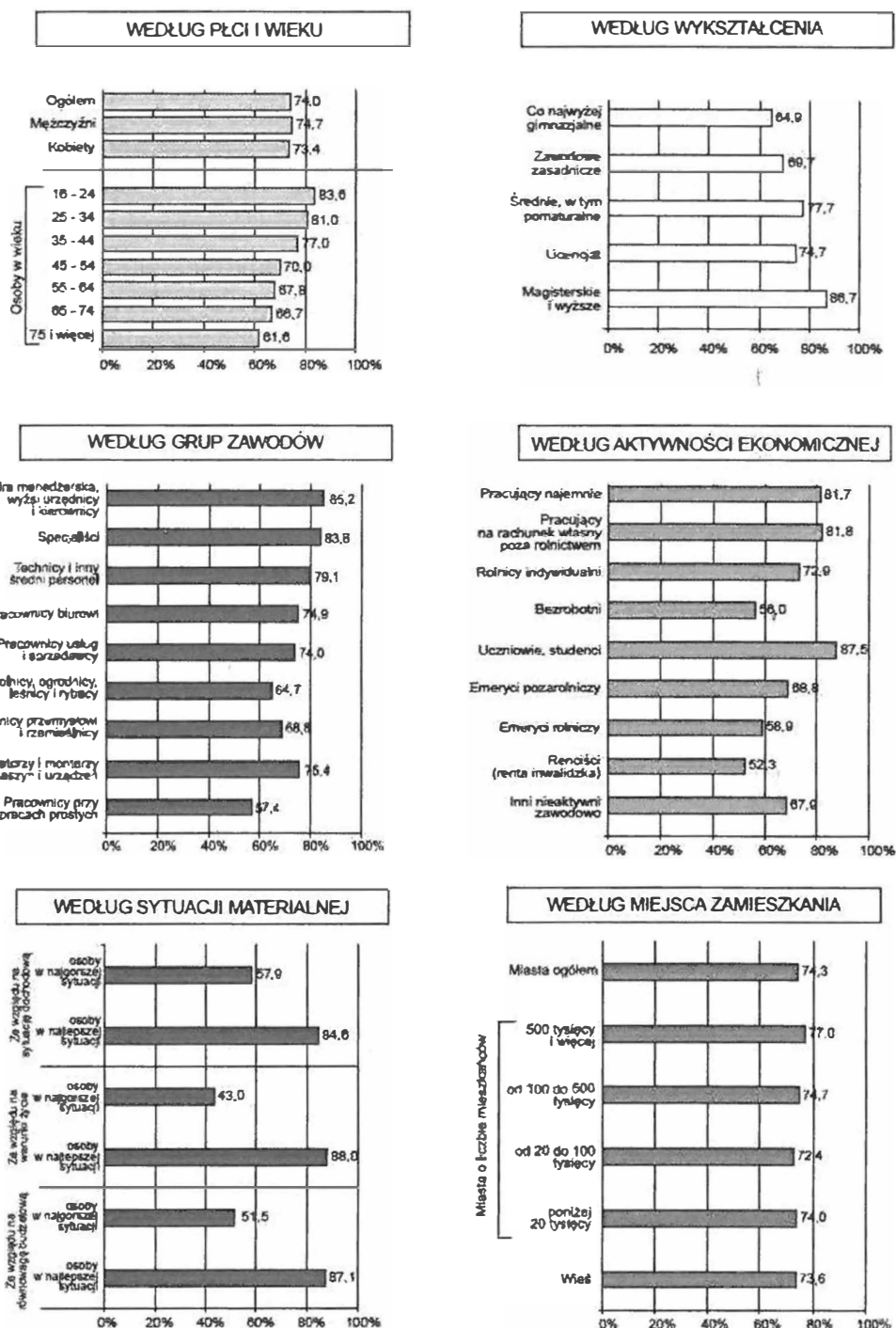
¹⁷⁴ *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, GUS, Warszawa 2013, s. 9.

nym do prawie 87% – wśród osób z wykształceniem magisterskim lub wyższym. Najbardziej zadowolone ze swojego życia były osoby pracujące na wyższych stanowiskach kierowniczych (kadra menedżerska, wyżsi urzędnicy i kierownicy) oraz grupa specjalistów (ok. 84-85%). Grupami zawodowymi, wśród których odnotowano najmniej osób zadowolonych były grupy: pracowników przy pracach prostych, rolników, ogrodników, leśników i rybaków oraz robotników przemysłowych i rzemieślników (od ok. 57% do ok. 69%). Omawiane wcześniej czynniki – wiek, poziom wykształcenia, zawód – wiążą się z aktywnością ekonomiczną. Wyniki badania wskazują, iż rodzaj aktywności wyraźnie różnicuje poziom satysfakcji życiowej. Najbardziej zadowoleni ze swojego życia byli uczniowie i studenci (ok. 88%) oraz osoby pracujące poza rolnictwem – zarówno pracownicy najemni jak i pracujący na rachunek własny (ok. 82%). Najmniej zadowolone ze swojego życia były osoby utrzymujące się z rent inwalidzkich (ok. 52%) oraz osoby bezrobotne (ok. 56%)¹⁷⁵. Grupa emerytów jest wyraźnie zróżnicowana, zależnie od tego, czy otrzymują oni emeryturę rolniczą czy z systemu pozarolniczego. Wśród emerytów rolniczych zadowolonych z życia było ok. 59% osób, czyli o ok. 10 punktów procentowych mniej niż wśród emerytów otrzymujących emeryturę z systemu pozarolniczego. Zaobserwowano nieznaczne różnice między poziomem zadowolenia z życia mieszkańców wsi i miast. W zależności od wielkości miasta zadowolonych z życia było od ok. 72% do 77% osób – najwięcej w dużych aglomeracjach miejskich. Na wsi zadowolonych ze swojego życia było ok. 74% osób. Znacząco natomiast różnicuje poziom zadowolenia sytuacja materialna, a w szczególności warunki życia. Wśród osób z gospodarstw uznanych za ubogie ze względu na warunki życia, zadowolonych ze swojego życia było ok. 43% osób, czyli ponad dwukrotnie mniej niż w wśród osób o najlepszych warunkach życia. Wśród ubogich ze względu na kryterium dochodowe zadowolonych z życia było 58%, natomiast wśród osób mających problemy ze zrównoważeniem swojego budżetu domowego – ok. 52%. Dla porównania – w grupie osób o najwyższych dochodach zadowolonych ze swojego życia było ok. 85%, a w grupie o najlepszej sytuacji budżetowej – ok. 87% osób¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Tamże, s. 9.

¹⁷⁶ Tamże, s. 9-10.

Wykres 2. Wskaźnik zadowolenia z życia w % osób w wieku 16 lat i więcej



Źródło: *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, GUS, Warszawa 2013, s. 9

Charakteryzując warunki życia rodzin, za jeden z najważniejszych wskaźników przyjmuje się dochód. Kategorią stosowaną w analizie poziomu, dynamiki i struktury dochodów rodzin jest dochód rozporządzalny. W ostatnich latach utrwaliły się różnice

między poziomami dochodów poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych. Minimum socjalne oraz minimum egzystencji to odmiennie standardy poziomu potrzeb bytowych i konsumpcyjnych. Obie kategorie, mimo swych odmiennych założeń badawczych, mają wspólną naturę – są normatywnymi modelami zaspakajania potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na niskim poziomie. Wzorce te mają postać *koszyków*, określonych ilościowo i wartościowo, które są zbudowane w oparciu o normy odpowiadające danym grupom potrzeb. Na *koszyki ilościowe* obu kategorii składają się zalecane przez naukę, bądź przez ekspertów normy zużycia grup dóbr i usług. Normy te uwzględniają strukturę wiekową członków gospodarstw domowych. Pozwoliło to na zestawienie koszyków dla poszczególnych typów gospodarstw domowych. Z kolei *wartość koszyka* równa jest kosztowi nabycia danych ilości dóbr i usług, określając w ten sposób niezbędne koszty utrzymania gospodarstw domowych na poziomie standardu minimum (egzystencji bądź socjalnego). Chodziło raczej o wyznaczenie granicy wydatków gospodarstw domowych, mierzącej minimalnie godziwy poziom życia. Wzorzec minimum socjalnego jest więc 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. W konstrukcji wzorca minimum socjalnego kluczowy wydaje się warunek utrzymywania więzi ze społeczeństwem. Z tego względu w koszyku minimum socjalnego znajdują się nie tylko dobra służące zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych (żywność, odzież i obuwie, mieszkanie, ochrona zdrowia czy higiena), ale także: do wykonywania pracy (transport lokalny i łączność), kształcenia (oświata i wychowanie dzieci), utrzymywania więzi rodzinnych i kontaktów towarzyskich oraz skromnego uczestnictwa w kulturze. Wysokość minimum socjalnego od 2008 roku do roku 2012 wzrasta dla każdego z typów rodzin, co równocześnie oznacza coroczny wzrost cen artykułów i usług. Jednakże przedstawione średnioroczne kwoty minimum socjalnego w porównaniu przykładowo do ceny m² mieszkania (na poziomie 3500-4000 zł za metr) nie są w stanie zaspokoić potrzeb nawet na poziomie „minimalnego dobrobytu”.

Najwyższym poziomem dochodów charakteryzują się gospodarstwa pracujące na własny rachunek. Poziom dochodów gospodarstw pracowników oraz ogółem emerytów i rencistów jest zbliżony, natomiast dochody gospodarstw powiązanych z rolnictwem są relatywnie niższe, przy czym niższe są dochody gospodarstw rolników niż pracowników użytkujących gospodarstwo rolne. Zróżnicowanie poziomu dochodów między poszczególnymi typami rodzin biologicznych ściśle jest skorelowane z występowaniem w rodzinie oraz liczbą dzieci na utrzymaniu. Zdecydowanie najwyższe dochody osiągają małżeństwa bez dzieci na utrzymaniu. Wśród rodzin z dziećmi na utrzymaniu poziom dochodu jest tym niższy, im większa jest liczba osób na utrzymaniu. Toteż najniższe dochody mają rodziny wielodzietne. W rodzinach niepełnych – matek z dziećmi na utrzymaniu – dochody utrzymują się na poziomie zbliżonym do dochodów małżeństw z dwójką dzieci. Wyższe są dochody rodzin mieszkających w miastach niż na wsi. Niezależnie od typu rodziny biologicznej, grupy społeczno-ekonomicznej gospodarstwa domowe-

go czy miejsca zamieszkania rodziny, dynamika przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w ujęciu nominalnym, w relacji do roku poprzedniego, w prezentowanym okresie, tzn. w latach 2008-2012, była ogólnie biorąc malejąca. Wystąpiła także w tym czasie tendencja malejącej dynamiki dochodów w ujęciu realnym, co można zaobserwować na przykładzie dynamiki dochodów realnych w poszczególnych grupach społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych. Możliwość osiągnięcia wyższego poziomu efektywności procesów demograficznych może nastąpić poprzez odpowiednią politykę cen na produkty dla rodzin (w tym dla dzieci) i na usługi świadczone na ich rzecz i na rodziców dzieci. Dlatego też niezwykle ważna jest prowadzona przez państwo odpowiednia polityka cenowa, która może zarówno zwiększyć możliwość zaspokojenia potrzeb przez rodziny na większym poziomie jak i przyczynić się do nabycia większej liczby produktów przez rodziny żyjące poniżej minimum socjalnego, a szczególnie minimum egzystencji. Rodziny te korzystają z pomocy państwa w postaci zasiłku rodzinnego, dlatego też jego miesięczna kwota stanowi istotne narzędzie pomocy finansowej państwa dla rodzin ubogich. Często kwota zasiłku rodzinnego stanowi jedyne źródło dochodu i stanowi wyznacznik ilości dóbr i usług jakie rodziny mogą nabyć za miesięczną kwotę zasiłku rodzinnego.

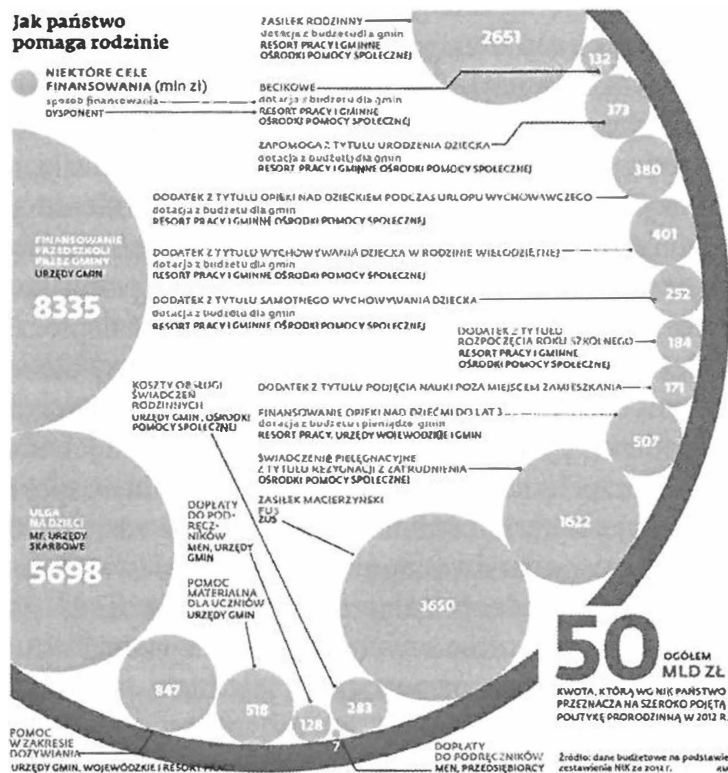
Kolejnym bardzo ważnym narzędziem finansowego wspierania rodzin jest regulowanie przez państwo wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych (poprzez np. zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika – od dochodów z pracy najemnej oraz od niektórych świadczeń społecznych, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawiciele wolnych zawodów i rolników indywidualnych oraz składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Nominalny i realny wzrost jest niezwykle istotny dla wszystkich grup społeczno-ekonomicznych, a w szczególności dla emerytów i rencistów (grupy te w latach 2008-2012 odnotowywały najniższy realny wzrost dochodu rozporządzalnego). Siła nabywcza przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego jest o tyle ważna, że znajduje odzwierciedlenie w obniżeniu zasięgu ubóstwa subiektywnego dotyczącego gospodarstwa domowe. Ponadto większa siła nabywcza dochodu rozporządzalnego może przyczynić się do obniżenia zasięgu ubóstwa relatywnego w gospodarstwach domowych oraz zmniejszenia odsetka osób żyjących w rodzinach, w których poziom wydatków jest niższy od tak zwanej ustawowej granicy ubóstwa.

Niezwykle istotną kwestią w ramach pozaubezpieczeniowych świadczeń socjalnych jest rola państwa, aby zasiłki rodzinne mogły zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rodziny, aby miała ona zapewnione podstawowe warunki bytowe a w szczególności środki finansowe pozwalające zaspokoić co najmniej podstawowe potrzeby. Rosnące z roku na rok ceny produktów żywnościowych oraz mediów powodują, że rodziny stać jest na coraz mniej. Obserwowany jest coroczny wzrost cen towarów i usług w Polsce, natomiast kryterium dochodowe uprawniające do otrzymywania świadczeń rodzinnych w Polsce, a także wysokość poszcze-

gólnych świadczeń rodzinnych podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin. Pierwszej weryfikacji dokonano w 2006 roku, następnej – 1 listopada 2009 roku, w wyniku czego podniesione zostały kwoty niektórych rodzajów świadczeń rodzinnych, natomiast ostatnia weryfikacja miała miejsce 1 listopada 2012 roku, w wyniku której podniesione zostały kwoty kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych.

4. Finansowanie polityki rodzinnej w Polsce i polityka budżetowa w tym zakresie – wyzwanie czwarte

Najwyższa Izba Kontroli informuje w swoim raporcie, że środki sięgające kwoty 50 mld zł (co stanowi 3% PKB), płyną 50 różnymi strumieniami, od ośmiu różnych instytucji. Wszystko po to, aby rodziło się więcej Polaków. Ale ogólnodostępne dane demograficzne wskazują, że Polaków jest z roku na rok coraz mniej. W 2015 roku NIK ma przeprowadzić całościową kontrolę polityki demograficznej państwa. Wstępne obserwacje nie są jednak optymistyczne.



Rys.1. Jak Państwo pomaga rodzinie – wynik kontroli NIK dotyczący wydatków na politykę rodzinną

Źródło: DGP

W przypadku narzędzi bezpośrednich (czyli pieniężnego wsparcia na rzecz rodzin) należy stwierdzić, że narzędzia te odbiegają znacznie od standardów obowiązujących w zintegrowanej Europie. Państwo chcąc zagwarantować zaspokojenie

potrzeb rodzin z dziećmi (co najmniej podstawowych) powinno zadbać o wyższe kwoty finansowego wsparcia w postaci zasiłków (rodzinnego, macierzyńskiego, wychowawczego, opiekuńczego) dla osób z nich korzystających, a w dalszej przyszłości zadbać o możliwość przyznawania zasiłku rodzinnego wszystkim rodzicom bez selektywnego charakteru tego rodzaju wsparcia (takie rozwiązania istnieją już w wielu państwach UE jak np. Niemcy, Wielka Brytania, Francja). Ze względu na selektywny charakter przysługujących świadczeń, istnieje ograniczona liczba odbiorców (i w tym przypadku ogólna równość nie jest zachowana wobec wszystkich rodzin). Selektywność świadczeń społecznych ze względu na wprowadzone kryterium dochodowe, powoduje niską efektywność prowadzonej polityki rodzinnej w niektórych obszarach ekonomicznego i społecznego wsparcia. W celu wzmocnienia znaczenia bezpośredniej pomocy finansowej rodzinom ponoszącym koszty utrzymania i wychowania młodzieży potrzebne jest podniesienie dochodowego znaczenia świadczeń rodzinnych. Największa miesięczna kwota zasiłku rodzinnego w opisywanych krajach UE występuje w Niemczech. Obecnie wysokość zasiłków rodzinnych w Polsce należy do jednego z najniższych w krajach UE. Przejście z obecnego selektywnego systemu świadczeń rodzinnych do systemu uniwersalnego (funkcjonującego nie tylko w Niemczech, ale w większości krajów UE) byłoby wyrazem wspierania wszystkich rodzin posiadających dzieci. Ograniczałoby przypadki, gdy obawy przed utratą świadczeń rodzinnych (po przekroczeniu progu dochodu stanowiącego kryterium uprawniające) działa hamująco na aktywność w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów lub przenosi część osób do szarej strefy zatrudnienia. Warto rozważyć uwzględnienie w wysokości zasiłku możliwości pokrycia szacowanych wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb rozwojowych dzieci (edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych itp.). Ponadto w przedstawionej analizie wydatków (rys.1) brakuje narzędzi pośrednich. Polityka pośrednia (*implicite*) nie traktuje rodziny jako wyodrębnionego celu. Obejmuje normy i działania, które nie są specjalnie lub w pierwszej kolejności adresowane do rodziny. Ich cele są szersze, choć powodują konsekwencje także dla rodzin i dzieci.

Spojrzenie na politykę rodzinną jako politykę typu *implicite* oznacza, że poszczególne obszary życia, zadania i funkcje, które spełnia rodzina, wymagają działań mieszczących się w ramach realizacji różnych polityk szczegółowych¹⁷⁷ przez państwo. Warto pamiętać, że niekiedy oddziaływanie pośrednie może przynosić większe efekty niż bezpośrednie mając duże znaczenie w prawidłowym przebiegu rozwoju polityki rodzinnej.

Reasumując można stwierdzić, że administracyjny sposób alokacji środków publicznych w powiązaniu ze specyficznym sposobem ich gromadzenia powoduje problemem ich nieracjonalnego wykorzystania. Sytuacja taka powoduje zarówno coroczne zmniejszenie wsparcia dla rodzin, jak i ogólne niezadowolenie społeczne. Konieczne jest poprawienie efektywności zarządzania środkami publicznymi,

¹⁷⁷ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 140-141.

a szczególnie działami związanymi z wydatkami na rzecz wspierania rodziny polskiej. Należy sprawdzić cztery podstawowe kwestie: jakimi narzędziami polityki prorodzinnej dysponuje państwo, które z nich są wykorzystywane prawidłowo, jakich rozwiązań brakuje. I wreszcie jak wygląda koordynacja polityki prorodzinnej na szczeblach rządowym i samorządowym.

5. Polityka rodzinna w Polsce skierowana na nowy model rodzin – wyzwanie piąte

Aby wykreować pożądane trendy demograficzne państwo polskie powinno zająć przede wszystkim o następujące czynniki: zmniejszenie lub zlikwidowanie obaw kobiet przed utratą pracy, stworzenie warunków na pogodzenie życia zawodowego z rodzinnym, zmniejszenie obaw przed obniżeniem się materialnego poziomu życia, zwiększenie wsparcia w dziedzinie edukacji, wychowania i opieki medycznej, poprawianie warunków mieszkaniowych dla młodych rodzin (łatwiejsza dostępność mieszkań dla młodych ludzi).

Polityka rodzinna realizowana przez państwo nie może być traktowana jako pole do działań incydentalnych, o charakterze „deski ratunkowej”, lecz jako długookresowe, systemowe wsparcie ukierunkowane na wszystkie rodziny wychowujące potomstwo. Rola państwa w kreowaniu polityki rodzinnej polega na kształtowaniu warunków sprzyjających realizacji podstawowego zadania rodziny – rozwoju biologicznego poprzez realizację funkcji prokreacyjnej, ale również możliwość realizacji wybranego przez rodziny modela dzietności, a w szerszym znaczeniu – modelu pożądanego społecznie, a więc zapewniającego rozwój biologiczny społeczeństwa. Dlatego też niezwykle ważne jest wspieranie przez państwo coraz bardziej rosnącej liczby alternatywnych form tworzenia rodziny – związków kohabitacyjnych oraz typu LAT (*Living-Apart-Together*).

Liczba narodzin dzieci w związkach pozamałżeńskich ciągle się zwiększa odzwierciedlając tym samym rosnącą popularność konkubinatu. W 1970 roku ilość narodzin dzieci pozamałżeńskich wynosiła 5%, w 2003 roku – 30%, w 2005 roku – prawie 40%, natomiast w 2012 roku już 53%. W Szwecji ponad połowa dzieci urodzonych w 2003 roku (56%) ma nieznaną rodziców¹⁷⁸. Największa liczba związków partnerskich występuje w Słowenii, Litwie, Belgii i Szwecji – około 4 na 1000 mieszkańców, zaś na Cyprze 15 na 1000 mieszkańców¹⁷⁹. Zmniejszenie liczby ślubów wprowadziło zmiany w średnim wieku, w którym ludzie po raz pierwszy zawierają związek małżeński. W 2002 roku kobiety jak i mężczyźni w UE wchodzili w związki małżeńskie około 2-3 lata później niż w 1991 roku. W UE płodność kobiet urodzonych w 1960 roku zatrzymała się na poziomie 1,8 (poniżej poziomu reprodukcji). Liczba urodzeń potrzebna do zachowania równo-

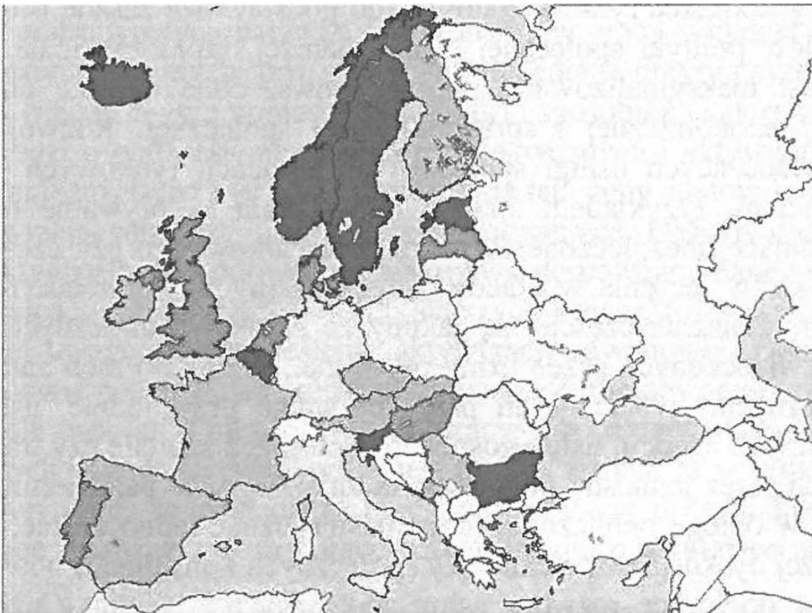
¹⁷⁸ E. Frączak, J. Balicki, C.B. Nam, *Przemiany ludnościowe, fakty-interpretacje-opinie*, Wyd. Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2007, s. 249.

¹⁷⁹ *Mały Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 2001, s. 169.

wagi populacyjnej zmniejszyła się z 2,7 w 1965 roku do 1,5 w roku 1995¹⁸⁰. Od roku 1960 wskaźnik poziomu płodności kobiet stopniowo maleje utrzymując się do stycznia 2005 roku cały czas poniżej poziomu reprodukcji wynosząc 1,3.

W krajach UE dość powszechny jest trend do szybkiej „niezależności” młodych ludzi od swoich rodziców, a wraz z tym samodzielne zamieszkanie. Jest to najbardziej popularna forma w północnej części Europy (Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii i Niemczech), zaś najmniej widoczne na drugim jej biegunie tzn. we Włoszech, Grecji, Hiszpanii. Dotyczy to głównie młodych mężczyzn. Zjawisko to związane jest z dłuższym cyklem kształcenia i coraz późniejszym wiekiem podejmowania decyzji o wstąpieniu w związek małżeński¹⁸¹.

Również w Polsce systematycznie rośnie odsetek urodzeń pozamałżeńskich. Na początku lat 90. ze związków pozamałżeńskich rodziło się ok. 6-7% dzieci, zaś w ostatnich latach ok. 21% (odsetek ten jest wyższy w miastach – w 2012 roku wynosił 23,6%, a na wsi – niespełna 18%). Rosnący współczynnik dzietności pozamałżeńskiej przy równoległym zmniejszającym się ogólnym współczynniku płodności może oznaczać, że zwiększa się liczba rodzin tworzonych przez związki partnerskie lub rośnie liczba matek samotnie wychowujących dzieci – tworzących rodziny niepełne¹⁸².



Rys.2. Liczba urodzeń pozamałżeńskich w Europie w 2012 roku
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tps00018&toolbox=types>

¹⁸⁰ Tamże, s. 70.

¹⁸¹ K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*. WSP TWP, Warszawa 2001, s. 230.

¹⁸² E. Frątczak, *Zmiany płodności [w:] Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia...*, dz. cyt., s. 141-143.

Zmieniająca się rola modelu rodziny z tradycyjnego na partnerski, powoduje, że państwo powinno wspierać w różnego typu działaniach i rozwiązaniach nowe typy rodzin. Proces funkcjonowania takiej polityki powinien być przejawem coraz powszechniejszego przekonania o konieczności traktowania dziecka w kategoriach dobra publicznego, tj. dobra, którego produkcja związana jest z koniecznością ponoszenia zdecydowanej większości kosztów materialnych przez jednostki i rodziny, a z którego korzyści materialne czerpane są przede wszystkim przez społeczeństwo. Tym, co zasługuje na szczególną uwagę z punktu widzenia możliwości prowadzenia polityki rodzinnej mającej na celu ułatwienie godzenia kariery rodzicielskiej i zawodowej, jest rozbudowana i dostosowana do indywidualnych potrzeb pomoc w opiece nad małym dzieckiem nie rozróżniając czy jest to dziecko z tradycyjnego związku małżeńskiego czy też ze związku nieformalnego¹⁸³.

6. Polityka rodzinna w Polsce skierowana na usługi społeczne – wyzwanie szóste

Realizacja nowej polityki w sferze społecznej rozpoczynała się zwykle od redukcji funkcji opiekuńczych państwa, a następnie polegała na tworzeniu nowych rozwiązań. W tworzeniu nowych rozwiązań w sferze usług społecznych w krajach o gospodarce rynkowej stosowano podstawową zasadę istotną z punktu widzenia celów polityki społecznej i gospodarczej, która zakładała, iż dobrobyt społeczny jest maksymalizowany poprzez powszechne dążenie do osiągnięcia efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej. Rozwój prywatnych instytucji świadczących usługi społeczne na zasadach rynkowych jest już dziś w Polsce faktem. Przykładem takiego rozwiązania są prywatne ubezpieczenia zdrowotne, dające ubezpieczonemu możliwość całkowitego czy częściowego pokrywania kosztów leczenia w placówkach prywatnych. Natomiast rozwiązaniem występującym znacznie częściej są zakupy ze środków publicznych poszczególnych usług świadczonych przez firmy prywatne. Można do nich zaliczyć zakupy usług medycznych, świadczonych przez prywatne przychodnie, usług opiekuńczych prywatnych agencji, usług gospodarczych przez szpitale czy transportowych świadczonych przez jednostki pogotowia ratunkowego. W październiku 2012 roku pojawiły się w obiegu publicznym (choć trudno uznać jednocześnie, iż doszło do jakiejś szerszej dyskusji eksperckiej czy społecznych konsultacji) nowe propozycje resortu pracy dotyczące rozwoju usług społecznych¹⁸⁴. Zmiany uzasadniane są m.in. pojawieniem się nowych wyzwań i oczekiwań wobec pomocy społecznej, brakiem rozwiązań ukierunkowanych na profilaktykę i aktywizujące społeczną,

¹⁸³ Zob. szerzej A. Durasiewicz, *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w opinii kobiet subregionu radomskiego*, [w:] *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*, (red.) C. Sadowska-Snarska, Wyd. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011, s. 156.

¹⁸⁴ M. Topolewska, Radykalne zmiany w przyznawaniu zasiłków. Kryterium dochodowe zastąpi minimalny dochód socjalny, „Gazeta Prawna” 2.10.2012.

nieadekwatną ofertą usług społecznych, niewydolnością instytucji oraz brakiem koordynacji między nimi. Treść propozycji zdaje się wskazywać na daleko idącą przebudowę strukturalną systemu. Głównym celem zakładanej zmiany jest rozdzielanie problematyki społecznej na dwa odmiennie funkcjonujące i finansowane segmenty: obszar wsparcia i pomocy społecznej oraz obszar usług społecznych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowało w stworzonych założeniach, że jego priorytetowym celem jest poprawa efektywności systemu, zwłaszcza w sytuacji kryzysu. Sytuacja ta wymaga wprowadzenia nowych rozwiązań zmniejszających ryzyko socjalne dla osób często już korzystających ze wsparcia oraz pomoc tym, którzy dotychczas takiego wsparcia byli pozbawieni. Można przypuszczać, bo nie zostało to wprost wyrażone, że chodzi tu głównie o problem starzenia się populacji i dezintegrację grup społecznych. Problemem stała się także koncentracja działań systemu na „społecznym ratownictwie” i doraźności w łagodzeniu trudnych sytuacji. Na dalszy plan zeszyły zaś funkcje profilaktyczne i aktywizujące.

Proponowane zmiany zgrupowano w cztery założenia: wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności w rozwiązywaniu problemów życiowych, podniesienie efektywności systemu organizacyjnego pomocy społecznej, wzmocnienie na poziomie gminy i powiatu skuteczności podstawowych narzędzi i instrumentów pracy socjalnej oraz zmiany w obszarze instytucjonalnych form pomocy. Założenia te dotyczą systemu pomocy społecznej (a więc ustawy o pomocy społecznej) i sposobu świadczenia usług społecznych. Chodzi o podkreślenie działań profilaktycznych i aktywizujących. Rola świadczeń pieniężnych ma być przeformułowana tak, żeby stanowiły uzupełnienie działań aktywizujących oraz miały funkcję motywującą. Głównym celem jest tu odbudowa aktywności zawodowej gospodarstwa domowego. Zapewne nie zapomina się w całości propozycji o osobach starszych i niepełnosprawnych, jednakże warto zwrócić uwagę na podkreślenie aktywizacji zawodowej. Dochód z pracy powinien stanowić podstawowe źródło utrzymania. Z pomocy społecznej korzystało jednak wiele osób albo niezdolnych do pracy, albo długotrwale zdezaktywizowanych, których powrót na rynek pracy jest trudny, zwłaszcza w sytuacji kryzysu. Warto też zauważyć, że posiadanie pracy przynoszącej dochód nie w każdym przypadku zapewniało wszystkim pracownikom środki pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb¹⁸⁵.

Podsumowanie

Spadek przyrostu naturalnego jest problemem ogólnoeuropejskim, a Polska należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności – 1,38 (w roku 2013).

¹⁸⁵ A. Durasiewicz, T. Barszczewski, *Dylematy usług społecznych*, [w:] *Empowerment nr 3*”, (red.) M. Grewiński, Wyd. Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2012, s. 3-4.

Przykłady państw UE (Francja, Irlandia), pokazują, że dzięki właściwej polityce rodzinnej można zahamować, a nawet odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. W Polsce brakuje spójnych, całościowych, wieloletnich programów zaradczych. Można założyć, że częste zmiany polityczne (w szczególności zmiany personalne) prowadzą do braku ciągłości w polityce rodzinnej naszego państwa np. brak realizacji programu polityki rodzinnej państwa przez kolejne ekipy rządzące, które istnieją jedynie odłożone na półkach, nie posiadając umocowania prawnego.

Dotychczasowa polityka rodzinna państwa polskiego opierała się na działaniach incydentalnych, udzielane wsparcie traktowane było jako krótkotrwałe i nie stanowiło systemowego wsparcia ukierunkowanego na wszystkie rodziny wychowujące potomstwo. Świadczenia społeczne mają charakter selektywny – ze względu na wprowadzone kryterium dochodowe, stąd niska efektywność prowadzonej polityki rodzinnej w niektórych obszarach ekonomicznego i społecznego wsparcia. Głównym celem polityki rodzinnej państwa polskiego powinna być poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie poziomu urodzeń. Oprócz aspektu ilościowego (czyli wzrostu dzietności) polityka rodzinna powinna się również skupiać na poprawie poziomu warunków życia rodzin.

Co więcej, od 1989 roku brak było praktycznie jakichkolwiek inicjatyw rządowych, których celem byłaby obiektywna ocena działań prowadzonych przez poprzednie rządy. Większość inicjatyw z zakresu polityki rodzinnej była ponadto podejmowana w sposób przypadkowy, na zasadzie realizacji mniej czy bardziej spontanicznych pomysłów poszczególnych osób. Tymczasem, prawie każde z podejmowanych działań generowało określone koszty, które finansowane z publicznych pieniędzy powiększało obciążenia podatkowe, a więc w rezultacie – mogło działać przeciwnie do zamierzeń. Dlatego właśnie, narzędziem koniecznym dla wdrożenia systemu analizy skuteczności wydatkowania publicznych pieniędzy jest budżet zadaniowy. Ponadto, wdrożenie budżetu zadaniowego w polityce rodzinnej wymusi bardziej wyważone i przemyślane dysponowanie pieniędzmi przeznaczonym na realizację polityki rodzinnej.

Jak wspomniano wcześniej NIK przedstawił w swoim raporcie, że 50 mld zł (co stanowi 3% PKB), a pieniądze płyną 50 strumieniami od 8 różnych instytucji. W związku z tym rodzi się pytanie jak można określić w ogóle koszty ponoszone przez państwo na politykę prorodziną skoro w budżecie państwa wydatki ogólnopaństwowe na rodzinę pojawiają się w Części 63 „Rodzina” – mając na uwadze m.in. środki na uzupełnienie dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych (w tym na wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego) i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne, środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz w kategorii „Pomoc społeczna” mając na uwadze wszystkie wydatki związane z realizacją ustawy o pomocy społecznej.

W zakresie budżetów samorządów, powiatów i gmin pojawiają się natomiast jedynie wydatki w zakresie realizacja świadczeń rodzinnych i świadczenia z fundu-

szu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. W związku z powyższym rodzi się kolejne pytanie dla jakiego typu rodzin kierowane jest pieniężne państwowe wsparcie? Skoro zapisy w budżecie skierowane są tak naprawdę do rodzin ubogich, co wynika z selektywności systemu świadczeń jaki mamy w Polsce (świadczenia pieniężne uzależnione od dochodu na osobę w rodzinie), to co z pozostałymi rodzinami, które nie korzystają z usług i świadczeń pomocy społecznej? Kolejna kwestia, to dokładne określenie i uspoźnienie wszystkich pośrednich narzędzi polityki rodzinnej mających wpływ na wszystkie typy rodzin. Należą do nich: polityka rynku pracy, polityka podatkowa, polityka dochodowa, polityka mieszkaniowa, polityka ochrony zdrowia, polityka edukacyjna, polityka zatrudnienia, polityka oświatowa, polityka kulturalna. Bez uwzględnienia tych wszystkich narzędzi nie jesteśmy w stanie określić na podstawie obecnej konstrukcji budżetu ile kosztuje państwo polskie polityka prorodzinna.

Dochodzi jeszcze pytanie jak zmierzyć efektywność i skuteczność podejmowanych działań? Chcąc zmierzyć efektywność polityki rodzinnej, zdawać sobie należy sprawę z ograniczoności zastosowań powszechnie używanych miar skuteczności. Choć istnieją badania wskazujące na wymierne rezultaty poszczególnych instrumentów polityki w sferze oddziaływania na np. skłonność do zawarcia związku małżeńskiego, wskazują one na dość umiarkowany stopień oddziaływania. Ponadto według wyników badań prowadzonych przez polskich naukowców wynika, że obecnie kobiety decydujące się na dziecko nie biorą pod uwagę narzędzi finansowych oferowanych przez państwo. O decyzjach prokreacyjnych decydują w dużej mierze czynniki cywilizacyjno-kulturowe, których nie da się zmierzyć.

Podsumowując należy też zadać ostatnie pytanie jak definiować w takim razie prorodzinność? Czy mają to być działania w aspekcie ilościowym – polegającym na coraz większej liczbie dzieci w rodzinach, czy na aspekcie jakościowym przyczyniające się do poprawy jakości życia polskich rodzin. Być może należałoby zatem stworzyć program zawierający budżet na politykę demograficzną kraju, w którym zostaną dokładnie zdefiniowane cele oraz skoordynowane i uspoźnione wszystkie narzędzia polityki rodzinnej.

Bibliografia

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPISS, Warszawa 2004.
- Durasiewicz A., Barszczewski T., *Dylematy usług społecznych*, [w:] *Empowerment nr 3*”, (red.) M. Grewiński, Wyd. Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2012.
- Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Wyd. PTPS, Politechnika Radomska, Radom 2011.
- Durasiewicz A., *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w opinii kobiet subregionu radomskiego*, [w:] *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*,

- (red.) C. Sadowska-Snarska, Wyd. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Frątczak E., Balicki J., Nam C.B., *Przemiany ludnościowe, fakty-interpretacje-opinie*, Wyd. Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2007.
- Frątczak E., *Zmiany płodności*, [w:] *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, (red.) Kotowska I.E., SGH, Warszawa 1999.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*. WSP TWP, Warszawa 2001.
- Kotowska I.E., *Drugie przejście demograficzne i jego uwarunkowania, Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, (red.) Kotowska I.E., SGH, Warszawa 1999.
- Okólski M., *Demografia – Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Raław-Markowska M., *Edukacja na rzecz rodziny jako obszar działań w celu poprawy warunków powstania i funkcjonowania rodzin*, [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Topolewska M., *Radykalne zmiany w przyznawaniu zasiłków. Kryterium dochodowe zastąpi minimalny dochód socjalny*, „Gazeta Prawna” 02.10.2012.

Akty prawne i dokumenty

- Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce, GUS, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.).
- Mały Rocznik Statystyczny, GUS, Warszawa 2001.
- Projekt programu polityki prorodzinnej z dnia 3 listopada 1999 r.
- Projekt programu polityki rodzinnej z dnia 10 czerwca 1997 r.
- Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U z 2 lipca 2008 r. Nr 115 poz. 728 – tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 288, poz. 1690).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2013 r. poz.1456).
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2013 r. poz.1457).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r. poz. 1228).