

P T POLSKIE TOWARZYSTWO
P S POLITYKI SPOŁECZNEJ
ODDZIAŁ W RADOMIU

ISSN 1234-7256

Nr 1/2012

BIULETYN INFORMACYJNY

WIADOMOŚCI SPOŁECZNE

pod redakcją Marii Gagackiej

Radom 2012

HISTORYCZNE UNORMOWANIA POLITYKI RODZINNEJ

Streszczenie

Polityka rodzinna w Polsce sięga okresu międzywojennego, chociaż jej zakres był wówczas niewielki. Dążono do pomocy rodzinom poprzez wprowadzanie reform i świadczeń na ich rzecz. Półtora roku po odzyskaniu niepodległości nasi przodkowie uchwalili Konstytucję ze zbiorem praw socjalnych. Wprawdzie warunki socjalne pozwalały wtedy tylko częściowo na realizację wpisanych w Konstytucję praw, ale uświadamiały także nową, humanistyczną perspektywę rozwoju zjednoczonej i niepodległej Ojczyzny. Druga wojna światowa spowodowała wielomilionowe straty wśród ludności cywilnej.

Po II wojnie światowej Polska weszła w fazę budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego. W tym czasie rozwiązano w zasadzie problemy panowania socjalistycznych stosunków produkcji i ukształtowania bazy ekonomicznej nowego ustroju oraz osiągnięto wysoki stopień rozwoju sił wytwórczych w warunkach nowej struktury klasowo-warstwowej i całkowitego panowania socjalistycznej nadbudowy politycznej i ideologicznej. Dążono do poprawy warunków życia rodziny i umacniania jej funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wprowadzono program aktywnej polityki społecznej, mówiący, że to w interesie państwa leży umacnianie rodziny jako ważnego ogniwa w procesie wychowawczym. Polityka państwa dążyła do poprawy warunków życia rodziny poprzez rozwój sfer usługowych, świadczeń socjalnych czy też w wyniku wzrostu dochodów. Opieka i ochrona małżeństwa, macierzyństwa i rodziny podniesiona została do rangi konstytucyjnej powinności państwa.

Pomoc społeczną w okresie transformacji cechowało zwiększenie zainteresowania rządu i społeczeństwa sytuacją i problemami rodziny. Efektem tego było wprowadzenie „Programu Polityki Rodzinnej” w 1997 r., a następnie „Polityki Prorodzinnej Państwa” w 1999 r. Programy obydwu polityk miały się stać istotnym elementem nowego modelu ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Wprowadzenie

Polityka rodzinna w Polsce sięga okresu międzywojennego, chociaż jej zakres był wówczas niewielki. Niemniej większość instrumentów polityki rodzinnej tego okresu, zwłaszcza pieniężnych świadczeń rodzinnych, została przejęta w okresie transformacji. Częściowo uległy one modyfikacji ze względu na potrzebę dostosowania ich do nowych zasad i uwarunkowań.

1. Polityka rodzinna w okresie międzywojennym

Pierwszych danych o liczbie Polaków po odzyskaniu niepodległości dostarczył spis powszechny przeprowadzony w 1921 r. Wynikało z niego, że Polska liczyła 27,2 mln obywateli, z czego w miastach mieszkało zaledwie 6,6 mln (czyli 24,3% – tab. 1).

* dr, Politechnika Radomska, ROR PTPS.

Tabela 1. Liczba ludności

Rok	Ogółem	Miasto	Wieś	Rok	Ogółem	Miasto	Wieś
1921	27200	6600	20300	1972	33202	17639	15563
1931	32100	8700	23200	1973	33512	18148	15364
1933	30000	11000	18900	1974	33846	18487	15359
1938	34900	10500	24400	1975	34185	19030	15155
1946	23640	8043	15597	1976	34528	19473	15055
1947	23754	8305	15449	1977	34850	19987	14863
1948	24211	8625	15586	1978	35081	20178	14903
1949	24613	8920	15693	1979	35414	20605	14809
1950	25035	9243	15792	1980	35735	20799	14756
1951	25507	10126	15381	1981	36062	21333	14729
1952	25999	10525	15474	1982	36399	21656	14743
1953	26511	10858	15653	1983	36745	21922	14823
1954	27012	11316	15696	1984	37063	22233	14830
1955	27550	12067	15483	1985	37341	22486	14855
1956	28080	12594	15486	1986	37572	22739	14833
1957	28540	12798	15562	1987	37764	22993	14771
1958	29000	13471	15529	1988	37885	23187	14698
1959	29480	13958	15522	1989	38038	23415	14623
1960	29795	14401	15394	1990	38183	23614	14569
1961	30133	14627	15506	1991	38309	23750	14559
1962	30484	14880	15604	1992	38418	23701	14717
1963	30940	15209	15731	1993	38505	23808	14697
1964	31339	15485	15854	1994	38581	23868	14713
1965	31551	15681	15870	1995	38609	23876	14733
1966	31811	15909	15902	1996	38639	23903	14736
1967	32163	16367	15796	1997	38660	23925	14735
1968	32426	16600	15826	1998	38667	23923	14744
1969	32671	16829	15842	1999	38654	23894	14760
1970	32658	17088	15570	2000	38644	23876	14768
1971	32909	17363	15546	2003	38191	b.d.	b.d.

Źródło: J. Auleytner, *Polska polityka społeczna – ciągłość i zmiany*, WSP TWP, Warszawa 2004, s. 283

Na lata międzywojenne przypadła „rekord” rocznej liczby urodzeń w XX w. W 1925 r. urodziło się w Polsce 1,036 mln obywateli. W okresie 1919-1939 urodziło się w Polsce łącznie około 19,3 mln osób (p. tab. 2).

Tabela 2. Liczba urodzeń

Rok	W tys.	Na 1000 mieszkańców	Rok	W tys.	Na 1000 mieszkańców
1920	861	32,2	1968	525,8	16,2
1921	890	32,8	1969	532,8	16,3
1922	983	35,3	1970	547,8	16,8
1923	1015	35,6	1971	564,4	17,2
1924	1000	34,8	1972	577,9	17,5
1925	1036	35,2	1973	600,9	18
1926	989	33,1	1974	623,7	18,5
1927	959	31,6	1975	646,4	19,0
1928	991	32,3	1976	672,8	19,6
1929	994	32,0	1977	665,2	19,2
1930	1023	32,5	1978	669,3	19,1
1931	965	30,2	1979	691,3	19,6
1932	935	29,1	1980	695,8	19,5
1933	868	26,6	1981	681,7	19,0
1934	872	26,7	1982	705,4	19,5
1935	877	26,2	1983	723,6	19,7
1936	892	26,4	1984	701,7	19,0
1937	856	25,0	1985	680,1	18,2
1938	850	24,6	1986	637,2	17,0
1946	622,5	26,2	1987	607,8	16,1
1950	763,1	30,7	1988	589,9	15,6
1955	793,8	29,1	1989	564,4	14,9
1956	779,8	28,1	1990	547,7	14,3
1957	782,3	27,6	1991	547,7	14,3
1958	755,5	26,3	1992	515,2	13,5
1959	722,9	24,7	1993	494,3	12,8
1960	669,5	22,6	1994	481,3	12,5
1961	627,6	20,9	1995	433,1	11,2
1962	599,5	19,8	1996	428,2	11,1
1963	589,3	19,2	1997	412,7	10,7
1964	563,9	18,1	1998	395,6	10,2
1965	547,4	17,4	1999	382	9,9
1966	531,3	16,8	2000	378,3	9,8
1967	521,8	16,3	2003	351,1	9,2

Źródło: J. Auleytner, *Polska...*, dz. cyt., s. 284

Na lata międzywojenne przypada również „rekord” liczby zawartych małżeństw w ciągu jednego roku. W 1919 r. zanotowano 336 tys. zawartych związków małżeńskich¹ (p. tab. 3).

¹ J. Auleytner, *Polska...*, dz. cyt., s. 10.

Tabela 3. Liczba zawartych małżeństw

Rok	W tys.	Na 1000 mieszkańców	Rok	W tys.	Na 1000 mieszkańców
1920	284	1,6	1968	257,9	8
1921	317	11,7	1969	270,3	8,3
1922	319	11,5	1970	280,3	805
1923	287	10,8	1971	291,6	8,9
1924	269	9,3	1972	307,7	9,3
1925	239	8,1	1973	314,5	9,4
1926	257	8,6	1974	319,6	9,5
1927	258	8,5	1975	330,8	9,7
1928	295	9,6	1976	326,7	9,5
1929	299	9,6	1977	326,3	9,4
1930	296	9,4	1978	327,2	9,3
1931	217	8,5	1979	319	9
1932	269	8,4	1980	307,4	8,6
1933	274	8,4	1981	322,7	9
1934	277	8,4	1982	315,8	8,7
1935	280	8,4	1983	305,9	8,4
1936	284	8,4	1984	285,3	7,7
1937	276	8,1	1985	266,8	7,2
1938	279	8,1	1986	257,9	6,9
1946	281,9	11,9	1987	252,8	6,7
1950	267,1	10,8	1988	246,8	6,5
1955	258,6	9,5	1989	255,7	6,7
1956	260	9,1	1990	255,3	6,7
1957	256,7	9,2	1991	233,2	6,1
1958	267,7	9,5	1992	217,3	5,7
1959	277,1	9,4	1993	207,7	5,4
1960	244,2	8,2	1994	207,7	5,4
1961	236	7,9	1995	207,1	5,4
1962	228,1	7,5	1996	203,7	5,3
1963	219,8	7,2	1997	204,9	5,3
1964	230,7	7,4	1998	209,4	5,4
1965	199,9	6,3	1999	219,4	5,7
1966	225,9	7,1	2000	211,2	5,5
1967	238,8	7,5	2003	195,4	5,1

Źródło: J. Auleytner, *Polska...*, dz. cyt., s. 2

W półtora roku po odzyskaniu niepodległości nasi przodkowie uchwalili Konstytucję ze zbiorem praw socjalnych, godnych współczesnej pamięci. Wprawdzie warunki socjalne pozwalały wtedy tylko częściowo na realizację wpisanych w Konstytucję praw, ale uświadamiały one także nową, humanistyczną perspektywę rozwoju zjednoczonej i niepodległej Ojczyzny².

Pewne uwarunkowania, jeżeli chodzi o pomoc społeczną w okresie międzywojennym, określała ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej. Opieką społeczną w rozumieniu niniejszej ustawy było zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb

² J. Auleytner, dz. cyt., s. 11.

zyciowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogły.

Opieka społeczna w zakresie rodziny obejmowała w szczególności:

- opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi oraz zagrożonymi przez wpływy złego otoczenia,
- ochronę macierzyństwa,

Prócz wyżej wymienionych za niezbędne potrzeby życiowe uważało się u dzieci staranie o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne ich wychowanie, zaś u młodocianych o pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej.

2. Polityka rodzinna w okresie PRL-u

Po II wojnie światowej główną rolę w polityce rodzinnej odegrały efekty polityki płac i kształtowania dochodów, rosnąca rola świadczeń społecznych w budżetach rodzinnych, poprawa sytuacji mieszkaniowej i rozwój usług ogólnospołecznych. Istotne znaczenie miało rozszerzenie opieki państwa nad rodzinami w różnych fazach ich rozwoju oraz w konkretnych sytuacjach życiowych, a przede wszystkim rozwój uprawnień związanych z założeniem rodziny, macierzyństwem, wychowywaniem dzieci i zakończeniem aktywności zawodowej. Na sytuację życiową rodzin wpływały w dużym stopniu przemiany w warunkach pracy, działalność socjalno-bytowa zakładów pracy oraz przedsięwzięcia podejmowane dla ochrony zdrowia społeczeństwa.

Do ważnych uwarunkowań należały między innymi procesy demograficzne i przemiany modelu rodziny, rzutujące w znacznym stopniu na przemiany w samych potrzebach, a przez to także na dobór metod i konkretnych rozwiązań polityki społecznej. Procesy te w ogólnym zarysie charakteryzowało wiele wzajemnie powiązanych czynników: wzrost liczby urodzeń związany z wchodzeniem w wiek wzmożonej aktywności życiowej roczników powojennego wyżu demograficznego, przemiany w strukturze wieku ludności idące w kierunku zwiększenia liczebności grupy osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, zmiany w podziale ludności według źródeł utrzymania na korzyść zajęć pozarolniczych i wreszcie zmiany w strukturze gospodarstw domowych. Uwzględniając ukierunkowanie polityki rodzinnej na poszczególne fazy życia ludzkiego, nie trudno było zwrócić uwagę na charakterystyczne spiętrzenie się w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku wszystkich właściwie potrzeb związanych z rodziną, a szczególnie z opieką nad dzieckiem i macierzyństwem³.

Wśród młodych małżeństw, pod wpływem całego szeregu czynników psychokulturalnych, społecznych i ekonomicznych utrwała się tendencja do posiadania 1-3 dzieci, przy czym w wielu kręgach ludności miejskiej – w tym szczególnie wśród pracowników umysłowych, osób z wyższym wykształceniem i kobiet pracujących – tylko do posiadania jednego dziecka. Przemiany te zaznaczyły się szczególnie silnie w latach siedemdziesiątych XX w. Podczas gdy w 1970 r. 55,1% rodzin liczyło od 1 do 3 osób, to w 1976 r. – już 60,5%, a wśród rodzin pracowniczych – aż 82,4%⁴ (p. tab. 4). Zmniejszeniu się liczby osób

³ W. Narojek, *Socjalistyczne „welfare state”*, PWN, Warszawa 1991, s. 9.

⁴ Z. Glapa, A. Sołtyk, *Cel – dobro rodziny*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1979, s. 12.

w rodzinie towarzyszyło zróżnicowanie proporcji między liczbą osób biernych i czynnych zawodowo.

Tabela 4. Ruch naturalny i inne dane o ludności

Wyszczególnienie	1970	1975	1978
	w tysiącach		
Ludność – stan w dn. 31 XII	32 658	34 185	35 049
w miastach	17 088	19 030	20 155
na wsi	15 570	15 155	14 894
	na 1000 ludności *		
Małżeństwa	8,5	9,7	9,3
Rozwody	1,1	1,2	1,1
Urodzenia żywe	16,6	18,9	19,0
Zgony	8,1	8,7	9,3
niemowląt	33,4	25,1	22,5
Przyrost naturalny	8,5	10,2	9,7
Przeciętne dalsze trwanie życia	1965–1966	1970–1972	1975–1976
mężczyźni	66,8	66,8	67,3
kobiety	72,8	73,8	75,0

* – zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych.

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny, Warszawa 1979, s. 24, 31–32

Pod koniec lat sześćdziesiątych i na początku siedemdziesiątych XX w. rodzina stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Podjęto różnorodne działania niezbędne dla poprawy warunków życia rodziny i umacniania jej funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Rodzina stanowiła ważne ogniwo wychowawcze, a za istotne zadanie polityki społecznej państwa uznawało się dalszą poprawę warunków życia rodziny, w wyniku wzrostu dochodów i świadczeń socjalnych, rozwoju budownictwa mieszkaniowego, poprawy zaopatrzenia rynku i rozwoju sfery usług.

Opieka i ochrona małżeństwa, macierzyństwa i rodziny podniesiona została do rangi konstytucyjnej powinności państwa. Nowe, korzystne dla funkcjonowania rodziny i małżeństwa unormowania prawne zawierał znowelizowany w 1975 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy. Również kodeks pracy i wiele przepisów wykonawczych zawierało szereg norm, których celem była ochrona interesów rodziny.

19 grudnia 1978 r. rozpoczęła pracę powołana przez rząd Rada ds. Rodziny, której zadaniem było między innymi inspirowanie i koordynacja przedsięwzięć związanych z szeroko pojętą problematyką rodziny⁵.

Podstawą bytu rodzin były dochody z pracy, uzupełniane świadczeniami systemu zabezpieczenia społecznego. Uzyskiwanie uprawnień do poszczególnych form i rodzajów świadczeń uzależnione było od struktury rodziny, poziomu jej dochodów osiąganych z pracy, faz życia rodzinnego i innych okoliczności. Struktura rodziny, w szczególności liczba dzieci, decydowały o uprawnieniach do otrzymywania zasiłków rodzinnych.

Według Rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie zasiłków rodzinnych do nich uprawnieni byli pracownicy podlegający ubezpieczeniu na wypadek choroby i macierzyństwa, zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy. Ponadto przysługiwał również zasiłek rodzinny na żonę, jeżeli spełniała ona jeden z nastę-

⁵ Tamże, s. 88.

pujących warunków: wychowywała choćby jedno dziecko w wieku do lat 8 lub sprawowała opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym, ukończyła 50 lat bądź była inwalidą. Zasiłek rodzinny na męża przysługiwał, jeżeli ukończył 65 lat bądź był inwalidą. Zasiłki rodzinne były wypłacane w wysokości podstawowej lub podwyższonej.

Szczególnie bogate uprawnienia przysługiwały kobietom w okresie ciąży i macierzyństwa. Ochrona pracy kobiet w okresie ciąży obejmowała między innymi zakaz zatrudniania przy pracach szkodliwych, w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej oraz zabraniało się delegowania bez zgody zainteresowanej poza stałe miejsce pracy. Kodeks pracy zapewniał ochronę trwałości stosunku pracy w okresie macierzyństwa, a ochronę przed zwolnieniem rozciągał na cały czas ciąży (jeżeli kobieta przepracowała okres próbny) oraz na okres urlopu macierzyńskiego. Zgodnie z kodeksem pracy zakład miał obowiązek zwalniania kobiety ciężarnej na badania lekarskie, przy zachowaniu prawa do pełnego wynagrodzenia, jeżeli badania te nie mogły być przeprowadzone poza godzinami pracy. Zakład był zobowiązany również do przeniesienia kobiety ciężarnej do pracy lżejszej – dozwolonej dla kobiet w ciąży. Jeżeli przeniesienie do innej pracy powodowało obniżenie wynagrodzenia, pracownicy przysługiwał dodatek wyrównawczy do wysokości 100% zarobku.

Przyjście na świat dziecka otwierało nowy etap w życiu rodziny, dawało także bardzo liczne uprawnienia i świadczenia wynikające z zabezpieczenia społecznego i prawa pracy. W 1972 r. przedłużono urlopy macierzyńskie z 12 do 16 tygodni przy pierwszym porodzie i do 18 tygodni – przy każdym następnym. W przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie urlop macierzyński wynosił (od 1975 r.) 26 tygodni. Pracownicy przysługiwało w czasie urlopu macierzyńskiego 100% dotychczasowego wynagrodzenia. Urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego przysługiwał także pracownicy, która przyjęła dziecko na wychowanie i wystąpiła do sądu o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka. Wydatki państwa na zasiłki macierzyńskie wyniosły w 1978 r. 4,6 mld zł. Rocznie z urlopów macierzyńskich skorzystało średnio około 420 tys. kobiet⁶. W 1976 r. wprowadzono jednorazowy zasiłek porodowy, który przysługiwał pracownikom i niezatrudnionym żonom pracowników w razie urodzenia lub przyjęcia dziecka na wychowanie. Zasiłek ten wypłacany był w wysokości trzykrotnego zasiłku rodzinnego, przysługującego na to dziecko. Od maja 1978 r. wszystkie kobiety otrzymywały ponadto po urodzeniu dziecka jednorazowy zasiłek, niezależnie od źródła utrzymania. Celem obu zasiłków była częściowa rekompensata jednorazowego kosztu, jaki ponosiła rodzina w związku z urodzeniem się dziecka.

Prawo pracy gwarantowało pracownikom powrót po zakończeniu urlopu macierzyńskiego na równorzędne i tak samo płatne stanowisko pracy. Pracownica mogła także skorzystać z urlopu bezpłatnego, przeznaczanego na opiekę nad dzieckiem. Wymiar urlopu bezpłatnego przedłużono w 1972 r. do 3 lat. Podczas tego urlopu kobieta zachowywała ciągłość pracy oraz prawo do zasiłku rodzinnego i zasiłku macierzyńskiego w przypadku urodzenia kolejnego dziecka. Z bezpłatnych urlopów opiekuńczych korzystało w 1970 r. 50,5 tys. kobiet, w 1975 r. – 219,2 tys. kobiet, a w 1978 r. – 352,4 tys.⁷

Wprowadzono także nową formę pomocy dla rodzin z małym dzieckiem, mianowicie tak zwany zasiłek wychowawczy, wypłacany matkom przerywającym pracę zawodową w celu sprawowania osobistej opieki nad małym dzieckiem. Zasiłek ten był niewątpliwie znaczną pomocą dla wielu rodzin i w części rekompensował uszczerbek w dochodzie

⁶ Z. Głapa, A. Sołtyk, dz. cyt., s. 92.

⁷ Tamże, s. 93.

rodziny związany z okresową przerwą w pracy matki. Wydatki na zasiłki opiekuńcze wyniosły w roku 1978 3,2 mld zł (niezależnie od stażu pracy wypłacane były w wysokości 100% zarobku).

W roku 1975 został wprowadzony Fundusz Alimentacyjny. Korzystali z niego rodzice (najczęściej matki), którzy nie mogli uzyskać alimentów od osób zobowiązanych do alimentacji.

Lata 80. XX w. przyniosły wtórny wyż demograficzny; w wiek rozrodczy weszło wówczas pokolenie wyżu powojennego. Systematyczny spadek liczby urodzeń notowany od 1984 r. istotnie wpłynął na zmiany w strukturze ludności według wieku. Chodzi tu głównie o znaczne zmniejszenie liczby dzieci w wieku poniżej 15 lat przy jednoczesnym postępującym wzroście subpopulacji osób w wieku 15 lat i więcej. Ponadto w latach 80. XX w. zanotowano wzrost przyrostu naturalnego (na poziomie 342,6), który stosunkowo zaczął maleć co spowodowane było zmianą gospodarki rynkowej i ustroju w latach 90. XX w. Taką samą sytuację można było zaobserwować, jeżeli chodzi o liczbę zawieranych małżeństw.

W latach 80. XX w. obowiązywała ustawa o pomocy społecznej z okresu międzywojennego. Osoby korzystały z pomocy państwa na niezmiennych zasadach od czasu ustawy o opiece społecznej z 1923 r., a także ustawodawstwie wspomagającym rodzinę z lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Nie próbowano zmieniać istniejącej sytuacji socjalnej i zagadnień socjalnych. Wiele kwestii, takich jak polityka zatrudnienia, edukacyjna, ochrony zdrowia, mieszkaniowa czy rodzinna nie doczekały się w latach osiemdziesiątych wyodrębnionych rozwiązań.

3. Polityka rodzinna po 1990 roku

Filozofię kształtowania polityki rodzinnej pierwszych lat transformacji oparto na prawie rodziców do wychowania i kształcenia dzieci. W praktyce czyniło to rodzinę odpowiedzialną za swój los i oznaczało ograniczenie odpowiedzialności instytucji zewnętrznych wobec rodziny, przede wszystkim instytucji państwowych.

Od początku lat 90. XX w. rozwój demograficzny w kraju nie zapewniał prostej zastępowalności pokoleń. Bezpośrednią przyczyną zmniejszania się liczby ludności był znaczący spadek liczby urodzeń. Od 1993 r. urodzenia kształtowały się na poziomie poniżej 500 tys., a od 1998 r. – poniżej 400 tys.; z kolei umieralność nie ulegała istotnym zmianom (tab. 5).

W związku ze zmianami o charakterze ustrojowym nastąpiła decentralizacja uprawnień państwa w zakresie polityki społecznej i rodzinnej. Dotyczyło to przede wszystkim organizowania, prowadzenia i finansowania znacznej części sfery usług społecznych: żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych, ośrodków kultury, sportu, rekreacji. Prowadziło to do podejmowania decyzji o likwidacji placówek bądź do podwyższenia opłat za usługi.

Tabela 5. Przyrost naturalny i inne dane o ludności 1990-2003

Lata	Ludność stan w dniu 31 XII	Małżeństwa	Rozwody	Urodzenia żywe	Zgony		Przyrost naturalny
					ogółem	w tym niemowląt	
w tysiącach							
1990	38183	255,4	42,4	547,7	390,3	10,6	157,4
1991	38309	233,2	33,8	547,7	405,7	9,9	142,0
1992	38418	217,3	32,0	515,2	394,7	9,0	120,5
1993	38505	207,7	27,9	494,3	392,3	8,0	102,0
1994	38581	207,7	31,6	481,3	386,4	7,3	94,9
1995	38609	207,1	38,1	433,1	386,1	5,9	47,0
1996	38639	203,6	39,4	428,2	385,5	5,2	42,7
1997	38660	204,9	42,6	412,7	380,2	4,2	32,5
1998	38667	209,4	45,2	395,6	375,3	3,8	20,3
1999	38654	219,4	42,0	382,0	381,4	3,4	0,6
2000	38254	211,2	42,8	378,3	368,0	3,1	10,3
2001	38242	195,1	45,3	368,2	363,2	2,8	5,0
2002	38219	191,9	45,4	353,8	359,5	2,7	-5,7
2003	38191	195,4	48,6	351,1	365,2	2,5	-14,1

Źródło: www.stat.gov.pl.

Zmiany o charakterze prawno-instytucjonalnym w sferze usług społecznych dla rodziny wynikały nie tylko z przesłanek ustrojowych. Ograniczone były możliwości państwa w finansowaniu świadczeń społecznych: pieniężnych i w naturze. Kryzys finansów publicznych przyczynił się do zmniejszenia nakładów budżetowych państwa na usługi społeczne. Brak finansów publicznych na finansowanie usług społecznych prowadził do zwiększenia udziału rodziców w finansowaniu usług społecznych także sfery publicznej⁸.

Pogorszenie sytuacji bytowej wielu rodzin na początku okresu transformacji wynikało nie tylko z uwarunkowań obiektywnych, ale także z przyczyn subiektywnych – braku możliwości i umiejętności wykorzystania nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Kolejne lata transformacji przyniosły przejściową poprawę sytuacji gospodarczej kraju. Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w powszechnej poprawie warunków życia rodzin, zwłaszcza rodzin z dziećmi. Pogłębiało się rozwarstwienie społeczne, spowodowane z jednej strony skalą ubóstwa, z drugiej – powstawaniem elit społecznych, charakteryzujących się wysokimi dochodami i ekstremalnie luksusową konsumpcją.

Celem polityki rodzinnej tego okresu było zwiększenie ochrony rodzin znajdujących się w trudnych warunkach. Jako dominujący instrument wykorzystano świadczenia pieniężne, a zwłaszcza zasiłki rodzinne. Zostały one skierowane przede wszystkim do rodzin w trudniejszej sytuacji materialnej, uzależniając prawo do ich otrzymania od kryterium dochodowego.

Warunki otrzymania powyższych świadczeń regulowała wprowadzona 1 grudnia 1994 r. ustawa o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁹. Na podstawie powyższej ustawy zasiłek rodzinny przysługiwał, jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę

⁸ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 219.

⁹ Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, art. 13 ust. 1 (Dz. U. z 1998 r., Nr 102, poz. 651 ze zmianami).

w rodzinie uprawnionego, uzyskamy w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, nie przekraczał kwoty odpowiadającej 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Dominiującą formą wsparcia rodziny pozostały świadczenia pieniężne. Nie wykorzystywano w pełniejszym zakresie świadczeń rzeczowych, pozwalających w bardziej bezpośredni sposób zaspokoić daną potrzebę. Ubóstwo dzieci, prowadzące do ich niedożywienia, spowodowało natomiast podjęcie przez instytucje państwowe (ośrodki pomocy społecznej i organizacje pozarządowe) akcji żywienia dzieci.

Pozytywną cechą tego okresu było zwiększenie się zainteresowania rządu i społeczeństwa sytuacją i problemami rodziny. Szczególne znaczenie miały obchody Międzynarodowego Roku Rodziny (1994), które skierowały uwagę na problemy rodziny. Jednocześnie wysunięto postulaty dotyczące konieczności wypracowania jednolitej polityki rodzinnej, obejmującej działania władz i instytucji państwowych, samorządu i organizacji pozarządowych. Efektem tego było podjęcie prac nad rządowym programem polityki rodzinnej.

Program Polityki Rodzinnej z 1997 r. zakładał, że wspieranie rodziny jest traktowane jako inwestycja w młode pokolenie, przez co polityka rodzina miała stać się głównym elementem działań na rzecz rozwoju społeczeństwa. Odpowiedzialność za warunki życia i los swoich członków spoczywała na rodzinie. Obowiązkiem państwa natomiast było tworzenie warunków umożliwiających rodzinie realizację jej zadań, praw i obowiązków wobec społeczeństwa, a także własny wybór modelu rodziny – jej liczebności i reguł życia wewnątrzrodzinnego. Nie mogły być przy tym naruszone podmiotowość i suwerenność rodziny. Państwo nie było bowiem monopolistą w polityce rodzinnej; dlatego też w realizację jej celów powinny być włączone samorządy, organizacje lokalne, wspólnoty reprezentujące interesy rodzin, jak i same rodziny. Zwrócono więc uwagę na potrzebę tworzenia przez państwo i inne podmioty społeczne warunków umożliwiających rodzinie samodzielne budowanie podstaw egzystencji.

Nowe wybory parlamentarne i zmiana koalicji rządzącej zaowocowały podjęciem nowego programu – Polityki Prorodzinnej Państwa, przyjętej przez rząd w roku 1999, która miała stać się istotnym elementem nowego modelu ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa. Kierunki projektowanych działań objęły różne obszary. Szczególną rolę nadano oddziaływaniu na procesy demograficzne, a przede wszystkim zahamowaniu spadku liczby małżeństw i urodzeń poprzez politykę zatrudnienia i mieszkaniową.

Poprawie kondycji finansowej rodziny służyć miało tworzenie warunków do aktywności ekonomicznej jej członków zarówno w systemie zatrudnienia, jak i w wyniku rozwoju rodzinnej przedsiębiorczości.

Ponadto program zawierał kierunki działań mających pomóc rodzinom z dzieckiem niepełnosprawnym, zagrożonym dysfunkcjami, zapewnić ochronę prawną rodzin, uczestnictwo rodzin w kulturze.

W obydwu programach zarówno w tym z 1997 r., jak i w tym z 1999 r. zbliżone były zapisy odnoszące się do celu polityki rodzinnej. Analogiczne szczegółowe kierunki dotyczyły działań na rzecz własnej aktywności ekonomicznej rodziny, poprawy warunków mieszkaniowych, poprawy dostępu do edukacji i zajęć kulturalno-rekreacyjnych, opieki nad dzieckiem i ochrony zdrowia¹⁰.

Rządowe programy polityki rodzinnej odzwierciedlały ideologiczne „korzenie” partii politycznych będących u władzy, które przełożyły się na wartości stanowiące fundament

¹⁰ B. Balcerzak-Paradowska, dz. cyt., s. 222.

obu programów. Program z 1997 r. przyjęty przez ugrupowania lewicowe akcentował potrzebę pomocy dla rodzin mniej zamożnych i ubogich. W zawartych w nim propozycjach szczegółowych znalazła się akceptacja modelu rodziny z pracującą matką, opartego na partnerstwie. Program zachowywał neutralność w sprawie realizacji prokreacyjnej funkcji rodziny, ograniczając się do ogólnego stwierdzenia potrzeby „tworzenia warunków, aby rodzina mogła swobodnie decydować o liczbie dzieci i czasie ich rodzenia”.

Aktywne oddziaływanie na postawy prokreacyjne stanowiło ważny nurt proponowanych działań w ramach programu rządu prawicowego. Celowi temu podporządkowano między innymi rozwiązanie mające na celu wspieranie kobiety w godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi¹¹.

Podsumowanie

Po pierwszej wojnie światowej Polska znalazła się w nowej sytuacji. Polacy rozpoczęli proces scalania ziem polskich rozbitych przez wojnę. Występowała bieda i ubóstwo w poszczególnych zaborach. Wojna wessała w szeregi armii zaborczych miliony Polaków, spowodowała wielkie migracje ludności cywilnej, postawiła kwestię losu ponad 1,5 mln sierot. Trwające z Ukrainą i Rosją w latach 1918-1920 walki o kształt granicy na wschodzie czy powstanie wielkopolskie, stwarzały dodatkowe problemy socjalne związane z utrzymaniem gotowości bojowej i ludzi pod bronią. Do tego dochodziły rozłąki rodzinne i niepewność losu walczących.

Nie przeszkadzało to jednak, aby zadbać o rodzinę, mieszkańców wsi i całe społeczeństwo. Dążono do pomocy rodzinom poprzez wprowadzanie reform i świadczeń na rzecz rodzin. Dlatego też ustawą z dnia 15 lipca 1920 r. wprowadzono reformę rolną, zaś półtora roku po odzyskaniu niepodległości nasi przodkowie uchwalili Konstytucję ze zbiorem praw socjalnych. Wprawdzie warunki socjalne pozwalały wtedy tylko częściowo na realizację wpisanych w Konstytucję praw, ale uświadamiały także nową, humanistyczną perspektywę rozwoju zjednoczonej i niepodległej Ojczyzny.

Druga wojna światowa spowodowała wielomilionowe straty wśród ludności cywilnej. Polityka terroru przekształcić miała społeczeństwo w tanią siłę roboczą. Okupant prowadził politykę celowej pauperyzacji ludności poprzez niewolniczą pracę, głodowe racje żywności, deportacje i eksterminację.

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w strefie politycznych wpływów ZSRR. Po wojenną traumę wzmacniały prześladowania polityczne i terror stosowany na ziemiach polskich przez Rosjan. W takim klimacie politycznym przeprowadzono reformę rolną, odbierając ziemiaństwu polskiemu jego majątki.

Mimo trudnych warunków, terroru i prześladowań nie zapomniano w okresie międzywojennym o społeczeństwie i rodzinie. Pomoc społeczna charakteryzowała się przede wszystkim¹²:

- opieką nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, pólsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi oraz zagrożonymi przez wpływy złego otoczenia,

¹¹ Tamże, s. 224.

¹² Na podstawie ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. U. Nr 92, poz. 726 ze zmianami).

- ochroną macierzyństwa,
- opieką nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i w ogóle nad niezdolnymi do pracy,
- opieką nad bezdomnymi ofiarami wojny, a szczególnie ciężko poszkodowanymi,
- opieką nad więźniami po odbyciu kary,
- walką z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem.
- pomocą prywatnym instytucjom opiekuńczym i współdziałanie z nimi.

Sytuacja socjalna ludności Polski po odzyskaniu niepodległości nie była więc łatwa. Ustawa o opiece społecznej z 1923 r. dawała szanse wyjścia rodzin z istniejącego ubóstwa. Problemem tego czasu był jednak brak środków na pomoc społeczną w wielu gminach. Pomoc społeczna wyrażana była w postaci stałej lub tymczasowej.

W okresie PRL Polska weszła w fazę budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego. W tym czasie rozwiązano w zasadzie problemy panowania socjalistycznych stosunków produkcji i ukształtowania bazy ekonomicznej nowego ustroju oraz osiągnięto wysoki stopień rozwoju sił wytwórczych w warunkach nowej struktury klasowo-warstwowej i całkowitego panowania socjalistycznej nadbudowy politycznej i ideologicznej. Oznaczało to także jakościowo nowe podejście do zagadnień harmonijnego rozwoju różnych sfer rzeczywistości kraju: ekonomicznej, społecznej, politycznej, ideologicznej i kulturalnej oraz współpracy międzynarodowej. Podejście to w o wiele większym niż w przeszłości stopniu uwzględniało podejście do rodziny i jej problemów oraz pomocy na jej rzecz.

Dopiero pod koniec lat 60. i na początku lat 70. XX w. rodzina stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Dążono do poprawy warunków życia rodziny i umacniania jej funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wprowadzono program aktywnej polityki społecznej, mówiący, że to w interesie państwa leży umacnianie rodziny jako ważnego ogniwa w procesie wychowawczym. Polityka państwa dążyła do poprawy warunków życia rodziny poprzez rozwój sfer usługowych, świadczeń socjalnych czy też w wyniku wzrostu dochodów. Opieka i ochrona małżeństwa, macierzyństwa i rodziny podniesiona została do rangi konstytucyjnej powinności państwa.

Pomoc społeczna rozwinęła się, stając się wsparciem dla społeczeństwa. Przynosiła rozwiązania społecznego problemu: zapewnienia bezpłatnej opieki zdrowotnej, upowszechniania systemu zabezpieczenia społecznego, a także zniesienia różnic w uprawnieniach pracowniczych i socjalnych. Główną cechą pomocy społecznej był rozwój świadczeń na rzecz rodziny. Poprzez szeroko rozumianą pomoc społeczną dążono do:

- stworzenia materialnych podstaw powszechnego dobrobytu,
- umacniania sprawiedliwości społecznej,
- wyrównywania szans życiowych,
- uznania materialnego i moralnego wkładu pracy,
- wzrostu dochodów poszczególnych grup społeczno-zawodowych i poszczególnych grup gospodarstw domowych,
- umocnienia funkcji socjalnej związanej z zaspokojeniem potrzeb rodzin uzyskujących niskie dochody,
- doskonalenia systemu zabezpieczenia społecznego,
- powszechności świadczeń rodzinnych i umacniania ich funkcji dochodowo-socjalnej,
- wprowadzenia zasiłku dla matek przerywających pracę w celu wychowywania dziecka,

- wdrożenia koncepcji renty socjalnej, przeznaczonej dla osób, które z różnych względów nie nabyły uprawnień do renty czy emerytury.

Okres PRL-u to okres szerokiego rozwoju świadczeń na rzecz rodziny, dynamicznego wzrostu materialnego poziomu życia, ale również rozwój zabezpieczenia społecznego mającego polepszyć nie tylko życie jednostki, ale i całego społeczeństwa.

Pomoc społeczną w okresie transformacji cechowało zwiększenie zainteresowania rządu i społeczeństwa sytuacją i problemami rodziny. Pomoc społeczna w tym okresie kładła duży nacisk na rzecz rodziny. Wysznięto postulaty dotyczące konieczności wypracowania jednolitej polityki rodzinnej, obejmującej działania władz i instytucji państwowych, samorządu i organizacji pozarządowych. Efektem tego było wprowadzenie Programu Polityki Rodzinnej w 1997 r., a następnie Polityki Prorodzinnej Państwa w 1999 r. Programy obydwu polityk miały się stać istotnym elementem nowego modelu ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa: „Jednym z niezbędnych, długookresowych celów polityki społecznej jest wspomaganie rodziny w wypełnianiu jej podstawowych funkcji”¹³. W swych założeniach programy nawiązywały do potrzeby powiększenia kapitału ludzkiego jako najważniejszego perspektywicznego celu i zarazem czynnika rozwoju społecznego. Ponadto wysoko rozwinięta pomoc społeczna w okresie transformacji zapowiadała m.in.:

- rozwój systemu zabezpieczenia społecznego,
- określenie progu interwencji państwa dla świadczeń rodzinnych i świadczeń z pomocy społecznej,
- uchwalono nową ustawę o pomocy społecznej,
- budowę jednolitego systemu świadczeń rodzinnych (zapisy te przedłożyły się na ustawę o świadczeniach rodzinnych),
- zwiększenie dostępności do placówek przedszkolnych,
- zwiększenie wydatków na naukę w projekcie ustawy o świadczeniach rodzinnych,
- ochronę rodzin najuboższych,
- zrównanie uprawnień kobiet i mężczyzn do świadczeń,

Jak wynika z powyższego, Polska mimo bardzo trudnej sytuacji powojennej dążyła do propagowania i promowania prorodzinnej polityki. Nie do końca się to udawało ze względu na wiele ograniczeń, przede wszystkim politycznych – związanych z ciężką sytuacją w kraju. Jednakże cały czas starano się nadawać prowadzonej polityce na rzecz rodzin charakter „prorodzinnej wsparcia”, starając się o wzrost dzietności.

Bibliografia

- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, WSP TWP, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.
- Głapa Z., Sołtyk A., *Cel – dobro rodziny*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1979.
- Mały Rocznik Statystyczny, Warszawa 1979.
- Narojek W., *Socjalistyczne „welfare state”*, PWN, Warszawa 1991.

¹³ Polityka Prorodzinna Państwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 3 listopada 1999 r.

Akty normatywne:

Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. *o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych* (Dz. U. z 1998 r., Nr 102, poz. 651 ze zmianami).

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. *o opiece społecznej* (Dz. U. Nr 92, poz. 726 ze zmianami).