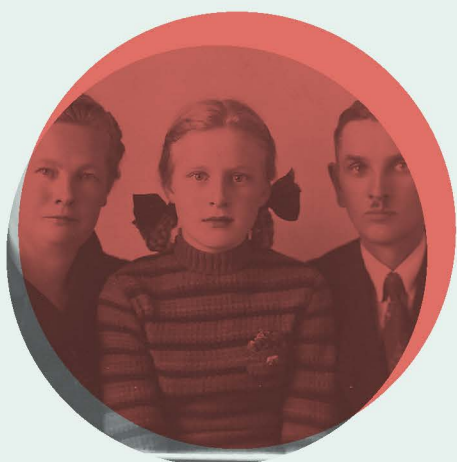


Lucyna Prorok



Polityka rodzinna w Polsce

Lata 1918–2020



Polityka rodzinna w Polsce



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Lucyna Prorok

Polityka rodzinna w Polsce

Lata 1918–2020

Lucyna Prorok – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41

RECENZENT

Jerzy Krzyszkowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Piotr Pietrych, Rozalia Wojkiewicz

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

Zdjęcia wykorzystane na okładce pochodzą z rodzinnego archiwum autorki

© Copyright by Lucyna Prorok, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09611.19.0.M

Ark. wyd. 15,6; ark. druk. 15,5

ISBN 978-83-8220-603-6

e-ISBN 978-83-8220-604-3

<https://doi.org/10.18778/8220-603-6>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Mojemu Tacie
1947–2020

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Przemiany rodziny jako przesłanka formowania polityki rodzinnej	15
1.1. Tendencje zmian – od rodziny nuklearnej do pluralizmu form życia rodzinnego	16
1.2. Przemiany w sferze poglądów dotyczących małżeństwa i rodziny	19
1.3. Przemiany w funkcjonowaniu rodzin	22
1.4. Przemiany rodziny w zakresie realizacji przypisanych jej funkcji	25
1.5. Fazy życia rodziny a polityka społeczna na rzecz rodzin	31
Podsumowanie	37
Rozdział 2	
Polityka społeczna na rzecz rodzin jako subdyscyplina naukowa	39
2.1. Miejsce rodziny w polityce społecznej	39
2.2. Pojęcie i cele polityki społecznej na rzecz rodzin	48
2.3. Modele teoretyczne polityki społecznej na rzecz rodzin	50
2.4. Instrumenty polityki społecznej na rzecz rodzin – założenia	59
Podsumowanie	65
Rozdział 3	
Historyczne uwarunkowania kształtowania się polityki na rzecz rodzin w Polsce	67
3.1. Okres międzywojenny. Lata 1918–1939	68
3.2. Okres realnego socjalizmu. Lata 1949–1989	83
3.3. Instrumenty i programy polityki społecznej państwa na rzecz rodziny w okresie PRL	90
3.4. Krytyka polityki społecznej na rzecz rodziny w okresie PRL	103
Podsumowanie	106

Rozdział 4

Polityka rodzinna w okresie transformacji ustrojowej i członkostwa Polski w Unii Europejskiej **109**

4.1. Instrumenty i programy polityki społecznej na rzecz rodzin w okresie transformacji	118
4.2. Polityka społeczna na rzecz rodzin w okresie przedakcesyjnym (rok 2003)	124
4.3. Krytyka polityki społecznej na rzecz rodzin okresu transformacji	128
4.4. Krajowa polityka rodzinna w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej	129
Podsumowanie	138

Rozdział 5

Polityka rodzinna jako celowa działalność państwa **141**

5.1. Państwo jako podmiot realizujący zadania polityki rodzinnej	141
5.2. Samorząd terytorialny jako aktor polityki rodzinnej	145
5.3. Pozarządowe podmioty polityki rodzinnej	150
5.4. Świadczenia i programy na rzecz rodzin z dziećmi na utrzymaniu	152
5.5. Programy na rzecz rodzin z dziećmi	164
5.6. Usługi publiczne ułatwiające godzenie ról rodzinnych i zawodowych	171
5.7. Instrumenty prawne jako element polityki rodzinnej	172
5.8. System podatkowy jako element polityki rodzinnej państwa	181
Podsumowanie	188

Rozdział 6

Europeizacja polityki rodzinnej w Polsce po 2004 roku. Strategie rozwoju kraju **189**

6.1. Przesłanki budowy polskiego modelu społecznego w latach 90. XX wieku	191
6.2. Polityka rodzinna w wybranych strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej	194
6.3. Polityka rodzinna w krajowych dokumentach strategicznych w perspektywie do 2030 roku	201
Podsumowanie	216

Zakończenie	219
-------------	-----

Wybrane pojęcia z zakresu polityki społecznej i rodzinnej	223
---	-----

Bibliografia	233
--------------	-----

Wstęp

Wiek XX w Europie był bardzo dynamiczny: dwie wielkie wojny, podział polityczno-gospodarczy kontynentu, po kilkudziesięciu latach rozpad bloku państw socjalistycznych, utworzenie unii państw demokratycznych, transformacje systemowe itp. Wszyscy o tym wiedzą, w mniejszym lub większym stopniu byli nawet uczestnikami niektórych wydarzeń. Radykalizm tych zmian, rewolucji czy procesów, jakich doświadczały poszczególne państwa Europy, spowodował konieczność wypracowania mechanizmów obronnych, łagodzących ich skutki lub umożliwiających funkcjonowanie niekiedy całych społeczeństw w zmienionej rzeczywistości.

W doświadczeniu państwa i społeczeństwa polskiego zdarzyły się: II wojna światowa, która pozostawiła niewyobrażalne zniszczenia materialne, następnie wieloletni ustrój socjalistyczny eksploatujący zasoby gospodarcze i społeczne, działający na podstawie izolacji politycznej kraju, dalej transformacja systemowa, która całkowicie zmieniała porządek polityczno-gospodarczy Polski, a społeczeństwo wepchnęła na nieznanne obszary wolnorynkowej demokracji, aż wreszcie upragniona stabilizacja: prawa wolnościowe, współpraca międzynarodowa oraz społeczeństwo zdolne do egzekwowania przywilejów obywatelskich.

Ciąg burzliwych zdarzeń historycznych spowodował, że państwo jako organizator życia społeczno-gospodarczego musiało sprostać różnym wyzwaniom, potrzebom i kryzysom. Realizacja zobowiązań wobec obywateli odbywa się poprzez polityki publiczne, które – na skutek uwarunkowań ustrojowych, ekonomicznych w różnym zakresie i z wykorzystaniem różnych instrumentów – przyczyniają się do optymalizacji warunków życia społeczeństwa.

W niniejszej monografii omówiona została dynamika zmian polityki społecznej w różnych okresach historycznych i warunkach polityczno-gospodarczych. Celem rozprawy jest prześledzenie zmian w XX i na początku XXI wieku. W kontekście zasadniczych i nierzadko dramatycznych przemian historycznych, jakie w tym czasie zaszły, zasadniczym wątkiem stało się ukazanie wpływu czynników zewnętrznych – ustrojowych, politycznych, gospodarczych, społecznych – na

formułowanie w ramach tej polityki zadań i celów oraz kształtowanie systemu wsparcia rodzin. Ponieważ na przestrzeni lat rozwijały się warunki brzegowe, zmieniała się polityka rodzinna, co pozwala mniemać, że obecny stan rozwiązań jest kolejnym etapem pewnego procesu prowadzącego do ulepszania tego, co było, poszerzania zakresów lub uwrażliwiania na nowe problemy i kwestie społeczne. Świadczyć może o tym fakt, że nawet adresat tych działań nie jest ostatecznie i jednoznacznie zdefiniowany, a w przeszłości jego skomplikowany status również uległ zmianom: zastanawiano się, czy używać określeń: dzieci w rodzinie czy rodzina jako całość, poszczególne osoby w potrzebie, a może konkretne zdarzenia, jakich doświadczają ludzie.

Poszczególne okresy uprawiania polityki społecznej i rodzinnej posiadały bardzo charakterystyczne cechy, które z perspektywy czasu pozwalają dokonać oceny i wyciągnąć konstruktywne wnioski. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku, podjęto ogromny wysiłek na rzecz ujednolicenia ustroju politycznego, gospodarczego oraz stosunków społecznych na scalanych ziemiach byłych zaborów: rosyjskiego, pruskiego, austriackiego. Bez odpowiedniego zaplecza administracyjno-instytucjonalnego tworzone programy opieki społecznej i ochrony dla rodzin, rozwiązujące ich doraźne problemy. Pomimo wielu trudności w ciągu zaledwie dwudziestu lat udało się stworzyć zaczątki polityki społecznej jako celowej działalności państwa mającej umocowanie w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz resortowym ustawodawstwie. Wybuch II wojny światowej przerwał budowany z mozołem demokratyczny ustrój ówczesnej Polski, a wprowadzony po 1945 roku socjalistyczny model *welfare state*, kształtowany w izolacji od Europy Zachodniej, wprowadził mechanizmy kontroli nad obywatelami przez system edukacji i oświaty, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo i administrację oraz ochronę socjalną. Służyło to także „przywiązaniu” obywateli do przekonania o wspólności ustroju, w którym żyją i uzyskaniu dzięki temu – przez władzę – legitymacji na dalsze działania polityczne. Ówczesna filozofia zmian w obrębie polityki społecznej służyła do zbudowania kosztownego w utrzymaniu dobrobytu rodziny, która była wyręczana w pełnieniu istotnych funkcji. Instytucjonalizacja wychowania młodego pokolenia, polityka pełnego zatrudnienia, regulacja konsumpcji dóbr i usług, finansowana przez państwo ochrona zdrowia i liczne przywileje sektorowe z czasem doprowadziły do napięć społecznych i niezadowolenia. Ludzie chcieli sami kontrolować rzeczywistość i zgodnie ze swoimi przekonaniem, potrzebami realizować strategie małżeńskie, rodzinne czy kariery zawodowe itd. W tym sensie państwo socjalistyczne wraz z założeniami programowymi polityki publicznej przestało działać, czego efektem była transformacja systemowa lat 90. XX wieku.

Spodziewane zmiany polityczno-ustrojowo-gospodarcze okazały się jednak zbyt kosztowne dla obywateli popadających w różnego rodzaju kryzysy. I dopiero z perspektywy czasu doceniono to, co zostało utracone, zmian nie dało się jednak cofnąć, pojawiła się natomiast konieczność działania państwa na rzecz rodzin

z problemami bezrobocia, ubóstwa, nieprzystosowania społecznego. Polityka rodzinna w latach 90. XX wieku musiała ulec radykalnym zmianom ze względu na nowe warunki, oczekiwania społeczne oraz zidentyfikowane nowe problemy.

Interwencjonizm państwa w tym okresie polegał przede wszystkim na łagodzeniu skutków zmiany ustrojowej, które odczuwali obywatele, również budowaniu nowej jakości odpowiedzialnego życia w społeczeństwie obywatelskim. Państwo dążyło – w obrębie polityki publicznej – do zaprzestania działalności w formie opiekuńczej na rzecz działań regulacyjnych w obszarze funkcjonowania rynku i zdecentralizowanej administracji. To właśnie akt oddania władzy w ręce samorządów miał być w latach 90. siłą napędową do wdrażania nowych rozwiązań oraz zmian na poziomie lokalnym. Okazało się, że regiony Polski są zróżnicowane pod względem problemów społecznych, na które miała reagować polityka społeczna i rodzinna. Musiały nastąpić zmiany w sposobie realizacji zasady pomocniczości, subsydiarności, egalitaryzmu i solidarności społecznej, aby kolejna transformacja polityki społecznej była adekwatna do warunków i możliwości. Państwo natomiast w nowym modelu polityki społecznej miało tworzyć warunki, w których każdy człowiek znajdzie nie tylko sposób na zaspakajanie swoich potrzeb, ale również przestrzeń na rozwój osobisty.

Kolejne zmiany nastąpiły po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wiązały się z koniecznością implementacji i dostosowania – w obrębie polityki publicznej – do prawa unijnego i w efekcie spowodowały pojawienie się nowej jakości w polityce społecznej na rzecz rodziny. Dopasowanie prawnego porządku krajowego do unijnego, okazało się procesem żmudnym i czasochłonnym, natomiast wydaje się, że dla części społeczeństwa polskiego nie było problemu w dostosowaniu się do zmiany (kolejny raz) wobec tym razem europejskiego rynku pracy, życia i poziomu konsumpcji.

Stąd też pojawia się pytanie, w jakim kierunku powinna zmierzać obecnie realizowana polska polityka społeczna na rzecz rodzin? Czy zmiana nie powinna wiązać się z potencjałem społeczeństwa, wykorzystując jego kapitał, kreatywność i innowacyjność? W tym sensie państwo „uczy się” i działa, mając na względzie uzgodnione przez Unię Europejską dokumenty strategiczne, definiujące rozwój kraju. Można zatem stwierdzić, że architektura polskiej polityki społecznej na rzecz rodzin na przestrzeni lat tworzona była przez różnych architektów, kierujących się wizją socjalną lub demokratyczną budowania dobrobytu rodziny z wykorzystaniem odmiennych narzędzi gospodarczych, legislacyjnych, aksjologicznych.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów, dwa pierwsze dotyczą teoretycznego ujęcia kwestii związanych z polityką społeczną na rzecz rodziny, w czterech następnych omówiono przegląd historycznych oraz współczesnych działań prorodzinnych państwa.

W rozdziale pierwszym *Przemiany rodziny jako przesłanka formowania polityki rodzinnej* omówiono najważniejsze tendencje ewolucji rodziny jako jednostki analizy socjologicznej pod kątem jej struktury, funkcji oraz form. Ponadto

przedstawiono kwestie ogólne dotyczące zmian poglądów na temat roli, znaczenia i zadań spoczywających na rodzinie, jakie pojawiły się w świadomości społecznej na przestrzeni XX wieku. Rozdział zamyka analiza powiązań między fazami rozwoju rodziny a adekwatnymi do nich działaniami polityki rodzinnej.

W rozdziale drugim *Polityka społeczna na rzecz rodzin jako subdyscyplina naukowa* przedstawiono teoretyczny wykład na temat ujęć definicyjnych polityki rodzinnej, sposobu określania jej celów, zaprezentowano również wypracowane w literaturze modele, które opisują kierunek działania i możliwe do zastosowania instrumenty polityki rodzinnej, uwzględniające uwarunkowania polityczno-gospodarcze różnych ustrojów państwowych. Przedstawiono również proces formowania instrumentów polityki społecznej na rzecz rodziny ze względu na realizowany model i zakres interwencjonizmu państwowego.

W rozdziale trzecim *Historyczne uwarunkowania kształtowania się polityki na rzecz rodzin w Polsce* opisano drogi dojścia do stanu obecnego. Przedstawiono najważniejsze osiągnięcia z zakresu polityki i opieki społecznej na rzecz rodzin okresu międzywojennego, z uwzględnieniem przesłanek politycznych i społeczno-gospodarczych warunkujących te rozwiązania. Natomiast kolejny omawiany okres 1949–1989 – to czas realnego socjalizmu w Polsce, który przez ponad czterdzieści lat z różnym stopniem natężenia determinował warunki życia i rozwoju polskich rodzin. Scharakteryzowano zatem uwarunkowania ustrojowe, polityczne, gospodarcze, które na poszczególnych etapach rozwoju socjalizmu miały znaczący wpływ na kształt polityki społecznej i rodzinnej. Przypomniano również katalog instrumentów prorodzinnych, jakie wówczas wypracowano w Polsce i który w zmienionej postaci jest kontynuowany do dzisiaj.

W rozdziale czwartym *Polityka rodzinna w okresie transformacji ustrojowej i członkostwa Polski w Unii Europejskiej* przedstawiono mechanizmy odejścia od ustroju socjalistycznego na rzecz demokratycznego, scharakteryzowano okres przedakcesyjnego przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej oraz pierwsze lata po przystąpieniu. Przedmiotem analizy w tym rozdziale jest zarówno polityka rodzinna, jak i sytuacja rodzin, które musiały ponieść koszty zmiany transformacyjnej.

W rozdziale piątym *Polityka rodzinna jako celowa działalność państwa* w odniesieniu do polskich realiów przedstawiono strukturę realizacji publicznej polityki społecznej na rzecz rodziny, z uwzględnieniem podmiotów ją realizujących na różnych szczeblach administracji państwowej oraz instrumentów wdrożonych do wspierania rodziny w rozmaitego typu sytuacjach w kolejnych etapach jej rozwoju.

Rozdział szósty jest poświęcony *Europeizacji polityki rodzinnej w Polsce po 2004 roku* w odniesieniu do implementowanych na grunt krajowy dyrektyw unijnych, powodujących zmiany w legislacji krajowej oraz w zakresie i treści polityki publicznej. W kontekście wybranych strategii rozwoju kraju omówiono najistotniejsze przesłanki kreowania nowej polityki prorodzinnej uwzględniającej warunki życia rodzin polskich w Europie bez granic.

Monografię w głównej mierze oparto na piśmiennictwie z zakresu następujących nauk: o polityce społecznej, publicznej oraz socjologii rodziny. Ze względu na opracowanie tematów historycznych Autorka sięga również do piśmiennictwa starszego, ale na potrzeby niniejszej pracy niezbędnego. W rozprawie wykorzystano również liczne ustawy oraz dokumenty strategiczne, regulujące stan prawny poszczególnych elementów polityki społecznej na rzecz rodzin.

W tym miejscu chcę podziękować kilku osobom, bez których ta monografia by nie powstała. Dziękuję Panu Profesorowi Jerzemu Krzyszkowskiemu za cenne uwagi recenzyjne, koleżance Profesor Agnieszce Dziedziczak-Foltyn za wspieranie moich wysiłków pisarskich oraz najbliższym, mężowi oraz dzieciom, za cierpliwość i zrozumienie, a także – mojej siostrze, która była tam, gdzie mnie zabrakło.

Rozdział 1

Przemiany rodziny jako przesłanka formowania polityki rodzinnej

Rodzina jest znana we wszystkich społeczeństwach, kulturach i religiach, podlega społecznej kontroli, sama będąc uniwersalną instytucją społeczną. Dla swoich członków tworzy najbliższe otoczenie społeczne, pośredniczy między nimi a społeczeństwem, dlatego wszystkie zdarzenia z życia jednostki dotyczą rodziny i odwrotnie.

Rodzina w społeczeństwach tradycyjnych była tworzona na podstawie związku małżeńskiego kobiety i mężczyzny, przez który powstawały więzi pokrewieństwa, sieci wzajemnych zależności i stosunków społecznych. Rodzina jako mała grupa społeczna składała się członków odgrywających określone i społecznie usankcjonowane role społeczne: matki, ojca, współmałżonka, dziecka, dziadków, rodzeństwa, krewnych w linii bocznej¹. Dawniej ramy tworzenia, trwania i rozpadu rodziny były ściśle określone, obecnie natomiast wiele społeczeństw stoi w obliczu zmiany tradycyjnego wzorca małżeństwa i życia rodzinnego.

Zmieniły się oczekiwania ludzi, co do jakości tworzonych związków, nowego znaczenia nabrało samo określenie „związek”, ponieważ to właśnie zaangażowanie emocjonalne partnerów stało się warunkiem koniecznym dla zawiązania, trwałości i osiągnięcia satysfakcji w relacji². Toteż w naukach humanistycznych wiele miejsca poświęca się zjawiskom dotyczącym przemian w wewnętrznej strukturze rodziny, zakresie i sposobie realizowania poszczególnych ról oraz funkcji jako skutków przemian zachodzących w jej otoczeniu.

1 F. Adamski, *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.

2 Zob. A. Giddens, *The Transformation of Intimacy. Sexuality. Love and Eroticism in Modern Societies*, Polity, Cambridge 1992; tenże, *Socjologia*, tłum. A. Sulżycka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

1.1. Tendencje zmian – od rodziny nuklearnej do pluralizmu form życia rodzinnego

Miłość jako przesłanka zawarcia związku małżeńskiego pojawiła się w momencie, gdy zaczęły ulegać dezintegracji tradycyjne więzi rodzinne. Na początku XX wieku mamy do czynienia z silną presją zawierania małżeństw z powodu wielkiej miłości. Małżeństwo nie mogło być zawiązane bez głębokiego i obopólnego uczucia, bez względu na ekonomiczne czy społeczne różnice między narzeczonymi, co określa się mianem emocjonalnego indywidualizmu. Rodzina budowana przez małżonków przestała być tylko wspólnotą interesów ekonomicznych, a stała się wspólnotą emocjonalnego zaspokojenia potrzeb ludzi w związku opartym na głębokim uczuciu. Z małżeństwem zaczęły wiązać się nowe wartości, tj. miłość, intymność, obopólna fascynacja seksualna³, a ich brak stawał się przesłanką do rozstania.

Rodzina nuklearna bezpowrotnie odeszła od modelu patriarchalnego, współcześnie liczy się partnerstwo wynikające z przyjaźni, wzajemnego szacunku, demokratycznego podejmowania strategicznych decyzji przez wszystkich zainteresowanych, w tym i dzieci. Z tego powodu – obecnie – coraz więcej rodzin można określić mianem rodziny partnerskiej, demokratycznej lub egalitarnej (tabela 1).

Tabela 1. Podstawowe kierunki przemian rodziny współczesnej

Rodzina tradycyjna	Rodzina współczesna
Duża, wielopokoleniowa	Mała, podstawowa
Biologicznie zdeterminowana	Planowana
Produkcyjna	Nieprodukcyjna
Patriarchalna	Egalitarna
Zinstytucjonalizowana	Podporządkowana treściom humanistycznym
Otwarta	Zamknięta
Stabilna	Ruchliwa
Sakralna	Laicka
Zespolona wokół funkcji ekonomiczno-produkcyjnej	Zespolona więzią ekspresyjno-osobową
Długotrwała zależność od rodziców	Wczesna emancypacja dzieci

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Kwak, *Rodzina i jej przemiany*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994; T. Szlendak, *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, różnicowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

3 Zob. T. Szlendak, *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, różnicowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

W dzisiejszym społeczeństwie polskim rodzina jest swego rodzaju układem negocjowanych relacji między osobami tworzącymi daną wspólnotę. Ponadto, gdy jedynym albo najważniejszym kryterium doboru małżonka jest odwzajemnione uczucie, zanikają różnice kulturowe, religijne, społeczne i ekonomiczne. Coraz więcej małżeństw jest ukonstytuowanych na zrębie różnych kultur, religii, sfer czy grup społecznych i etnicznych. Następuje swoiste wymieszanie wszystkich strukturalnych elementów społeczeństwa, co powoduje, że trzeba wypracować nowe normy i wartości życia rodzinnego oraz małżeńskiego, odnoszące się do nietradycyjnych rodzajów związków⁴. Wielka różnorodność typów rodzin i gospodarstw domowych, będących dziś zjawiskiem powszednim, jest wytworem procesów modernizacji i technizacji społeczeństwa postprzemysłowego w krajach europejskich⁵. W dzisiejszym świecie człowiek ma do wyboru wiele różnych form związków, dlatego każda trwalsza relacja wymaga o wiele większego wysiłku, niż to bywało w małżeństwach w społeczeństwie tradycyjnym⁶. Ponadto organizacja współczesnego społeczeństwa stoi w opozycji do życia rodzinnego, ponieważ zaangażowanie w życie zawodowe dotyczy także kobiet, chcących robić kariery zawodowe kosztem posiadania dzieci i własnej rodziny.

W życiu rodzinnym musi znaleźć się miejsce na dwa życiorysy zawodowe, a nawet kariery zawodowe – matki i ojca, co powoduje konieczność wypracowania nowych relacji w małżeństwie oraz układzie rodzice-dzieci⁷. Zarówno kobiety, jak i mężczyźni dążą do realizacji własnych życiowych celów, ambicji i potrzeb, dlatego w ramach nowoczesnego małżeństwa wszystko jest przedmiotem negocjowania: tzn.: prokreacja, zakres wolności osobistej, harmonogram dnia pracy, podział obowiązków i władzy rodzicielskiej, tożsamość członków rodziny⁸. Jest to możliwe, ponieważ nastąpiła znaczna demokratyzacja sfery publicznej, co polega na równouprawnieniu, poszanowaniu wolności i praw jednostki, uczestniczeniu obywateli w podejmowaniu ważnych decyzji dla państwa. Rezultatem utrwalania się tych zachowań w życiu społecznym była demokratyzacja rodziny, zakładająca równość wszystkich jej członków w zaspakajaniu potrzeb materialnych i niematerialnych, wzajemny szacunek, autonomię, wykluczenie przemocy, negocjowanie i komunikowanie się przed podjęciem ważnej decyzji, wypracowanie autorytetu przez rodziców wobec dzieci, budowanie rodziny wewnętrznie zintegrowanej, ważność wszystkich ról w tworzeniu rodziny (obecność obojga rodziców, kontakty z krewnymi itp.), wspólna odpowiedzialność za dzieci, równy podział obowiązków.

4 G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna – stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.

5 T. Szlendak, *Rodzina*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. H. Domański i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 316.

6 Zob. E. Beck-Gernsheim, *On the Way to a Post-Familial Family. From a Community of Need to Elective Affinities*, „Theory, Culture and Society” 1998, No. 3–4, s. 53–70.

7 A. Giddens, *Socjologia...*, s. 199.

8 T. Szlendak, *Rodzina...*, s. 312–321.

W społeczeństwach zachodnich procesy demokratyzacji życia rodzinnego i społecznego doprowadziły do różnicowania stylów życia oraz wzrostu indywidualizmu. Uwagę zwraca fakt, że większość przepisów prawa w państwach zachodnich przeznaczono dla jednostek, a nie dla rodzin, co określa się jako zjawisko indywidualizmu zinstytucjonalizowanego, wykreowanego i utrwalanego przez państwo. Ponadto wymogi rynku pracy i funkcjonowania w postmodernistycznym społeczeństwie zmusiły ludzi, ażeby myśleli i planowali jednoosobowo, biografia jednostki tworzona jest pod hasłem: „zrób to sam”. Wzrost indywidualizmu jednostek oznacza po prostu wyzwolenie biografii człowieka od norm, które ma realizować w swych działaniach. Zmniejsza się udział możliwości życiowych zasadniczo zamkniętych dla decyzji, wzrastają natomiast obszary oraz biografie, które trzeba stworzyć. Indywidualizacja położeń i karier życiowych oznacza więc, że biografie stają się samorefleksyjne⁹, człowiek, aby przetrwać, ma obowiązek być kreatywny i aktywny, zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej, dążąc do osiągnięcia satysfakcji i zrealizowania swoich planów. Dlatego coraz częściej związki osobiste między ludźmi nie dotyczą tylko i wyłącznie sfer uczuciowej i seksualnej, ale także zawodowej, ekonomicznej, politycznej, społecznej, kulturowej. W związku z rosnącą konkurencją i oczekiwaniami na rynku pracy i w życiu prywatnym mamy do czynienia ze zjawiskiem walki płci i antagonizmów między kobietami a mężczyznami¹⁰. Ludzie oczekują od siebie coraz więcej, a niezaspokojenie potrzeb rodzi konflikty, które prowadzą do rozpadu związków i układów partnerskich. Odczuwane rozczarowanie i brak realizacji własnych potrzeb jest wystarczającym argumentem, aby szukać nowych możliwości samorealizacji. Równocześnie jednak obserwuje się wzrost liczby małżeństw powtórnych; jeśli z pierwszym partnerem nie wyszło, podejmowane są próby stworzenia udanego związku z kolejnym. Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ ludzie pragną miłości i za wszelką cenę dążą do jej znalezienia, chcą i potrzebują dzielić się uczuciami z drugą osobą, bo w świecie niepewności i ryzyka prawdziwa jest tylko miłość¹¹. Otoczenie człowieka jest drapieżne, wymaga od niego nieustannej walki, przechodzenia od ataku do obrony, dlatego miłość jawi się jako coś bezpiecznego, wyzwalającego najlepsze uczucia drzemiące pod skorupą obojętności i egoizmu.

Z tego powodu, tak wiele osób nieustannie angażuje się w różnego rodzaju związki, poszukując miłości, bliskości oraz oparcia w drugiej osobie. Stąd też bierze się społeczna akceptacja dla wielokrotnego wchodzenia i wychodzenia ze związków, ponieważ ludzie nie tylko pobierają się, ale i rozwodzą z miłości¹².

9 U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieśla, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 202.

10 Zob. F. Beck-Gernsheim, dz. cyt.

11 Tamże.

12 Tamże.

A zatem w życiu człowieka miłość i – jednocześnie – na przykład strach przed samotnością stają się siłą wyzwalającą ciągłą aktywność w sferze uczuciowej i relacjach międzyludzkich, nigdy również nie wiadomo, kiedy dana miłość się zakończy, a zacznie następna, zwłaszcza że miłość może przydarzyć się każdemu, bez względu na płeć i wiek. Żaden związek nie jest ostateczny dla jednostki, może się zakończyć, gdy pojawi się nowy obiekt miłości. Pomimo silnego wpływu Kościoła katolickiego małżeństwo nie jest pojmowane jako związek nierozzerwalny, ważniejsza jest miłość i szczęście osobiste, aniżeli wzajemne ograniczanie się i trwanie w związku pozbawionym uczuciowej wzajemności.

1.2. Przemiany w sferze poglądów dotyczących małżeństwa i rodziny

Odejście od sakralnego charakteru małżeństwa wiąże się z przekonaniem, że małżeństwo może mieć charakter świecki, a zawarte w urzędzie stanu cywilnego niesie ze sobą większe zobowiązania i odpowiedzialność prawną niż małżeństwo wyznaniowe, które nie chroni skutecznie małżonków ani członków rodziny przed nadużyciami i zaniedbaniami ze strony poszczególnych członków rodziny.

Wzrost oczekiwań wobec partnera i związku małżeńskiego (szczęście w życiu rodzinnym i małżeńskim) jest traktowany jako niezbędny element życia człowieka, dlatego tak ważne są te cechy partnera, które ułatwiają wspólne życie i tworzenie kochającej się rodziny. Dobór małżeński opiera się na cechach charakterologicznych partnerów, takich jak: zdolność do uczuciowego i seksualnego zaspokojenia, dawanie poczucia bezpieczeństwa w trudnych sytuacjach, zrozumienie, więź intelektualna oraz postawa egalitarna. Cechy osobowościowe partnerów są jedynym gwarantem trwałości małżeństwa, mniejsze znaczenie ma presja otoczenia społecznego, wartości społeczno-kulturowe czy pozycja ekonomiczno-społeczna¹³. Odejście od zasady nierozzerwalności związku małżeńskiego, brak satysfakcji i poczucia spełnienia w związku są często powodem jego rozwiązania, dlatego mamy do czynienia z systematycznym wzrostem liczby rozwodów i separacji¹⁴. Ponadto posiadanie dzieci nie jest już przeszkodą w rozwiązaniu małżeństwa, zwłaszcza że istnieje pogląd, iż nieprzyjemna atmosfera domowa jest o wiele gorsza dla potomstwa od rozwodu, który nie oznacza przecież rozwiązania rodziny. Oprócz tego

13 Zob. K. Slany, *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Zakład wydawniczy Nomos, Kraków 2002.

14 G. Firlit-Fesnak, dz. cyt.; P. Szukalski, *Małżeństwo: początek i koniec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

zjawisko rozwodu w świadomości społecznej jest na tyle utrwalone, że nie budzi dezaprobaty ani potępienia, osoby rozwiedzione są akceptowane jako wolne i potencjalnie zdolne do ponownego małżeństwa.

Propagowanie poglądów liberalnych dotyczących życia rodzinnego i małżeńskiego, pluralizm norm i wartości upowszechniły postawy antyklerykalne oraz antykościelne, czego skutkiem było osłabienie autorytetu Kościoła i religii w procesie kształtowania życia rodzinnego, a także odgrywania ról rodzinno-małżeńskich. Dlatego też w świadomości społecznej pojawiło się przekonanie, że nienaruszalne do tej pory normy dotyczące małżeństwa, pochodzenia dziecka i funkcjonowania rodziny są względne, podlegają społecznej modyfikacji zgodnie z oczekiwaniami modernizującego się społeczeństwa.

Obserwowana wielość form życia rodzinnego jako układów wzajemnych powiązań seksualnych i rodzicielskich, które nie są usankcjonowane prawnie i/lub nie posiadają biologicznego rodzicielstwa w XX wieku upowszechniły się oraz zyskały społeczne przyzwolenie. Podobnie jak można mówić o różnych typach rodzin, tak samo alternatywne związki nie stanowią jednolitej grupy¹⁵, zaliczamy do nich m.in.: małżeństwo bezdzietne ze świadomego wyboru (tj. DINKS)¹⁶, związki typu LAT¹⁷, niezamężne macierzyństwo, komuny, związki kohabitacyjne oraz związki homoseksualne. Na rozwój różnych współczesnych form życia rodzinnego wpłynęły następujące czynniki:

- społeczna izolacja rodziny (rodzina jako prywatna sprawa jednostek) doprowadziła do zacieśnienia więzi emocjonalnych między małżonkami, rodzicami i dziećmi, nastąpiła zmiana znaczenia roli ojca z bezwzględnego autorytetu w opiekuna swoich dzieci;
- za sprawą feministek rozpowszechniło się przekonanie o dyskryminowaniu kobiet i ich potrzeb w związkach małżeńskich oraz w rodzinie, dlatego zaczęto dążyć do równouprawnienia kobiet i mężczyzn, dzięki czemu kobiety zaczęły realizować się w rolach publicznych, a nie tylko rodzinnych¹⁸;
- dzięki równouprawnieniu nastąpiły zmiany zachowań i poglądów w sferze seksualnej, kobieta stała się aktywną partnerką, której potrzeby są równie ważne, jak potrzeby mężczyzny;
- w związku z postępującą laicyzacją życia społecznego oraz wzrostem społecznej akceptacji wobec osób samotnych (singli), niezamężnego macierzyństwa

15 A. Kwak, *Rodzina i jej przemiany*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa 1994, s. 53.

16 DINKS – *Double Income No Kids* – układ małżeński, w którym małżonkowie zwierają między sobą porozumienie o nieposiadaniu dzieci, ponieważ chcą rozwijać np. własne kariery zawodowe czy zaspakajać inne potrzeby, a dzieci by im to uniemożliwiły.

17 LAT – *Living Apart Together* (Razem, ale osobno) – ze względu na wymagania rynku pracy małżonkowie nie mieszkają ze sobą, nie posiadają wspólnoty mieszkaniowej, prowadzą oddzielne gospodarstwa domowe.

18 Zob. A. Giddens, *Socjologia...*, s. 192–221; U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka...*

oraz osób rozwiedzionych możliwe stało się odejście od tradycyjnego katolickiego wzoru ról małżeńskich i celów powstania i trwania rodziny;

- ponadto zmianom zachodzącym w obrębie życia rodzinno-małżeńskiego sprzyjał rozwój miast, ponieważ to głównie na terenach wysoko rozwiniętych i uprzemysłowionych pojawiały się nowe formy rodziny, nastąpiło rozluźnienie więzi rodzinnych, zmniejszyła się kontrola społeczna nad rodziną; ostoją tradycyjnej rodziny i relacji małżeńskich były tereny wiejskie, gdzie warunki życia znacznie różniły się od tych obowiązujących w mieście¹⁹.

Małżeństwa (związki partnerskie), w których świadomie rezygnuje się z posiadania dzieci z innych względów niż zdrowotne, nie są zjawiskiem częstym, ale dla rozwoju współczesnych rodzin nie będą też obojętne. Coraz częściej pojawia się natomiast zjawisko odsuwania w czasie decyzji prokreacyjnych, co jest uwarunkowane:

1. Demograficznie – wydłuża się okres trwania małżeństwa przed urodzeniem pierwszego dziecka, wydłuża się wiek kobiety rodzącej pierwsze dziecko, wzrasta liczba małżeństw rezygnujących z posiadania dzieci;
2. Kulturowo – zmieniają się postawy rodziców wobec dzieci, ponieważ zaczęto je postrzegać jako dobra konsumpcyjne, będące konkurencją dla innych dóbr, takich jak praca, swoboda, ale również większe mieszkanie czy lepszy samochód²⁰;
3. Ekonomicznie – postawy te wiążą się ze znacznym wzrostem kosztów utrzymania i wychowania dzieci, aby zapewnić im odpowiedni poziom życia oraz wykształcenie, rodzice są zmuszeni ponosić przez długi czas znaczne wydatki;
4. Bezrobociem – ludzie młodzi nie mają pracy, przez co dłużej pozostają na utrzymaniu rodziców, nie mając możliwości ekonomicznego i życiowego (małżeństwo) usamodzielnienia się;
5. Tendencjami na rynku pracy – bardziej pożądanymi są pracownicy o wyższych kwalifikacjach, więc wydłuża się okres edukacji, normą staje się wykształcenie wyższe;
6. Względami osobistymi – coraz więcej kobiet obawia się trudów związanych z ciążą i porodem, bólem, pojawia się niechęć wobec znoszenia uciążliwości związanych z opieką i wychowywaniem dzieci; poza tym ważną okazuje się realizacja własnych ambicji zawodowych i celów życiowych, które wykluczają możliwość poświęcenia czasu na wychowanie dzieci²¹.

Taka strategia życia rodzinnego nie zyskuje społecznej aprobaty, często też jest kojarzona z postawami hedonistycznymi i egoistycznymi młodych osób, które myślą tylko i wyłącznie o swoich potrzebach, nie są skłonne do wyrzeczeń ani

19 Zob. A. Kwak, dz. cyt.; K. Slany, dz. cyt.

20 G.S. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, tłum. H. Hagemeyerowa, K. Hagemeyer, PWN, Warszawa 1990.

21 L. Kocik, *Wzory małżeństwa i rodziny. Od tradycyjnej jednorodności do współczesnych skrajności*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Oficyna Wydawnicza AFM, na zlec. Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2002; A. Giddens, *Socjologia...*; U. Beck, *Spółczesność ryzyka...*

poświęceń. Jednak, jak pokazują realia społeczne, częściej mamy do czynienia ze zjawiskiem opóźnienia przyjścia na świat dziecka, aniżeli z całkowitą rezygnacją z jego posiadania, co wiąże się nadal z silnym wpływem norm społecznych i kulturowych (religijnych), które traktują dziecko jako wartość autoteliczną i niezastąpioną²². Opóźnianie (ograniczanie) rodzicielstwa jest to również obszar intensywnych działań ze strony państwa i wprowadzania różnorodnych narzędzi polityki rodzinnej zachęcających i stymulujących do podejmowania decyzji prokreacyjnych, ale także wspomagających rodziny z dziećmi; takimi narzędziami są np. programy skierowane do rodzin wielodzietnych („Karta Dużej Rodziny”), Program „Rodzina 500+”, ulgi podatkowe, Program „Dobry Start” itp.

Obserwując tendencje oraz kierunek dokonujących się zmian życia rodzinnego i małżeńskiego, można przyjąć, że proces deinstytucjonalizacji rodziny będzie trwał nadal i pozostaje – w miarę możliwości – staranie się i godzenie indywidualnej wolności, jaką większość z nas ceni w życiu prywatnym z potrzebą bycia w stałych i trwałych związkach z innymi ludźmi²³.

1.3. Przemiany w funkcjonowaniu rodzin

Zmiany składu rodziny wynikają przede wszystkim z ograniczenia jej liczebności. W XX wieku dominowała dwupokoleniowa rodzina mała 2+2 lub 2+1 (rodzina małodzietna niezależnie od stanu majątkowego), tradycyjna rodzina trzypokoleniowa (dziadkowie, rodzice i wnuki) najczęściej była spotykana na terenach wiejskich, co wiązało się ze sposobem prowadzenia gospodarstwa rolnego jako przedsięwzięcia rodzinnego. Wspólne zamieszkiwanie rodzin trzypokoleniowych w mieście, wynikało najczęściej z polityki mieszkaniowej i ograniczonych zasobów finansowych, młodych małżeństw nie było stać na zakup własnego lokum, dlatego żyli wspólnie z rodzicami. Często bywało tak, że mimo upływu lat i pojawienia się dzieci, nadal mieszkano z innymi członkami rodziny, ponieważ dziadkowie pomagali w opiece nad wnukami, ułatwiając rodzicom kontynuowanie pracy zawodowej. Drugi czynnik wpływający na zmniejszenie się liczebności rodzin bezpośrednio wynikał z faktu świadomego planowania urodzeń²⁴.

Zmiany wzorów i modeli stosunków między poszczególnymi członkami rodzin dotyczyły zarówno relacji między mężem i żoną, jak i relacji między rodzicami i dziećmi. Zmiany te polegały przede wszystkim na demokratyzacji wzajemnych

22 Zob. K. Slany, *Alternatywne formy życia...*

23 A. Giddens, *Socjologia...*, s. 219.

24 E. Kliszek, *Rodzina wobec zagrożeń, rodzina wobec szans. Socjopedagogika rodziny: studium rodziny pełnej*, Wydawnictwa Difin, Warszawa 2019; G. Firlit-Fesnak, dz. cyt.

odniesień (szczególnie zmieniała się pozycja dziecka w rodzinie) i indywidualizacji poszczególnych członków rodziny. Zmiana stylu życia rodzinnego na bardziej liberalny ułatwiła poszczególnym osobom realizację życiowych celów²⁵. Wyrazem tego było przejście od rodziny typu patriarchalnego do egalitarne- go, osłabieniu uległa pozycja męża-ojca, a wzmocniła się pozycja żony-matki, co wynikało z faktu aktywizacji zawodowej znacznej części populacji kobiet. Ekonomiczna (przede wszystkim finansowa) niezależność wzmocniła pozycję kobiety w rodzinie, małżeństwie i społeczeństwie. Kobieta stała się zdolna do przetrwania bez męża, mogła sama utrzymać swoje dzieci. Znacznie rozszerzy- ły się także kontakty pozarodzinne kobiet, często miały one własne grono to- warzyskie. Dlatego też groźba utraty materialnych podstaw bytu nie stanowiła już bariery przed rozwodem, wręcz przeciwnie uświadomiła mężczyznom, że muszą liczyć się z kobietą jako partnerką, że także do niej należy część władzy, jaką do tej pory w rodzinie samodzielnie sprawował mąż²⁶. Dokonała się zmiana wzoru podziału obowiązków domowych czy rodzicielskich; obecnie mężczyźni w większym stopniu angażują się w sprawy domu, gotują czy opiekują się dzieć- mi, zanika podział na „męskie” i „kobiece” zajęcia, co zostało jeszcze bardziej wzmocnione i utrwalone wprowadzeniem świadczeń rodzinnych, przyznają- cych ojcom prawo do urlopu tacierzyńskiego i/lub dzielenie z matką dziecka części urlopu rodzicielskiego.

Ponadto w XX wieku rodzina stała się instytucją o ograniczonych funkcjach, ponieważ spełnia tylko jednocześnie najważniejsze funkcje: prokreacyjną, uczucio- wego zaspokojenia oraz socjalizacyjną. Znacznemu ograniczeniu uległy natomiast funkcje ekonomiczne, opiekuńcze, kontrolne oraz zabezpieczające, które w dużym zakresie są realizowane przez specjalnie do tego powołane instytucje, jak: szkoły, placówki szkolno-opiekuńcze, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego w ra- zie choroby i starości (ubezpieczenia) wpisujące się w rozwiązania z zakresu reali- zacji polityki społecznej na rzecz rodzin. Na zakres realizowanych przez rodzinę funkcji duży wpływ ma aktywizacja zawodowa kobiet²⁷. Te, które nie pracują, naj- częściej mają więcej dzieci, same je wychowują, nie korzystając z usług żłobków czy przedszkoli. Innym ważnym czynnikiem zmiany modelu rodziny było oddzielenie funkcji seksualnej od prokreacyjnej, ponieważ kontrola urodzeń i świadome pla- nowanie rodziny pozwalały na realizowanie pożądanego przez małżonków wzoru dzietności²⁸. Inaczej również realizowane jest spełnianie funkcji opiekuńczej wobec starszych członków rodziny, którzy często korzystają z komercyjnych usług

25 G. Firlit-Fesnak, dz. cyt.

26 L. Bakiera, *Pełnienie ról rodzicielskich a rozwój dorosłych w wieku średnim*, „Psychologia Roz- wojowa” 2004, nr 2.

27 Taż, *Rodzina z perspektywy socjologicznej i psychologicznej: ciągłość i zmiana*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2006, t. 17, *Obrazy życia rodzinnego z perspektywy interdyscyplinarnej*, s. 101–115.

28 P. Szukalski, *Małżeństwo: początek i koniec...*

opiekuńczych w specjalnie do tego przystosowanych placówkach. Poza tym wiele starszych osób – babć, dziadków – nadal pracuje zawodowo, mając tym samym wystarczające zabezpieczenia materialne, aby utrzymać się samemu. Natomiast realizacja funkcji socjalizacyjnej przez rodzinę została znacznie ograniczona, ponieważ oczekiwania wobec merytorycznego wykształcenia dzieci są coraz większe, a rodzice mają ograniczone zasoby czasu, który mogą poświęcić na socjalizację, edukację i wychowanie potomstwa, dlatego polegają na profesjonalistach.

Funkcja rodziny rozumiana jest nie tylko jako wyspecjalizowane oraz permanentne działanie i współdziałanie jej członków, ale także rezultat działań opartych na kanwie społeczno-kulturowych norm, prowadzi do określonych skutków – głównych i pobocznych, wynika z instytucjonalnych cech rodziny²⁹. Nie jest zatem możliwe nauczenie kogokolwiek jak kochać bliskich, aby byli szczęśliwi, jak budować zaufanie w domu rodzinnym czy reagować na chorobę dziecka. Szczęście w rodzinie i małżeństwie zależy przede wszystkim od indywidualnych preferencji oraz starań, sił włożonych w tworzenie ogniska domowego, dlatego też tworzenie rodziny jest dynamicznym procesem, zmieniającym się w czasie. Podobnie jest z funkcjami, które na poziomie rodzin ulegają indywidualizacji, co z jednej strony zależy od cech otoczenia społecznego, a z drugiej od cech samej rodziny³⁰.

Innym aspektem realizacji poszczególnych funkcji w rodzinie jest fakt dokonujących się na tym polu zmian, które wynikają z przemian zachodzących w społecznym otoczeniu rodziny, ponieważ funkcje, tak jak rodziny, w których są realizowane, są historycznie zmienne. Procesy modernizacyjne, ale i zagrożenia w otoczeniu społecznym spowodowały modyfikację oczekiwań wobec rodziny i jej poszczególnych członków. Przede wszystkim ograniczono ilość realizowanych w rodzinie funkcji, z kilkunastu do kilku powszechnie uważanych za najważniejsze, zarówno dla jednostki, jak i dla społeczeństwa. Zredukowana liczba funkcji spowodowała wzrost specjalizacji w ich spełnianiu, rodzina nie może ich odstąpić na rzecz innych instytucji czy placówek, ponieważ tylko ona gwarantuje ich prawidłową realizację. Dlatego realizowana w rodzinie funkcja prokreacyjna jest niezbędna dla ciągłości społeczeństwa, a funkcje miłości i socjalizacji są niezbędne dla jednostek i ich prawidłowego rozwoju i istnienia³¹.

Rodzina przestaje być instytucją/placówką usługową, w której funkcjonuje się od poczęcia aż po grób i która odpowiada za wszystkie sfery życia człowieka, tzn. organizuje opiekę, wyżywienie, naucza, bawi itp. Dzisiejsza rodzina ma o wiele ważniejsze zadanie, a mianowicie podtrzymanie wartości, jaką jest człowieczeń-

29 *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich. Praca zbiorowa*, red. Z. Tyszka, Poznań: nakł. Centralnego Programu Badań Podstawowych, Poznań 1990.

30 L. Bakiera, *Pełnienie ról rodzicielskich a rozwój dorosłych w wieku średnim...*; też, *Rodzina z perspektywy socjologicznej...*

31 E. Kliszek, dz. cyt.; *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, red. I. Taranowicz, S. Grotowska, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2015.

stwo, kultywowanie tradycji, zapewnienie emocjonalnego i rodzicielskiego spełnienia. Kwestie edukacyjne, rozrywkowe czy ekonomiczne realizowane są poza domem i rodziną, co wpłynęło na utrwalenie poglądu, że rodzina jest sprawą prywatną, a jej materialny byt – sprawą publiczną³².

Przyjmuje się, że rodzina w pierwszej kolejności ma do spełnienia następujące społecznie pożądane funkcje:

- utrzymanie biologicznej ciągłości społeczeństwa;
- wychowanie młodego pokolenia oraz przekazanie mu w toku socjalizacji dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa;
- zaspakajanie emocjonalnych i psychicznych potrzeb członków rodziny tak, aby umożliwić im prawidłowy rozwój (osobowości, psychiki i charakteru).

Ponadto rodzina – poprzez swoje cechy instytucjonalne – współdziała z organizacjami społecznymi, sprawuje opiekę, świadcząc pomoc na rzecz wszystkich członków, którzy nie są w stanie samodzielnie o siebie zadbać; kontroluje ich poczynania oraz pośredniczy między poszczególnymi osobami a szerszym otoczeniem społecznym³³.

Prawidłowa realizacja przypisanych rodzinie funkcji pozostaje w związku z cechami środowiska rodzinnego, na które składają się: świadomość jej członków, co do istotności powierzonych im zadań, struktura oraz pozycja społeczno-ekonomiczna rodziny (przynależność klasowa), status poszczególnych członków (np. pozycja zawodowa rodziców, wykształcenie), typ i cechy społeczności lokalnej, która stanowi społeczne otoczenie rodziny³⁴.

1.4. Przemiany rodziny w zakresie realizacji przypisanych jej funkcji

Funkcje (zadania) rodziny są związane z jej cechami instytucjonalnymi, strukturą oraz charakterem małej grupy społecznej. Dlatego też stanowią interesujące pole badań, ujawniając wewnątrzrodzinne procesy, odpowiedzialne za kształtowanie

32 F. Adamski, dz. cyt.

33 Zob. *System metodologiczny poznańskiej szkoły socjologicznych badań nad rodziną. Stan aktualny*, red. Z. Tyszką, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997; Z. Tyszką, *Rodzina w okresie transformacji społeczno-ustrojowej*, [w:] *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie*, red. P. Kryczka, Wydawnictwo KUL, Lublin 1997.

34 R. Doniec, *Rodzina wielkiego miasta. Przemiany społeczno-moralne rodziny w świadomości trzech pokoleń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001; Z. Tyszką, *Funkcja rodziny – funkcje rodziny. Osiągnięcia teoretyczno-metodologiczne*, [w:] *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich...*

pozytywnych lub negatywnych relacji między poszczególnymi osobami tworzącymi rodzinę³⁵. Demaskują przyczyny występowania ewentualnych rodzinnych konfliktów lub problemów, a także uzasadniają istotność rodziny dla prawidłowego rozwoju jednostki i funkcjonowania społeczeństwa. Określona funkcja rodziny oznacza wyspecjalizowane oraz permanentne działanie i współdziałanie jej członków, wynikające z bardziej lub mniej uświadamianych zadań, podejmowanych w ramach obowiązujących norm i wzorów, a prowadzących do określonych skutków głównych i pobocznych. Ponadto funkcja rodziny służy zaspakajaniu określonych potrzeb jej członków oraz wymogów społeczeństwa³⁶. Nieuświadomione działania jednostek w ramach konkretnych funkcji wynikają z zachowań nawykowych, instynktownych wzorów automatycznego, bezrefleksyjnego działania w określonej sytuacji czy warunkach³⁷.

Funkcje biopsychiczne

W zakresie realizacji przez rodzinę funkcji biopsychicznych można mówić o zjawisku ograniczania realizacji funkcji prokreacyjnej oraz wzroście znaczenia funkcji seksualnej, która wiąże się z biologiczną i emocjonalną trwałością związku małżeńskiego. Rozdzielenie tych funkcji stało się możliwe dzięki produkcji skutecznych środków antykoncepcyjnych i zmianom w obyczajowości współczesnego społeczeństwa polskiego. W świadomości małżonków lub partnerów, którzy są ze sobą z powodów uczuciowych, przyjscie na świat dziecka konsoliduje związek, wprowadzając instytucję rodzicielstwa jako warunek tzw. rodziny pełnej. Posiadanie dziecka jest czymś więcej niż powiększeniem gospodarstwa domowego o kolejną osobę, dla rodziców bywa często spełnieniem marzeń oraz elementem scalającym całą rodzinę. Dokonała się zmiana pojmowania rodzicielstwa, które współcześnie jest traktowane jako szczęście osobiste i wartość w życiu człowieka, a nie jako ciężar i obowiązek³⁸. Z tego też powodu wiele kobiet długo poszukuje mężczyzny, który będzie odpowiednim ojcem, a chcąc zapewnić potomstwu jak najlepsze warunki bytowe, czeka z decyzją o macierzyństwie do momentu osiągnięcia stabilizacji życiowej – pracy, mieszkania, zabezpieczenia materialnego. Dlatego poza czynnikami biologicznymi, można mówić o społecznych, ekonomicznych i psychologicznych uwarunkowaniach decyzji prokreacyjnych, które determinują zachowania prokreacyjne współczesnych Polaków.

35 Zob. *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich...*

36 *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich...*, s. 12; Z. Tyszka, *Rodzina w okresie transformacji...*, s. 46.

37 *Rodzina w okresie transformacji...*, s. 13.

38 A. Wachowiak, J. Frątczak, *Modele życia rodzinnego przedstawicieli klas średnich*, [w:] *Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian. Praca zbiorowa*, red. Z. Tyszka, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.

Funkcje ekonomiczne

Obejmują kwestie związane z materialnymi podstawami życia, które dotyczą określonych zachowań oraz działań członków rodziny w celu zaspokojenia ich życiowych potrzeb. Realizacja funkcji ekonomicznych zależy od sytuacji na rynku pracy, możliwości pozyskiwania dochodu i jego wysokości, pozostających poza sferą oddziaływania rodziny. W latach 90. XX wieku zwracano uwagę na niepewność polskiego rynku pracy, wynikającą z nowych stosunków przemysłowych oraz bezrobocia³⁹. W związku z tym wiele uwagi poświęcano kwestiom ekonomicznym kryzysu rodziny, między innymi:

- trudnościom w zaspokojeniu podstawowych potrzeb, takich jak: zakup odpowiedniej ilości artykułów spożywczych, lekarstw, ubrań, podręczników szkolnych;
- kłopotom w zapewnieniu usług dla dzieci i młodzieży;
- ograniczeniu wydatków na kulturę, rozrywkę, rekreację, usługi medyczne, a nawet środki higieny osobistej;
- trudnościom w gromadzeniu jakichkolwiek oszczędności (zjawisko permanentnego zadłużania/zapożyczania się u znajomych i krewnych; kupowanie w sklepach „na zeszyt”; zadłużenie krótkoterminowe);
- przeznaczaniu większości dochodów na zakup żywności i opłaty związane z eksploatacją mieszkania (aby uniknąć za wszelką cenę eksmisji na bruk);
- zjawiskom ubóstwa i biedy rodzin powodującym dramatyczne skutki w sferach psychicznej i społecznej, prowadzącym do: wzrostu konfliktów wewnątrzrodzinnych, marginalizacji społecznej, ograniczania kontaktów towarzyskich, stygmatyzacji bezrobotnego i jego rodziny, spadku samooceny i autorytetu osoby bezrobotnej, wzrostu zachowań patologicznych (alkoholizm, przestępczość, przemoc, samobójstwa);
- trudnościom materialnym młodych ludzi (skutkującym np. odkładaniem w czasie decyzji o małżeństwie, brakiem możliwości usamodzielnienia się, np. zakupu własnego mieszkania);
- wzrostowi liczby dzieci niedożywionych, co zagraża ich zdrowiu i rozwojowi;
- brakiem pieniędzy (co skutkuje np. rezygnowaniem z wykupu lekarstw lub podręczników szkolnych dla dzieci, co może ograniczać możliwości osiągnięcia lepszej pozycji społecznej);
- zjawisku nielegalnej pracy dzieci, które dorabiają do budżetu domowego, opuszczając często zajęcia szkolne;
- wzrostowi poczucia bezradności, zagrożenia dziedziczeniem biedy i wykluczenia społecznego⁴⁰.

39 *Współczesna rodzina. Szanse. Zagrożenia. Kierunki przemian. Monografia*, red. K. Pujer, Wydawnictwo Exante, Wrocław 2016; K. Slany, *Alternatywne formy życia...*

40 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy. Rzeczywistość lat 1990–1999*, IPiSS, Warszawa 2001; D. Graniewska, B. Balcerzak-Paradowska, D. Głogosz,

Drugą istotną funkcją, realizowaną przez rodzinę w sferze ekonomicznej, jest funkcja opiekuńczo-zabezpieczająca, najczęściej sprawowana przez całą rodzinę w stosunku do wszystkich jej członków⁴¹. Realizacja tej funkcji wiąże się z wystąpieniem w poszczególnych fazach rozwoju rodziny określonych sytuacji życiowych i zdarzeń losowych, takich jak:

- niesamodzielność wynikająca z wczesnego dzieciństwa lub starości;
- choroba ograniczająca zdolności psychomotoryczne, niepełnosprawność;
- brak środków do życia (wtedy mamy do czynienia przede wszystkim ze wsparciem materialnym);
- zabezpieczanie startu życiowego dzieciom;
- zapewnienie odpowiednich warunków dla życia i rozwoju wszystkich domowników, np. mieszkania⁴².

Znaczącą rolę w realizowaniu tej funkcji odgrywa pomoc, jaką mogą uzyskać członkowie rodziny od państwa, którego zadaniem jest sprawowanie opieki nad rodzinami i małżeństwami.

Funkcje socjo-psychologiczne

Jednym z najważniejszych zadań realizowanych w rodzinie jest funkcja socjalizacyjno-wychowawcza, która polega na tworzeniu warunków harmonijnego rozwoju dzieci w rodzinie zarówno pod względem umysłowym, jak i fizycznym⁴³. Wzrost znaczenia wykształcenia w życiu człowieka, indywidualizacja ścieżek kariery zawodowej, profesjonalizacja oraz wzrost aspiracji życiowych jednostek spowodował, że instytucje społeczne całkowicie przejęły od rodziny funkcję edukowania młodego pokolenia. Natomiast rodzina, tak jak do tej pory, tworzy przestrzeń, w której człowiek po raz pierwszy styka się ze światem i poznaje go, przy czym większą wagę przykładą się do poznawania przez pryzmat tradycji, zwyczajów rodzinnych aniżeli wiedzy naukowej. Rodzina w realizowaniu funkcji socjalizacyjnej powinna skupić się na kształtowaniu osobowości dziecka poprzez rozwijanie kierunkowych dyspozycji, takich jak: potrzeby, motywy, uczucia, postawy, czyli sfery emocjonalno-motywacyjnej⁴⁴. Należy jednak pamiętać, że zarówno nieobecność rodziców w procesie wychowawczym, jak i nadopiekuńczość mogą powodować zaburzenia w realizacji tej funkcji.

Współczesne zagrożenia realizacji podstawowych funkcji rodziny, IPISS, Warszawa 1994; D. Graniewska, *Rodzina a bezrobocie. Sytuacja w Polsce*, [w:] *Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian*, red. Z. Tyska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.

41 Zob. K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.

42 Zob. A. Kotlarska-Michalska, *Formy i sposoby realizacji funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej w wybranych kategoriach rodzin wielkomiejskich*, [w:] *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich...*

43 Tamże.

44 R. Doniec, dz. cyt., s. 25.

Współczesne realia rynkowe wymagające od pracowników znacznego zaangażowania w pracę zawodową sprawiają, że wiele osób ma trudności w łączeniu obowiązków zawodowych z rodzicielskimi, dlatego też często rodzice przerzucają odpowiedzialność za wychowanie i wykształcenie dzieci na różnego typu placówki czy organizacje szkolno-opiekuńcze. Rodzice często rezygnują z możliwości spędzenia wolnego czasu z dziećmi na rzecz pracy zawodowej, ponieważ muszą zadbać o materialny byt rodziny, z tego powodu pojawiają się różnego rodzaju zjawiska dysfunkcjonalności i zagrożenia. Jednym z nich jest pozostawianie dzieci bez opieki albo pod opieką osób niekompetentnych (np. niewiele starszego rodzeństwa), brak kontroli nad społecznymi autorytetami kształtującymi osobowość dzieci, jak również nad zainteresowaniami i formami spędzania przez nie czasu wolnego. Prowadzi to do intensyfikacji zachowań anormatywnych wśród dzieci i młodzieży, coraz więcej nieletnich osób ma kontakt z alkoholem, narkotykami, walczy z trudnościami w szkole, popełnia przestępstwa, przejawia postawy autodestrukcyjne. Ponadto dzieci, nie mogąc zaspokoić swoich emocjonalno-psychicznych potrzeb w domu rodzinnym, poszukują przyjaciół poza nią, co powoduje rozluźnienie wewnątrzrodzinnych więzi osobowych⁴⁵. Dlatego tak ważne jest prawidłowe realizowanie – w ramach ogniska domowego – funkcji emocjonalno-ekspresywnej (inaczej funkcji psycho-higienicznej), potocznie określanej jako funkcja miłości. W przyjaznej atmosferze domu rodzinnego możliwy jest prawidłowy rozwój cech osobowościowych wszystkich członków rodziny, niezależnie od ich wieku czy płci. Zaspakajanie potrzeb emocjonalnych często decyduje o sukcesie małżeńskim i trwałości rodziny, a brak uczuciowej więzi między żoną a mężem coraz częściej jest powodem rosnącej liczby rozwodów.

W Polsce – w porównaniu z krajami Zachodu – tradycja, kultura i religia utrwaliły obraz rodziny jako azylu bezpieczeństwa. Niestety wraz ze zmianami społecznymi zmienił się sposób realizowania tej funkcji, polegającej często na wyładowywaniu napięcia na członkach najbliższej rodziny, co negatywne odbija się na wszystkich wewnątrzrodzinnych relacjach. Zasadnicze zmiany zachodzą także w spełnianiu przez rodziny pozostałych funkcji socjo-psychologicznych, które w nowoczesnym społeczeństwie zyskały nowe znaczenie.

Po pierwsze funkcja rekreacyjno-towarzyska określa sposób spędzania czasu wolnego przez rodzinę, co służy wewnętrznej integracji, budowaniu więzi między rodzicami a dziećmi w trakcie wspólnych wycieczek czy zabaw. Wiąże się także z rozwijaniem indywidualnych zainteresowań i pasji, które powinny być elementem procesu wychowawczego, w myśl zasady: nauka poprzez zabawę i aktywny wypoczynek⁴⁶.

45 J.A. Pielkowa *Zmiany w pełnieniu funkcji socjalizacyjnej w rodzinie*, [w:] *Współczesne rodziny – ich stan i kierunek przemian*, red. Z. Tyska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001; D. Jabłoński, L. Ostasz, *Zarys wiedzy o rodzinie, małżeństwie, kohabitacji i konkubinacie. Perspektywa antropologii kulturowej i ogólnej*, Wydawnictwo Adiaphora, Olsztyn 2001.

46 *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich...; Rodzina polska w okresie kryzysu i ożywienia gospodarczego (1990–1995)*, red. W. Rakowski, PTD IGS SGH, Warszawa 1997.

Współcześnie częściej obserwuje się zjawisko indywidualizowania wzorów spędzania czasu wolnego przez poszczególne osoby, pokolenia – oddzielnie dzieci i rodzice – każde w swoim towarzystwie i zgodnie z preferencjami. Najczęściej spotykają się razem na uroczystościach rodzinnych, co służy konsolidacji rodziny małej z szerszą rodziną, w niektórych kręgach powraca tradycja organizowania tzw. zjazdów rodzinnych. Z jednej strony jest to naturalne i oczywiste, że młodsze pokolenie ma inne zwyczaje i towarzystwo, z drugiej jednak strony można zaobserwować dramatyczne kurczenie się sfer wspólnej aktywności rodziców i dzieci. Jest to ściśle związane ze zmianami norm społecznych promujących indywidualizowanie życia jednostki zarówno w obrębie rodziny, małżeństwa, jak i społeczeństwa.

Zmienia się również zakres realizacji funkcji kulturalnej, która w społeczeństwie tradycyjnym polegała na przekazywaniu w ramach rodziny dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa, zinternalizowaniu przez młode pokolenie norm i wartości społecznych, zwyczajów i obrzędów religijnych, w tym tradycji patriotycznych. Obecnie większy wpływ niż rodzina mają środki masowego komunikowania, takie jak telewizja, Internet, prasa.

Rodzice w związku z obowiązkami zawodowymi często nie kontrolują wiedzy, jaką zdobywają ich dzieci za pośrednictwem różnych mediów, co sprawia, że współczesne młode pokolenie przyjmuje postawy i poglądy, które przekraczają ich możliwości percepcyjne i/lub wywierają negatywny wpływ na kształtowanie się obrazu świata społecznego⁴⁷. Podobnie w zakresie realizacji funkcji religijnej, rodzina zaczyna odgrywać coraz mniejszą rolę, ponieważ – istotnie – zmniejszyła się rola religii w organizowaniu życia społecznego. Postępuje proces racjonalizacji życia, jego sekularyzacja i laicyzacja. Natomiast nadal istotne są kwestie związane z tradycjami religijnymi i rodzinnymi rytuałami, które nabierają szczególnego znaczenia w okresie wielkich uroczystości, takich jak Boże Narodzenie czy Wielkanoc.

Na podstawie analizy przemian zachodzących w rodzinie można stwierdzić, że w związku z modyfikowaniem się jej struktury, w sposób oczywisty zmianie podlegają również jej funkcje, co przejawia się występowaniem następujących zjawisk:

- westernizacja zachowań małżeńsko-rodzinnych polegająca na występowaniu podobnych tendencji w sferze zachowań małżeńsko-rodzinnych, jak w najbardziej rozwiniętych społeczeństwach zachodnich⁴⁸;
- indywidualizacja środowiska rodzinnego – zakres i sposób realizowanych w rodzinie funkcji jest uwarunkowany cechami członków rodziny, ich pozy-

47 Zob. B. Frączak-Rudnicka, *Dzieci w roli konsumentów. Przyspieszona socjalizacja konsumencka*, [w:] *Zmiana czy stagnacja? Społeczeństwo polskie po czterech latach transformacji*, red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

48 K. Kluzowa, K. Slany, *Przemiany realizacji funkcji prokreacyjnej w rodzinie*, [w:] *Oblicze współczesnej rodziny polskiej*, red. B. Mierzwiński, E. Dybowska, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna Ignatianum, Wydawnictwo WAM, Kraków 2003; K. Slany, *Dylematy i kontrowersje wokół małżeństwa i rodziny we współczesnym świecie*, [w:] J. Balicki i in., *Wybrane problemy współczesnej demografii*, Zakład Demografii UŁ, Łódź 2003.

- cją społeczno-ekonomiczną, charakterystyką środowiska pracy (wykształcenie i wykonywany zawód), przyjętego stylu życia, preferencji, stanu zdrowia oraz cech osobowościowych poszczególnych osób;
- redukcja funkcji – na rzecz instytucji i usług społecznych;
 - zmiana doniosłości funkcji – nieodwracalne rozdzielenie funkcji prokreacyjnej od seksualnej, uznawanej za warunek konieczny sukcesu małżeńskiego, posiadanie dzieci staje się natomiast świadomym wyborem pewnego stylu życia (rodzina z dziećmi lub bezdzietna z wyboru), z kolei funkcja emocjonalnego zaspokojenia staje się jedną z nadrzędnych w małżeństwie i rodzinie.

1.5. Fazy życia rodziny a polityka społeczna na rzecz rodzin

W literaturze przedmiotu przebieg życia rodziny opisuje się jako chronologicznie uporządkowany ciąg sekwencji najważniejszych zdarzeń, które można umiejscowić w konkretnym czasie biograficznym jej trwania⁴⁹. Zdarzenia te (urodzenie pierwszego i kolejnych dzieci, okres edukacji, opuszczanie domu rodzinnego, opieka nad starszymi rodzicami itp.) składają się na tzw. fazy życia rodziny, które mają charakterystyczne cechy i przebieg. W polityce rodzinnej, której celem jest pomoc rodzinie, właśnie te zdarzenia są przedmiotem oddziaływania i stosowania szerokiego wachlarza instrumentów. Jednak, aby móc poprawnie formować politykę prorodziną, należy zadać wręcz filozoficzne pytanie: co było pierwsze, człowiek czy rodzina? Komu zatem powinno się pomagać, tak aby pomoc przynosiła najlepsze efekty?

Z socjologicznego punktu widzenia człowiek (jednostka) nie może kształtować się poza społeczeństwem, tylko w grupie społecznej – rodzinie, w procesie wzajemnych oddziaływań. Ludzie w trakcie kolejnych stadiów przebiegu życia realizują różnego rodzaju „kariery” adekwatne do wieku biologicznego lub społecznego. Wiek społeczny jest tu miarą społecznej dojrzałości człowieka i podstawą umiejscawiania go w mniej lub bardziej doprecyzowanych rolach i pozycjach społecznych wyposażonych w liczne prawa i obowiązki. Dlatego też dostrzega się gotowość jednostki lub jej brak do odgrywania określonych ról społecznych, takich jak: zdolność do bycia żoną/mężem/rodzicem, gotowość do podjęcia ról zawodowych itd. Gdy jednostka wchodzi w etap dorosłości społecznej, uwarunkowanej dojrzałością psycho-fizyczną, pojawiają się przesłanki do powstania nowej jakości w jej życiu, jaką jest założona przez nią rodzina.

49 P. Szukalski, *Od normatywnego modelu przebiegu życia do polityki przebiegu życia*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 2.

W społeczeństwach tradycyjnych opis przebiegu cyklu życia rodziny był dość uporządkowany i przewidywalny, co pokazuje m.in. teoretyczne ujęcia Paula C. Glicka⁵⁰.

Tabela 2. Fazy cyklu życia rodziny wg Paula C. Glicka

Faza	Nazwa fazy	Wydarzenie określające początek fazy	Wydarzenie określające koniec fazy
I.	Formowanie	Zawarcie małżeństwa	Urodzenie pierwszego dziecka
II.	Rozrost	Urodzenie pierwszego dziecka	Urodzenie ostatniego dziecka
III.	Zakończony rozrost	Urodzenie ostatniego dziecka	Pierwsze dziecko opuszcza dom
IV.	Zmniejszanie się	Pierwsze dziecko opuszcza dom	Ostatnie dziecko opuszcza dom
V.	Zakończone zmniejszanie się	Ostatnie dziecko opuszcza dom	Umiera pierwsze z małżonków
VI.	Rozpad	Umiera pierwsze z małżonków	Śmierć drugiego z małżonków

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Szukalski, *Fazy życia rodzinnego z perspektywy polityki społecznej*, [w:] *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 60–74.

Teoria Glicka odnosi się do rodziny patriarchalnej funkcjonującej w społeczeństwie tradycyjnym. Cykl życia rodziny opisał on jako uporządkowany przebieg zdarzeń:

- założenie rodziny przez heterogenicznych małżonków;
- rozszerzanie struktury ze względu na narodziny dzieci;
- zmiana struktury uwarunkowana odchodzeniem (usamodzielnieniem się) dzieci;
- powrót do etapu rodziny, gdzie małżonkowie są sami, a dzieci mają swoje życie (tzw. puste gniazdo rodzinne);
- rozpoczynający się proces zmniejszania struktury rodziny w związku ze śmiercią pierwszego z małżonków.

Rodzina przechodzi przez kolejne fazy rozwoju, zmieniając wewnętrzne układy dominujących ról, takich jak: żona – matka, mąż – ojciec oraz funkcji: seksualna – prokreacyjna. Zmianie ulegają również inne istotne elementy:

- charakter relacji/związków między poszczególnymi członkami rodziny;
- potrzeby członków rodziny i rodziny jako całości;
- znaczenie i treść realizowanych funkcji.

⁵⁰ Tenże, *Fazy życia rodzinnego z perspektywy polityki społecznej*, [w:] *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.

Teoretyczny model kształtowania się rodziny oparty na sześciu następujących po sobie fazach jest poddawany pod dyskusję ponieważ nie zakłada wystąpienia kryzysów, takich jak przedwczesna śmierć małżonka czy bezpłodność. Poza tym przemiany w XX wieku wymuszają potrzebę opisu wariantów modelu z uwzględnieniem złożoności życia współczesnych rodzin. Przykładem może być sytuacja, w której niezamężna kobieta rodzi dziecko, tworząc z nim rodzinę niepełną, a następnie – poprzez zawarcie małżeństwa formalnego z mężczyzną, który nie jest ojcem tego dziecka – stanowi nową rodzinę (pełną) i rodzi kolejne dziecko. Równie niestandardowym przykładem rozwoju rodziny jest sytuacja, gdy małżeństwo z dzieckiem rozpada się, a każde z byłych małżonków zakłada kolejne rodziny z nowymi partnerami bezdzietnymi lub posiadającymi własne dzieci lub – w przypadku kobiet – dąży do urodzenia kolejnych⁵¹.

Przytoczone przykłady prezentują jednostkowe sytuacje, natomiast zjawisko długowieczności, wielości form życia małżeńskiego (rodzinnego) i wielopokoleniowość są już zauważalnymi trendami w obrazie współczesnych społeczeństw.

W XX wieku w społeczeństwach europejskich, również polskim, nastąpiły istotne zmiany dotyczące długości życia człowieka, co generuje potrzebę zdefiniowania nowych celów i obszarów działania polityki społecznej i rodzinnej. Osoby w tzw. „czwartym wieku” dożywające późnej starości, wymagają opieki i wsparcia, zarówno ze strony rodziny, jak i instytucji państwa⁵². Trudy dnia codziennego dla osoby mającej problemy z poruszaniem się lub nieposiadającej umiejętności cyfrowych powodują, że usługi asystentów i opiekunów osób starszych są coraz potrzebniejsze. Poza tym trzeba pamiętać, że starzeją się również dorosłe dzieci i może dochodzić do sytuacji, gdy na przykład 90-letnimi rodzicami opiekują się ich 60-paroletnie dzieci, które również mogą wymagać opieki i wsparcia.

Wielość form życia małżeńskiego (rodzinnego) to kolejny trend, ponieważ w życiu człowieka mogą pojawić się różnego typu związki: formalne lub nieformalne, z dziećmi (własnymi lub przysposobionymi) lub bez, a także jednopłciowe. Ponadto występuje „przedmałżeńska historia małżeństwa”, która – po przypieczętowaniu oświadczeniami (lub nie) – pragnienia zawarcia związku małżeńskiego, przechodzi w fazę małżeństwa bez dzieci. Często wiąże się ze wspólnym zamieszkaniem i realizacją części funkcji przypisanych małżeństwu formalnemu i/lub rodzinie bez dzieci⁵³. Jest to dowód zmian w wartościach moralnych i obyczajowości, które dopuszczają, aby narzeczeni poznali i sprawdzili się przed ślubem, celem określenia wzajemnego dopasowania. Nie ma również ustalonego czasu, jak długo powinno trwać małżeństwo „na próbę”, nie istnieje także gwarancja, że relacja przetrwa i zostanie sformalizowana lub np. nie urodzą się dzieci, czy wreszcie związek nie przejdzie w formę

51 *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna...*; H. Kelm, *Skuteczność polityki rodzinnej w warunkach regresu demograficznego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018.

52 B. Balcerzak-Paradowska, *Fazy rozwoju rodziny a polityka rodzinna*, [w:] *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna...*

53 Tamże.

trwałej kohabitacji⁵⁴. Powstaje pytanie, na ile przedmiotem zainteresowania polityki publicznej powinny być takie przedmażeńskie historie i ich poszczególni uczestnicy. Truizmem jest tu twierdzenie, że w interesie społeczeństwa jest wspieranie i mobilizowanie ludzi do podejmowania działań matrymonialnych i prokreacyjnych na rzecz rozwoju społecznego, a nie utrwalanie indywidualizmu jednostek w realizacji ich własnych strategii życiowych. Dlatego tak ważne jest materialne i pozamaterialne wsparcie oraz stabilizacja sytuacji ekonomicznej osób młodych⁵⁵.

Kolejny – ostatni – trend demograficzny dotyczy wielopokoleniowości uwarunkowanej długowiecznością. Wraz z wydłużaniem się życia ludzkiego przesuwają się granice kolejnych faz cyklu trwania rodziny. Możliwa jest na przykład sytuacja, gdy dorosłe dzieci założyły własne rodziny, ale starsi rodzice wymagają opieki i jednocześnie rodzice-dziadkowie pomagają w opiece nad dziećmi, rodzina ponownie mieszka razem, aby wzajemnie sobie pomagać i wspierać się, mamy wówczas do czynienia z multiplikowaniem się faz rozwoju dwóch rodzin. W tym przypadku zarówno faza tzw. pustego gniazda, jak i faza rozrostu rodziny dorosłych dzieci charakteryzują się zapotrzebowaniem na różnego rodzaju formy wsparcia instytucjonalnego⁵⁶.

Kontynuując ten wątek, można stwierdzić, że przemiany społeczne wpłynęły na przemiany życia rodzin i jednostek, co wymusza gotowość do zmian w obrębie polityki publicznej. Dlatego jednym z coraz częściej powtarzanych postulatów pod adresem polityki rodzinnej jest postulat uelastycznienia systemu wsparcia rodziny. Argument przemawiający za tym, to dynamika realizacji zadań przypisanych rodzinie (prokreacja) oraz rozdzielanie w czasie kariery małżeńskiej i rodzicielskiej, stąd np. potrzeba wdrażania instrumentów uławiających godzenie ról zawodowych z rodzinnymi⁵⁷. Ponadto następuje odejście od sekwencyjności ról i karier w życiu człowieka, a promocja uczenia się przez całe życie powoduje m.in., że edukacja nie kończy się na szkole średniej (studiach wyższych), ale przeciąga się, obejmuje karierę zawodową, małżeńską czy rodzicielską.

Kolejną kwestią jest niestabilność karier w społeczeństwach ponowoczesnych, to, co tradycyjnie było opoką – rodzina i małżeństwo na całe życie – obecnie jest etapem w biografii człowieka. W wielu jednak przypadkach pozostają konsekwencje (np. obowiązki alimentacyjne, rodzicielskie) wcześniejszych decyzji wejścia/wyjścia z układu partnerskiego/rodzinnego, co również powinno znaleźć odzwierciedlenie w działaniach polityki rodzinnej, np. poprzez prawną ochronę interesów dziecka, byłych małżonków, regulację prawa majątkowego itp.⁵⁸

54 K. Slany, *Alternatywne formy życia...*

55 H. Kelm, dz. cyt.

56 Tamże.

57 P. Szukalski, *Fazy życia rodzinnego...*

58 I. Kotowska, *Polityka rodzinna a nowe koncepcje dotyczące spadku płodności w krajach europejskich*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepulis-Rutkowska, D. Głogosz, IPISS, Warszawa 2017.

Do analizy faz cyklu życia rodziny współczesnej można również zastosować jedną z poniższych propozycji:

- podejście ekonomiczne – stosowane przez Gary’ego Stanleya Beckera, który traktuje jednostki jako konsumentów na rynku dóbr i usług; według niego „rynkiem” może być małżeństwo, rodzina, aktywność towarzyska, uczucia itp.; jednocześnie Becker przyjął trzy fundamentalne założenia: 1) zachowania ludzi (konsumentów) są racjonalne; 2) ludzie funkcjonują na różnych rynkach jednocześnie; 3) ludzkie preferencje są niezmiennie; w tym ujęciu ludzka biografia dzielona jest najczęściej na etapy (rynk): edukacji, pracy zawodowej, emerytury jako nadrzędne do uczestnictwa w rynku małżeńsko-rodzinnym⁵⁹;
- podejście socjologiczne – zakłada kształtowanie biografii człowieka przez czynniki indywidualne oraz społeczne; kluczowy jest fakt, że w jednej biografii człowieka mieści się kilka różnych „karier”, a w rodzinie współczesnej powinna być przestrzeń, na co najmniej dwie kariery pozarodzinne (zawodowe) żony i męża;
- podejście spersonalizowane – odwołuje się do zmiany statusów jednostki w trakcie jej życia; chodzi tu o momenty przejścia (zakończenia) jednej kariery, a rozpoczęcie kolejnej, np. zakończenie nauki formalnej w szkole
 - wejście na rynek pracy – przejście na emeryturę.

Każda z faz cyklu życia rodziny charakteryzuje się innym katalogiem potrzeb i treścią realizowanych funkcji, co powinno być wykładnią dla tworzenia polityki rodzinnej (tabela 3).

Tabela 3. Fazy cyklu życia rodziny a polityka społeczna na rzecz rodzin

Faza	Potrzeby	Funkcje	Działania
Przedmałżeńska historia małżeństwa	Legalizacja związku nieformalnego Samodzielność mieszkaniowa Samodzielność finansowa	Ekonomiczna Emocjonalna	Zachęty do legalizacji związku Ułatwienia w nabyciu mieszkania Stabilizacja zawodowa
Bezdietne młode małżeństwo	Decyzje prokreacyjne Samodzielność mieszkaniowa Samodzielność finansowa	Ekonomiczna Emocjonalna	Ekonomiczne i pozaekonomiczne zachęty do posiadania dzieci
Małżeństwo z dziećmi w wieku szkolnym	Infrastruktura opiekuńczo-wychowawcza dla dzieci do lat 3 Dostęp do dobrej jakości oferty edukacyjnej Łączenie karier zawodowych z rodzinnymi	Prokreacyjna Opiekuńczo-wychowawcza Ekonomiczna	Inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego i społecznego Finansowe wsparcie wychowania dzieci

59 P. Szukalski, *Fazy życia rodzinnego...; Współczesna rodzina. Szanse. Zagrożenia. Kierunki przemian. Monografia*, red. K. Pujer, Wydawnictwo Exante, Wrocław 2016.

Tabela 3 (cd.)

Faza	Potrzeby	Funkcje	Działania
Puste gniazdo	Infrastruktura usług zdrowotnych i opiekuńczych dla osób starszych Dostęp do edukacji ustawicznej Aktywizacja zawodowa i społeczna	Ekonomiczna	Ekonomiczne i pozakonomiczne wsparcie osób starszych Ochrona zdrowia Integracja społeczna
Rozpad rodziny	Infrastruktura usług zdrowotnych i opiekuńczych dla osób starszych Integracja społeczna	Ekonomiczna Opiekuńcza	Ekonomiczne i pozakonomiczne wsparcie osób starszych Zinstytucjonalizowane formy opieki dla osób starszych Integracja oraz aktywizacja społeczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Szukalski, *Fazy życia rodzinnego z perspektywy polityki społecznej*, [w:] *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 60–74; S. Shapiro Barash, *Dziewięć faz małżeństwa. Jak je stworzyć, zniszczyć, utrzymać*, tłum. A. Brodzik, Wydawnictwo Nakom, Poznań 2016.

Analizując etapy życia człowieka i funkcje rodziny, można zauważyć, że większość z nich zostało zinstytucjonalizowanych⁶⁰, co zostało wymuszone zmianami, ponieważ tradycyjna rodzina nie jest zdolna wykształcić – poza systemem – formalnej edukacji dzieci zgodnie z oczekiwaniami rynku pracy. Podobnie sprawowanie opieki nad małymi dziećmi i realizacja karier zawodowych rodziców spowodowały konieczność zinstytucjonalizowania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i socjalizacyjnej⁶¹. Ograniczenie funkcji rodziny do seksualnej, prokreacyjnej i uczuciowej stworzyło przestrzeń, aby państwo weszło w rodzinny mikroświat. W przypadku dysfunkcji środowiska rodzinnego jest to w pełni uzasadnione, a nawet potrzebne. Zmiana jakościowa interwencjonizmu państwa powinna wystąpić wszędzie tam, gdzie człowiek i rodzina samodzielnie realizują zindywidualizowane strategie życia małżeńsko-rodzinnego, a państwo optymalizuje warunki dobrobytu rodziny, a także dba o wysoką jakość życia ludzi.

⁶⁰ *Współczesna rodzina. Szanse. Zagrożenia...*

⁶¹ E. Trafiałek, *Rodzina XXI wieku w polityce społecznej – między definicjami a formami wsparcia*, [w:] *Współczesna rodzina polska: przemiany, zagrożenia i wyzwania*, red. A. Jabłoński, M. Szyszka, D. Gizicka, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015.

Podsumowanie

- Przemiany społeczno-gospodarcze w XX wieku wpłynęły na kierunek przemian strukturalnych oraz funkcjonalnych rodzin oraz związków małżeńskich.
- Obserwuje się zanik tradycyjnego modelu rodziny patriarchalnej na rzecz partnerstwa, demokratyzacji oraz egalitaryzacji relacji w rodzinie i związku.
- W związku z postępującą laicyzacją i liberalizacją życia społecznego, rośnie akceptacja dla wielości form życia małżeńskiego i rodzinnego: kohabitacji, związków typu LAT, DINKS, rodzin: monoparentalnych, zrekonstruowanych, patchworkowych, czy związków homoseksualnych.
- Przemiany w sferze funkcji i struktury rodziny przyczyniły się do ograniczenia dzietności, co negatywnie wpływa na trendy demograficzne w Polsce.
- Zmiana wzorów i modeli relacji wewnątrzrodzinnych przejawia się m.in.: wzrostem indywidualizacji poszczególnych członków rodziny, zmianą znaczenia i pozycji dziecka w rodzinie, akceptacją dla realizacji własnych karier i celów życiowych poszczególnych członków rodziny oraz aktywizacją zawodową i społeczną kobiet.
- Modernizacja i szeroko rozumiany postęp techniczny współczesnych społeczeństw przyczyniły się do zmiany i wzrostu oczekiwań wobec realizowanych przez rodziny funkcji, ich treści i jakości.
- Rodzina przestaje być instytucją usługową dla swoich członków na wszystkich etapach ich życia, następuje ograniczenie liczby pełnionych przez nią funkcji.
- Polityka rodzinna ma za zadanie pozytywnie oddziaływać na rodzinę z uwzględnieniem poszczególnych faz jej rozwoju.
- W kreowaniu polityki rodzinnej, adekwatnej do potrzeb rodziny, konieczne jest uwzględnienie trendów długowieczności, wielości form życia rodzinnego, wielopokoleniowości.
- Zmieniająca się rodzina determinuje konieczność uelastycznienia systemów jej wsparcia.

Rozdział 2

Polityka społeczna na rzecz rodzin jako subdyscyplina naukowa

2.1. Miejsce rodziny w polityce społecznej

Znaczenie i wartość rodziny jako grupy społecznej dla trwania i rozwoju społeczeństwa nie wymaga potwierdzenia, jest to niezaprzeczalny fakt. Wielokrotnie podkreślano, że „tyle jest warte społeczeństwo, ile jest warta rodzina”. Jednak zmiany gospodarcze, społeczne, polityczne i kulturowe znacznie osłabiły pozycję rodziny, wysuwając na plan pierwszy jednostki jako podmioty odpowiedzialne za dobrobyt, swój, rodziny, a nawet całych społeczeństw. W XX wieku wysoko rozwinięte i uprzemysłowione społeczeństwa zaczęły przedkładać interesy jednostki ponad interesy i znaczenie rodziny, co miało decydujący wpływ na postrzeganie jej roli i funkcji, a także zmieniło wzajemne relacje między rodziną a jej otoczeniem społecznym.

I tak, w miarę pogłębiania się procesów urbanizacji, industrializacji, technizacji, demokratyzacji, globalizacji, liberalizacji oraz laicyzacji życia społecznego zmianie ulegały ramy funkcjonowania rodzin, co spowodowało, że nie były one w stanie samodzielnie i prawidłowo wypełniać przypisanych im funkcji oraz zobowiązań wobec swoich członków. Bez instytucjonalnego wsparcia oraz profesjonalnej pomocy w wychowaniu potomstwa¹, rodziny w ograniczony sposób mogły

1 Sposób i zakres realizowania funkcji wychowawczej w rodzinie znalazły się z dwóch powodów w polu zainteresowań polityki społecznej. Po pierwsze – rodzina nie posiada wystarczających kompetencji i środków, aby samodzielnie wychować i przygotować dzieci do odgrywania wszystkich ról, przypisanych im przez społeczeństwo. Po drugie – rodzina dostarcza nowych członków dla społeczeństwa, dlatego powinno ono przyjąć na siebie chociaż część odpowiedzialności za jakość ich życia. Wspólny wysiłek i podział kosztów wychowania i utrzymania dzieci opłaca się obydwu stronom, pozwala złagodzić ciężar finansowy, jaki ponosi rodzina, ale także eliminuje we wczesnym stadium zachowania patologiczne wśród dzieci i młodzieży. Ponadto określone funkcje pełnione przez rodziny są przypisane do poszczególnych faz ich rozwoju, w trakcie których zmianie ulegają: skład osobowy i zadaniowy rodziny,

dostarczać społecznie pożądanym obywateli, którzy sprostają potrzebom i wymaganiom rzeczywistości społeczeństwa informacyjnego. W związku z tym dobrze i sprawnie zorganizowane wsparcie ze strony państwa (i społeczności lokalnej) jest niezbędne, ponieważ potrzebuje jej zarówno pojedynczy człowiek, jak i cała rodzina, która „jako podstawowa komórka społeczna, ma prawo do odpowiedniej ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej dla zapewnienia jej pełnego rozwoju”². Uzasadnieniem tej tezy jest także obserwowany w otoczeniu rodziny wzrost niepokojących zjawisk, które zagrażają jej bezpieczeństwu i trwałości.

Zagrożenia społeczne, kulturowe, ekonomiczne determinują przemiany w strukturze i funkcjach rodziny, co według socjologów³ podważa nie tylko dotychczasowe utrwalone wzorce życia rodzinnego, ale także jej znaczenie normatywne. Dlatego też analiza i rozpoznanie zjawisk zagrażających rodzinie jest stałym elementem działania środowisk naukowych oraz instytucji państwowych różnego szczebla, które wobec rodziny realizują zadania opiekuńczo-zabezpieczające. Do zagrożeń wobec rodziny można zaliczyć zjawiska, które sytuują się na różnych poziomach struktury społecznej, charakteryzują się różnorodną intensywnością, trwałością, dotkliwością skutków dla poszczególnych osób, jak i całych rodzin, dotyczą różnych sfer życia rodzinnego i jednostkowego.

Na przykład zagrożenia na poziomie jednostki można przypisać sferze psychicznej i/lub biologicznej człowieka. Zagrożenia biologiczne wiążą się ze stanem zdrowia, co przekłada się na spadek liczby urodzeń, zmniejszanie płodności kobiet (na skutek bezpłodności kobiet i mężczyzn)⁴, uzależnienia od substancji psychoaktywnych, choroby psychiczne, spadek liczby zawieranych małżeństw, nadumieralność mężczyzn, wzrost liczby osób starszych, choroby cywilizacyjne itd. Do tej kategorii można również zaliczyć cały szereg negatywnych zjawisk o podłożu psychologicznym, które determinują jakość życia jednostek. Są to: brak oparcia w rodzinie i umiejętności tworzenia więzi emocjonalnych z drugim człowiekiem, brak właściwej (pozytywnej) samooceny, umiejętności redukcji stresu, a także uleganie niekorzystnym wzorcom i trendom społecznym itp. Są to również różnego rodzaju zjawiska przemocy psychicznej i fizycznej, której doświadczają ludzie wszystkich kategorii wiekowych, kobiety i mężczyźni (w domach rodzinnych, szkołach, miejscach pracy czy społecznościach lokalnych). Ponadto obserwowany wzrost

pojawiają się nowe potrzeby i role, co dodatkowo rodzi potrzebę wsparcia ze strony społeczeństwa i państwa. Zob. D. Graniewska, B. Balcerzak-Paradowska, D. Głogosz, *Współczesne zagrożenia realizacji podstawowych funkcji rodziny*, IPiSS, Warszawa 1994.

2 *Europejska Karta Społeczna*, Turyn, 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, pkt 16, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19990080067> (dostęp: 19.08.2021).

3 Zob. E. Kliszek, *Rodzina wobec zagrożeń, rodzina wobec szans. Socjopedagogika rodziny: studium rodziny pełnej*, Wydawnictwa Difin, Warszawa 2019.

4 Szczególne znaczenie mają tu przypadki świadomej rezygnacji z posiadania dzieci i/lub przeprowadzanie zabiegów uniemożliwiających posiadanie potomstwa, takich jak na przykład wazektomia.

postaw egocentrycznych, egoistycznych, konsumpcyjny styl życia prowadzą w rezultacie do dezorganizacji, dysfunkcji i dezintegracji życia rodzinnego⁵.

Zgadając się z założeniem, iż jednostka wpływa na rodzinę w takim samym stopniu, jak ta na każdego swojego członka, kolejna kategoria negatywnych zjawisk wobec rodziny wiąże się z doświadczeniami grupowymi. Chodzi przede wszystkim o przemiany w zakresie struktury i funkcji przypisanych rodzinie, które wraz ze wzrostem liczby alternatywnych form życia rodzinnego zagrażają kulturowo utrwalonemu wzorcowi rodziny heteroseksualnych małżonków i ich dzieci. Społecznie akceptowane typy relacji, takie jak: rodziny patchworkowe, kohabitacja, związki jednopłciowe, pary świadomie rezygnujące z posiadania dzieci lub single i sologamy, skutkują nieciągłością struktury społecznej na poziomie mikrospołecznym. Ponadto realia, a raczej patologie rynku pracy powodują, że wiele osób traci balans pomiędzy życiem zawodowym a rodzinnym. Całkowite poświęcenie karierze zawodowej często sprawia, że życie rodzinne, realizacja ról żony/męża staje się niemożliwa, stąd też rezygnacja z zakładania rodziny i posiadania dzieci⁶. Trudności w nawiązywaniu bliższych relacji z drugą osobą prowadzą do nietrwałych układów partnerskich, których celem jest chwilowe zaspokojenie potrzeb emocjonalnych i seksualnych bez zobowiązań.

W otoczeniu rodziny wskazać można zjawiska, które negatywnie wpływają na jej homeostazę, są to różnego rodzaju formy marginalizacji i wykluczenia społecznego w środowisku lokalnym, sąsiedzkim. Daje się bowiem zaobserwować, że na skutek wzrostu mobilności, ludzie częściej zmieniają miejsce zamieszkania, a co za tym idzie znajomych, sąsiadów, zrywane są więzi społeczne⁷. Rodziny na skutek atomizacji społeczeństwa, a w aglomeracjach miejskich anonimowości, często zostają same ze swoimi problemami i nie mają wsparcia w społeczności lokalnej. Dlatego też wiele programów z zakresu polityki społecznej dedykowane jest właśnie pracy nad integracją i spójnością społeczną.

Na poziomie makrospołecznym rodzina staje się często odbiorcą zjawisk, na które nie ma absolutnie wpływu, takich jak np.: bezrobocie, kryzys gospodarczy, bezpieczeństwo, migracje itd. Każde z tych zjawisk w inny sposób i w innym zakresie dotyczy rodziny, zagraża możliwościom jej rozwoju, a także blokuje wykorzystywanie własnego potencjału do dbania o zaspokojenie potrzeb.

Można zatem przyjąć, że rodzina znalazła się w trakcie zmian, a ze względu na ważność funkcji i społecznych zobowiązań, jakie na niej ciąży, wymaga instytucjonalnej interwencji. W związku z tym rodzina stała się podstawowym podmiotem zainteresowania polityki społecznej, która cały czas dąży do wypracowania jak najlepszego (adekwatnego do potrzeb i zagrożeń) programu pomocy rodzinie na różnych etapach jej rozwoju.

5 E. Kliszek, dz. cyt.

6 Tamże.

7 *Współczesna rodzina. Szanse. Zagrożenia. Kierunki przemian. Monografia*, red. K. Pujer, Wydawnictwo Exante, Wrocław 2016.

W rozważaniach dotyczących kształtowania się polityki społecznej na rzecz rodzin i jej modeli w poszczególnych państwach, należy uwzględnić także to, że rodzina jest bardzo specyficznym klientem i świadczeniobiorcą, o zupełnie innym katalogu potrzeb niż osoba w kryzysie bezdomności czy bezrobocia⁸. W momencie, gdy pojawiła się konieczność wyodrębnienia subpolityki zgodnie z działaniami polityki rodzinnej (w szeroko rozumianej polityce społecznej), nie było gotowego katalogu instrumentów i programów służących tylko rodzinie. Dlatego też podejmowane na przestrzeni lat działania, stawały się ukierunkowane tylko na rodzinę:

- poprzez stopniowe uwzględnianie szerokiego wachlarza potrzeb rodziny podejmowano działania prorodzinne;
- w różnych okresach rozwoju polityki społecznej, z różnym natężeniem, interesowano się problemami i potrzebami rodziny, co było uwarunkowane sytuacją ekonomiczną i opcją polityczną partii rządzącej w danym czasie;
- społeczeństwo, standardy życia i potrzeby ludzkie podlegają ciągłym zmianom, co powodowało, że działania na rzecz rodzin tworzone na bieżąco, ze względu na aktualną sytuację demograficzną, ekonomiczną czy społeczną;
- równie ważne dla rozwoju polityki społecznej i rodzinnej jest to, że zmianom ulega sposób postrzegania rodziny i małżeństwa, dlatego zmieniają się adresaci pomocy, są to rodziny: wielodzietne, samotni rodzice, rodzice z niepełnosprawnym dzieckiem na utrzymaniu, z dziećmi w wieku szkolnym, małżeństwa młodociane, rodziny dysfunkcyjne lub doświadczone przez zdarzenia losowe czy klęski żywiołowe.

Ogólnie rzecz ujmując, celem bezpośrednio odnoszącym się do rodzin, do którego osiągnięcia – w ramach polityki społecznej – dążono, było wyrównywanie nieuzasadnionych i niezawinionych różnic socjalnych między różnymi typami rodzin oraz tworzenie równych szans rozwoju czy asekurowanie przed wystąpieniem ryzyk życiowych⁹. Podkreślano także, że wszelkie działania na rzecz rodziny i jej poszczególnych członków powinny uwzględniać zasadę pomocniczości oraz interwencji, tak aby nie ograniczać ani nie zastępować rodziny w jej zobowiązaniach. Dlatego też zadaniem polityki społecznej stało się umacnianie podmiotowości jednostek, a obowiązkiem polityki rodzinnej – podmiotowości rodziny.

Sposób organizacji i zakres działań na rzecz rodzin w polityce publicznej zależy od tego, czy rodzina, jej byt i bezpieczeństwo, jest traktowana jako prywatna sprawa jednostek ją tworzących, czy też jako sprawa wymagająca interwencji państwa. To pytanie było wielokrotnie zadawane w polityce społecznej, właściwie od początku zainteresowania kwestią rodziny i chęcią świadczenia pomocy na jej rzecz. Na przy-

8 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań*, IPiSS, Warszawa 2004.

9 J. Auleytner, K. Głębicka, *Polityka społeczna – pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, WSP TWP, Warszawa 2000; tychże, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, WSP TWP, Warszawa 2001.

kład liberałowie (opcja indywidualistyczno-liberalna) uważają, że zadaniem państwa jest działanie w sferach makrospołecznych, takich jak gospodarka, stabilizacja społeczna itp., które pośrednio wpływają na byt rodzin. Ponadto zwolennicy gospodarki wolnorynkowej swoją niechęć wobec działalności prorodzinnej i nadmiernej ingerencji państwa w prywatne życie obywateli motywują tym, że osłabienie gospodarki oraz zmniejszenie przedsiębiorczości prowadzi do ich bezradności. Poza tym w dzisiejszych społeczeństwach większą wartość zyskała jednostka niż rodzina, ponieważ jest ona bardziej dynamiczna, mobilna, nieograniczona zobowiązaniami wobec innych, ma większe zdolności przystosowawcze do nowego środowiska życia i pracy. Postawy polityków wynikają również z chęci uwolnienia władz państwa i partii rządzących od odpowiedzialności za bezpieczeństwo i dobrobyt rodzin¹⁰, które są szczególnie wrażliwe na trendy polityczne i zmiany w gospodarce.

Opcje konserwatywne przekonują natomiast, że rodzina, która ma do spełnienia ważne zadania, nie może pozostać bez kontroli i pomocy, dlatego powinna być wspierana przez państwo w kształtowaniu człowieka zdrowego psychicznie, dobrze wykształconego i właściwie wychowanego, czyli pełnowartościowego obywatela. Wśród zwolenników ingerowania w sprawy rodzinne istnieje także przekonanie, że rodzina w pełni zależy od społeczeństwa i jest przez nie kształtowana, a jakakolwiek dysfunkcjonalność zagraża całemu społeczeństwu. W takim wypadku pomoc instytucjonalna jest niezbędna, może również pełnić funkcję diagnozy ewentualnych zagrożeń, jakie występują w mikroświecie rodziny. Wewnętrzne sprawy rodziny w coraz mniejszym stopniu zależą od niej samej, są raczej kreowane przez społeczeństwo i zjawiska, które w nim zachodzą. W związku z tym należy budować sieć wzajemnych powiązań pomiędzy różnymi strukturami społecznymi (samorządy lokalne, grupy i organizacje społeczne) a rodzinami, w celu wzmocnienia pozycji społecznej i kulturowej rodziny oraz małżeństwa.

Rozbieżność ideologiczna stanowisk wobec rodziny w polityce społecznej wynika także z tego, że jest ona definiowana jednocześnie jako formalna instytucja społeczna oraz grupa społeczna. Rodzina formalna (rodzina jako instytucja) funkcjonuje według ściśle określonych norm społecznych w ramach danego systemu społecznej kontroli, która realizuje podstawowe funkcje¹¹ niezbędne dla istnienia

10 Przykładem takiego niekorzystnego stosunku polityków do pomagania rodzinom w rozwiązywaniu problemów był w Polsce okres PRL i dominacji ideologii socjalistycznej, kiedy to stanowisko partii wobec rodziny było niespójne i niejednolite. Z jednej strony panowało przekonanie, że rodzinę należy odpowiednio indoktrynować dla potrzeb społeczeństwa socjalistycznego, z drugiej strony sprawy rodzinno-mażeńskie są mniej ważne wobec potrzeb i wymagań gospodarki centralnie planowanej. W rezultacie polityka społeczna na rzecz rodzin była uzależniona od koniunktury w gospodarce i zmian w ideologii partii lub nacisków społecznych.

11 W literaturze przedmiotu, gdy pisze się o rodzinie jako instytucji społecznej, często wyróżnia się jej instytucjonalne funkcje, które Talcott Parsons określił mianem podstawowych i niezbywalnych dla każdej rodziny, są to funkcje: prokreacyjna, socjalizacyjna, miłości. Zob. teoria rodziny nuklearnej (T. Parsonsa) opracowana w języku polskim: F. Adamski, *Rodzina*.

danego społeczeństwa, natomiast jako mała grupa społeczna stanowi duchowe zjednoczenie grona osób, skupionych we wspólnym ognisku domowym aktami wzajemnej pomocy i opieki. Opiera się na wierze w prawdziwą lub domniemaną łączność biologiczną, tradycje: rodzinną oraz społeczną¹². Na tej podstawie w polityce społecznej wytworzyło się dwojakiego rodzaju podejście do kwestii socjalnej ochrony rodziny:

1. Zainteresowanie bezpośrednie rodziną polega na świadomym kształtowaniu określonych stosunków społecznych, ponieważ istnieje integralny związek pomiędzy prawidłowym funkcjonowaniem społeczeństwa, a prawidłowym funkcjonowaniem rodziny w tym społeczeństwie. Ze względu na funkcje, jakie ma do spełnienia rodzina, społeczeństwo, państwo i jego instytucje czują się upoważnione do wpływania na treść życia rodzinnego, co przekłada się na stwarzanie odpowiednich warunków do rozwoju oraz prawidłowego funkcjonowania. Z punktu widzenia społeczeństwa niezbędne jest także stymulowanie rodzin do zachowań społecznie pożądaných, takich jak: rodzenie odpowiedniej ilości dzieci (gwarantującej proste zastępowanie pokoleń), kształtowanie prawidłowych relacji między generacjami oraz postaw wobec ról małżeńskich i rodzicielskich wśród jednostek.
2. Zainteresowanie pośrednie sprawami rodziny ukształtowane jest na podstawie przekonania, że podstawą rodziny są jednostki tworzące specyficzny, właściwy tylko rodzinie system wzajemnych relacji i powiązań, co ma ogromne znaczenia w rozwoju osobowości człowieka. Indywidualne problemy poszczególnych członków rodziny są w rzeczywistości problemami całej rodziny i często wymagają ingerencji z zewnątrz. Świadczenie pomocy na rzecz pojedynczych osób w rodzinie pozwala na poznanie źródła deprivacji ich potrzeb oraz rodzinnych uwarunkowań problemów. Zdiagnozowanie problemów i dysfunkcji w rodzinach jest przedmiotem zainteresowania wielu działów polityki społecznej. Dzięki czemu możliwym staje się podjęcie działań o charakterze interwencyjnym, ratowniczym i pomocowym wobec całego środowiska rodzinnego, jak i poszczególnych osób.

Związek między modelem polityki społecznej w danym kraju a znaczeniem przypisywanym rodzinie w systemie zabezpieczenia społecznego nie oznacza, że pojęcia „polityki rodzinnej” i „polityki społecznej” mają te same zakresy. Uważa się, że polityka rodzinna stanowi część polityki społecznej¹³ lub są to odmienne polityki, ponieważ ich celem jest umacnianie różnych podmiotów: rodziny (polityka rodzinna), jednostki (polityka społeczna). Zwraca uwagę fakt, że rodzina

Wymiar społeczno-kulturowy, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 64–66; G. Mikołajczyk-Lerman, *Mężowie i żony. Realizacje ról małżeńskich w rodzinach wielkomiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 19–20.

12 F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny. Wprowadzenie*, PWN, Warszawa 1984, s. 21.

13 D. Graniewska, B. Balcerzak-Paradowska, D. Staszewska, *Okresowa dezaktywizacja kobiet wychowujących dzieci, jako element polityki rodzinnej*, IPiSS, Warszawa 1991.

jest specyficznym świadczeniobiorcą, dlatego też powstały różne koncepcje polityki społecznej i rodzinnej, przypisujące państwu rolę współtwórcy możliwie najlepszych warunków dla rozwoju oraz zaspakajania potrzeb jednostki lub traktujące państwo jako podmiot regulujący życie społeczne tak, aby obywatele posiadali równe szanse w dążeniu do samorealizacji.

Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że wsparcie dla rodziny (ze strony państwa) przybiera formę działań pośrednich lub bezpośrednich. I tak, polityka rodzinna o charakterze działań *explicite* ma wyraźnie sformułowane zadania ukierunkowane na rodzinę, a więc działania i programy ustanowione dla realizacji bezpośrednich celów związanych z rodziną¹⁴. Natomiast pośrednia polityka rodzinna *implicite* obejmuje normy i działania, które nie są specjalnie lub w pierwszej kolejności adresowane do rodziny, ich cele są szersze, choć powodują konsekwencje także dla sytuacji rodzin i dzieci¹⁵. W tym znaczeniu zadaniem polityki rodzinnej jest raczej kreowanie przyjaznego otoczenia społecznego i ekonomicznego we wszystkich sferach aktywności poszczególnych członków rodziny (środowisko zamieszkania, miejsce pracy i nauki). Na przykład wprowadzanie rozwiązań prorodzinnych do polityki fiskalnej czy polityki zatrudnienia, wspomaga realizację funkcji ekonomicznej rodziny. Podobnie możliwość pracy w nienormowanych godzinach (elastyczne formy zatrudnienia) lub praca w domu (e-praca) ułatwiają godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi itd. Poprzez różnego rodzaju programy budownictwa mieszkaniowego czy preferencje kredytowe dla młodych ludzi można wzmacniać ich potrzebę usamodzielniania się, a w rodzinie funkcję prokreacyjną oraz psycho-higieniczną.

Niewiele państw prowadzi jednak spójną politykę rodzinną oraz otwarcie ją deklaruje. Nawet istnienie odrębnego kodeksu czy prawa rodzinnego oraz wyspecjalizowanych delegatur rządu do spraw rodziny nie oznacza, że dany kraj realizuje politykę rodzinną *explicite*. Wynika to ze sprzecznych żądań, którym politycy muszą sprostać, np. polityka skierowana na zachowanie tradycyjnej struktury rodziny może być sprzeczna z dążeniem do wyrównywania szans. Polityka ukierunkowana na określone kategorie rodzin może być niezgodna z koncepcją powszechnych praw. Ponieważ zasoby są ograniczone, dokonywane wybory zawsze zawierają ocenę moralną¹⁶. Państwa musiały redukować swoje funkcje interwencyjne w życie obywateli na rzecz działań regulacyjnych, co przedstawia m.in. klasyfikacja Mirosława Książepolskiego, który za kryterium podziału na politykę *explicite* i *implicite* przyjął warunek społecznych oczekiwań w zależności od istniejącego zakresu środków i instrumentów, którymi wspiera się rodziny¹⁷.

14 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków...*, s. 140.

15 Tamże.

16 L. Hantrais, *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, The Policy Press University in Bristol, Bristol 2004, s. 137.

17 M. Książepolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, BPS, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.

W pierwszej grupie państw realizujących politykę rodzinną *explicite* znalazły się kraje, w których akceptowane jest oddziaływanie państwa na życie rodzinne oraz oczekuje się jasno sprecyzowanych działań i programów na rzecz umacniania społeczno-ekonomicznej pozycji rodziny, np.: Francja, Norwegia, Szwecja, Węgry. Druga grupa krajów (polityka *implicite*) charakteryzuje się społeczną niechęcią wobec jawnej ingerencji państwa w prywatność życia rodzinnego. Istnieje bowiem przekonanie, że wsparcie dla rodzin powinno zawierać się w programach polityki szczegółowej. Taką politykę realizują: Wielka Brytania oraz – poza Europą – Izrael, Kanada, Stany Zjednoczone. Badacz wyróżnia także grupę państw, w których polityka rodzinna jest przedmiotem troski rządów, są to: Austria, Dania, Finlandia i Niemcy.

Nie podlega dyskusji fakt, że polityka rodzina lub inaczej – rozwiązania prorodzinne – w socjalnej działalności państwa są koniecznym elementem. Niezależnie od regionu Europy potrzeby te są i były podobne, co pozwala na pewne uogólnienie i skatalogowanie społecznych oczekiwań wobec polityki rodzinnej. Możliwa jest także swego rodzaju periodyzacja tejże polityki na podstawie analizy wprowadzanych stopniowo działań prorodzinnych, stanowiących odpowiedź na wyzwania wynikające z przemian społeczno-ekonomicznych w różnych państwach.

Pierwsze działania o charakterze polityki rodzinnej miały miejsce na przełomie XIX i XX wieku we Francji i Szwecji¹⁸. Były one uwarunkowane ubóstwem oraz niskim przyrostem naturalnym ówczesnych społeczeństw, dlatego zdecydowano się wprowadzić świadczenia na rzecz rodzin wychowujących dzieci. Świadczenia te miały łagodzić koszty utrzymania potomstwa¹⁹, ale także zachęcać inne rodziny (małodziętne lub bezdzietne) do prokreacji. W tym czasie pojawiły się pierwsze dyskusje i spory, czy tego typu działania są uprawnione.

Druga faza rozwoju polityki rodzinnej przypada na lata 50. i 60. XX wieku, jej celem w tym czasie było łagodzenie rozpiętości dochodów i ich redystrybucja od rodzin bezdzietnych do rodzin z dziećmi lub rodzin ponoszących wydatki związane ze sprawowaniem opieki nad osobami dorosłymi²⁰. Znacznie też poszerzono zakres działań państwa w ramach realizacji polityki publicznej na dziedzinie, takie jak: ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, zatrudnienie, oświata i wychowanie. Dzięki czemu polityka rodzinna stała się uniwersalna i obejmowała swym działaniem wszystkie typy rodzin w różnych fazach rozwoju oraz z różnymi problemami (w tym samotne matki z dziećmi).

Kolejny okres rozwoju polityki rodzinnej (lata 70. XX wieku) związany był z problemami społeczno-rodzinnymi kobiet oraz ze zmianami dokonującymi się

18 Tamże. Mirosław Książkowski za początek działań o charakterze polityki rodzinnej podaje lata 40. XX wieku, co można wiązać z pojawianiem się na początku tej dekady prac Alvy i Gunnara Myrdalów, którzy w 1941 roku wprowadzili termin **polityka rodzinna**.

19 Wprowadzając świadczenie na rzecz rodzin wychowujących dzieci, po raz pierwszy dostrzeżono ekonomiczny wymiar posiadania potomstwa, a szczególnie jego wychowania.

20 M. Książkowski, *Polityka społeczna...*

w strukturze rodzin. W tym czasie wsparcia wymagała przede wszystkim coraz większa liczba rodzin z jednym tylko rodzicem-żywicielem. Ponadto upowszechnienie się modelu rodziny z dwojgiem pracujących rodziców rodziło potrzebę pomocy w opiece i wychowaniu dzieci w czasie, gdy opiekunowie przebywają poza domem. W związku z tym popularność zyskały usługi placówek opiekuńczych, wychowawczych i oświatowych, przejmujące częściowo od rodzin wypełnianie funkcji opiekuńczej i socjalizacyjnej. Wprowadzono również nowe rozwiązania systemowe, ułatwiające kobietom godzenie ról rodzinnych i zawodowych, tj. urlop rodzicielski oraz elastyczny czas pracy²¹. W tym też czasie obserwuje się tendencję do multiplikowania polityki publicznej od ogólnej do szczegółowej, tworzonej na potrzeby rozwiązywania konkretnych problemów lub zagrożeń społecznych.

Pod koniec XX wieku polityka rodzinna stała się istotnym elementem polityki publicznej w państwach europejskich, uwzględnianym w dokumentach i porozumieniach międzynarodowych Unii Europejskiej, co pozwala określić tendencje rozwoju polityki rodzinnej jednoczącej się Europy, to jest:

- intensyfikowanie oraz wdrażanie działań na rzecz wzmacniania statusu prawnego i pozycji dzieci w rodzinie oraz społeczeństwie, a przede wszystkim ochrony ich podmiotowości oraz możliwości rozwoju²²;
- akcentowanie potrzeby równouprawnienia kobiet i mężczyzn we wszystkich sferach życia rodzinnego i zawodowego, przy jednoczesnym dążeniu do równouprawnienia mężczyzn w opiece nad dziećmi, np. nabywanie przez mężczyzn uprawnień do urlopów wychowawczych i ojcowskich;
- akceptacja społeczna (kulturowa i wyznaniowa) alternatywnych form związków małżeńskich i rodzinnych.

Zakłada się również, że działania rządów, instytucji społecznych w zakresie umacniania pozycji społeczno-ekonomiczno-prawnej młodego pokolenia powinny dążyć nie tylko do zmian w systemie prawnym poszczególnych państw, ale także w systemie oświaty i wychowania, jak również koordynacji działań w ramach polityki rodzinnej, oświatowej oraz edukacyjnej. Idea inwestowania w kapitał ludzki jest zgodna z przesłaniem zawartym w zasadzie 11 Programu działania międzynarodowej konferencji do spraw ludności i rozwoju (1994, Kair), która stwierdza, że: dzieci są najwyższym dobrem na przyszłość i powinny stanowić przedmiot znacznych inwestycji ze strony swoich rodziców i społeczeństwa, co ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego²³. Państwa europejskie w różnym tempie i zakresie realizują powyższe zalecenie

21 D. Graniewska, *Zasiłki rodzinne jako element polityki społecznej wobec rodziny*, IPiSS, Warszawa 1985.

22 W nowoczesnej i zjednoczonej Europie stawia się na inwestycje w kapitał ludzki od najwcześniejszego okresu życia człowieka jako właściwy kierunek wspierania dzieci w rodzinach oraz wyrównywania ich szans życiowych i edukacyjnych w różnych regionach Unii Europejskiej.

23 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna. Między dwoma modelami*, IPiSS, UW, Warszawa 1999, s. 10.

oraz założenia, dostosowując wdrażane rozwiązania (prawne, fiskalne, instytucjonalne) do możliwości polityczno-gospodarczych. Jak zauważył Andrzej Zybała, porażki w polityce publicznej mogą skutkować dziś niesłychanymi konsekwencjami, są bowiem w stanie uruchomić swoisty łańcuch zdarzeń, który wywoła postępującą degradację wielu wartości społecznych i ekonomicznych, co może doprowadzić nawet do kurczenia się narodów²⁴.

2.2. Pojęcie i cele polityki społecznej na rzecz rodzin

W społecznej polityce rodzinnej nie wypracowano jednej ogólnie stosowanej definicji dla działań o charakterze polityki rodzinnej (*family policy*). Od momentu wprowadzenia pojęcia polityka rodzinna przez małżeństwo Alvę i Gunnara Myrdal w 1941 roku, przez następne lata wymiennie stosowano terminy, takie jak: polityka (społeczna) na rzecz rodziny, polityka prorodzinna czy prorodzinna polityka państwa. W literaturze przedmiotu politykę rodzinną zwykło się definiować jako całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo i inne instytucje w celu stwarzania odpowiednich warunków życia rodziny, prawidłowego rozwoju i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie funkcji²⁵. Są to wszystkie bezpośrednie i pośrednie działania stosowane wobec rodzin, przy czym prowadzenie polityki *implicite* umożliwia szersze ujęcie zagadnień, potrzeb i problemów różnych typów rodzin w polityce szczegółowej.

Politykę rodzinną często traktuje się także jako łącznik pomiędzy rodziną a otoczeniem społecznym oraz jako element polityki publicznej umożliwiający funkcjonowanie rodziny i spełnianie oczekiwań otoczenia. Dlatego nadrzędnym celem polityki rodzinnej jest tworzenie ogólnych warunków do powstania, rozwoju i zaspokajania bytowych i kulturalnych potrzeb rodziny, optymalnych warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równości ich startu życiowego i zawodowego – równych szans życiowych²⁶.

Powyższe sformułowanie celów i kierunku działań wskazuje, że ich odbiorcą jest rodzina z dziećmi. Natomiast gdy uwzględni się współczesne tendencje w europejskiej polityce społecznej i rodzinnej, można stwierdzić, że podmiotem jest dziecko

24 A. Zybała, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

25 *Rodzina w okresie transformacji systemowej*, red. A. Kurzynowski, WSP TWP, Warszawa 1995, s. 91.

26 Tamże.

w rodzinie. Prawidłowy rozwój dziecka, zaspakajanie jego potrzeb psycho-fizycznych pojmowane jest jako inwestowanie w kapitał ludzki (*human capital*), którego najwyższą jakością gwarantuje sprostanie wymaganiom współczesnych społeczeństw²⁷. Dzieci zatem powinny być dobrze kształcone, ponieważ mają w przyszłości wydajnie pracować oraz być dobrymi obywatelami i rodzicami. W związku z tym wiele działań i instrumentów polityki rodzinnej koncentruje się na różnych aspektach ekonomicznych, kulturowych społecznych funkcjonowania rodzin z dziećmi, takich jak:

- zmniejszanie obciążeń ekonomicznych w wychowywaniu potomstwa, co wynika z faktu docenienia roli rodziny w dostarczaniu społeczeństwu nowych członków. Zatem koszty wykształcenia i przygotowania kapitału ludzkiego powinny być ponoszone proporcjonalnie przez obie strony. Ponadto zmiany dokonujące się w strukturze i funkcjach rodziny powodują, że niektóre z rodzin nie są zdolne do spełniania oczekiwań swoich członków czy otoczenia społecznego. Dotyczy to przede wszystkim kwestii związanych z wychowaniem i wykształceniem młodego pokolenia (zmniejszanie różnic i wyrównywanie szans życiowych dzieci z rodzin uboższych);
- zjawisko *work-life balance*, czyli częściowego zrzeczenia się przez rodzinę pełnienia niektórych funkcji na rzecz specjalnie powołanych do tego celu instytucji. Najczęściej dotyczy to funkcji opiekuńczej (instytucje o charakterze opiekuńczo-wychowawczym, ochrona zdrowia, edukacja: żłobki, przedszkola), funkcji edukacyjnej (instytucje o charakterze oświatowo-kulturalnym – szkoły). Ponadto kobiety i mężczyźni powinni posiadać równe prawa jako rodzice i pracownicy, aby realizować społeczne oczekiwania w odgrywaniu ról rodzicielskich i zawodowych. W tej sferze działania polityki rodzinnej mają zachęcać oraz ułatwiać realizację indywidualnych ambicji zawodowych i rodzinnych obojga rodziców;
- wzmocnienie podmiotowości rodziny poprzez przestrzegane prawa rodziny do posiadania mieszkania, tak aby mogła wypracować własny charakter i podmiotowość (preferencyjne programy budownictwa mieszkaniowego, tanie kredyty) itp.

W realizacji założonych celów i kierunków polityki rodzinnej pomagają odpowiednie instytucje i ośrodki, uwzględniające różnorodność potrzeb poszczególnych członków rodzin oraz rodziny jako grupy społecznej. Ich zadaniem jest także interwencja w momencie, gdy rodzina z różnych względów nie jest w stanie prawidłowo wypełniać swoich funkcji lub kiedy zagrożone jest dobro któregoś z jej członków²⁸.

27 B. Rysz-Kowalczyk, *(Nie)dostosowanie instytucji polityki społecznej do zmian w cyklu życia współczesnych pokoleń Polaków*, [w:] *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Z okazji jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza, naszego Honorowego Przewodniczącego*, red. J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żóładowski, IPiSS, Warszawa 2012, s. 118–127.

28 J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.

Reasumując powyższe rozważania, z całą pewnością można stwierdzić, że miejsce rodziny w systemie polityki społecznej zależy przede wszystkim od sposobu postrzegania jej społecznego znaczenia przez elity polityczne i kreatorów działań socjalnych. W zależności od ideologii politycznej oraz obowiązujących wartości w społeczeństwie, mamy do czynienia z różnym nastawieniem do rodziny, jej potrzeb i problemów. Dlatego zakres pomocy świadczonej na rzecz rodzin uwarunkowany jest czynnikami politycznymi (podejście liberalne, konserwatywne, socjaldemokratyczne), ekonomicznymi, społecznymi. Na tej podstawie kształtuje się obraz wzajemnych relacji między rodziną a społeczeństwem, co prowadzi do przyjęcia przez politykę społeczną jednego z trzech możliwych założeń:

1. Rodzina jest całkowicie kształtowana i uzależniona od społeczeństwa, dlatego jej sprawy i problemy są sprawami i problemami ogólnospołecznymi.
2. Rodzina wykształciła własny mikroświat, dzięki czemu uniezależniła się od społeczeństwa, a jej wewnętrzne życie jest sprawą prywatną osób wchodzących w jej skład.
3. Zarówno rodzina, jak i społeczeństwo są odrębnymi systemami, które wzajemnie się determinują, tworząc swoisty układ powiązań, uzależnień i zobowiązań.

Przyjęcie któregoś z przytoczonych założeń pociąga za sobą określone decyzje, które wpływają na poziom życia i bezpieczeństwa socjalnego zarówno jednostek, jak i całych rodzin. Dlatego od dawna toczy się polityczna i społeczna debata nad możliwym do zaakceptowania zakresem państwowego interwencjonizmu w życie i sprawy obywateli. Nie tylko polska, ale i europejska polityka społeczna balansują między skrajnościami – zaangażowaniem lub minimalną aktywnością państwa w rozwiązywaniu spraw socjalnych. Ostateczne wypracowanie w danym kraju określonego zakresu interwencjonizmu socjalnego państwa opisuje się jako przyjęty w nim model polityki społecznej.

2.3. Modele teoretyczne polityki społecznej na rzecz rodzin

Różnorodność ideologii politycznych sprawiła, że od początku istnienia działań o charakterze zinstytucjonalizowanej pomocy mamy do czynienia z wieloma stylami uprawiania polityki społecznej, jak to określił Stein Ringen, iż istnieje tyle typów polityki społecznej, ile jej najważniejszych podmiotów, czyli państw²⁹.

29 M. Rymsza, *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Nauk Społecznych UW, Wydawnictwo TEPIŚ, Warszawa 1998, s. 29.

Działania socjalne tworzone w ramach polityki publicznej na przestrzeni lat, w różnych krajach przybierały różne formy określane jako modele lub reżimy państwa opiekuńczego mniej lub bardziej zaangażowanego w rozwiązywanie problemów socjalnych. Rozróżnienie tychże modeli zależy przede wszystkim od podejścia badacza oraz jego intencji poznawczych, które mogą dotyczyć:

- ujęcia praktycznego, czyli opisu rzeczywiście realizowanej polityki socjalnej w poszczególnych państwach, przy czym najczęściej opis ten dotyczy europejskich krajów rozwiniętych oraz Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii, Nowej Zelandii i Japonii, a pomija były kraje socjalistyczne;
- ujęcia teoretycznego, opisującego pożądane lub możliwe do zrealizowania sposoby rozwiązywania kwestii socjalnych, przy czym ten rodzaj opisu polityki społecznej nawiązuje do teorii typów idealnych Maxa Webera, przez co pełni funkcję logicznego uporządkowania ideologii i programów polityki społecznej pojmowanej jako dyscyplina naukowa.

W teorii wyodrębnienie określonego modelu polityki społecznej uzależnia się również od kryterium finansowego³⁰ ze względu na założenie, że polityka społeczna w poszczególnych krajach – na skutek wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego i technologicznego – będzie się do siebie upodabniać. Zastosowanie wskaźnika finansowego miało rozwiązać wątpliwości co do stopnia zaangażowania danego państwa w prowadzenie polityki społecznej, ponieważ na tej podstawie możemy rozróżnić państwa o wysokim lub niskim udziale wydatków na cele socjalne (*high/low spending welfare capitalism*). W praktyce społecznej okazało się jednak, że to kryterium nie spełnia swojego zadania i niezbyt precyzyjnie określa ilość pieniędzy przeznaczanych na programy społeczne w danym państwie³¹, a tym samym nieprecyzyjnie określa zakres interwencjonizmu państwowego w procesy gospodarcze i sferę socjalną. Z tego powodu wprowadzono drugi rodzaj kryterium, tym razem jakościowego, które w połączeniu z ilościowym miało rzetelniej odzwierciedlać zakres zaangażowania danego państwa w działalność socjalną i prowadzenie polityki społecznej. Na kryterium jakościowe – według badaczy – powinno składać się kilka elementów:

- poziom świadczeń i usług socjalnych, ich jakość, dostępność (organizacja systemu polityki społecznej);
- selektywność lub powszechność w zabezpieczaniu ryzyk socjalnych (warunki dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego);

30 Pierwsze próby klasyfikacji polityki społecznej w oparciu o kryterium finansowe miało miejsce w drugiej połowie XX wieku i było uwarunkowane krytyką państwa dobrobytu zarówno przez lewicę, jak i prawicę.

31 Przykładem takiej błędnej interpretacji jest przypadek Anglii za czasów rządów Margaret Thatcher, kiedy to dążono do ograniczenia opiekuńczej funkcji państwa i zmniejszenia wydatków na cele społeczne, natomiast w rzeczywistości wydatki z budżetu państwa rosły. Było to spowodowane wzrostem bezrobocia i ilością wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych. Podobne zjawisko miało miejsce w Polsce na początku lat 90. XX wieku.

- sposób finansowania programów socjalnych (budżet centralny, składki na fundusze socjalne, podatki, środki organizacji pozarządowych);
- rola władz publicznych w zaspakajaniu podstawowych potrzeb obywateli, sposób zarządzania: czy poziom centralny, czy decentralizacja uprawnień;
- liczba organizacji pozarządowych działających w sektorze socjalnym;
- zakres realizacji podstawowych praw socjalnych obywateli.

Na tej podstawie można wnioskować, czy państwo politykę społeczną kreuje na poziomie minimalnym, czy też aspiruje do *welfare state*. Pierwszy przypadek charakteryzuje się tym, że państwo zabezpiecza prawa obywateli do życia, wolności, posiadania własności i decydowaniu o sobie i swoim najbliższym otoczeniu, ale nie angażuje się w rozwiązywanie ich problemów³². Wszelkiego typu deprywacje potrzeb czy nierówności społeczne są indywidualną sprawą osób ich doświadczających. Odzyskanie bezpieczeństwa socjalnego, uniknięcie marginalizacji zależy tylko i wyłącznie od zaradności jednostek, co można podsumować polskim przysłowiem „jak sobie pościelesz, tak się wyśpisz”. Natomiast polityka państwa opiekuńczego opiera się na przekonaniu, że rynek i gospodarka wolnorynkowa nie są w stanie znaleźć adekwatnego rozwiązania problemów, jakich doświadczają obywatele, którzy nie są dość zaradni, aby samemu je rozwiązać. W związku z tym obowiązkiem państwa jest zaangażowanie się w sferę socjalną i przyjęcie na siebie obciążeń związanych z zaspakajaniem potrzeb oraz asekurowaniem obywateli przed ewentualnymi ryzykami socjalnymi. Różnorodność kryteriów i podejść badawczych spowodowało, że w krajach kapitalistycznych opracowano wiele typologii polityki społecznej, wprowadzających podział na dwie, trzy lub cztery kategorie *welfare state*³³.

W teoretycznych opracowaniach dotyczących polityki społecznej najczęściej omawiane są modele Richarda Titmussa (1975), Normana Furnissa i Timothy'ego Tiltona (1977) oraz Gösta Esping-Andersena (1990). Zyskały one największe uznanie praktyków społecznych, ponieważ są najbliższe stworzenia rzeczywistej typologii prowadzonych w różnych krajach i na różne sposoby działań, mających na celu zabezpieczenie obywateli na wypadek pojawiania się w ich życiu ryzyka socjalnego. Najbardziej popularna jest typologia reżimów *welfare state*, opracowana przez Esping-Andersena (1990), nawiązująca m.in. do typologii Titmussa. Uwagę zwraca fakt, że Esping-Andersen odrzucił model motywacyjny, zastępując go typem konserwatywnym, którego pierwowzorem była polityka społeczna realizowana w Niemczech od czasów Ottona von Bismarcka.

I tak w pierwszej wersji Esping-Andersen skoncentrował uwagę na relacjach między państwem i gospodarką, opierając swoją typologię polityki społecznej na następujących kryteriach:

32 J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, WSP TWP, Warszawa 2002.

33 J. Supińska, *Wartości i zasady...*

1. Stopnia dekomodyfikacji – dostęp do świadczeń i usług, uzależniony od opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, świadczeń pracy czy aktualnej sytuacji materialnej osoby zainteresowanej otrzymaniem pomocy;
 2. Wpływu świadczeń i usług na zmianę zachowań i/lub istniejących podziałów społecznych w danym państwie;
 3. Relacji między państwem a rynkiem prywatnych ubezpieczeń emerytalnych³⁴.
- Dla uzyskania przejrzystości oraz wyczerpania wiedzy na temat modeli polityki społecznej Esping-Andersen wyróżnił najpierw reżimy polityczne, którym odpowiadają poszczególne reżimy socjalne, tj.: liberalny, konserwatywny, socjaldemokratyczny (tabela 4).

Tabela 4. Doktryny polityczne a reżimy polityki społecznej wg G. Esping-Andersena

Doktryny polityczne	Doktryny polityki społecznej	Modele polityki społecznej
Liberalizm, neoliberalizm	Liberalna	Liberalny, rezydualny, marginalny, oszczędnościowy
Socjalizm, komunizm, socjaldemokracja, państwo dobrobytu	Socjalistyczna, socjaldemokratyczna	Redystrybucyjny, zaopatrzeniowy
Socjalliberalizm, społeczna nauka Kościoła	Socjalliberalna, społeczna gospodarka rynkowa, katolizmem społeczny	Socjalliberalny, motywacyjny, społeczna gospodarka rynkowa, ubezpieczeniowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010; S. Golinowska, M. Księżopolski, J. Jończyk, A. Rajkiewicz, W. Szubert, *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, Warszawa 1993.

Reżim liberalny realizowany m.in. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Japonii, Australii, opiera się na tradycyjnym etosie pracy i godziwej za nią zapłaty, których nie powinny zastępować żadne systemy pomocowe ani świadczenia socjalne. Dlatego, aby ewentualnych świadczeniobiorców nie przywiązywać do pomocy z zewnątrz, wśród instrumentów polityki społecznej dominują świadczenia o charakterze opiekuńczym dla osób o niskich dochodach³⁵, natomiast dla pracobiorców przewiduje się umiarkowane lub uniwersalne programy ubezpieczenia społecznego. Świadczenia są raczej na niskim poziomie, ich dostępność jest ograniczona, a korzystanie z nich wiąże się z obniżeniem społecznego statusu danej

³⁴ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.

³⁵ Przyznanie prawa do świadczeń społecznych najuboższym grupom społecznym wpływa na selektywny charakter polityki społecznej w reżimie liberalnym.

osoby. Reżim liberalny opiera się na założeniu, że decydującą rolę w zaspokajaniu ludzkich potrzeb powinien odgrywać wolny rynek, dlatego dąży się do ograniczania skali redystrybucji przez programy selektywne lub ustalanie na niskim poziomie wysokości powszechnych świadczeń społecznych.

Przyjmuje się, że wszelkie problemy społeczne wynikają z zachowań jednostkowych, dlatego nadrzędnym celem polityki społecznej powinno być łagodzenie istniejącej w społeczeństwie biedy poprzez wspieranie samozaradczości jednostek i ich rodzin. Rodzina pełni funkcje podstawowej instytucji wsparcia społecznego³⁶. W związku z tym w reżimie liberalnym minimalizuje się stopień dekomodyfikacji świadczeń socjalnych oraz ogranicza prawa socjalne obywateli. Ponadto utrwała się wykształcone podziały społeczne, których cechą charakterystyczną jest relatywnie jednakowy poziom biedy i ubóstwa wśród świadczeniobiorców³⁷. W społeczeństwach, w których realizowany jest reżim liberalny, widoczne są znaczne różnice w poziomie materialnym, na jakim żyją poszczególne grupy społeczne, co podtrzymuje istniejący podział klasowy na tych, którzy korzystają ze wsparcia i na tych, którzy go nie potrzebują.

Natomiast w tzw. reżimie korporacyjno-konserwatywnym dąży się do utrzymania wykreowanych przez rynek różnic w statusach społecznych jednostek, dlatego państwo odgrywa minimalną rolę w redystrybucji dochodów. Pomimo tego dopuszcza się wysoki stopień interwencjonizmu państwowego, przy czym nie może on zakłócać funkcjonowania sił wolnego rynku, takich jak: swobodna gra sił wolnorynkowych, wolność jednostki do samostanowienia i podejmowania działań zabezpieczeniowych w razie zagrożeń (inicjatywa prywatna). Państwo i władze publiczne gotowe są do przyjęcia funkcji dostawcy świadczeń społecznych, dlatego ubezpieczenia prywatne i świadczenia przyznawane przez pracodawców mają marginalne znaczenie w całym systemie polityki społecznej. Esping-Andersen uważał także, że w krajach należących do reżimu konserwatywnego, Kościół katolicki ma bardzo silne wpływy, co przejawia się w dążeniu do zachowania tradycyjnych wartości religijnych³⁸. Potwierdzeniem tego jest realizowana polityka wobec kobiet, które – jeśli nie pracują – to nie są objęte ubezpieczeniem społecznym, natomiast wysokość i dostępność świadczeń rodzinnych ma za zadanie wspierać macierzyństwo i zatrzymać kobiety w domu, pielęgnować tradycyjne role społeczne. Państwo interweniuje dopiero w momencie, gdy rodzina własnym wysiłkiem lub przy użyciu posiadanych zasobów kapitałowych nie jest w stanie pokonać życiowych trudności i przeciwności losu. Reżim konserwatywny realizują Austria, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania oraz Belgia.

Ostatni wyodrębniony model Esping-Andersen określił jako socjaldemokratyczny, ponieważ charakteryzuje go ideologia partii socjaldemokratycznych ze swoją

36 M. Rymsza, dz. cyt.

37 R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, [w:] *Polityka społeczna...*

38 G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego...*

wizją rodziny, pracy i socjalnych zobowiązań państwa wobec obywateli. Zamiast poszukiwać kompromisów, socjaldemokraci przystąpili do budowania państwa dobrobytu, które miało gwarantować obywatelom wysoki standard życia, a nie tylko poziom minimum socjalnego. Dążono zatem do wzrostu wysokości świadczeń i usług socjalnych zgodnie z oczekiwaniem klasy średniej, której zagwarantowano powszechne i bezwarunkowe prawa socjalne. Ponadto klasom robotniczym przyznano przywileje socjalne, które do tej pory przysługiwały tylko lepiej sytuowanym grupom społecznym. W reżimie socjaldemokratycznym funkcjonuje przekonanie, że głównym źródłem wszelkich problemów jest struktura społeczno-gospodarcza, dlatego zadaniem publicznej polityki powinno być budowanie współpracy oraz solidarności wśród pracobiorców i pracodawców, co zapewni zaspokojenie potrzeb materialnych wszystkich obywateli na wysokim poziomie. Przykładami państw realizującymi ten model państwa opiekuńczego są kraje nordyckie (Holandia).

Tabela 5. Reżimy polityki społecznej wg G. Esping-Andersena

Cechy	Reżimy polityki społecznej		
	Liberalny	Konserwatywny	Socjaldemokratyczny
Wartości społeczne	Zaradność, rodzina jako sfera prywatna	Solidaryzm społeczny	Dobrobyt wszystkich obywateli Zaufanie do instytucji państwa
Zasady społeczne	Filantropia	Zasada pomocniczości państwa Decentralizacja i usamodzielnienie sfery socjalnej	Idea równości społecznej Zasada solidarności społecznej
Porządek społeczny	Leseferystyczny porządek społeczny Społeczeństwo obywatelskie	Umacnianie więzi społecznych, akceptacja stratyfikacji społecznej	Społeczeństwo egalitarne
Rola państwa	Nie rozwiązuje problemów społecznych, krytyka państwa opiekuńczego, interwencja tylko w krytycznych sytuacjach	Pomoc rodzinom w adaptacji do społeczeństwa przemysłowego Nadzór na polityką społeczną	Funkcja opiekuńcza Rozwiązywanie problemów społecznych Przeciwdziałanie dyskryminacji kobiet na rynku pracy i feminizacji biedy
Miejsce i rola rodziny	Koryguje rynkową alokację dóbr, dba o swoich członków; jest podstawową instytucją wsparcia społecznego	Pełni funkcje społeczne, które powinno wspierać państwo	Nie jest przedmiotem zainteresowania państwa Rodzina nie jest zdolna do zaspakajania potrzeb swoich członków

Tabela 5 (cd.)

Cechy	Reżimy polityki społecznej		
	Liberalny	Konserwatywny	Socjaldemokratyczny
Miejsce i rola jednostki	Samowystarczająca, przewidująca	Jest nieodpowiedzialna, dlatego ma obowiązek ubezpieczenia się	Dobrobyt jednostek jest celem działań państwa (inwestycje w kapitał ludzki)
Źródło społecznych problemów	Jednostka	Jednostka	Struktura społeczna i gospodarka
Cele polityki społecznej	Aktywizowanie jednostek do samodzielnego zaspakajania swoich potrzeb	Preferowanie tradycyjnych wartości rodzinnych Walka z ubóstwem i podtrzymywanie więzi społecznych	Dzieci jako dobro wspólne powinny być dofinansowywane przez państwo i społeczeństwo Ingeruje w podziały na rynku i w rodzinie Jest zinstytucjonalizowana
Rozwiązania ekonomiczne w polityce społecznej	Rynkowe zarządzanie usługami socjalnymi Ubezpieczenia prywatne przynoszą większe zyski	Wysokie koszty pracy na skutek optacania ubezpieczeń Zjawisko niewydolności finansowej ubezpieczeń w stosunku do potrzeb	Celem jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia
System świadczeń społecznych	Prywatne o charakterze komercyjnym, mają znaczenie marginalne; pomoc w zależności od sytuacji finansowej danej osoby	Są prorodzinne, pronatalistyczne (płaca rodzinna) Obowiązkowe ubezpieczenia pracownicze	Charakter zaopatrzeniowy, ma wyrównywać poziom życia, jest powszechny, liczy się kryterium potrzeby uzyskania pomocy Daleko posunięta ingerencja w życie rodzinne
Rola rynku w polityce społecznej	Jest skutecznym dystrybutorem usług, dóbr	Socjalna gospodarka rynkowa utrwała podziały społeczne	Brak wykształconej rynkowej (konkurencyjnej) infrastruktury społecznej, rynek nie zaspakaja właściwie potrzeb indywidualnych
Organizacje pozarządowe	Duże znaczenie, rozwiązują problemy społeczne, produkują usługi socjalne	Rozwinięty wolontariat	Zmarginalizowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Księżopolski, *Modele polityki społecznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999; S. Golinowska, M. Księżopolski, J. Jończyk, A. Rajkiewicz, W. Szubert, *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Warszawa 1993.

Pod wpływem ostrej krytyki ze strony przedstawicieli feminizmu, Esping-Andersen (1999) uzupełnił swoją koncepcję, wprowadzając kategorię defamilizacji³⁹ jako dodatkowe kryterium. Defamilizacja oznacza stopień uniezależnienia jednostki od rodziny w dostępie do dóbr i usług oferowanych przez instytucje publiczne. Proces defamilizacji w życiu człowieka może się dokonywać za pośrednictwem państwa, jeśli państwo (i rynek) przejmuje odpowiedzialność za dobrostan jednostki i jeśli uczestnictwo w rynku umożliwia jednostce uwolnienie się od rodziny. Esping-Andersen stwierdza, że największym stopniem defamilizacji cechuje się system socjaldemokratyczny, a najmniejszym system konserwatywno-korporacyjny. Co w znacznej mierze zależy od zakresu przemian, jakie dokonują się w obrębie samej rodziny, w jej strukturze, pełnionych funkcjach i odgrywanych rolach. Dobitnie i po raz pierwszy wskazano, że przemiany rodziny są faktem społecznym, mogącym determinować kierunek zmian w polityce publicznej państwa – polityce społecznej.

Teoretyczne typologie Titmussa i Esping-Andersena nawiązują do konkurujących ze sobą orientacji ideologicznych, które tworzą jednocześnie podstawowe modele polityki społecznej w krajach rozwiniętych o odmiennych opcjach politycznych partii rządzących i typach gospodarek.

1. Ideologie liberalne determinują ogólne rozwiązania systemowe dla polityki społecznej, takie jak świadczenia i usługi, odwołując się do własności prywatnej, szeroko pojętej wolności człowieka jako nadrzędnych wartości. Liberalowie zakładają, że istnienie nierówności społecznych jest w pewnym sensie zjawiskiem naturalnym, które wynika z cech oraz zaradności jednostek, co w konsekwencji prowadzi do rozwoju elitaryzmu, indywidualizmu oraz przedsiębiorczości indywidualnej w danym społeczeństwie, a także wytworzenia się wieloklasowej struktury społecznej. Dlatego decydująca rola w ubezpieczaniu ludności przed ryzykiem życiowym przypada mechanizmom rynkowym i istniejącej konkurencji. Wszelkiego rodzaju problemy społeczne wynikają tylko i wyłącznie z postaw jednostkowych. Nadrzędnym zadaniem polityki społecznej jest zatem łagodzenie biedy i ubóstwa wśród jednostek, które nie były dość przewidujące i nie zgromadziły odpowiednich środków, aby dzięki nim samodzielnie pokonać życiowe trudności.
2. Ideologia socjaldemokratyczna⁴⁰ zakłada, że główna przyczyna problemów społecznych tkwi w strukturze społeczno-gospodarczej danego społeczeństwa. Dlatego przy zachowaniu istniejących mechanizmów rynkowych w sferze produkcji, rozwiązanie problemów społecznych możliwe jest tylko

39 Gøsta Esping-Andersen kryterium to opiera na koncepcji familizacji systemu *welfare state*. Zob. G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999.

40 Ze względu na cechy polityki społecznej w państwach socjalistycznych i opiekuńczych przyjmuje się, że opierają się one na krytyce kapitalizmu w każdej postaci, ponieważ dąży się w nich do wyeliminowania z życia społeczno-gospodarczego zjawiska nierówności społecznych (walki klas, posiadaczy kapitału z jego wytwórcami). W społeczeństwie socjalistycznym obowiązuje

poprzez socjalizację sfery podziału. Głównym zadaniem polityki społecznej jest kreacja solidarnej współpracy wszystkich obywateli na rzecz każdego członka wspólnoty ze szczególnym naciskiem na solidarność międzypokoleniową. Społeczeństwo jest odpowiedzialne za powstanie problemów społecznych, więc powinno być odpowiedzialne za ich rozwiązanie⁴¹.

3. Ideologie socjalliberalne wykreowały socjalną gospodarkę rynkową, dopuszczając znaczną ingerencję państwa w sprawy socjalne, pod warunkiem, że nie są naruszane podstawowe zasady gospodarki wolnorynkowej (swobodna gra sił rynkowych oraz prawa jednostki do wolności). Wolny rynek nie zawsze jest najlepszym mechanizmem produkcji i podziału instrumentów polityki społecznej, dlatego w uzasadnionych przypadkach ingerencja państwa jest niezbędna.

Na podstawie doktryn ideologicznych i zaproponowanych typologii możliwe jest rozróżnienie modeli polityki społecznej realizowanych w poszczególnych krajach rozwiniętych. Należy jednak pamiętać, że w praktyce realizacja polityki społecznej opiera się na kombinacji różnych elementów. Nie jest możliwe kategoryczne przypisanie jednego tylko modelu polityki społecznej do danego państwa. Dlatego mamy do czynienia z dynamicznym charakterem polityki społecznej i rodzinnej. Pod wpływem czynników obiektywnych (politycznych, społecznych, kulturowych, demograficznych, ekonomicznych) zmieniają się kraje reprezentujące określone modele/reżimy i prowadzona przez nie polityka społeczna. Ponadto multiplikacja polityki publicznej powodują różnice w modelowaniu polityki szczegółowej, czego przykładem jest polityka rodzinna, które opiera się na relacji pomiędzy rodziną a państwem i społeczeństwem. Natomiast modele polityki społecznej opisują zależności między gospodarką wolnorynkową a rozwiązaniami socjalnymi wprowadzanymi przez dane państwo. Niektórzy autorzy⁴² sugerują również, że w powiązania o charakterze instytucjonalnym i personalnym – pomiędzy rodziną a państwem – wpisuje się zakres wzajemnej odpowiedzialności za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne. Można zatem założyć, że odrzucenie albo przejęcie całkowitej/częściowej odpowiedzialności państwa za dobrostan rodziny jest pierwszym kryterium w określeniu modelu polityki rodzinnej. Wprowadzenie tego kryterium wiąże się ze zjawiskiem familiocentryzmu w polityce państwa⁴³, które doprowadzi-

zasada równości i własności powszechnej środków produkcji, zabrania się jakiegokolwiek formy wyzysku w miejscu pracy i domu rodzinnym. Środkiem do osiągnięcia dobrobytu i awansu społecznego jest prowadzona polityka pełnego zatrudnienia, która eliminuje potrzebę istnienia polityki społecznej, gdy wszyscy pracują i otrzymują wynagrodzenie, są w stanie sami zaspakajać potrzeby swoje i swoich rodzin. Zob. S. Golinowska, M. Książkowski, J. Jończyk, A. Rajkiewicz, W. Szubert, *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, IPISS, Warszawa 1993.

41 M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 104.

42 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków...*

43 Zjawisko familiocentryzmu – rozumiane jako przedkładanie wartości rodzinnych i uczestnictwa w życiu rodzinnym ponad wartości społeczne – jest pozytywne, w tym sensie, że hamuje zjawisko kryzysu rodziny, jak również utrwała w świadomości społecznej konieczność troszczenia się o jej dobro.

ło m.in. do weryfikacji stworzonych przez Espinga-Andersena reżimów polityki społecznej. Nowe kryterium oparte na koncepcji familizacji systemu *welfare state* doprowadziło praktyków społecznych do następujących wniosków:

- reżimy liberalne są neutralne wobec rodziny, w tym sensie, że ani nadmiernie nie ingerują w wewnętrzne życie rodzin i zaspakajanie potrzeb ich poszczególnych członków, ani nie bagatelizują ich znaczenia w rozwoju społeczeństwa;
- reżimy konserwatywno-korporacyjne oceniono jako najmniej defamilijne, ponieważ dużą wagę przywiązuje się w nich do tradycyjnych wartości rodzinnych, co przejawia się w popieraniu zachowań prokreacyjnych oraz dopuszczaniu możliwości ingerencji państwa w proces zaspakajania potrzeb rodziny;
- reżimy socjaldemokratyczne zostały uznane za najbardziej defamilijne, ponieważ rodziny nie są preferowanym w polityce społecznej państwa podmiotem działań, tylko jednostki, które powinno się wspierać i dofinansowywać⁴⁴.

Kolejne kryteria, które znacząco różnicują typologie i modele polityki rodzinnej, odnoszą się do: typów i modeli rodzin, które podlegają szczególnej ochronie ze strony państwa; zakresu świadczonej pomocy na rzecz poszczególnych członków rodziny (dzieci, osób starszych, osób niepełnosprawnych); relacji wewnątrzrodzinnych i wartości rodzinnych, popieranych lub odrzucanych alternatywnych form życia rodzinnego i małżeńskiego. Modele wsparcia rodzin obejmują zakres przedmiotowy i podmiotowy instrumentów polityki rodzinnej w danym kraju. Kryteria te i ich realizacja w praktyce zależą przede wszystkim od przyjęcia założenia, że polityka rodzinna respektuje dominujący model rodziny w danej społeczności, ale także oddziałuje na jego modyfikację lub utrwalenie⁴⁵.

2.4. Instrumenty polityki społecznej na rzecz rodzin – założenia

Zakres, charakter oraz oczekiwana efektywność instrumentów polityki rodzinnej uzależnione są przede wszystkim od tego, czy mamy do czynienia z polityką *explicite*, czy *implicite*. Na tej podstawie tworzony jest katalog świadczeń, z których mogą korzystać rodziny o różnym statusie materialnym i rozmaitych potrzebach. Instrumenty polityki rodzinnej można klasyfikować.

44 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków...*; M. Księżopolski, *Modele polityki społecznej*, IPISS, Warszawa 1999.

45 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna lat dziewięćdziesiątych. Ocena jej skutków*, [w:] *też, Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przejściowym*, IPISS, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Fundacja S.O.S. Obrony Poczętego Życia, Warszawa 1999.

1. Ze względu na ich formę, są to:
 - normy prawne (np. ustawy i rozporządzenia, akty prawne prawa krajowego i międzynarodowego) regulujące stosunki rodzinne, prawa i obowiązki poszczególnych członków rodziny, określające także kryteria i zasady przyznawania świadczeń społecznych (pieniężne, rzeczowe, usługi), a także klasyfikujące świadczeniobiorców;
 - środki pieniężne – mogące mieć charakter świadczeń obligatoryjnych (zasiłki rodzinne, macierzyńskie, wychowawcze) lub uznaniowych (świadczenia z pomocy społecznej, stypendia);
 - świadczenia w naturze, rzeczowe – przybierające formę pomocy adekwatną do aktualnej sytuacji danej osoby i/lub rodziny, np.: żywność, odzież, sprzęt rehabilitacyjny, konsultacje ze specjalistami (porady prawne, lekarskie);
 - usługi społeczne – inaczej infrastruktura społeczna (prywatna lub publiczna), której celem jest wsparcie rodzin w wypełnianiu poszczególnych funkcji oraz godzeniu ról rodzinnych z zawodowymi, np.: instytucje oświatowe, ochrony zdrowia, kulturalne itp.;
 - system podatkowy – jako ekonomiczny instrument ułatwiający realizację poszczególnych funkcji rodziny.
2. Ze względu na rodzaj zaspakajanych potrzeb potencjalnych świadczeniobiorców, takich jak: potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, zapobieganie bezrobociu, potrzeby: edukacji, wychowania, ochrony macierzyństwa czy np. dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym itp.
3. Ze względu na fazę (stadium) rozwoju rodziny, która determinuje aktywność zawodową rodziców, rodzaj realizowanych funkcji przez rodzinę, zakres potrzeb materialnych (np. mieszkanie), niematerialnych (opieka w placówkach wychowawczo-opiekuńczych).
4. Ze względu na kryterium efektywności wspierania rodzin, w tym przypadku świadczenia mogą pełnić jedną lub kilka wymienionych poniżej funkcji jednocześnie, np.:
 - dochodową – niezależnie od swojej formy (pieniężnej lub rzeczowej) każdy rodzaj wsparcia wpływa pozytywnie na budżet rodziny;
 - kompensacyjną – polega na rekompensowaniu wydatków związanych z różnymi sytuacjami życiowymi rodzin, takimi jak wychowanie dziecka czy opieka nad osobami chorymi lub starszymi;
 - redystrybucyjną – redystrybucja środków na rzecz określonych grup społecznych, np. poprzez zasiłki rodzinne dokonuje się transferów części dochodów od rodzin bezdzielnych na rzecz rodzin posiadających dzieci;
 - egalitaryzującą – niwelowanie różnic w poziomie życia i dochodów, są to świadczenia, których przyznanie zależy od kryterium dochodowego⁴⁶

⁴⁶ Najczęściej przy ustalaniu kryterium dochodowego uprawniającego do pobierania danego świadczenia, pod uwagę bierze się miesięczny dochód na osobę w rodzinie świadczenio-

jako obiektywnego wskaźnika odzwierciedlającego różnice w sytuacji materialnej świadczeniobiorców;

- stymulacyjną – polega na kreowaniu pożądanych postaw lub kierunku konsumpcji społecznej uważanych za ważne dla ogółu społeczeństwa. Z tą funkcją wiąże się wyróżniana niekiedy osobno funkcja pronatalistyczna, której celem jest stymulacja dzietności.

W zależności od stylu uprawiania polityki społecznej i rodzinnej, świadczenia i usługi społeczne mogą przybierać charakter uniwersalny lub selektywny. Przykładem usługi o charakterze uniwersalnym może być bezpłatny dostęp do oświaty. Nauczanie na wszystkich szczeblach kształcenia jest dotychczas bezpłatne dla dzieci i młodzieży we wszystkich krajach europejskich. Natomiast świadczenia pomocy społecznej mają we wszystkich krajach charakter selektywny. Dostępność do nich jest uzależniona od spełnienia określonych warunków, które podlegają sprawdzeniu. W latach 90. XX wieku pojawiła się tendencja do zastępowania świadczeń oferowanych na zasadach uniwersalnych na selektywne. Działania te usprawiedliwiane były względami ekonomicznymi. Jednakże podejście selektywne⁴⁷ do świadczeń społecznych ma wady, stawiające pod znakiem zapytania jego użyteczność, są to: wyższe koszty administracyjne związane z prowadzeniem systemu, stygmatyzacja adresatów świadczeń oraz zjawisko zmniejszania się motywacji do własnej aktywności zawodowej.

We wszystkich modelach polityki społecznej ważną kwestią jest, jakiego typu zachowania wspierać, a jakiego eliminować z życia społecznego i – przede wszystkim – jakimi metodami? Polityka publiczna w rozmaitym zakresie realizuje nadrzędny cel ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami, destrukcyjnymi konfliktami, antyspołecznymi zachowaniami, po to, aby obywatele zyskali optymalne warunki do rozwoju. W polityce publicznej dąży się także, aby przyjęty do realizacji program (np. z zakresu polityki społecznej i rodzinnej) był skuteczny i efektywny, co wymaga diagnozy rzeczywistych potrzeb ludzkich, rozpoznania ograniczeń (zewnętrznych i/lub wewnętrznych) stojących na drodze do jednostkowego rozwoju oraz osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu zaspokojenia jej potrzeb. Z drugiej jednak strony wiadomo, że chęci, kompetencje i realne możliwości poszczególnych ludzi są stopniowalne i zmienne w czasie⁴⁸, uwarunkowane czynnikami indywidualnymi, zawodowymi, czy rodzinnymi. Dlatego też wybór katalogu form wsparcia społecznego powinien uwzględniać cechy beneficjenta, ponieważ tego typu działania w perspektywie długoterminowej modyfikują postawy i zachowania odbiorców, czyli mogą doprowadzić do postawy wyuczonej

biorcy lub w przypadku rodzin rolniczych miesięczny dochód uzyskany z 1 hektara przeliczeniowego na osobę.

47 S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003.

48 *Polityka społeczna...*, s. 101.

bezradności i/lub nastawienia roszczeniowego. Polityka społeczna jako interdyscyplinarna dziedzina wiedzy o życiu człowieka uwzględnia ten fakt w programowaniu stopnia interwencji w wewnętrzny świat rodzin, zakres zaspakajania potrzeb, wspierania (a nawet wyręczania) w realizowaniu podstawowych funkcji. Dlatego też system świadczeń społecznych na rzecz rodzin na przestrzeni lat staje się coraz bardziej rozbudowany, wykorzystuje rozmaite zasoby różnych podmiotów polityki społecznej i rodzinnej, jak również angażuje różne formy wsparcia adekwatne do potrzeb beneficjentów.

W powojennej historii Polski w systemie świadczeń rodzinnych wprowadzano często zmiany, miały one charakter rozwiązań doraźnych, często stając się kartą przetargową w łagodzeniu napięć społecznych. Świadczenia społeczne, ich zakres, wysokość, zasięg decydowały o zdobyciu władzy (np. w wyborach parlamentarnych), rozwiązywaniu konfliktów społecznych, uprzywilejowaniu wybranych branż, zawodów czy sektorów gospodarki. Niestety często były to nieprzemyślane rozwiązania, które cechowała duża wadliwość prawna, np. brak środków w budżecie państwa oraz odpowiednich rozwiązań w zakresie prawa pracy, prawa podatkowego czy świadczeń ubezpieczeniowych, co wymuszało wprowadzanie kolejnych rozwiązań naprawczych. Ponadto przyczyną tych zmian – oprócz uwarunkowań politycznych i ekonomicznych – były kwestie społeczne, ponieważ różne typy rodzin (wielodzietne, monoparentalne, adopcyjne itd.) zyskiwały lub traciły przychylność decydentów. Zakres przedmiotowy systemu świadczeń w dużej mierze zależał od przekonań, co do ich roli w życiu poszczególnych rodzin. I tak, np. w okresie PRL stopniowo wprowadzano nowe (na ówczesne czasy) rozwiązania, ułatwiające rodzicom łączenie obowiązków wychowawczych z zawodowymi lub odpowiadające trudnym sytuacjom życiowym, np. zasiłki i urlopy wychowawcze, zasiłki porodowe czy świadczenia alimentacyjne, które w mniejszym lub większym stopniu zaspakajały potrzeby rodzin. Najwięcej jednak zmian w systemie świadczeń wprowadzono w okresie transformacji, co wiązało się – przede wszystkim – z częstymi zmianami opcji politycznych, które różniły się podejściem do zakresu i formy wspierania rodzin w różnych momentach funkcjonowania. Dopiero w 2003 roku zaczęto reformować system świadczeń rodzinnych, aby udzielane wsparcie rzeczywiście pomagało w realizacji funkcji opiekuńczej, wychowawczej i socjalizacyjnej oraz zmniejszało niepokojące zjawiska dysfunkcjonalności i patologii w rodzinach, ale także chroniło przed różnego typu zagrożeniami.

Ustawodawca postawił sobie za cel zbudowanie nowego, wyraźnie oddzielonego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych. Podjęto prace nad uporządkowaniem procedur, ujednolicono zasady wypłaty świadczeń, wprowadzono kryterium dochodowe⁴⁹, prawo do zasiłku

49 Dla określenia kryterium dochodowego w myśl nowej ustawy były wykorzystywane wyniki badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dotyczące progu wsparcia dochodowego rodzin (WDR). Obliczony WDR uwzględniał m.in.: wydatki na żywność, mieszkanie (wyposażenie

uzależniono od aktualnej sytuacji rodziny, tzn.: od dochodu na osobę w rodzinie, liczby dzieci, stanu zdrowia dziecka itd.

Podstawowym świadczeniem stały się:

- zasiłek rodzinny, rozszerzony o dodatki uwzględniające różne sytuacje życiowe, które zastąpiły dotychczasowe różnego typu zasiłki, tj.: zasiłek porodowy, wychowawczy, jednorazowy zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego;
- świadczenia opiekuńcze.

Adresatem proponowanych zmian uczyniono rodziny: o niskich dochodach, zagrożone ubóstwem, monoparentalne lub wychowujące dziecko niepełnosprawne. Częściowo zrezygnowano z preferencji dla rodzin wielodzietnych, co wywołało dyskusję, czy podjęte decyzje znajdują uzasadnienie w faktycznej sytuacji i jakości życia tej kategorii rodzin. Same świadczenia pieniężne nie są wystarczającym środkiem wspierania rodzin, ponieważ wypełnianie przez nie określonych funkcji w dużym stopniu uzależnione jest od dostępu do usług, takich jak: żłobek, przedszkole, pomoc specjalistów i poradnictwo rodzinne. Brak odpowiednio przygotowanej infrastruktury o charakterze prorodzinny – pomocowy – powoduje, że matki muszą albo rezygnować z pracy zawodowej, co niekorzystnie wpływa na budżet domowy, albo podejmują decyzje o posiadaniu mniejszej liczby dzieci. Dlatego też prorodzinny system świadczeń powinien składać się z elementów: finansowego jako rozwiązania złej sytuacji (funkcja motywacyjna i interwencyjna) oraz usługowego, zakładającego długoterminową pomoc i wsparcie rodziny w różnych kryzysowych momentach jej rozwoju (np. przyjście na świat pierwszego i kolejnego dziecka, podjęcie przez dziecko nauki, choroba, rozwód, powrót kobiet na rynek pracy lub jej zmiana) itp.

W skład świadczeń rodzinnych (na rzecz rodzin) wchodzi zasiłki, usługi oraz rozwiązania fiskalne, obejmujące swym zasięgiem różne sytuacje życiowe, związane z urodzeniem, wychowaniem i pielęgnacją dzieci. W rozumieniu polityki społecznej świadczeniami rodzinnymi są wszelkie zasiłki w gotówce i w naturze, które mają na celu umożliwienie założenia rodziny i normalny rozwój bądź przez udzielenie regularnego i stałego świadczenia na utrzymanie osób, którego koszt ponosi głowa rodziny, bądź przez udzielenie specjalnej pomocy rodzinom w pewnych momentach jej życia⁵⁰. Stosując w praktyce powyższe założenia, świadczenia rodzinne można różnicować ze względu na rangę ich wpływu na funkcjonowanie rodzin w określonych fazach rozwoju, są to:

- świadczenia związane z urodzeniem dziecka;
- świadczenia związane z utrzymaniem i wychowaniem dziecka;
- świadczenia na rzecz pracowników wychowujących dzieci.

i eksploatacja), odzież, edukację, ochronę zdrowia, transport, komunikację, kulturę i rekreację. W obliczeniach tych wykorzystano także – jako czynnik determinujący – potrzeby dzieci i młodzieży związane z ich wykształceniem i wychowaniem.

50 D. Graniewska, dz. cyt., s. 6.

Świadczenia z pomocy społecznej dla rodzin i te związane z sytuacjami kryzysowymi w życiu rodzin nie mają charakteru prorodzinnego, ale służą do udzielania wsparcia osobom lub rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są one w stanie sobie poradzić przy wykorzystaniu własnych zasobów i umiejętności. Pomocy społecznej udziela się w związku z następującymi zdarzeniami losowymi: ubóstwo, sieroctwo, bezrobocie, niepełnosprawność, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, narkomania, alkoholizm, klęski żywiołowe, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych lub w prowadzeniu gospodarstwa domowego⁵¹.

Przy udzielaniu pomocy społecznej uwzględniane są kryteria dochodowe, a także tzw. wywiad środowiskowy przeprowadzany przez pracownika socjalnego.

W przypadku stwierdzenia rozbieżności między faktyczną a deklarowaną sytuacją materialną, świadczenie z pomocy społecznej może zostać cofnięte lub nieprzyznane.

Świadczeń z pomocy społecznej udziela się w formie:

- pieniężnej – zasiłku stałego, okresowego, celowego, zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie się itp.;
- niepieniężnej – pracy socjalnej, pomocy rzeczowej, doradztwa specjalistycznego, interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, ubrania, usług opiekuńczych dla osób chorych itp.

Uwzględniając ogół dostępnych form pomocy z opieki społecznej dla poprawy sytuacji życiowej oraz wzmocnienia pozycji społeczno-ekonomicznej, najistotniejsze dla rodzin są następujące świadczenia oraz pomoc:

- zasiłek stały – przysługuje osobie pełnoletniej, samotnie gospodarującej lub mieszkającej z rodziną, całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności, jeżeli jej dochód lub dochód na osobę w rodzinie jest niższy niż kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej lub przypadający na osobę w rodzinie⁵²;
- zasiłek okresowy – przysługuje rodzinie w przypadku: długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezrobocia, jeżeli spełnione jest kryterium dochodowe; czas przysługiwania zasiłku określa ośrodek pomocy społecznej po zapoznaniu się z danym przypadkiem;
- zasiłek celowy – przeznaczony na pokrycie całości lub części kosztów związanych z zakupem: żywności, leków (opłata leczenia), opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów gospodarstwa domowego, a także pogrzebu. Świadczenie wypłaca się także w formie pieniężnej, biletu kredytowego lub jako jednorazową bezzwrotną pożyczkę osobom i rodzinom, które na skutek zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych i ekologicznych poniosły straty materialne (są to np.: świadczenia pieniężne dla kobiet z dziećmi, dodatek dla

51 Zob. *Ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

52 Tamże.

- kobiet w ciąży otrzymujących zasiłek stały lub zasiłek stały wyrównawczy lub rentę socjalną; pomoc pieniężna z tytułu opieki nad rodziną i dzieckiem; jednorazowy zasiłek macierzyński, okresowy zasiłek macierzyński⁵³;
- opłacanie składek emerytalnych lub rentowych – przysługuje osobom, które spełniły kryterium dochodowe i zrezygnowały z pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej opieki nad chorym członkiem rodziny (rodzice, rodzice współmałżonka, dzieci, rodzeństwo);
 - pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia się – przyznawana jest w formie pieniężnej lub rzeczowej rodzinie/osobie jako jednorazowy zasiłek celowy lub nieoprocentowana pożyczka albo w formie użyczenia maszyn i narzędzi w celu zorganizowania własnego warsztatu pracy. Jednym z warunków przyznania tego rodzaju wsparcia jest zaangażowanie rodziny/osoby w poprawę swojej sytuacji życiowej, np. próby znalezienia zatrudnienia, przekwalifikowanie zawodowe itp.;
 - poradnictwo specjalistyczne (prawne, psychologiczne, rodzinne) – udzielane jest rodzinom/osobom niepotrafiącym przezwyciężyć trudności życiowych lub pokonać istniejących problemów rodzinnych/życiowych;
 - interwencja kryzysowa – szczególnie dotyczy udzielania wsparcia ofiarom przemocy np. w formie zapewniania bezpiecznego noclegu, w celu zapobiegania lub pogłębiania się występujących dysfunkcji. W ramach interwencji kryzysowej udziela się także schronienia i opieki matkom z dziećmi.

Przewidziany zakres opieki dla rodzin i dzieci z pomocy społecznej ma – przede wszystkim – na celu: ochronę rodziny (przed trudnościami żywioowymi) i praw dziecka, wzmacnianie podmiotowości dziecka i rodziny, a także umożliwienie inkluzji środowiskowej dzieci z rodzin zastępczych i domów dziecka. Ponadto działania podejmowane w ramach zadań pomocy społecznej mają ułatwiać lub pomagać rodzinom w wywiązywaniu się ze swoich obowiązków wobec członków rodziny, np. poprzez pełnienie funkcji opiekuńczej (możliwość sprawowania opieki nad dziećmi w dziennych placówkach wychowawczo-opiekuńczych) lub funkcji rodziny zastępczej (w przypadkach pozbawienia dzieci częściowej lub całkowitej opieki rodzicielskiej).

Podsumowanie

- W XX wieku społeczeństwa wysoko uprzemysłowione zaczęły przedkładać interesy jednostek ponad potrzeby rodzin, co znalazło odzwierciedlenie w zakresie realizacji programów polityki społecznej i/lub rodzinnej.

53 Tamże.

- Wzrost zagrożeń społecznych, ekonomicznych, politycznych, bezpieczeństwa publicznego spowodował konieczność wzmocnienia instytucjonalnych działań opiekuńczo-zabezpieczających na rzecz rodzin.
- Sposób i zakres realizacji zadań opiekuńczo-zabezpieczających na rzecz rodzin determinuje doktryna polityczna (liberalna, konserwatywna, socjalistyczna, socjaldemokratyczna i inne), organizująca państwo oraz koncepcję zasad współżycia społecznego.
- Państwo może wspierać i otaczać opieką rodzinę poprzez bezpośrednie lub pośrednie działania pomocowe.
- Od początku powstania polityka społeczna i rodzinna stopniowo rozszerzały zakres oddziaływania na życie rodzin i jednostek, uwzględniając różne krytyczne sytuacje życiowe, problemy społeczne, ryzyka socjalne, dążąc do wypracowania jak najefektywniejszych systemów zabezpieczenia społecznego i utrwalania bezpieczeństwa socjalnego.
- Polityka rodzinna, wykorzystując instrumenty prawne, pieniężne, usługi, rzeczowe koncentruje się na różnego typu aspektach ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturowego funkcjonowania rodzin.
- Polityka społeczna i rodzinna jest klasyfikowana za pomocą teoretycznych typów idealnych lub modeli polityki społecznej/rodzinnej rzeczywiście realizowanych. Na tej podstawie można rozróżnić modele mniej lub bardziej zaangażowane w rozwiązywanie problemów społecznych, prowadzące do utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego oraz masowo doświadczanego dobrobytu przez obywateli (państwo opiekuńcze, państwo dobrobytu, *welfare state*).
- Pod wpływem różnych czynników polityczno-ekonomicznych w XX wieku zmiany ulegały poszczególne modele państwa opiekuńczego, a w związku z kryzysem gospodarczym lat 70. niektóre państwa zaczęły wprowadzać radykalne reformy ograniczające zakres interwencjonizmu państwowego, przerzucając część odpowiedzialności za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne na samych obywateli.

Rozdział 3

Historyczne uwarunkowania kształtowania się polityki na rzecz rodzin w Polsce

Przyjmując założenie, że polityka społeczna to celowa działalność państwa, podmiotów samorządowych, związków zawodowych i innych organizacji, zmierzająca do poprawy ogólnych warunków pracy i bytu społeczeństwa, można stwierdzić, że w XX wieku w Polsce była ona tworzona w bardzo specyficznych warunkach ustrojowo-gospodarczych. Kamieniem milowym okazało się odzyskanie niepodległości w 1918 roku i krótki dwudziestoletni okres wolności w ustroju demokratycznym. Z kolei po zakończeniu II wojny światowej Polska znalazła się w bloku państw socjalistycznych, a transformacja ustrojowa przywróciła kapitalistyczne podstawy gospodarowania w demokracji.

Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej była zdeterminowana po pierwsze dziedzictwem okresu zaborów, a po drugie wyniszczającą I wojną światową, w wyniku której zmienił się geopolityczny układ Europy. Wydarzenia te przyczyniły się do gospodarczego, politycznego i społecznego wyniszczenia kraju. Władze odrodzonego w 1918 roku państwa polskiego musiały zmierzyć się z trudną przeszłością i wymagającą teraźniejszością, dlatego też tworzenie programów socjalnych miało charakter ratunkowy. Brak jakichkolwiek podstaw administracyjnych i politycznych (struktur, doświadczonego i wykształconego personelu urzędniczego itp.), funkcjonowanie trzech różnych wzorców zabezpieczenia społecznego na nowo scalonych ziemiach spowodowało, że polityka społeczna była tworzona właściwie przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego.

W Polsce bardzo istotny okres tworzenia polityki społecznej na rzecz rodziny przypadł na lata po II wojnie światowej. Ówczesny socjalistyczny ustrój państwa, jego założenia programowe i gospodarcze, wywarły ogromny wpływ na przyjmowane rozwiązania w zakresie prawa pracy, wspierania rodzin, ochrony dzieci i młodzieży, zabezpieczania potrzeb materialnych osób starszych itd. Program socjalny – lub raczej ochrona socjalna pracowników i ich rodzin oraz rencistów i emerytów – w okresie socjalizmu był zakrojony na szeroką skalę. Dlatego często aktywność państwa w okresie PRL w sferze socjalnej określa się mianem

socjalistycznego *welfare state* lub totalnego państwa opiekuńczego¹. Politykę społeczną i rodzinną okresu PRL ukształtowały ówczesne warunki ustrojowe, polityczne, ekonomiczne i społeczno-kulturowe, jakie istniały w powojennej Polsce przez blisko pięćdziesiąt lat.

3.1. Okres międzywojenny. Lata 1918–1939

Po zakończeniu I wojny światowej – 11 listopada 1918 roku – rozpadły się dotychczas istniejące sojusze między mocarstwami ówczesnej Europy, co przyczyniło się do powstania państw narodowych w części środkowej i południowej kontynentu. Na tle polityczno-społecznym zaszły zmiany, które doprowadziły do upadku europejskiej dominacji na świecie, pojawiły się nowe ruchy społeczne (komunizm), symbolicznie wieńcząc XIX wiek. Jednak z polskiego punktu widzenia najważniejszy był polityczny skutek wojny: bezwarunkowe uznanie przez wszystkie trzy mocarstwa zaborców suwerenności Polski. Chociaż nie zostały odtworzone dawne granice kraju², to fakt odzyskania niepodległości napawał optymizmem i nadzieją na ponowne scalenie narodu.

Pierwszy okres niepodległości dla rodzącej się państwowości był niezwykle trudny pod wieloma względami – politycznymi, gospodarczymi i społecznymi. Właśnie zakończył się czas tzw. martwej Polski, nieobecnej przez sto dwadzieścia trzy lata na mapach świata i Europy. Ziemie polskie były zdewastowane działaniami wojennymi, ocenia się, że w latach 1914–1918 zniszczono około 30% majątku narodowego³. Cofające się armie (rosyjskie, niemieckie), wywoziły maszyny z fabryk, inwentarz gospodarski, jednocześnie deportowano ludzi lub stosowano strategię „spalonej ziemi”, podpalając i niszcząc pozostałości⁴. Ponadto Polacy

1 W. Narojek, *Socjalistyczne „welfare state”. Studium z psychologii społecznej Polski Ludowej*, PWN, Warszawa 1991.

2 II Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej pojawiła się 11 listopada 1918 roku, ale dopiero w 1922 roku jej granice przybrały ostateczny kształt po konfliktach zbrojnych z Rosją, Czechosłowacją, Niemcami i Litwą.

3 W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1914–1945*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 2003.

4 Niszczenie majątku narodowego przebiegało w kilku fazach, w 1914 roku władze rosyjskie nakazały cofającej się z ziem polskich armii, wywieźć wszystko, co przedstawiało jakąkolwiek wartość. Następnie w latach 1915–1918 – w związku z działaniami wojennymi – trwała okupacja niemiecka, w wyniku której likwidowano majątek Niemców na ziemiach polskich, a pozostałości w 1920 roku strawiła wojna polsko-bolszewicka, palono i grabiono miasta i miasteczka, pozostałe fabryki, obiekty sakralne, chłopskie chaty. Bolszewicy mordowali bezbronną ludność cywilną, niszczyli wszystko, co polskie. Zob. K. Olejnik, *Polska w okresie międzywojennym (1918–1939)*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019.

ponieśli ogromne straty w zasobach ludzkich wskutek działań wojennych, byli wcielani do wszystkich trzech armii zaborców, borykali się z problemami zaopatrzenia, panował głód i bieda, przybywało sierot i kalek wojennych. Z drugiej jednak strony istniały elity polityczne i administracyjne gotowe podjąć wysiłek tworzenia ustroju politycznego i gospodarczego kraju, przeprowadzenia koniecznych reform oraz procesu scalenia podzielonego od pokoleń społeczeństwa, istniały załóżki armii, organów władzy sądowniczej i wykonawczej.

Uwarunkowania polityczno-ustrojowe

Do odbudowy wolnej Polski w 1918 roku ówczesne elity przystępowały w atmosferze głębokich podziałów politycznych i światopoglądowych, a zwalczające się obozy partyjne nie mogły dojść do porozumienia dotyczącego kształtu struktury ustrojowej i organizacyjnej państwa. Ugrupowania prawicowe (endecja, ugrupowania konserwatywne i mieszczańskie, chadecja) opowiadały się za zachowaniem społeczno-gospodarczego porządku kraju, ponadto odwoływały się do zasad polskiej kultury chrześcijańskiej. Natomiast rewolucyjna lewica dążyła do obalenia starego ładu, pozbawienia przywilejów, a zwłaszcza majątków nielicznej już klasy posiadaczy ziemskich. Ideologia lewicy oparta na walce klas (Polska Partia Socjalistyczna) stanowiła realne zagrożenie dla rodzącego się państwa polskiego⁵ (tabela 6).

Napięta sytuacja polityczna negatywnie wpływała na postęp prac nad ustawą zasadniczą Sejmu Konstytucyjnego powołanego 26 stycznia 1919 roku. Ostatecznie 17 marca 1921 roku Sejm uchwalił *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, jednak wiele postanowień w życie weszło dopiero po wyborach parlamentarnych w 1922 roku⁶. Na mocy *Konstytucji* wprowadzono egalitarny ustrój republiki demokratycznej o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów⁷, powierzając władzę zwierzchnią Narodowi (artykuł 2), którą sprawował zgodnie z koncepcją trójpodziału władzy: ustawodawcza – Sejm i Senat, wykonawcza – Prezydent, Premier, Rada Ministrów oraz sądowicza – sądy powszechne, administracyjne oraz wojskowe. Jednakże spory polityczne, przewrót majowy oraz interesy różnych grup społecznych przedłużały prace nad osiągnięciem konsensusu dotyczącego ustabilizowania wewnętrznej sytuacji polityczno-gospodarczej kraju.

5 J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1919*, postł. T. Schramm, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.

6 Ze względu na uwarunkowania polityczne i sytuację wewnętrzną kraju równolegle obowiązywały tzw. mała konstytucja z 1919 roku oraz konstytucja marcowa od 1 czerwca 1921 do 11 grudnia 1922 roku, czyli do momentu wyboru przez Zgromadzenie Narodowe Prezydenta RP i objęcia przez niego urzędu. Od 23 kwietnia 1935 roku do wybuchu II wojny światowej obowiązywała konstytucja kwietniowa. Zob. K. Olejnik, dz. cyt.

7 Zostało to zmienione w tzw. konstytucji kwietniowej (z 23 kwietnia 1935 roku), na mocy której wprowadzono system prezydencki o charakterze autorytarnym, co natomiast według opinii parlamentarnej było naruszeniem przepisów konstytucji marcowej.

Tabela 6. Najważniejsze ugrupowania i partie polityczne w latach 1921–1926 w II Rzeczypospolitej

Nazwa partii/ ugrupowania	Program	Liderzy
Narodowa Demokracja (endecja), od 1928 roku Stronnictwo Narodowe	Odwołanie do ideologii nacjonalistycznej; jedna z najważniejszych sił politycznych II RP; wartości etyczne jednostki należy podporządkować interesom narodu; partia przeciwna mniejszościom narodowym (antysemityzm); działania na rzecz zjednoczenia Polaków i rozbudzenia świadomości narodowej; obrona własności prywatnej; dążenie do budowania polskiego kapitalizmu narodowego; uznanie katolicyzmu za instytucję narodową	Roman Dmowski Marian Seyda Stanisław Grabski
Polskie Stronnictwo Chrześcijańskiej Demokracji (chadecja)	Odwołanie do myśli katolickiej; sprzeciw wobec socjalistycznej wizji porządku społecznego; założenie mówiące, iż rodzina jest podstawą budowania wszelkich innych wspólnot ludzkich lokalnych i państwowych; podstawowe prawa to: prawo do życia, poszanowania rodziny, prawo do pracy i własności prywatnej, zasada solidarności i odpowiedzialności społecznej; zwolennicy demokracji, samorządu lokalnego, zasady pomocniczości; realizowanie zasad społecznej gospodarki rynkowej; rozwiązywanie kwestii politycznych, gospodarczych i społecznych poprzez odwołania do nauk Kościoła katolickiego	Wojciech Korfanty Józef Chaciński Tadeusz Błazejewicz
Narodowa Partia Robotnicza	Odwołania do solidaryzmu narodowego i społecznego; poparcie dla państwowej organizacji parlamentarnej; wynikiem solidaryzmu i porozumienia wszystkich klas społecznych jest państwo jako organizacja nadrzędna; wiara w likwidację wyzysku w nowo powstającej II RP; harmonijna realizacja interesów produkcji pracy w nowym ustroju gospodarczym; idea uspołecznienia i upaństwowienia skoncentrowanych zasobów oraz bogactw naturalnych; zwolennicy ewolucyjnych przekształceń ustrojowych; poparcie dla zasady równości obywateli wobec prawa; postulaty reform systemu ubezpieczeń społecznych i państwowej opieki zdrowotnej	Karol Popiel Ludwik Waszkiewicz Adam Chądzyński

Nazwa partii/ ugrupowania	Program	Liderzy
Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”	Poparcie dla demokracji parlamentarnej; postulaty: reformy rolnej za odszkodowaniem, tworzenia dużych gospodarstw rolnych; stronnictwo bogatych chłopów; odwołania do doktryny chrześcijańskiej; zwolennicy szerzenia oświaty; poparcie dla ruchów spółdzielczych; akcentowanie znaczenia chłopstwa w społeczeństwie polskim	Wincenty Witos Jan Sadlak Jakub Bojko Maciej Rataj
Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”	Chłopska partia lewicowa; zwolennicy świeckiego państwa ludowego; postulat powszechnej bezpłatnej edukacji oraz radykalnej reformy rolnej; zwolennicy samorządu gminnego i jego szerokich uprawnień; głosząco równość wobec prawa, zniesienie przywilejów, postulowano równouprawnienie dla kobiet, wolność: osobistą, wyznania, zgromadzeń, przekonań; postulowano rozdział państwa od Kościoła; głosząco upaństwowienie bogactw naturalnych	Tomasz Nocznicki Błażej Stolarski Władysław Fijałkowski
Polska Partia Socjalistyczna	Partia o charakterze niepodległościowym, socjalistyczno-lewicowa; postulowano równouprawnienie mniejszości narodowych i wyznaniowych w II RP; równość obywateli wobec prawa; postulowano powszechną i bezpłatną edukację, reformę prawa podatkowego; proponowano reformę prawa pracy, wprowadzenia ośmiogodzinnego dnia pracy, zrównania płacy kobiet i mężczyzn, zakazu pracy dzieci do 14. roku życia, wprowadzenia ubezpieczeń na wypadek choroby, śmierci, starości lub wypadków przy pracy; proponowano stopniowe uspołecznienie ziemi i środków produkcji	Ignacy Daszyński Józef Piłsudski Stanisław Wojciechowski Aleksander Sulikiewicz Zygmunt Marek
Komunistyczna Partia Polski	Partia powstała w wyniku połączenia ruchów socjalistycznego i socjaldemokratycznego; odwołanie do ideologii komunistycznej, leninizmu, trockizmu; zwolennicy powszechnej rewolucji socjalistycznej, likwidacji państwa polskiego i wcielenia jego ziem do ZSRR jako republiki sowieckiej; uznana na ziemiach polskich za nielegalną	Maria „Wera” Koszutska Adolf Warski Julian Leszczyński Władysław Stein-Krajewski

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Olejnik, *Polska w okresie międzywojennym (1918–1939)*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019; *Polska Niepodległa. Encyklopedia*, red. B. Kaczorowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; S. Cat-Mackiewicz *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, wyb. J. Sadkiewicz, Universitas, Kraków 2012; W. Konopczyński, *Historia polityczna Polski 1914–1939*, Wydawnictwo Ad Astra, Warszawa 1995; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.

W konstytucji kwietniowej z 1935 roku w pierwszych 10 artykułach, zwanych dekalogiem, zawarto fundamentalne zasady nowej organizacji państwa polskiego. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na zupełnie odmienne potraktowanie relacji obywatel – państwo, ponieważ:

- wskazywano, że państwo jest dobrem wspólnym (nadrzędnym) wszystkich obywateli;
- zrealizowanie celu, jakim jest dobro wspólne, wymaga współpracy obywateli z państwem;
- na plan pierwszy wysunięto obowiązki obywatela wobec państwa rozumiane jako nakaz wierności oraz rzetelnego wykonywania swoich obowiązków.

Ponadto obywatelom gwarantowano równość wobec prawa, możliwość rozwoju wartości osobistych, wolność sumienia, słowa, przekonań, prawo do zrzeszeń, nietykalność własności prywatnej, ochronę życia, tajność korespondencji oraz brak cenzury w życiu publicznym. Wprowadzono zakaz dyskryminacji politycznej i społecznej ze względu na pochodzenie, wyznanie, płeć i narodowość⁸. Aby wzmocnić politykę asymilacyjną w ustawie zasadniczej, pojęcie „naród” zastąpiono terminem „wszyscy obywatele” bez względu na różnice narodowościowe, religijne, kulturowe czy klasowe. Należy jednak zaznaczyć, że w artykule 114 ustawodawca stwierdził, iż wyznanie rzymskokatolickie zajmuje w państwie polskim naczelną pozycję w relacji do pozostałych równouprawnionych wyznań. Kościół rzymskokatolicki uzyskał pełną autonomię wewnętrzną.

W zakresie podziału administracyjnego utworzono województwa, powiaty i gminy (miejskie, wiejskie), przyznając tym jednostkom samorządu terytorialnego szerokie uprawnienia oraz samodzielność zgodnie z zasadą decentralizacji władzy państwowej⁹.

Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Konsekwencją okresu zaborów był podział kraju, w każdym z trzech zaborów Polacy byli inaczej traktowani, w różnym stopniu mogli korzystać ze swobód obywatelskich, dostępu do kultury narodowej, języka, oświaty. Podziały (różnice) dotyczyły również gospodarki, rozwoju przemysłu i stopnia zaawansowania technologicznego produkcji przemysłowej i rolnej.

W zaborze rosyjskim dążono do likwidacji demokracji szlacheckiej, Polacy mieli obowiązek odbycia wieloletniej służby wojskowej w armii carskiej, województwa zastąpiono guberniami, wprowadzono zbiurokratyzowaną i opresyjną administrację państwową, która na ziemiach polskich miała za zadanie pilnować posłuszeństwa wobec cara¹⁰. Z Polaków chciano uczynić lojalnych i „prawdziwych Rosjan”, stosując przemoc i przymus, poprzez zaś rusyfikację w szkołach, urzę-

8 *Ustawa Konstytucja z dn. 23 kwietnia 1935 roku r.*, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

9 K. Olejnik, dz. cyt.

10 W. Roszkowski, dz. cyt.

dach i życiu publicznym prowadzono wynaradawianie. Carska polityka asymilacji nie przynosiła spodziewanego efektu, ponieważ myśl niepodległościowa nigdy nie została wykorzeniona ze społeczeństwa polskiego, co wyrażało się w wielu powstaniach zbrojnych przeciw zaborcy.

W sferze gospodarczej aż do 1864 roku istniał ustrój feudalny, jedynie Królestwo Polskie pozostające pod kontrolą Rosji było obszarem postępu i rozwoju gospodarczego. Rozwijał się tu przemysł, rozrastały się miasta, powstała klasa robotnicza, pojawiały się wynalazki technologiczne w zakresie produkcji, transportu, zatrudnienie w fabrykach stało się alternatywą dla pracy na zacofanej wsi itp.¹¹

W zaborze pruskim, w którym 40% ogółu ludności stanowili Polacy, realizowano intensywne działania scalające, polegające na osiedlaniu Niemców na ziemiach polskich, konfiskacie majątków ziemskich, germanizacji w szkołach oraz obowiązkowej służbie wojskowej w armii pruskiej. W szkolnictwie, urzędach i na wszelkich stanowiskach zarządczo-administracyjnych zatrudniano Niemców, a Polaków usuwano. Na szeroką skalę prowadzono propagandę antypolską¹².

Jednocześnie Otto von Bismarck, ówczesny premier Prus, zwolennik ewolucyjnego konserwatyzmu, zapoczątkował pierwsze na świecie programy ubezpieczeń społecznych, co uznaje się za podstawy nowoczesnego państwa opiekuńczego. Bismarck wprowadził emerytury i ubezpieczenia: na wypadek bezrobocia, od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz zdrowotne.

Natomiast w zaborze austriackim wobec Polaków stosowano nieco bardziej liberalną politykę, co pozwoliło na wywalczenie pewnych przywilejów: powstał Sejm Krajowy, w urzędach przywrócono język polski, utworzono polskie instytucje naukowe, Kraków i Lwów stały się ośrodkami kultury i nauki polskiej. Dzięki temu zostało wykształcone pokolenie wybitnych naukowców, artystów i działaczy społecznych, mogących podjąć w odpowiednim czasie wysiłek odbudowy państwa polskiego.

Zabór austriacki był najbardziej zacofany gospodarczo i technologicznie, większość społeczeństwa (Polacy stanowili 45% ludności) mieszkała na wsiach, doświadczając głodu i ubóstwa. Dla zaborcy ziemie Galicji nie stanowiły wartości materialnej, nie podejmowano na tych terenach działań związanych z budowaniem przemysłu czy unowocześnianiem produkcji rolnej¹³. W efekcie nie wykształciły się nowe klasy społeczne, takie jak robotnicy czy mieszczaństwo. Zacofanie i niski poziom życia dotyczył wielu sfer, nie było szkół, szpitali, lekarzy, co w dużej mierze przyczyniło się do zjawiska emigracji, pod koniec XIX wieku za chlebem z zaboru austriackiego wyjechało około dwa miliony osób¹⁴.

11 J. Zdrada, *Historia Polski 1795–1914*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.

12 Tamże.

13 Tamże.

14 K. Olejnik, dz. cyt.; *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Garlicki, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1999.

W skład II RP weszły ziemie trzech byłych zaborów, przy czym 2/3 terytorium stanowiły ziemie Królestwa Polskiego, najmniejszy obszar zajmowały dawne ziemie zaboru pruskiego. Uwarunkowania historyczne sprawiły, że Polska w dwudziestolecie była wielonarodowościowa, według Spisu Powszechnego z 1921 roku zamieszkiwało ją: 69,2% ludności polskiej, 14,3% ukraińskiej, 7,8% żydowskiej, 3,9% białoruskiej i niemieckiej¹⁵. Rozmieszczenie przestrzenne ludności było nierównomierne, w części centralnej kraju żyło najwięcej Polaków, najmniej w województwach południowo-wschodnich¹⁶. Większość ludności (75%) mieszkała na wsiach, a praca na roli stanowiła źródło utrzymania dla ponad 60% obywateli i taki stan utrzymał się właściwie do wybuchu II wojny światowej. Była to spuścizna po okresie zaborów, ponieważ prócz kilku dużych ośrodków miejskich w centrum (Warszawa, Łódź, Lwów, Kraków, Poznań, Wilno) i na Śląsku, reszta kraju miała charakter rolniczy.

Ogromnych trudności ówczesnym władzom narażało przeprowadzenie reformy rolnej, wiążącej się z uwłaszczeniem wielkich majątków ziemskich. Niezależnie od tego istniały ogromne różnice między rolnictwem uprawianym w Wielkopolsce czy na Pomorzu a archaiczną gospodarką rolną, dominującą na wschodzie kraju. W pierwszym przypadku była to nierzadko wysokowydajna i nowoczesna produkcja rolna, wykorzystująca nowinki techniczne, w drugim – dominowały małe gospodarstwa, z których trudno było wyżywić się nawet ich właścicielom.

Spółeczeństwo II Rzeczypospolitej było klasowo zróżnicowane, składało się z chłopów (50–53%), robotników (27–30%), drobnomieszczaństwa (11%), inteligencji i pracowników umysłowych (5–6%), ziemian (1%) oraz burżuazji (1%)¹⁷. W okresie dwudziestolecia międzywojennego w każdej z tych klas zachodziły zmiany zarówno ilościowe, jak i jakościowe.

Wyniszczone materialnie oraz mentalnie¹⁸ społeczeństwo, nierówności w rozwoju gospodarczym, brak spójności społecznej oraz odmiennosc poglądów politycznych i postaw życiowych stały się punktem wyjścia do budowania po latach zaborów niezależnej państwowości Polski.

15 Wyniki Spisu Powszechnego z 1921 roku podawane są w wątpliwość ze względu na poziom alfabetyzacji, jak i świadomość etniczną ludności biorącej udział w spisie. Zob. K. Olejnik, dz. cyt.

16 Istotnym problemem polityki międzynarodowej dla ówczesnego rządu II RP była kwestia Polaków, którzy pozostali na ziemiach niewłączonych do terytorium kraju, ponieważ zostali represjonowani, co stanowiło przesłankę licznych konfliktów międzynarodowych, np. między Polską a Związkiem Radzieckim.

17 *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej...*; K. Olejnik, dz. cyt.

18 W latach 1914–1918 oraz 1919–1920 na większości terytorium Polski były prowadzone działania wojenne, które skutkowały wyciszeniami materialnymi, politycznymi oraz społeczno-kulturowymi, co spowodowało biedę i trudności w codziennym życiu większej części ludności.

Polityka społeczna w okresie międzywojennym

Formowanie polityki publicznej pojmowanej jako zrationalizowane i systemowe działania państwa i społeczeństwa wokół problemów społecznych, było niezwykle potrzebne i trudne jednocześnie. Zwłaszcza kwestie socjalne wymagały szeroko zakrojonych działań, dlatego też reformy proklamowanej w 1918 roku Republiki Polskiej dotyczyły:

- ujednolicenia ustroju gospodarczego, w tym finansowego kraju¹⁹;
- stworzenia systemów administracji rządowej centralnej i terenowej;
- stworzenia systemów: oświaty, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego oraz normatywnego, regulujących organizację życia społecznego w kraju;
- stworzenia systemów regulacji podatkowych, bezpieczeństwa wewnętrznego;
- zespolenia terytorialnego trzech części ziem polskich znajdujących się pod zaborami: rosyjskim, austriackim i pruskim;
- wprowadzenia jednolitego ustroju rolnego;
- budowy rynku wewnętrznego;
- wyrównania różnic cywilizacyjnych, nawyków kulturowych ludności zamieszkującej poszczególne części kraju²⁰;
- podjęcia działań na rzecz budowania poczucia wspólnotowości i solidarności społecznej;
- regulacji prawa krajowego i międzynarodowego w zakresie migracji, reemigracji oraz imigracji;
- rozwiązywania kwestii różnic narodowościowych i innych.

Prace nad ustawodawstwem z zakresu polityki społecznej były prowadzone od samego początku, jednakże każde nowo przyjęte rozwiązanie wymagało dopasowania do istniejących uwarunkowań. Ustawy dotyczące m.in. zabezpieczenia społecznego, poprawy warunków życia i zdrowia publicznego adresowano do mieszkańców konkretnych ziem – byłych zaborów: rosyjskiego, pruskiego lub austriackiego, a nawet konkretnych miejscowości, porządkując w ten sposób ustrój prawny kraju. Ziemie wcielone do II RP odziedziczyły po zaborach różne ustawodawstwo, dotyczące ubezpieczeń społecznych, zatrudnienia, czasu pracy różnych grup pracowników (zwłaszcza regulacji wymagała kwestia pracy małoletnich i kobiet) czy opieki zdrowotnej²¹.

19 Z chwilą odzyskania niepodległości w obiegu płatniczym funkcjonowały: ruble carskie, marki niemieckie oraz korony austro-węgierskie.

20 Od początku problemem były też różnice pomiędzy bogatymi oraz rozwiniętymi przemysłowo i zurbanizowanymi dzielnicami zachodnimi a zacofanymi, rolniczymi i biednymi dzielnicami wschodnimi.

21 Zob. P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013; T. Inglot, *Welfare state w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, tłum. M. Zielińska, J. Dzierzgowski, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

Dla rozwoju narodowej polityki społecznej dwudziestolecie międzywojenne było przełomowe, ponieważ znacznemu poszerzeniu uległ jej zakres przedmiotowy. Podzielone i rozbite do tej pory społeczeństwo wymagało działań utrzymujących istnienie, trwanie i rozwój narodu polskiego jako całości w nowych granicach państwa. Dlatego w ustawie zasadniczej podkreślono znaczenie współpracy obywateli i państwa, współodpowiedzialności oraz konsensusu politycznego w imię wspólnoty, dążenia do dobrobytu i zaspokojenia potrzeb społecznych (zob. konstytucja kwietniowa)²². Mimo że poważnym problemem był brak własnej, narodowej praktyki z zakresu polityki społecznej i opieki socjalnej, brak zaplecza materialnego i kadrowego, autorzy programów socjalnych odwoływali się do ugruntowanych w świadomości społecznej wartości i tradycji. Były to:

- wartości chrześcijańskie – w ich propagowaniu zasadniczą rolę na ziemiach polskich odgrywał Kościół katolicki, podtrzymujący ideę pomocniczości, dobroczynności, jałmużny dla ubogich. Niezwykle doniosłe były: rzeczywista pomoc i praca społeczna, jakie wykonywali zakonnicy oraz duchowieństwo. Od pokoleń parafie i osoby duchowne świadczyły pracę na rzecz ludności w zakresie edukacji dzieci i młodzieży, opieki nad chorymi oraz niepełnosprawnymi, pomocy medycznej itp.;
- wartości związane z ideami pracy u podstaw, pracy organicznej – wywodzące się jeszcze z pozytywizmu, ale nadal żywe wśród pewnych kręgów arystokracji, mieszczaństwa, inteligencji oraz ziemiaństwa, a także bogatych kapitalistów XIX-wiecznych ośrodków przemysłowych. Podejmowali oni pracę na rzecz zacofanego chłopstwa, walki z germanizacją i rusyfikacją na ziemiach polskich, broniąc tym samym polskości i dążąc do poprawy warunków życia najuboższych;
- naukowa myśl społeczna – powiązana z autonomią i instytucjonalizacją szkół: krakowskiej, lwowskiej, warszawskiej oraz wileńskiej, gdzie jako dyscyplina naukowa była rozwijana w ośrodkach akademickich. Jej źródła można doszukiwać się w naukowych refleksjach Stanisława Staszica, Fryderyka Skarbka, Józefa Supińskiego, Augusta Cieszkowskiego, Edwarda Abramowskiego, Stanisława Głębińskiego, Ludwika Krzywickiego, Franciszka Skarbka, Konstantego Krzeczkowskiego. W pracach tych autorów postulowane jest odejście od dobroczynności, miłosierdzia i filantropii na rzecz rozwijania koncepcji polityki społecznej jako działań planowanych, nowoczesnych, dążących do kreowania określonego ładu społecznego, opieki i pomocy wynikającej z przeczucia i ubezpieczeń społecznych. Myśl reformatorska w polityce społecznej jako proces ewolucji, idea dobrobytu szerokich mas społecznych pojawiały się natomiast w pracach m.in. Zofii Daszyńskiej-Golińskiej;

²² Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

- dziedzictwo tradycji i wartości państw zaborczych – najbardziej rozwinięte ustawodawstwo socjalne obowiązywało w Prusach i na terenie zaboru pruskiego w związku z pionierskimi w skali Europy reformami, wprowadzonymi przez kanclerza Ottona von Bismarcka. Ustawodawstwo pruskie stanowiło dla wielu państw narodowych, powstałych po I wojnie światowej w Europie Środkowej i Wschodniej, wzór do naśladowania²³.

Proces opracowania programów socjalnych, procedur ich wdrażania oraz budowa zaplecza instytucjonalnego przebiegał w Polsce w dwóch etapach:

- w latach 1919–1926 – tzw. okres autonomiczny²⁴;
- w latach 1933–1939 – okres autonomiczno-administracyjny²⁵, ponieważ wiele instytucji utworzonych w pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości faktycznie powstawało kilka lat.

W okresie międzywojennym utworzono, a następnie przekształcano lub likwidowano różnego rodzaju instytucje, podmioty działające w sferze socjalnej i realizujące cele polityki społecznej jako planowej działalności państwa, ale także dyscypliny naukowej. Wspomnieć należy o Instytucie Gospodarstwa Społecznego (IGS), Polskim Towarzystwie Polityki Społecznej (PTPS), Instytucie Spraw Społecznych (ISS). Jednak priorytetem było zbudowanie instytucjonalnego systemu polityki społecznej opartego na administracji centralnej i samorządowej (tabela 7).

Podmioty organizujące politykę społeczną rozumianą jako rozpoznanie, opracowanie programu i wykonanie zadań z zakresu polityki społecznej (pojmowanej jako przyjęty i realizowany przez państwo katalog długookresowych działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w II RP) można podzielić na trzy kategorie:

1. Instytucje centralne – ministerstwa wraz z departamentami;
2. Organy terenowe – w samorządach powiatowych i/lub gminnych;
3. Organy doradcze – które posiadały dość szerokie uprawnienia, a przez fakt, że zasiadali w nich wysokiej rangi specjaliści, opinie tych organów miały realny wpływ na powstające programy socjalne i realizację polityki społecznej²⁶.

23 Zob. *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i na świecie*, red. A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; S. Golińska, *Polskie państwo opiekuńcze. Narodziny i zmierzch?*, [w:] *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, red. B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 2013.

24 Na mocy Dekretu Rady Regencyjnej z dn. 3 stycznia 1918 roku o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim (Dz.U. z 1918 r. Nr 1, poz. 1) dotychczasowe struktury władzy wykonawczej, tzw. departamenty, zostały przekształcone w ministerstwa: Apropowizacji, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

25 Zob. T. Inglot, dz. cyt.; *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w USA i w Szwecji. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

26 P. Grata, dz. cyt.

Tabela 7. Państwowe podmioty w polityce społecznej

Instytucja	Rok powstania	Zadania
Ministerstwo Opieki Społecznej i Ochrony Pracy^a Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej^b Ministerstwo Opieki Społecznej (od 1932 roku)	1918	Dobroczynność publiczna Opieka nad ofiarami wojennymi Sprawy robotnicze, w tym opieka nad migracją robotniczą Nadzór nad pracą w fabrykach Prace ustawodawcze z zakresu opieki socjalnej, ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych Ochrona pracy, pośrednictwo pracy Ubezpieczenia społeczne Opieka społeczna
Ministerstwo Zdrowia Publicznego^c	1918–1921	Szeroko rozumiane kwestie zdrowia publicznego i higieny (zwalczanie chorób zakaźnych) Opieka nad matką i dzieckiem Kwestie lokalowe/mieszkaniowe dla uboższych warstw społeczeństwa
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Zadania realizowane w latach 1921–1931, później przekazane do MPiOS	Zadania z zakresu zdrowia publicznego realizowano w ramach Departamentu V Służby zdrowia i wydziałów: inspekcji organizacyjnej, higieny społecznej, walki z chorobami zakaźnymi, zakładów leczniczych i uzdrowisk, statystycznego, farmaceutycznego, oddziału rachuby Zwalczanie chorób zakaźnych (np. gruźlica) Przeciwdziałanie chorobom społecznym, wenerycznym, walka z prostytucją i nierządem Opieka nad umysłowo chorymi Opieka nad sprawami zawodowymi lekarzy Higiena pracy Nadzór nad szpitalami publicznymi, uzdrowiskami, sanatoriami Nadzór nad kasami chorych
Fundusz Pracy	1933	Walka z bezrobociem

Instytucja	Rok powstania	Zadania
Państwowa Rada Emigracyjna	1921–1932	Zadania z zakresu polityki emigracyjnej, remigracyjnej, imigracyjnej
Rada Opieki Społecznej	1925	Opiniowanie opracowanych przez resort polityki społecznej ustaw, rozporządzeń z zakresu opieki społecznej Opiniowanie działań administracyjnych resortu Wspieranie samorządów i organizacji społecznych w ich działalności społecznej Opiniowanie rozwiązań z zakresu ubezpieczeń społecznych
Rada Ubezpieczeń Społecznych	1925–1931 1938–1939	
Rada Ochrony Pracy	1927	Doradztwo, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń z zakresu ochrony pracy
Państwowa Naczelna Rada Zdrowia	1926	Opiniowanie spraw związanych ze zdrowiem publicznym Opiniowanie ustaw, rozporządzeń związanych z administracją sanitarną
Państwowy Komitet Pomocy Dzieciom	1919	Organizacja współpracująca z American Relief Administration (ARA) Organizacja oparta na wolontariacie, liczne oddziały terenowe w całym kraju Organizacja rozdzielająca pomoc żywnościową przesyłaną z USA pośród głodujących i niedożywionych dzieci

^a Na mocy Dekretu Rady Regencyjnej z dn. 4 kwietnia 1918 roku ministerstwo MOSiOP przekształcono w Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, wydzielono zadania przypisane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. W ciągu roku Ministerstwo uległo dalszym przekształceniom, poprzez wydzielanie kolejnych zadań dla nowo tworzonych ministerstw. Na mocy decyzji rządu z dn. 17 listopada 1918 roku powstało Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Dz.U. z 1918 r., Nr 5, poz. 8.

^b Zamiast Ministerstwa Ochrony Pracy powstało Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej; zamiast Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej powstało Ministerstwo Zdrowia Publicznego, decyzją rządu Jędrzeja Moraczewskiego z dn. 17 listopada 1918 roku. ^c Ministerstwo Zdrowia Publicznego w związku z reformami oraz polityką oszczędnościową rządu zostało zlikwidowane, a jego zadania podzielone pomiędzy Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Garlicki, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1999; K. Olejnik, *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Garlicki, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1999; S. Cat-Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, wyb. J. Sadkiewicz, Universitas, Kraków 2012; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.

Dla autorów ówczesnej polityki społecznej problemem było określenie roli państwa (obywatela, samorządów) w rozwiązywaniu poszczególnych problemów społecznych. Początkowo w zależności od działów polityki społecznej różnicowano te kwestie, państwo przyjęło na siebie pełną odpowiedzialność w zakresie ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych i polityki zatrudnienia. Samorządy, instytucje ubezpieczeniowe oraz organizacje społeczne przejęły natomiast odpowiedzialność za sektor opieki społecznej i ochrony zdrowia. Można to powiązać z wcześniej rozwijanymi na ziemiach polskich działaniami społeczników i filantropów, którzy fundowali przytułki dla ubogich, ochronki dla sierot, szpitale itp. W tym obszarze państwo odgrywało role: legislacyjno-nadzorczą, kontrolną i wspierającą. Idea decentralizacji władzy, jak na tamte czasy, była dość nowoczesna, ale sytuacja polityczna kraju tego wymagała. Jednak realnym zagrożeniem dla realizacji działań polityki społecznej były problemy finansowe, ponieważ ze względu na zniszczenia wojenne czy zróżnicowanie cywilizacyjne pomiędzy częściami zachodnimi i wschodnimi Polski samorządy mogły wykorzystywać tylko bieżące i mocno ograniczone zasoby finansowe²⁷. Dlatego też w okresie 1918–1926 państwowa polityka społeczna krążyła wokół problemu podnoszenia materialnego, moralnego i kulturalnego poziomu życia klasy robotniczej i pracującej²⁸, uregulowania kwestii uchodźstwa, poprawy sytuacji mieszkaniowej i stanu zdrowia publicznego. Zasadnicze zmiany w polityce społecznej nastąpiły na początku lat 30. XX w., znaczny wzrost bezrobocia (strukturalnego) wpłynął na skierowanie działań na klasy pracujące. W okresie 1933–1939 priorytetem polityki społecznej, obok walki z bezrobociem i łagodzenia jego skutków, stała się kwestia zdrowia publicznego oraz higieny.

Koncepcja rozbudowania programu dotychczas realizowanej polityki społecznej polegała na uruchomieniu działań na rzecz:

- poprawy zdrowia i stanu edukacji wśród ludności zamieszkującej tereny wiejskie;
- zwalczania ukrytego bezrobocia na wsi;
- poprawy sytuacji demograficznej kraju²⁹;
- dzieci, sierot, bezdomnych i porzuconych, pracujących na utrzymanie rodziny;
- analfabetyzmu wśród dzieci;
- ograniczenia zjawiska żebractwa³⁰, walki z przestępczością, prostytucją, alkoholizmem;

27 W całym okresie międzywojennym możliwości finansowania opieki i polityki społecznej były ograniczone. Jednak dopiero wielki kryzys na początku lat 30. XX w. i konieczność przekierowania środków finansowych na walkę z bezrobociem doprowadziły wręcz do załamania się systemu polityki społecznej w kraju.

28 P. Grata, dz. cyt., s. 191.

29 Socjalną kwestią były wskaźniki śmiertelności niemowląt na 1000 urodzeń żywych, co prawda rejestrowane dopiero od 1926 roku, ale pokazujące niewystarczający poziom opieki nad kobietami ciężarnymi i dziećmi; w 1927 roku wskaźnik wynosił 151 procent.

30 Kwestia żebractwa i włóczęgostwa była na tyle kłopotliwa, że w 1927 roku Rozporządzeniem Prezydenta II RP została uregulowana.

- przeciwdziałania skutkom bezrobocia;
- poprawy jakości życia (stylu życia) klasy robotniczej, celem przeciwdziałania patologii obserwowanej w dużych ośrodkach przemysłowych i miastach;
- walki ze zjawiskiem nędzy i ubóstwa materialnego i społecznego (brak realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci i młodzież do lat 17);
- wdrożenia programów polityki mieszkaniowej adresowanych dla klasy robotniczej;
- rozszerzenia świadczeń społecznych o programy wczasów robotniczych;
- rozbudowy katalogu działań opieki społecznej w samorządach.

Podsumowując rozwój polityki społecznej w Drugiej Rzeczypospolitej, należy podkreślić, że niezaprzeczalnym osiągnięciem tego okresu są uchwalone regulacje prawne oraz stworzone podstawy porządku instytucjonalnego polityki i opieki społecznej oraz ubezpieczeniowej. Na szczególną uwagę zasługują nowoczesne i pionierskie rozwiązania przyjęte w ustawach: sanitarnej (1919), o kasach chorych (1920), o opiece społecznej (1923) oraz ubezpieczeniowej, tzw. scaleniowej (1933).

Ustawa sanitarna uchwalona przez Sejm II RP w dniu 19 lipca 1919 roku stanowiła podstawę prawną ustroju służby zdrowia w kraju, regulując zasadnicze kwestie w zakresie zdrowia publicznego. Ustawa sanitarna określała zadania, prawa i obowiązki rządu oraz samorządów dotyczące organizowania szpitali, przychodni, ambulatoriów oraz kształcenia personelu medycznego. Ze względu na ogromne problemy zdrowotne znacznej części społeczeństwa, w tym szerzenie się chorób zakaźnych, państwo przejęło bezpośredni nadzór nad zdrowiem publicznym, wprowadzając zasadę zwalczania z urzędu wymienionego w ustawie katalogu chorób zakaźnych, np. poprzez obowiązkowe szczepienia ludności. W ustawie tej po raz pierwszy wprowadzono określenie „inspekcja sanitarna”, nadając jej państwową rangę oraz ogólnokrajowy zasięg oddziaływania.

Regulacja o kasach chorych³¹ odwoływała się do wzoru pruskiego systemu ubezpieczeń społecznych, który bazował na trzech podmiotach: płatnik (instytucja ubezpieczeniowa, tzw. kasy chorych), świadczeniodawcy (szpital), oraz świadczeniobiorcy (pacjent). Kasy chorych były instytucjami ubezpieczeniowymi, gwarantującymi ubezpieczonym członkom świadczenia lekarskie lub pomoc finansową (zasiłki połogowe, pogrzebowe). Ustawodawca, organizując system ubezpieczeń, przyjął zasady:

- terytorialności – kasy chorych musiały istnieć w każdym powiecie;
- przymusu – ze względu na miejsce zamieszkania pracownika następowała rejonizacja jego zobowiązań na rzecz określonego terytorialnie oddziału kasy chorych, pracownik stawał się obligatoryjnie jej członkiem;

31 Dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz.U. z 1919 r. Nr 9, poz. 122, który jednak nie wszedł w życie. Za formalno-prawny początek systemu ubezpieczeń społecznych uznaje się zatem *Ustawę z dn. 20 maja 1920 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby*, Dz.U. z 1920 r. Nr 44, poz. 272.

– samorządności – kasy chorych nie należały do administracji państwowej, choć realizowały zadania też z zakresu ochrony zdrowia i opieki socjalnej. W związku z problemami finansowymi (nieracjonalne gospodarowanie składkami członkowskimi), sprzeciwem części środowiska lekarskiego, niską jakością usług medycznych, *Ustawą z dn. 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym* przeprowadzono reformę systemu.

Ustawa o opiece społecznej regulowała kwestie prawne związane z opieką społeczną na terenie ówczesnej Polski. Przesłankami ustawy była trudna sytuacja ekonomiczno-społeczna ludności na scalonych ziemiach, a szczególnie bieda, ubóstwo materialne, zacołanie itd. W ustawie określającej koncepcję systemu opieki społecznej w kraju przyjęto zasadę pomocniczości państwa wobec wszystkich potrzebujących oraz zasadę partycypacji samorządowej. Realizacja ustawy przewidywała m.in. współpracę samorządów z organizacjami pozarządowymi, utworzenie podmiotów opiekunów społecznych oraz instytucji komisji opieki społecznej. Wadą prawną wskazywaną przez przeciwników tej regulacji było zwolnienie obywateli z aktywnego pokonywania trudności życiowych, w jakich się znaleźli, ustawa nakładała na państwo obowiązek świadczenia pomocy i opieki wobec: wdów, sierot wojennych, żołnierzy, migrantów, inwalidów wojennych itp. Ponadto regulacje przyjęte w ustawie miały charakter dzielnicowy, tzn. na ziemiach byłego zaboru pruskiego pozostawiono wcześniej istniejące prawodawstwo zaborcy, na części ziemi cieszyńskiej pozostawiono prawodawstwo austriackie. Mankamentem tej ustawy było również niedostosowanie proponowanych rozwiązań do możliwości ich sfinansowania, co spowodowało, że część propozycji stała się martwym prawem.

Ustawa ubezpieczeniowa tzw. scaleniowa – przesłanką nowych regulacji w obszarze ubezpieczeń społecznych było przede wszystkim rozproszenie administracyjne, instytucjonalne i legislacyjne. Ubezpieczenia społeczne będące dziedzictwem rozwiązań istniejących w trzech zaborach, w różnym stopniu obejmowały swym zasięgiem ludność i zakres ubezpieczenia, np. w Wielkopolsce, na Śląsku, w części Pomorza w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zapewniano świadczenia na wypadek choroby, ubezpieczenie od wypadków, inwalidzkie, na starość. Przywileje ubezpieczeniowe w systemie pruskim dotyczyły pracowników, ale również członków ich rodzin. Poza tym robotnicy najwcześniej podlegali ubezpieczeniu, a pracowników umysłowych do systemu dołączono dopiero w 1925 roku. Ponadto problemów nastroczała administracja i koordynacja działań pomiędzy różnymi instytucjami obsługującymi sferę ubezpieczeń, często też pojawiały się problemy finansowe tychże instytucji oraz spory kompetencyjne. Dlatego realną koniecznością było scalenie różnych porządków prawnych, rzeczowych i organizacyjnych systemu ubezpieczeń społecznych, co częściowo dokonało się *Ustawą z dn. 28 marca 1933 roku*. Wprowadzono jedną składkę (ustalono jedno miejsce jej uiszczania oraz zgłaszania chęci do ubezpieczenia) oraz ubezpieczenie emerytalne dla robotników. Ze względów finansowych oraz z powodu znacznego poszerzenia kręgu beneficjentów ustawa scaleniowa wprowadzała mniej ko-

rzystne rozwiązania, np. zmniejszono zasiłki chorobowy i macierzyński, skrócono okres wypłacania zasiłków z 39 do 26 tygodni, wprowadzono zmiany w sposobie obliczania świadczeń itp. Ponadto w miejsce kas chorych powstały ubezpieczalnie społeczne, nad ujednoliconą administracją ubezpieczeniową kontrolę przejął rząd. Utworzono instytucję kontrolną – Izbę Ubezpieczeń Społecznych. Do jej kompetencji należała lustracja ubezpieczalni społecznych, sprawdzanie budżetów, opiniowanie przebiegu ich działalności. Cieniem na realizację założeń ustawy scaleniowej kładła się sytuacja ekonomiczna kraju, wywołana wielkim kryzysem gospodarczym, wzrostem bezrobocia i jego negatywnymi społecznymi skutkami. Spowodowało to konieczność szukania oszczędności oraz uruchomienie programów pomocowych dla ludności, ale także wprowadzenia ustępstw na rzecz przemysłowców oraz posiadaczy ziemski. Wybuch II wojny światowej na kilka lat zahamował proces reformowania obszaru polityki społecznej w Polsce, natomiast wprowadzenie ustroju socjalistycznego po 1945 roku uruchomiło odmienne od przedwojennych przesłanki tworzenia państwa opiekuńczego.

3.2. Okres realnego socjalizmu. Lata 1949–1989

Uwarunkowania ustrojowe

Ustrój państwa, obowiązki i przywileje obywateli zostały zapisane w uchwalonej 22 lipca 1952 roku *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Jak później oceniono, był to dokument zawierający wiele szczytnych deklaracji, jego twórcy nie przewidzieli jednak ich skutecznej realizacji³².

Ustawa zasadnicza określała rozliczne zadania społeczno-gospodarcze mające przyczynić się do budowy socjalistycznego państwa dobrobytu, opartego na sprawiedliwości społecznej, jednakże to rozwój gospodarczy był priorytetem dla ówczesnych władz. Ponadto kładziono nacisk na zniesienie wyzysku społecznego w imię dążenia do równouprawnienia wszystkich klas socjalistycznego społeczeństwa polskiego, poprzez podnoszenie poziomu życia, ochrony zdrowia ludności oraz rozwój szeroko pojętej kultury narodowej. Deklarowano również, że zasadniczym celem jest dążenie do zrównoważenia rozwoju w miastach (produkcja przemysłowa) i na wsiach (produkcja rolna), tak aby zaspakajać potrzeby konsumpcyjne całego społeczeństwa. Z pracy wytwórczej uczyniono cel społeczny³³,

32 W. Pronobis, *Polska i świat w XX wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1991, s. 392.

33 Ideologia socjalistyczna propagowała wśród obywateli przynależność do klasy ludzi pracy, którzy budują wspólny dobrobyt. Jednym z przywilejów była ochrona socjalna czy prawo do uzyskania pomocy w trudnej sytuacji życiowej. Z pracą zawodową wiązano oczywiście

przy jednoczesnym podkreślaniu jej rangi do prawa każdego człowieka. Realizacja założeń miała być zapewniona przez usunięcie wszelkich źródeł kryzysu ekonomicznego, np. bezrobocia określanego jako zło społeczne, wywodzące się z gospodarki kapitalistycznej. Priorytetem było świadczenie pomocy dla rodzin z dziećmi w wieku szkolnym, ponieważ inwestycje w wykształcenie młodego pokolenia oraz rozwój oświaty i edukacji traktowano jako element ogólnospołecznego postępu gospodarczego.

Konstytucja obejmowała także liczne zobowiązania socjalne państwa wobec rodzin, dlatego w programach rozwoju społecznego:

- uwzględniano wytyczne równouprawnienia kobiet we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego (art. 66)³⁴;
- deklarowano opiekę nad matką i dzieckiem, kobietami w ciąży, gwarantowano kobietom prawo do urlopu przed i po porodzie (poprzez rozbudowę odpowiedniej infrastruktury służby zdrowia oraz placówek usługowo-opiekuńczych);
- małżeństwo i rodzina zostały otoczone opieką i ochroną państwa, szczególną troską objęto zaś rodziny wielodzietne, zaznaczono także, że dzieciom urodzonym poza związkiem małżeńskim przysługują równe prawa obywatelskie i społeczne (art. 67)³⁵.

Podmiotem realizującym zadania z zakresu polityki społecznej i rodzinnej było państwo wraz z podległą administracją rządową szczebla centralnego (ministerstwa) i terenowego. Pozostałe podmioty, takie jak: zakłady pracy, związki zawodowe, samorządy robotnicze, organizacje społeczne miały obowiązek współpracować z państwem i władzami partii przy realizowaniu tychże zadań. Spośród wymienionych instytucji niezwykle istotną rolę odgrywały zakłady pracy, które – obok podstawowych zadań – spełniały także funkcje socjalne wobec swoich pracowników i ich rodzin³⁶, takie jak: organizowanie zakładowych placówek opiekuńczych dla dzieci pracowników, zapewnienie wypoczynku w zakładowych ośrodkach wczasowych, dofinansowanie wyjazdów wakacyjnych dla dzieci i młodzieży, przygotowywanie okolicznościowych imprez³⁷. Powyższe rozwiązania stanowiły istotne wsparcie dla rodzin w realizacji funkcji wychowawczych i opiekuńczych. Umożliwiały także aktywizację zawodową kobiet.

świadczenia i usługi społeczne, ułatwiające łączenie ról rodzinnych i zawodowych, stopniowo rozszerzane dla podkreślenia możliwych korzyści osiąganych przez ludzi pracy.

34 *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dn. 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. Nr 33, poz. 232 r.

35 Tamże.

36 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna na rzecz rodziny w Polsce*, [w:] *Rodziny w Polsce. Ewolucja. Źródnicowanie. Okres transformacji. Praca zbiorowa*, red. S. Golinowska, B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 1995, s. 52.

37 Zob. *Świadczenia społeczne na rzecz rodziny. Praca zbiorowa*, red. J. Piasny, PWN, Warszawa 1989.

Uwarunkowania polityczne

W okresie PRL uwarunkowania polityczne wyznaczały kierunek wszystkich podejmowanych decyzji zarówno w zakresie gospodarki, jak i życia społecznego. Sfera socjalna miała dowodzić wyższości ustroju socjalistycznego nad kapitalistycznym. Mimo że stosowane rozwiązania, takie jak walka z bezrobociem, ubezpieczenia pracownicze, ośmiogodzinny dzień pracy, wprowadzane już wcześniej w Europie, to skala i rozmach podjętych działań w ramach socjalistycznego *welfare state* były nieporównywalnie większe. Ponadto socjalistyczne państwo opiekuńcze – żeby zapewnić socjalne bezpieczeństwo masom – nie ograniczało się do samych ingerencji w samoczynnie i autonomicznie przebiegające procesy społeczno-gospodarcze, ale własnymi siłami usiłowało te procesy wyzwać i regulować³⁸, co całkowicie wykluczało możliwość sprawnego funkcjonowania gospodarki na podstawie praw ekonomicznych.

W początkowym okresie (lata 50. i 60. XX wieku) celem polityki społecznej nie była bezpośrednio rodzina z dziećmi, ale pozyskanie szerokich mas robotniczych dla realizacji idei kolektywnego dążenia do osiągnięcia dobrobytu, a ponadto uruchomienie kobiecych zasobów pracy; zrównanie przywilejów socjalnych robotników i pracowników umysłowych w imię szeroko pojętej sprawiedliwości społecznej³⁹. Dopiero w latach 70. (okres rządów Edwarda Gierka) wzrosło zainteresowanie rodziną jako podmiotem polityki społecznej państwa. Zwiększono zakres przedmiotowy świadczeń społecznych na rzecz rodziny, poprzez utworzenie funduszu alimentacyjnego (1974) oraz wprowadzenie zasiłku porodowego (1976). Zadania umacniania pozycji społeczno-ekonomicznej rodziny zostały zawarte w programach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) i stopniowo realizowane zgodnie z zasadami socjalistycznej sprawiedliwości społecznej⁴⁰. Na potwierdzenie znaczenia kwestii rodzinnej w polityce państwa w 1978 roku utworzono przy ówczesnym rządzie Radę do spraw Rodziny, która miała za zadanie:

- diagnozować skuteczność instrumentów polityki społecznej w stosunku do potrzeb rodzin;
- opiniować założenia programowe planów społeczno-gospodarczych i resortowych w kontekście polepszania sytuacji bytowej rodzin;
- inicjować działalność naukową i badawczą w kwestiach dotyczących życia i funkcjonowania rodzin.

Podejmowane w latach 70. XX wieku działania z zakresu polityki rodzinnej obejmowały swym zasięgiem prawie wszystkie sfery życia małżeńskiego i rodzinnego. Programy wsparcia oraz pomocy planowano z uwzględnieniem ról małżeńskich i rodzinnych, faz rozwoju rodziny i najważniejszych jej funkcji. Były

38 W. Narojek, dz. cyt., s. 9.

39 *Niektóre problemy polityki społecznej*, oprac. B. Przywara, red. S. Czajka, B. Przywara, Akademia Nauk Społecznych Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Warszawa 1987.

40 Zob. A.J. Prazmowa, *The Polish Socialist Party, 1945–1948*, „East European Quarterly” 2000, Vol. 34, No. 3.

to programy dla młodych małżeństw, które objęto szczególną pomocą ze strony państwa, ułatwiając życiowy start i usamodzielnienie się, np. w 1973 roku wprowadzono możliwość uzyskania kredytu, który w 60% można było przeznaczyć na mieszkanie i meble, a resztę na sprzęt radiowo-telewizyjny, w 1978 roku zaczęto budowę tzw. mieszkań rotacyjnych, z których młode małżeństwa mogły korzystać do czasu uzyskania własnego mieszkania spółdzielczego.

Opieka, którą otoczono kobiety i rodziny wychowujące dzieci, miała za zadanie ułatwić godzenie obowiązków macierzyńskich z zawodowymi, ale także zachęcać do posiadania większej ilości dzieci. Wprowadzono wiele rozwiązań, które umożliwiały również przesunięcie niektórych funkcji z rodzin do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Żłobki, przedszkola, świetlice szkolne, półinternaty pomagały rodzicom w wypełnianiu obowiązków rodzinno-zawodowych, ale przede wszystkim zapewniały dzieciom wykwalifikowaną opiekę, bezpieczeństwo, socjalizację społeczną w gronie rówieśników. Wymienione instytucje przejmowały od rodziny częściowo funkcje opiekuńczą i socjalizacyjną, powodując w ten sposób zawężanie zakresu oddziaływania środowiska rodzinnego. Szczególnym udogodnieniem dla rodzin były organizowane na wsiach w okresie prac polowych (żniw) żłobki sezonowe dla dzieci do trzeciego roku życia i „dziecińce” dla dzieci w wieku od trzech do ośmiu lat⁴¹.

Wiele rozwiązań prorodzinnych wprowadzonych w latach 90. i 80. XX wieku miało również za zadanie zachęcać kobiety do aktywnego macierzyństwa, umożliwiającego jednocześnie realizowanie ambicji edukacyjnych i zawodowych. Podjęto kroki zmierzające do wykreowania wzoru kobiety doskonale radzącej sobie zarówno z obowiązkami rodzinnymi, jak i sprawami zawodowymi. Służyć temu miał rozbudowany system świadczeń i zasiłków rodzinnych, macierzyńskich i urlopów wychowawczych.

Akceptacja przez władze socjalistyczne rodziny jako wartości jednostkowej i społecznej była jedną z przesłanek bardziej prorodzinnej polityki społecznej zwłaszcza w latach 70.⁴² Rodzina stała się ważnym podmiotem życia społecznego, a jej ochrona socjalna była często wykorzystywana jako karta przetargowa w konfliktach politycznych między władzami państwowymi a związkami zawodowymi.

Formułowane cele i przyjęte programy na rzecz rodzin dotyczyły także zapewnienia ochrony prawnej, co sprawiało, że konstytucyjna zasada opieki nad małżeństwem i rodziną z dziećmi przekładała się na normy zamieszczone w *Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*. Podstawą tych praw były następujące zasady: monogamii, świeckości instytucji małżeństwa, trwałości małżeństwa i rodziny, ograniczonej dopuszczalności rozwodów, równouprawnienia obojga partnerów, ochrony dziecka, ochrony interesów matki i macierzyństwa⁴³.

41 Z. Glapa, A. Sołtyk, *Cel dobro rodziny. Dokonania polityki społecznej w latach siedemdziesiątych*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1980, s. 97.

42 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna na rzecz rodziny w Polsce...*, s. 54.

43 Z. Glapa, A. Sołtyk, dz. cyt., s. 105.

Lata 80. XX wieku charakteryzowały się narastaniem spornych kwestii społeczno-politycznych, które powodowały wewnętrzne napięcia i społeczne niezadowolenie. Były to przede wszystkim: brak równowagi na rynku wewnętrznym, rosnąca inflacja, spadek dostaw artykułów spożywczych i przemysłowych, czego skutkiem było pogorszenie się ogólnych warunków życia ludności. Niezadowolenie społeczne znalazło upust w postulatach strajkowych związków zawodowych w 1980 roku, zostały w nich zawarte żądania wprowadzenia konkretnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej na rzecz rodziny, np. zasiłku wychowawczego, zrównania uprawnień do zasiłków rodzinnych różnych grup społecznych⁴⁴. Podpisane porozumienia w roku 1980 między władzami centralnymi a związkowcami otwierały nowy okres funkcjonowania nie tylko polityki prorodzinnej, ale – przede wszystkim – inicjowały wprowadzenie radykalnych reform społeczno-gospodarczych w latach 90., mających poprawić poziom zaspokojenia potrzeb społecznych oraz zapewnić wzrost efektywności gospodarowania.

Uwarunkowania ekonomiczne

Realizacja zakrojonych na szeroką skalę socjalnych zobowiązań rządu PRL była uzależniona od stanu gospodarki. Dlatego też w ustawie zasadniczej z 1952 roku państwo zobowiązało się do zaspakajania potrzeb obywateli przez dynamiczny i nieustanny wzrost gospodarczy, rozwój i systematyczne polepszanie sytuacji bytowej społeczeństwa⁴⁵.

Po pierwsze rozwój gospodarczy sprowadzał się do inwestowania, a często przeinwestowywania przemysłu ciężkiego, zamiast stwarzać możliwość rozwoju prywatnej przedsiębiorczości jako najlepszego sposobu na wykorzystanie sił wytwórczych drzemiących w społeczeństwie. Ponadto blokowanie oddolnej inicjatywy nie sprowadzało się tylko do aktywności ekonomicznej, ale także społecznej obywateli. „Przepaństwowienie” życia publicznego i społecznego spowodowało stopniowe ubezwłasnowolnienie obywateli i przyznanie im roli klientów w zbiurokratyzowanych instytucjach⁴⁶.

Po drugie niektóre obietnice i przywileje socjalne miały charakter propagandy ideologicznej i różniły się z rzeczywistymi, deklarowanymi potrzebami jednostek oraz społeczeństwa, pomimo że wielkość i zakres odczuwanych w danym kraju potrzeb wiąże się z analizą konkretnych warunków istniejących w gospodarce narodowej w danym momencie. W okresie PRL istniała absurdalna sytuacja określania przez ówczesnych ideologów partyjnych hierarchii potrzeb społeczeństwa – bez jego udziału. Tuż po zakończeniu II wojny deprywacja potrzeb była

44 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna na rzecz rodziny w Polsce...*, s. 53.

45 A. Piekara, *Prawnoustrojowe podstawy polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian. Praca zbiorowa*, red. A. Piekara, J. Supińska, PWE, Warszawa 1985.

46 J. Supińska, *Polityka społeczna – upaństwowiona czy uspołeczniona?*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian...*

tak wielka, że początkowo można było zgodzić się ze stwierdzeniem „władza wie lepiej”, ale później nie było to już takie oczywiste. Zideologizowanie polityki socjalnej prowadziło do tego, że władza ludowa realizowała szerszy katalog obligatoryjnych świadczeń społecznych aniżeli pozwalał na to rachunek ekonomiczny, co sprawiło, że świadczenia nie mogły spełniać prawidłowo funkcji dochodowych wobec świadczeniobiorców.

Na rozwój polityki rodzinnej, a także ograniczenie znaczenia dochodowego i pomocowego świadczeń społecznych wpływ miały również procesy oraz zjawiska zachodzące w gospodarce okresu PRL⁴⁷. Tempo wzrostu dochodu narodowego oraz stan gospodarki nie mogły sprostać potrzebom wynikającym z szeroko rozwiniętych świadczeń socjalnych, co powodowało występowanie okresowego spadku realnej wartości tych świadczeń, jak również niedostosowanie poziomu i rodzaju świadczeń do potrzeb świadczeniobiorców. Kolejne kryzysy ekonomiczne oraz niegospodarność powodowały konieczność wprowadzania oszczędności w wydatkach budżetowych m.in. na kosztowne działania socjalne. Jedynie zasiłki powiązane z płacami pracowników miały zabezpieczenie z zakładów pracy (zasiłki chorobowe, macierzyńskie, opiekuńcze). W całym okresie powojennym nakłady finansowe na infrastrukturę społeczną były raczej niskie (dotyczyło to zarówno bazy materiałowej, jak i personelu). Ponadto w polityce ekonomicznej nie doceniano roli i potrzeby rozwoju sfery usług socjalnych, tzw. sfery nieprodukcyjnej, co znacząco wpływało na jakość świadczonej pomocy i profesjonalizację personelu⁴⁸. Kształtowanie się przyrostu zatrudnienia w tej sferze rozmięgało się bowiem z opłacalnością czy prestiżem zawodu. Dopiero w latach 80. zmieniono podejście do usług jako potencjalnego źródła dochodu narodowego i licznych miejsc pracy. W planach rozwoju gospodarczego kraju często pomijano czynniki demograficzne, które są istotne zarówno dla polityki ekonomicznej, jak i rodzinnej np. falowanie przyrostu naturalnego, powodujące m.in. okresowy wzrost/spadek zapotrzebowania na określone świadczenia i usługi socjalne, nadwyżki/niedobory zasobów pracy lub zmiany aktywności zawodowej kobiet. W okresie PRL wprowadzono reglamentację i regulację konsumpcji dóbr i usług (w tym socjalnych), co zniekształcało rzeczywiste potrzeby i kierunek spożycia gospodarstw domowych. Państwo kontrolowało produkcję, podział, wymianę i spożycie; ceny, płace, kursy walut itp. Szczególnie polityka cenowa zyskała rangę instrumentu polityki rodzinnej, ponieważ dotowano żywność, mieszkania, leki, artykuły dla dzieci, zmniejszając tym samym obciążenia finansowe rodzin. Wielość agend rządowych i rozbudowanie aparatu państwowego prowadziło do konfliktu in-

47 Zob. *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001; *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej. Praca zbiorowa*, red. W. Morawski, PWN, Warszawa 1994.

48 Z. Czyżowska, *Polityka świadczeń socjalnych: cele, zadania, realizacja*, PWE, Warszawa 1990.

interesów różnych grup nacisku, co starano się łagodzić wymuszoną redystrybucją dochodów. Nie miało to jednak charakteru przemyślanej polityki socjalnej, ale doraźnych rozwiązań spowodowanych niezadowoleniem społeczeństwa. Taki tryb podejmowania decyzji prowadził do kolejnych kryzysów w sferach politycznej i gospodarczej, jak również do wybuchów niezadowolenia społecznego⁴⁹.

Uwarunkowania społeczno-kulturowe

Rządząca partia PZPR w założeniach programowych przyjęła tezę, że

obywatel naszego socjalistycznego państwa powinien być silny swą wydajną pracą i jej owocami, mocny swą wiedzą (oświatową, naukową, informacyjną), światły uzyskaną kulturą ogólną i polityczną, a także szczęśliwy wartościami i satysfakcjami płynącymi z życia rodzinnego, które, jak głosi *Konstytucja*, znajduje się pod opieką i ochroną państwa⁵⁰.

Realizacja powyższego szczytnego założenia w rzeczywistości społecznej przejawiała się nadmierną ingerencją państwa w większość sfer aktywności człowieka, ograniczanie swobody działania i podejmowania decyzji. Wiązało się to również z koniecznością rozrostu biurokracji w życiu publicznym, odgórnym manipulowaniem rynkiem dóbr konsumpcyjnych oraz praktykami monopolistycznymi w gospodarce krajowej. W modelu socjalistycznym – gospodarki niedoborów rynkowych – państwo reglamentuje towary oraz daje „za mało”, a blokuje za dużo⁵¹, powodując kumulację niekorzystnych zjawisk tj.: uniemożliwianie oddolnych inicjatyw w społeczeństwie, kreowanie postaw biernego wyczekiwania na świadczenia, obsługę czy opiekę. Dlatego cechą charakterystyczną społeczeństwa polskiego okresu PRL była wzmożona aktywność w budowaniu nieformalnych sieci wymiany oraz dystrybucji pożądanych, a deficytowych dóbr i usług w ramach szerokiego kręgu znajomych i rodziny. Sytuacja społeczno-polityczna skutkowała także ucieczkami w sferę życia prywatnego-rodzinnego i na tym polu realizowania indywidualnej aktywności oraz identyfikacją z rodziną jako swego rodzaju azylem, wspierającą podejmowanie autonomicznych decyzji.

Silny związek z rodziną oraz wartościami tradycyjnej kultury polskiej utrwalany był także przez Kościół katolicki, głoszący m.in., że rodzina jest ostoją polskości, wzorców chrześcijańskich, stanowi o wartości samego człowieka i jego życia. Miało to szczególne znaczenie w okresie wzmożonej indoktrynacji politycznej, a także industrializacji, urbanizacji, atomizacji rodziny dużej (familii) oraz zeświecczenia życia społecznego.

49 *Podstawy ekonomii...*

50 A. Piekara, dz. cyt., s. 46.

51 *Polityka społeczna w okresie przemian...*, s. 113.

3.3. Instrumenty i programy polityki społecznej państwa na rzecz rodziny w okresie PRL

Gospodarka centralnie planowana polegała na realizowaniu zadań gospodarczych, politycznych i społecznych w ramach wytycznych zawartych w długo- i krótkoterminowych planach rozwoju społeczno-gospodarczego⁵². Tworzenie tych planów na różnych szczeblach administracji państwowej powodowało częste błędy i nieścisłości, co w rezultacie prowadziło do nieefektywności zakładanych rozwiązań i podejmowanych działań. Dla polityki społecznej również formułowano zadania na kilkuletnie okresy ich realizacji, najczęściej były one włączane do planów (trzy- lub pięcioletnich) przewidzianych na dany etap rozwoju kraju. Zakładane cele i zadania ulegały jednak częstym zmianom, m.in. pod wpływem nieprzewidzianych czynników zewnętrznych, takich jak: zmiany ekonomiczne i polityczne w kraju, naciski określonych grup interesu, potrzeba nagłej interwencji na skutek klęski żywiołowej lub w związku ze zmianami kadrowymi. Zainteresowanie rodziną i jej problemami wiązano z ideologią ówczesnego ustroju politycznego Polski, co było decydującym warunkiem prowadzenia działań socjalnych przez państwo. Dlatego słuszne wydaje się przedstawienie chronologicznie, z uwzględnieniem planów długoterminowych (sześcioletnich) ewolucji polityki społecznej w PRL – od ochrony socjalnej pracowników do opieki państwa nad socjalistycznymi rodzinami polskimi⁵³.

Lata 1945–1948

W pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej działania władz państwowych ukierunkowane były w ramach tzw. planu trzyletniego na likwidację zniszczeń wojennych oraz przywracanie ładu polityczno-gospodarczego, jak również równowagi społecznej związanej z przyjęciem (asymilacją) wielkich mas ludności przesiedlanej z ZSRR oraz powracającej do ojczyzny z różnych stron świata. Dlatego w najważniejszych dziedzinach gospodarki oraz życia polityczno-społecznego wytyczono zadania, które miały być zrealizowane w pierwszej kolejności.

W zakresie polityki ekonomicznej była to odbudowa gospodarcza kraju, ponieważ w czasie wojny Polska poniosła ogromne straty materialne (38% majątku narodowego sprzed wojny)⁵⁴, co wymagało wysokich nakładów kapitałowych, ale

52 *Podstawy ekonomii...*; *Zmierzch socjalizmu państwowego...*

53 D. Graniewska, *Zasiłki rodzinne jako element polityki społecznej wobec rodziny*, IPiSS, Warszawa 1985.

54 Szacunkowe dane statystyczne strat poniesionych przez kraje europejskie w czasie II wojny różnią się między sobą, co może powodować pewne nieścisłości, jednak fakt, że Polska poniosła bardzo wysokie koszty materialne i ludzkie w walce o wolność są niepodważalne. Dla porównania całokształt strat materialnych Francji wynosił 1,5%, Anglii 0,8% – zob. W. Pronobis, dz. cyt., s. 441.

także wysiłku wycieńczonej i osłabionej latami okupacji ludności. Dodatkową trudnością były straty w kadrach wykwalifikowanych pracowników (inżynierowie, lekarze, nauczyciele, mistrzowie zawodu itp.), których brakowało przy kierowaniu pracami związanymi z odbudową zniszczonego potencjału przemysłowego i usługowego. Konieczne było również przemieszczanie określonych grup zawodowych w różne rejony kraju, aby uruchomić powstające na nowo zakłady oraz fabryki. Ówczesne władze dążyły do wyrównywania dysproporcji w poziomie uprzemysłowienia, wynikających z rozbieżności między wysokim rozwojem technologicznym ziem zachodnich i centralnych a niskim rozwojem typowo rolniczych terenów wschodniej Polski.

Natomiast w związku z koniecznością wyżywienia dużej liczby ludności mieszkającej w miastach oraz wojska, rząd wprowadził obowiązkowe dostawy żywności. Jednak dopiero po 1946 roku udało się wypracować względną stabilizację rynku wewnętrznego (normalizacja cen), a także poprawić zaopatrzenie ludności w artykuły spożywcze i przemysłowe.

Najważniejszymi zadaniami z zakresu polityki społecznej tego okresu było zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności, takich jak: wyżywienie, ochrona zdrowia, odbudowa mieszkań, tworzenie placówek oświatowo-wychowawczych, a także otoczenie specjalną opieką sierot i inwalidów wojennych. Ponadto w powstających zakładach pracy realizowano nowe sposoby pomocy społecznej i ubezpieczeń społecznych (świadczenia socjalne)⁵⁵ dla pracowników i ich rodzin. Konieczne było dostosowanie obowiązującego ustawodawstwa do nowej sytuacji społeczno-politycznej w Polsce, ponieważ większość przepisów prawnych pochodziła jeszcze z okresu międzywojennego.

Wiele trudności w organizacji systemu oświaty i edukacji powodowały straty wojenne w szkolnictwie i instytucjach naukowych, które wynosiły około 60%; zginęło ponad sześć tysięcy nauczycieli i pracowników naukowych. Toteż polityka oświatowa państwa była zakrojona na szeroką skalę, zarówno w sferze odbudowy infrastruktury, jak i kształcenia nowych kadr pracowników. Władze postawiły sobie za cel całkowitą likwidację analfabetyzmu, czemu służyć miał powszechny obowiązek nauki na poziomie szkoły podstawowej, wprowadzono przyspieszone kursy zawodowe i szkolenia organizowane przez związki zawodowe i organizacje społeczne. W szerszej perspektywie polityki kulturalno-oświatowej zaplanowano utworzenie (rozbudowę) sieci bibliotek i domów kultury. Państwo sprawowało mecenat nad sztuką (dotacje), rozszerzano sieć abonentów radiowych, aby systematycznie podnosić ogólny poziom wiedzy społeczeństwa na terenie całego kraju.

55 Dopiero w 1947 roku po wstępnym uporządkowaniu spraw polityczno-ekonomicznych wprowadzono pierwsze świadczenia pieniężne – zasiłki rodzinne. Ich zadaniem było zmniejszanie rozpiętości dochodowej między różnymi typami rodzin (rodziny bezdzietne, wielodzietne, osoby samotne) oraz kompensowanie kosztów związanych z wychowywaniem dzieci.

W omawianym okresie wprowadzono rewolucyjne zmiany w ustawodawstwie rodzinnym, czyniąc z małżeństwa instytucję świecką oraz wprowadzając zaczątek prawnego ojcostwa wobec potomstwa ze związków nieformalnych (dziecko lub matka dziecka mogła wystąpić do sądu o środki na bieżące utrzymanie dziecka). Stanowiło to pierwszy krok do zrównania uprawnień dzieci małżeńskich i pozamałżeńskich.

Lata 1949–1955. Plan sześcioletni

Kolejny okres planowania odbudowy państwowości polskiej podporządkowany był ideologii społeczeństwa socjalistycznego. Przedsięwzięcia gospodarcze oraz decyzje ekonomiczne miały służyć realizacji podstawowych celów socjalizmu, jakimi były – według dokumentów programowych rządzącej partii – podniesienie jakości życia społeczeństwa, stworzenie warunków harmonijnego i wszechstronnego rozwoju osobowości, urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej oraz zapewnienie ludziom pracy szerokiego wpływu na bieg spraw publicznych⁵⁶. W zakresie celów ekonomicznych skupiono się na intensyfikowaniu procesu industrializacji gospodarki, przy jednoczesnym wprowadzaniu kolektywizacji rolnictwa⁵⁷.

W pierwszej połowie lat 50. najważniejsze były jednak cele i zadania społeczno-polityczne, które ostatecznie miały uporządkować sytuację wewnętrzną kraju. 22 lipca 1952 roku uchwalono *Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, która gwarantowała równouprawnienie wszystkich obywateli niezależnie od płci, wyznania, miejsca zamieszkania. Prawo do pracy stanowiło konstytucyjny fundament społeczeństwa socjalistycznego, obejmowało ono zarówno mężczyzn, jak i kobiety. W PRL, podobnie jak w innych krajach socjalistycznych, popularyzowano marksowską zasadę – równą z mężczyzną pozycję społeczną kobiety mogą osiągnąć tylko poprzez aktywny udział w działalności ekonomicznej, w produkcji społecznej, niezależnie od ich stanu rodzinnego⁵⁸. Bezpieczeństwo socjalne gwarantowało prawo do opieki zdrowotnej; z kolei prawo do bezpłatnej nauki miało zapewnić możliwość indywidualnego rozwoju i dopływ wykwalifikowanych kadr do gospodarki, ochrona dzieci i macierzyństwa uzyskała konstytucyjną gwarancję.

W okresie realizacji planu sześcioletniego istotnie wzrosła liczba pracujących kobiet⁵⁹. Kobięce zasoby pracy były bowiem niezbędne w okresie realizacji programu

56 W. Pronobis, dz. cyt., s. 291.

57 Wprowadzono reformę rolną, która doprowadziła do częściowego uwłaszczenia i upelnienia chłopstwa małorolnego i robotników rolnych; potocznie decyzje te określano jako rewolucję agrarną. Jednak od 1951 roku zaczęto na wsi prowadzić akcję kolektywizacji indywidualnych gospodarstw rolnych pod hasłem „ograniczania i wypierania elementów kapitalistycznych”, co bardzo niekorzystnie odbiło się na zaopatrzeniu rynku wewnętrznego w produkty spożywcze.

58 J. Piotrkowski, *Aktywność zawodowa kobiet zamężnych i wynikające z niej potrzeby rodziny. Sprawozdanie z badań przeprowadzonych w latach 1964–1968*, Warszawa 1969, s. 7.

59 Odzwierciedleniem upowszechnienia się wśród kobiet, szczególnie mężatek, zainteresowania pracą zawodową są następujące dane: w 1931 roku odsetek kobiet (mężatek) pracujących wśród ogółu pracowników wynosił 16%, w 1950 roku – 18%, w 1956 roku – 30%,

intensywnego rozwoju kraju. Ich mobilizacji służyły zarówno rozwiązania prawne, jak i ekonomiczne (niskie płace uniemożliwiające utrzymanie rodziny z zarobków męża) oraz propagandowe. Przełamywanie tradycyjnego modelu rodziny nie było jednak łatwe. Praca zawodowa kobiet znajdowała akceptację wśród mężczyzn, ale gdy chodziło o pracę innych kobiet, a nie własnej żony. Praca zawodowa postrzegana była jako wartość instrumentalna oraz autoteliczna⁶⁰. W tym też okresie na rzecz kobiet-pracownic wprowadzano rozwiązania prawne ułatwiające im godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych (tabela 7).

Lata 1956–1969

W roku 1956 ujawnił się pierwszy otwarty konflikt społeczny znany jako wydarzenia poznańskie, który był spowodowany obniżeniem stopy życiowej i trudnymi warunkami pracy, poprzedzony wewnątrzpartyjnymi konfliktami politycznymi. Znaczny spadek poziomu życia dotyczył nie tylko ludności mieszkającej w miastach, ale także na wsiach, ponieważ władze narzucały indywidualnym rolnikom zawyżone przeciętniki dostaw obowiązkowych, jednocześnie uniemożliwiając swobodny dostęp do nowości technologicznych. Zaopatrzenie rynku wewnętrznego w artykuły spożywcze i przemysłowe było niewystarczające, ponadto zapowiedziano kolejne podwyżki cen jako następny etap wprowadzanej reformy gospodarczej. Rozwiązanie konfliktu poprzez zmianę ekipy rządzącej nie przyczyniło się w istotny sposób do poprawy sytuacji ekonomicznej kraju. Dodatkowo zmniejszyła się liczba zatrudnionych kobiet, co miało niekorzystny wpływ na budżety domowe. Natomiast rodzice łączący wychowanie dzieci z pracą zawodową mieli problem z uzyskaniem dostępu do odpowiedniej opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, ponieważ w latach 1957–1959 miał miejsce regres w rozwoju sieci żłobków i przedszkoli⁶¹.

Stało się to impulsem pod koniec lat 50. do rozpoczęcia tworzenia podstaw formalno-prawnych⁶² systemu opieki i wychowania młodego pokolenia. Budowany

a w 1960 roku – 55%. W latach 1948–1968 odsetek kobiet pracujących wzrósł z 30 do 38% – zob. J. Piotrowski, dz. cyt.

60 Szczegółowa analiza postaw kobiet wobec pracy zawodowej w latach powojennych jest przedstawiona w: J. Piotrowski, dz. cyt. Zob. także A. Kłoskowska, *Wzory i modele w socjologicznych badaniach rodziny. Dwie płaszczyzny badań zachowania społecznego*, „Studia Socjologiczne” 1962, nr 2, s. 35–56.

61 Omawiana kwestia jest przykładem na permanentne pomijanie w planach centralnych elementów, które decydują o ich powodzeniu. W latach 60. czynnik demograficzny, bo o nim mowa, w planach rozwoju i budowy sieci przedszkoli i żłobków został już uwzględniony, co pozwalało na uniknięcie sytuacji przepiętowania w placówkach sprawujących opiekę nad małymi dziećmi. Zob. D. Graniewska, *Aktywność zawodowa kobiet a warunki ich życia*, IPISS, Warszawa 1987; K. Podoski, *Infrastruktura społeczna a stopień zaspokojenia materialnych i pozamaterialnych potrzeb rodzin*, [w:] *Rodzina i polityka społeczna na rzecz rodzin w PRL*, Rada ds. Rodziny, Warszawa 1980.

62 *Ustawa z dn. 16 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania*, Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 160.

system miał za zadanie: wspierać rozwój dziecka, w pełni zaspakajając jego potrzeby, ochraniać dzieci przed ewentualnymi zagrożeniami oraz wyrównywać i kompensować braki rozwojowe wynikające z dysfunkcji środowiska rodzinnego⁶³. Jednak ograniczenia budżetowe znacznie utrudniły możliwość realizacji szczegółowych zadań tego planu.

Na początku lat 60. XX wieku nastąpiła kodyfikacja prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, miało to duże znaczenie dla sytuacji zawodowej pracujących członków rodzin. Kierownictwo partyjne pod przewodnictwem Władysława Gomułki nie było w stanie istotnie poprawić stanu gospodarki. Społeczeństwo domagało się zmian we władzach partyjnych, jak i na eksponowanych stanowiskach kierowniczych dużych zakładów pracy, żądano także sprawiedliwego podziału dóbr i usług. Wobec narastającego niezadowolenia władze państwowe zadecydowały o wprowadzeniu radykalnych zmian w szeregach partii PZPR, przy tym chciano załagodzić napiętą sytuację, wprowadzając kolejne zmiany w sferze zabezpieczenia społecznego dla pracowników i ich rodzin.

Lata 1970–1979

Na skutek kryzysów politycznych w kraju (strajki, demonstracje, wzmożona działalność opozycji) władze zdecydowały, że odzyskanie społecznego zaufania jest możliwe tylko poprzez rozwiązania w ramach polityki społecznej i ekonomicznej. Dlatego początek rządów Edwarda Gierka miał być „cudem gospodarczym”, potwierdzonym wymiennie przez wzrost importu zachodnich towarów, artykułów konsumpcyjnych, technologii, ale także kapitału inwestycyjnego. Ówczesne władze przyjęły jednocześnie strategię łagodzenia antypaństwowych nastrojów poprzez wzmożoną ochronę socjalną pracowników i ich rodzin.

W zakresie polityki społecznej dążono przede wszystkim do opracowania rozwiązań adekwatnych do aktualnej sytuacji i potrzeb społecznych. Proponowane zmiany miały uwzględniać różnice ze względu na: typ, strukturę oraz fazę rozwoju rodziny. Na początku lat 70. XX wieku wprowadzono najwięcej rozwiązań o charakterze bezpośrednich działań (*explicite*) ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji rodziny poprzez ochronę socjalną jej poszczególnych członków⁶⁴. Działania prorodzinne miały także na celu uwzględnienie sytuacji życiowych, w których potencjalnie znaleźć się może każda rodzina:

- łączenie funkcji prokreacyjnej rodziny z pracą zawodową – postulowano, by w ramach polityki społecznej możliwe oraz konieczne było wypracowanie instrumentów ułatwiających godzenie obowiązków rodzinnych z zawodo-

63 M. Balcerek, *Funkcjonowanie systemu opiekuńczo-wychowawczego na rzecz rodziny*, [w:] *Funkcje socjalizacyjno-wychowawcze, kulturowe i opiekuńcze rodziny oraz współdziałających z nią instytucji i organizacji wyspecjalizowanych, doniesienia, sekcja 4, Krajowa Konferencja Naukowa „Rodzina i Polityka Społeczna na Rzecz Rodziny w PRL” (w świetle badań naukowych)*, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Rada do spraw Rodziny, Warszawa 1980.

64 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna na rzecz rodziny w Polsce...*

- wymi bez szkody dla któregoś z nich, poza tym takie rozwiązania pozostawałyby w zgodzie z działaniami o charakterze pronatalistycznym i aktywizującym kobiece zasoby pracy;
- niekorzystna sytuacja materialna rodziny – w takich przypadkach powinno nasilać się ochronę socjalną poprzez odpowiednio zorganizowany system zasiłków rodzinnych, a także poprzez utrwalenie ich dochodotwórczej funkcji w budżetach gospodarstw domowych.

W związku z założeniami nowej roli świadczeń społecznych zmieniono zasady funkcjonowania systemu zasiłków rodzinnych poprzez wprowadzenie kryterium dochodowego przy zachowaniu progresywnej skali zależnej od liczby dzieci. Rodzinom wychowującym niepełnosprawne dziecko przyznano uprawnienia do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, natomiast w przypadku rodzin ubogich przyjęto zasadę, że zasiłki rodzinne powinny częściowo kompensować wzrost cen artykułów żywnościowych, czyli spełniać funkcję kompensacyjno-egalitaryzującą wobec tej grupy świadczeniobiorców. Wprowadzono nowe świadczenie – zasiłek porodowy⁶⁵ – i zmodyfikowano już istniejące, takie jak zwolnienie na opiekę nad dzieckiem, urlop macierzyński, aby kobietom pracującym ułatwić łączenie obowiązków macierzyńskich z zawodowymi. Wydłużenie urlopu wychowawczego i uprzywilejowanie matek z niego korzystających było częściowo spowodowane wynikiem analiz naukowych zdolności adaptacyjnych małych dzieci do środowiska pozarodzinnego (żłobek, przedszkole) i budowania więzi emocjonalnej z rodzicami⁶⁶. Państwo przejęło odpowiedzialność za los dzieci z rodzin rozbitych, tworząc fundusz alimentacyjny, co w tamtych czasach było precedensem⁶⁷, zaczęto aktywnie wspierać młode małżeństwa, udzielając im kredytów, pożyczek na preferencyjnych zasadach oraz kompensując wydatki na dzieci (zasiłek porodowy, częściowo odpłatna opieka przedszkolna). W systemie świadczeń społecznych uwzględniono nową grupę społeczno-zawodową – rolników indywidualnych, zgodnie z założeniem, że system zasiłków rodzinnych powinien mieć charakter powszechny.

Pod koniec lat 70. pojawiły się symptomy kolejnego kryzysu gospodarczego, związanego z koniecznością spłaty zaciągniętych za granicą kredytów, pogłębia-
nego przez obciążenie budżetu państwa licznymi świadczeniami społecznymi,

65 Zasiłek porodowy został wprowadzony w 1974 roku i przysługiwał zatrudnionej kobiecie lub niezatrudnionej żonie pracownika jako jednorazowe świadczenie mające na celu zmniejszenie obciążenia budżetu rodziny wydatkami związanymi z urodzeniem dziecka. Początkowo było to świadczenie będące wielokrotnością zasiłku rodzinnego, dopiero od 1992 roku wprowadzono zasadę naliczania parametrycznego w relacji do przeciętnego wynagrodzenia (12%).

66 D. Graniewska, *Aktywność zawodowa kobiet...*

67 Fundusz alimentacyjny powstał w 1974 roku w celu zapewnienia rodzinom niepełnym (rodzicom samotnie wychowującym dzieci) wypłaty zasądzonych alimentów, jeżeli ich egzekucja od osoby zobowiązanej była niemożliwa. Zadaniem funduszu w ramach polityki rodzinnej było wzmocnienie opieki oraz wyrównywanie szans życiowych dzieci z rodzin niepełnych.

co z ekonomicznego punktu widzenia okazało się niemożliwe do zrealizowania. Dlatego, jak pokazuje zestawienie w tabeli 7, najwięcej działań o charakterze pro-rodzinnym w PRL wprowadzono tylko na początku lat 70.

Lata 1980–1989

Początek lat 80. w Polsce był zdominowany przez kwestie polityczne, przejawiające się w anomii, ogólnospołecznym kryzysie oraz jawnym konflikcie władzy ze społeczeństwem. Konieczne stały się radykalne zmiany polityczno-gospodarcze, mogące przywrócić równowagę wewnętrzną w kraju, przy jednoczesnym budowaniu nowej rzeczywistości społecznej opartej na współpracy przedstawicieli władzy i społeczeństwa (związki zawodowe). Dlatego oprócz metod politycznych wyjścia z kryzysu, strajkujący stoczniovcy wysunęli konkretne żądania zmian w ochronie socjalnej jako warunek do osiągnięcia porozumienia⁶⁸. Sytuacja ta spowodowała, że wiele decyzji z zakresu polityki społecznej podejmowanych po sierpniu 1980 roku miało charakter politycznych ustępstw łagodzących wewnątrzpaństwowe napięcia i konflikty społeczne. Porozumienia sierpniowe wytyczyły kierunek rozwoju systemu zasiłków rodzinnych w latach następnych, wśród 21 postulatów znalazło się żądanie zwiększenia pomocy materialnej dla rodzin o niskich dochodach mających na utrzymaniu uczące się dzieci, postulowano także ujednolicenie – do 1983 roku – zasad nabywania uprawnień do zasiłków rodzinnych we wszystkich grupach społeczno-zawodowych. Poza tym zaproponowano wprowadzenie trzystopniowego kryterium dochodowego jako obiektywnego sposobu rozdzielania świadczeń według faktycznych potrzeb i wykluczającego możliwość bezpodstawnego uprzywilejowania wybranych grup społeczno-zawodowych⁶⁹. Ponadto w działaniach dotyczących wspierania rodzin wzięto pod uwagę czynniki makroekonomiczne i społeczne, które we wcześniejszych rozwiązaniach prorodzinnych nie były traktowane jako wyznaczniki aktualnej sytuacji materialnej i zawodowej społeczeństwa.

68 Lata 80. XX w. charakteryzowały się narastaniem spornych kwestii społeczno-politycznych, które powodowały wewnętrzne napięcia i niezadowolenie. Były to przede wszystkim: brak równowagi na rynku wewnętrznym, rosnąca inflacja, spadek dostaw artykułów spożywczych i przemysłowych, czego skutkiem było pogorszenie się ogólnych warunków życia ludności. Niezadowolenie społeczne znalazło upust w postulatach strajkowych związków zawodowych 1980 roku, zostały w nich zawarte żądania konkretnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej na rzecz rodziny, tj. zasiłku wychowawczego, zrównania uprawnień do zasiłków rodzinnych różnych grup społecznych. Podpisane porozumienia sierpniowe (1980) między władzami centralnymi a związkowcami otwierały nowy okres funkcjonowania polityki prorodzinnej, przede wszystkim wprowadzono radykalne reformy społeczno-gospodarcze w latach 90., mające poprawić poziom zaspokojenia potrzeb społecznych oraz wzrost efektywności gospodarowania.

69 Zaproponowane zmiany podyktowane były m.in. brakiem zgody na wykorzystywanie świadczeń społecznych jako rekompensaty za pracę w uciążliwych warunkach, na przykład w 1974 roku wprowadzono odrębne (wyższe) stawki zasiłków rodzinnych dla służb mundurowych.

Po pierwsze uwzględniono zmiany na rynku pracy, przewidywano, iż w związku z zapoczątkowanymi w latach 80. reformami mogą wystąpić trudności na rynku, dlatego uregulowano kwestie nabywania uprawnień do urlopów wychowawczych, rozszerzając je o możliwość uzyskania jednocześnie zasiłku wychowawczego⁷⁰. Po drugie w związku ze zmianami cen podstawowych artykułów żywnościowych, energii elektrycznej i opału, zdecydowano się na wprowadzenie rekompensat mających na celu złagodzenie wzrostu kosztów utrzymania. Wpłaty rekompensat spowodowały jednak pewne zamieszanie, ponieważ zbiegły się z wypłatami zasiłków rodzinnych, przez co początkowo były traktowane jako element systemu świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁷¹. Po trzecie młode małżeństwa potraktowano jako uprzywilejowany podmiot polityki społecznej i w okresie stanu wojennego (1981–1983) wprowadzono liczne dogodne możliwości spłacania kredytów (pomoc z zakładowych funduszy socjalnych) dla młodych małżeństw, co w opinii społecznej zostało ocenione jako działanie mające na celu uzyskanie przez władzę poparcia w tej grupie obywateli. Jednak już w 1985 roku władze centralne oraz zakłady pracy wycofały się z dotychczasowych preferencji na rzecz młodych małżeństw.

Przyczynkiem do opracowania pod koniec lat 80. nowych rozwiązań w dziedzinie polityki społecznej oraz systemu wspierania rodzin miały być także wnioski międzynarodowego zespołu ekspertów. W tym celu z inicjatywy rządu polskiego i Rady Społeczno-Gospodarczej zorganizowano konferencję Europejskich Ministrów Spraw Socjalnych⁷², której celem było m.in.:

-
- 70 Było to rozwiązanie teoretycznie dobre, jednak faktycznie powodowało uciekanie aktywnych zawodowo kobiet przed bezrobociem w sferę wychowawczą, przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień do części wynagrodzenia. Spowodowało to w budżecie państwa znaczny wzrost wydatków na świadczenia wychowawcze.
- 71 Wprowadzenie rekompensat spowodowało dublowanie się dwóch niezależnych systemów kompensujących koszty związane z wychowaniem dzieci, 1. tzw. system podstawowy wprowadzony w ramach nowelizacji ustawy o zasiłkach rodzinnych z zabezpieczenia społecznego i 2. system rekompensat, które wartościowo przewyższały zasiłki rodzinne. Prawnie zostało to uregulowane dopiero w 1984 roku w związku z rozporządzeniem MPiSS w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych poprzez:
- rozszerzenie zakresu przedmiotowego zasiłków pielęgnacyjnych;
 - rozszerzenie listy uprawnionych do zasiłków o rodziny wielodzietne i rodziny z osobami niepełnosprawnymi do 14. roku życia i powyżej 75. roku życia (uprawnionych do otrzymywania zasiłku pielęgnacyjnego);
 - wzmocniono funkcję dochodotwórczą zasiłków rodzinnych przez włączenie w system rekompensat.
- 72 Konferencja Europejskich Ministrów Spraw Socjalnych odbyła się w dniach 6–10 kwietnia 1987 roku w Warszawie na bazie rezolucji nr 1985/26 Rady Społeczno-Gospodarczej. W konferencji wzięło udział 127 uczestników z państw Europy Zachodniej i Wschodniej, a także ze Stanów Zjednoczonych, członków organizacji międzynarodowych: Centrum Rozwoju Społecznego i Spraw Humanitarnych ONZ, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Światowej Organizacji Zdrowia, Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Europejskiego Ośrodka Szkolenia i Badań w dziedzinie Opieki Społecznej.

1. Wymiana doświadczeń w sferze opracowywania nowych zasad funkcjonowania zabezpieczenia społecznego, a także omówienie nowego podejścia do polityki społecznej, jej roli i zadań w obliczu zmieniających się cech społeczeństw europejskich (np. starzenia się populacji) u schyłku XX wieku;
2. Omówienie wniosków płynących z obserwacji współczesnych rodzin europejskich i zachodzących w nich zmian, takich jak: popularyzacja alternatywnych form związków małżeńskich i życia rodzinnego, wpływ niekorzystnych czynników ekonomicznych (wzrost bezrobocia), problemy związane z rosnącą patologizacją środowiska rodzinnego (np. alkoholizm, narkomania, przemoc domowa) oraz ich skutków dla polityki rodzinnej w poszczególnych państwach;
3. Wymiana doświadczeń związanych z kwestią zmieniającej się pozycji kobiety w małżeństwie i rodzinie oraz w nowoczesnych społeczeństwach;
4. Ponadto w sferze porównań i analiz międzynarodowych uczestnicy konferencji zwrócili uwagę na konieczność wprowadzenia rozwiązań globalnych, opartych na współpracy regionalnej i międzynarodowej jako niezbędnego warunku do rozwoju skutecznej opieki socjalnej i polityki społecznej.

Uczestnicy konferencji wielokrotnie podkreślali, że podstawowym celem polityki społecznej powinno stać się dążenie do efektywnego zaspakajania ludzkich potrzeb. Jednak, aby to osiągnąć, w planowaniu pomocy socjalnej należy uwzględniać – oprócz czynników ekonomicznych – także procesy demograficzne, politykę zatrudnienia, różne formy świadczenia pomocy materialnej i niematerialnej, które bezpośrednio kształtują rynek potrzeb i odbiorców świadczeń społecznych. Na uwagę zasługuje szczególnie fakt, że czynniki te, mimo upływu czasu, nie straciły na aktualności, a wręcz przeciwnie, są nadal istotnym elementem w konstruowaniu rozwiązań mających za zadanie efektywnie wspierać osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej. Aby skutecznie wdrażać zaproponowane zmiany w podejściu do kwestii społecznych, przyjęto, że konieczna jest decentralizacja uprawnień i kompetencji władz centralnych na rzecz samorządów lokalnych w celu zbliżenia instytucji i służb społecznych do ludzi z nich korzystających⁷³. Podkreślano również, że polityka społeczna – bez względu na ustrój państwowy – ma dążyć do umacniania i ochrony życia rodzinnego oraz utrzymywania więzi rodzinnych z uwzględnieniem specyficznych cech i potrzeb członków rodzin. Poza tym polityka społeczna powinna dostosować się do zmian zachodzących w społeczeństwie i respektować swobodę wyboru modelu związku małżeńskiego i rodzinnego. Natomiast w krajach Europy Wschodniej i Centralnej niezwykle ważne jest, aby polityka społeczna wobec

⁷³ *Raport Konferencji Europejskich Ministrów Spraw Socjalnych, Warszawa, Polska, 6–10 kwietnia 1987, s.n., Warszawa 1987.*

kobiet była oparta na zasadach: równości praw obojga płci, partnerstwa i samostanowienia w życiu prywatnym i publicznym. Dlatego też w kwestii łączenia ról zawodowych i rodzicielskich powinny być ustanowione takie rozwiązania, które dają możliwość podjęcia wyboru czasowej dezaktywacji zawodowej dla każdego z rodziców. Tym bardziej, że ważną tendencją współczesnych społeczeństw jest preferowanie wzorca aktywnej zawodowo matki z partnerem wspierającym ją w obowiązkach opiekuńczo-wychowawczych.

Fakt ten w opinii wielu ekspertów w dziedzinie polityki społecznej, ludnościowej oraz rynku pracy stał się powodem do sformułowania zasadniczego zarzutu pod adresem dotychczasowej polityki społecznej, prowadzonej w większości krajów europejskich, zarówno zachodnich, jak i znajdujących się za *żelazną kurtyną*. Nadal bowiem polityka społeczna opierała się na nieistniejących modelach demograficznych oraz wzorze tradycyjnego życia rodzinnego – dwupokoleniowej rodziny z jednym żywicielem i niepracującą matką. Dawne wzorce trzeba zweryfikować, uwzględniając nowe tendencje społeczno-demograficzne, starzenie się ludności i upowszechnienie się alternatywnych form życia małżeńsko-rodzinne. Według niektórych polityków społecznych powinna nastąpić także reorientacja na rynku pracy, polegająca na wprowadzeniu nowych reguł powiązania działań polityki społecznej z polityką zatrudnienia.

Postulaty zaprezentowane podczas Konferencji Europejskich Ministrów Spraw Socjalnych zostały częściowo uwzględnione w planach reformy zabezpieczenia społecznego opracowywanych przez ówczesne polskie władze. Stały się nie tylko zaczątkiem do dyskusji o nowych zadaniach polityki społecznej w państwie socjalistycznym, a także – w późniejszym okresie – podstawą wprowadzanych zmian społeczno-gospodarczych.

Zakres wprowadzanych zmian w sferze zabezpieczenia społecznego pracowników i ich rodzin w latach 1980–1989 szczegółowo przedstawiono w tabeli 8, wymienione ustawy odzwierciedlają także tempo i kierunek zmian w zakresie polityki społecznej zmierzchu ustroju socjalistycznego w Polsce.

Tabela 8. Rozwiązania prawne z zakresu polityki społecznej na rzecz rodzin w latach 1945–1989

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
1946	Pracownice fizyczne uzyskały prawo do zasiłku połogowego w wysokości 100% wynagrodzenia przez okres 8 tygodni (w 1948 roku czas wypłacania tego świadczenia wydłużono do 12 tygodni)	Dz.U. Nr 4, poz. 109
1947	Ustanowiono ubezpieczenie rodzinne wprowadzające zasiłki rodzinne; w latach 1947–1955 nastąpił dynamiczny rozwój infrastruktury opiekuńczej nad małym dzieckiem	Dz.U. Nr 65, poz. 414

Tabela 8 (cd.)

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
1948	Ratyfikowano <i>Konwencję numer 39 Międzynarodowej Organizacji Pracy</i> z 15.06.1927 roku dotyczącą obowiązkowych ubezpieczeń na wypadek śmierci pracowników najemnych zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlu oraz <i>Konwencję numer 40</i> z 29.06.1933 roku dotyczącą obowiązkowych ubezpieczeń na wypadek śmierci pracowników najemnych zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych. Dokumenty te były podstawą do utworzenia świadczeń zapewniających środki utrzymania na wypadek śmierci żywiciela rodziny, tzw. renty rodzinnej	Dz.U. Nr 27, poz. 183
1949	Podwyższono zasiłek rodzinny	Rozporządzenie MPIOS, Dz.U. Nr 18, poz. 125
1950	Wprowadzono ubezpieczenie dla pracowników rolnych. Na skutek szybkiego wzrostu liczby niewykwalifikowanych i nisko opłacanych pracowników fizycznych pojawiła się potrzeba objęcia pomocą ich rodzin ^a poprzez podwyższenie zasiłków rodzinnych, wzmocniono tym samym pozycję finansową rodzin wychowujących dzieci	Rozporządzenie MPIOS, Dz.U. Nr 19, poz. 159 Dz.U. Nr 20, poz. 170
1954	Pracującym matkom przyznano zasiłki chorobowe za okres niezdolności do pracy z powodu opieki nad chorym dzieckiem	Uchwała Nr 293, M.P. Nr 47, poz. 659
1957	Podwyższono wysokość zasiłków rodzinnych	Dz.U. Nr 27, poz. 120
1964	Wprowadzono zmiany w <i>Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym</i>	Uchwała RM, Nr 158, M.P. Nr 24, poz. 154
1968	Wprowadzono roczny bezpłatny urlop dla pracujących matek opiekujących się małym dzieckiem	URM. Nr 158, M.P. Nr 24, poz. 154
1971	Pracownikom fizycznym przyznano prawo do dwóch dni zwolnienia z pracy w roku z tytułu opieki nad dzieckiem do lat czternastu	Uchwała RM, M.P. Nr 25
1972	Wydłużono bezpłatne urlopy wychowawcze do lat trzech	Uchwała RM, Nr 13, M.P. Nr 5, poz. 26
	Wydłużono liczbę pełnopłatnych dni z 30. do 60. na opiekę nad chorym dzieckiem do lat czternastu oraz podwyższono zasiłki przysługujące z ubezpieczenia społecznego w razie choroby pracownika: macierzyńskie i opiekuńcze	Uchwała RM, M.P. Nr 56 Dz.U. Nr 27, poz. 191
	Dzieciom w rodzinach zastępczych przyznano comiesięczną pomoc pieniężną oraz raz w roku zapomogę na przybory szkolne	Uchwała RM, M.P. Nr 56
	W celu zlikwidowania preferencji dla pracownic umysłowych podniesiono wysokość zasiłku połogowego dla pracownic fizycznych z 30 do 50% wynagrodzenia – zależnie od sytuacji rodzinnej nawet do 100%	Dz.U. Nr 27

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
1974	Utworzono Komisję Rządową do spraw koordynacji działań międzyresortowych w zakresie polityki ludnościowej Zmieniono zasady przyznawania zasiłków rodzinnych, zwiększając grupę świadczeniobiorców o rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne	Rozporządzenie MPiSS, Dz.U. Nr 21, poz. 127
	Znowelizowano <i>Kodeks pracy</i> w części dotyczącej ochrony pracy kobiet	Dz.U. Nr 24, poz. 141
1975	Przyjęto ustawę o udzielaniu pomocy materialnej młodym małżeństwom ze środków zakładowego funduszu socjalnego oraz o preferencjach kredytowych na zakup artykułów przemysłowych	Uchwała RM, M.P. Nr 10, poz. 53 MF., M.P. Nr 11, poz. 63
	Zmieniono zasady przyznawania bezpłatnych urlopów dla pracujących matek opiekujących się małymi dziećmi	Rozporządzenie RM, Dz.U. Nr 43, poz. 219
1976	Na miejsce dawnego zasiłku pokarmowego wprowadzono jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia dziecka, tzw. porodowy, przysługujący pracownikom oraz niezatrudnionym żonom pracowników	Uchwała RM, M.P. Nr 15, poz. 49
	Rozszerzono uprawnienia dla matek znajdujących się na bezpłatnych urloпах, aby mogły podejmować dodatkową pracę zarobkową w niepełnym wymiarze czasu	Rozporządzenie RM, Dz.U. Nr 43
	Zaczęto tworzyć tzw. rodzinne domy dziecka jako nową i lepszą formę sprawowania opieki nad dziećmi pozbawionymi rodzin biologicznych	Dz.U. Nr 8, poz. 53
1977	Wprowadzono korzystne zmiany w systemie pomocy materialnej dla studentów mających na utrzymaniu dzieci i/ lub niepracującego małżonka	Rozporządzenie RM, Dz.U. Nr 29
1978	Dla wszystkich matek wprowadzono jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia dziecka, niezależnie od dotychczasowych świadczeń oraz dochodów ^b	Uchwała RM, Nr 46, M.P. Nr 15, poz. 49
	Przyjęto rządowy program budowy w latach 1978–1982 specjalnych mieszkań rotacyjnych dla młodych małżeństw	Uchwała RM, Nr 36
1980	Podwyższono kwoty miesięcznego dochodu uprawniającego do uzyskania świadczeń alimentacyjnych, zmniejszając tym samym liczbę świadczeniobiorców	Rozporządzenie RM, Dz.U. Nr 21, poz. 103
	Ujednolicono uregulowania socjalne dla poszczególnych grup pracowników, wprowadzono zasiłki wychowawcze oraz zmieniono zasady przyznawania zasiłków rodzinnych	Dz.U. Nr 25, poz. 103 Rozporządzenie MPiSS, Dz.U. Nr 24, poz. 132
1981	Wprowadzono zasiłki pieniężne dla kobiet wychowujących małe dzieci i korzystających z urlopu wychowawczego, tzw. zasiłki wychowawcze	Dz.U. Nr 19, poz. 97
	Podwyższono wymiar zasiłków rodzinnych, wzmacniając funkcję kompensacyjno-egalitaryzującą systemu	Rozporządzenie MPiSS, Dz.U. Nr 32, poz. 191

Tabela 8 (cd.)

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
1982	Wprowadzono zmiany w zasadach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wprowadzono rekompensaty mające łagodzić skutki wzrostu cen artykułów żywnościowych, opału i energii elektrycznej	Dz.U. Nr 30, poz. 143
1984	Wprowadzono zmiany w uprawnieniach do urlopów wychowawczych, także w zasadach przyznawania zasiłków rodzinnych – co oznaczało odejście od kryterium liczby dzieci	Dz.U. Nr 3, poz. 15 Dz.U. Nr 4, poz. 21
1985	Wprowadzono kolejne zmiany zasad przyznawania i wypłat zasiłków rodzinnych	Dz.U. Nr 15, poz. 65
1986	Wprowadzono zmiany w sprawie urlopów wychowawczych, zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz w zasadach ustalania wysokości dochodu uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.	Rozporządzenie RM, Dz.U. Nr 9, poz. 48, 50, 51
	Przyznano uprawnienia do zasiłków rodzinnych dzieciom rolników indywidualnych	Dz.U. Nr 21, poz. 109
1987	Zmniejszono zakres pomocy udzielanej z zakładowego funduszu socjalnego	Dz.U. Nr 10, poz. 59, 60
	Zmieniono przepisy dotyczące urlopów wychowawczych, zasiłków rolniczych i pielęgnacyjnych oraz zasad wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego	Dz.U. Nr 10, poz. 64, 66, 67
1988	Zmieniono wysokość zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych	Dz.U. Nr 3, poz. 26
	Zmieniono zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego	Dz.U. Nr 3, poz. 27 Dz.U. Nr 34, poz. 265
	Zmieniono zasady przyznawania kredytu na zagospodarowanie dla młodych małżeństw	Dz.U. Nr 33, poz. 253
1989	Zastosowano parametryczne ustalenie wysokości zasiłku wychowawczego i dochodu uprawniającego do jego wysokości	Dz.U. Nr 46, poz. 247
	Ujednolicono wysokość zasiłku rodzinnego i pielęgnacyjnego, a także zrezygnowano z kryterium dochodowego	Dz.U. Nr 23, poz. 125
	Zmieniono zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego: zrezygnowano z kryterium dochodowego oraz parametrycznego i określono górne granice tego świadczenia (25% przeciętnego wynagrodzenia)	Dz.U. Nr 35, poz. 191

^a Najczęściej były to rodziny wielodzietne, osiągające niskie dochody z pracy zawodowej.

^b Powszechność tego świadczenia w kręgach praktyków społecznych budziła wiele kontrowersji, ponieważ uważano, że jego wysokość dla rodzin zamożnych jest symboliczna. Optowano za wprowadzeniem kryterium dochodowego jako trafnej metody doboru środków wspierania rodzin niezamożnych, dla których wychowanie dziecka stanowi duże obciążenie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z archiwum Sejmu RP, www.sejm.gov.pl (dostęp: 11.02.2020).

3.4. Krytyka polityki społecznej na rzecz rodziny w okresie PRL

Polityka społeczna w Polsce w okresie realnego socjalizmu posiadała pewne specyficzne cechy dla tego ustroju, co przesądziło o całokształcie realizowanych w jej ramach zadań socjalnych. Z perspektywy czasu i doświadczeń zdobytych w kapitalizmie analitycy społeczni krytycznie oceniają podejmowane działania i decyzje socjalne tamtego okresu, których koszty i konsekwencje do dziś są odczuwane w polskiej gospodarce i przez polskie społeczeństwo.

Według niektórych⁷⁴ na krytykę zasługuje ideologiczne podejście do spraw socjalnych, oznaczające w praktyce instrumentalne traktowanie polityki społecznej. Wskazuje się też, że powszechna dostępność świadczeń socjalnych sprzyjała rozwojowi postaw roszczeniowych⁷⁵, a społeczeństwo nie miało wiedzy na temat rzeczywistych kosztów tych świadczeń. Nieświadomość tego, że usługi społeczne kosztują, wynikała także stąd, że fundusz spożycia zbiorowego był utworzony na szczeblu centralnym, a nie jako odpis podatku od dochodu. Społeczeństwo nie doceniało bezpłatnej lub refundowanej z budżetu państwa ochrony socjalnej, czego przejawem było marnotrawstwo i nadużycia, prowadziło to także do zmniejszenia skuteczności i znaczenia całego systemu świadczeń. Ponadto szeroki zakres przedmiotowy systemu sprzyjał obniżeniu indywidualnej motywacji rodzin i jednostek słabszych ekonomicznie do podjęcia wysiłku na rzecz polepszenia swojej złej sytuacji ekonomicznej.

Kolejnym błędnym rozwiązaniem z zakresu polityki społecznej w PRL było planowanie jej założeń, celów i zadań z pominięciem istniejących i przewidywanych warunków ekonomicznych w kraju. W planach rozwoju społeczno-gospodarczego polityka społeczna zajmowała miejsce drugorzędne, miała charakter ogólnych dyrektyw oraz zaleceń, brakowało skonkretyzowanych zadań i odpowiadających im zarezerwowanych w budżecie środków finansowych czy przypisania realizacji zadań do odpowiednich jednostek⁷⁶. Dopiero na IX Zjeździe PZPR w 1981 roku zdecydowano, że polityka społeczna powinna być jawna, dlatego też podjęto uchwałę o potrzebie konceptualizacji polityki społecznej z uwzględnieniem diagnozy społecznej oraz ryzyka zaistnienia sytuacji nieprzewidzianych, takich jak np. katastrofy, powodzie⁷⁷, które zagrażają zarówno jednostkom, jak i całym rodzinom.

74 Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Ewolucja polityki społecznej*, [w:] *Wybrane problemy polityki społecznej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 26–41; J. Mielecki, *Ekonomiczne aspekty polityki społecznej*, [w:] *Wybrane problemy polityki społecznej...*, s. 55–73.

75 *Świadczenia społeczne na rzecz rodziny...*

76 Zob. Z. Czyżowska, dz. cyt.; *Wybrane problemy polityki społecznej...*

77 Tamże.

Problemy związane z realizacją założonych celów polityki społecznej wynikały także z tego, że państwo było jedynym gwarantem ochrony socjalnej pracowników i ich rodzin. Państwo socjalistyczne całkowicie zmonopolizowało rynek produkcji i dystrybucji usług socjalnych, co doprowadziło do znacznych obciążeń budżetu centralnego, a w społeczeństwie stopniowo utrzymało przekonanie, że państwo organizuje i rozdziela pomoc obywatelom, a oni mają prawo takiej pomocy oczekiwać⁷⁸. W praktyce okazało się jednak, że państwo nie jest w stanie, mimo polityki pełnego zatrudnienia, wywiązać się należycie ze swoich socjalnych zobowiązań, co wywoływało społeczne niezadowolenie. W efekcie podejmowano decyzje i działania doraźne, mające na celu chwilowe rozwiązanie istniejącego problemu socjalnego, np. podwyższano świadczenia czy rozszerzano przywileje socjalne itp.

W PRL polityka społeczna była spychana na margines, ponieważ istniało przekonanie, że socjalistyczny rozwój gospodarczy wyeliminuje potrzebę działalności państwa w zakresie ochrony socjalnej. Socjalizm jako ustrój społeczny zakładał usunięcie przesłanek ewentualnych konfliktów społecznych między klasą wytwarzającą a posiadającą kapitał przez uspołecznienie środków produkcji. Poprzez wyeliminowanie bezrobocia, sporów i ryzyka społecznego – wszelkich czynników zagrażających rozwojowi społecznemu – uznano, że w socjalizmie polityka społeczna nie jest rozumiana jako działalność państwa na rzecz dobrostanu obywateli. Zakładano, że polityka pełnego zatrudnienia zapewni dobrobyt i rozwój całego społeczeństwa, a każdy obywatel z pracy własnych rąk powinien zapewnić swojej rodzinie życie na odpowiednim poziomie, umożliwiając jej rozwój, ochronę zdrowia oraz zaspakajanie potrzeb wyższego rzędu, np. uczestnictwa w kulturze, wypoczynku i innych. Służyć temu miały przyjęte w planach rozwoju społeczno-gospodarczego ambitne cele oraz zadania z zakresu wyrównywania różnic między poszczególnymi regionami kraju i klasami społecznymi (tabela 9).

Tabela 9. Cele i środki realizacji zapewniające rozwój społeczny i gospodarczy państwa polskiego w okresie PRL

Cel	Środki
Likwidacja bezrobocia i biedy	Polityka pełnego zatrudnienia
Likwidacja analfabetyzmu	Bezpłatny dostęp do nauczania na wszystkich szczeblach
Zapotrzebowanie na wykwalifikowane kadry pracownicze	Subwencje i dotacje cenowe do artykułów szkolnych, piśmienniczych Dotacje do internatów, stołówek szkolnych, fundowanie stypendiów itp. Finansowanie przez zakłady pracy kursów szkoleniowych dla pracowników

⁷⁸ M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999.

Cel	Środki
Poprawa stanu zdrowia ogółu społeczeństwa Eliminacja chorób zakaźnych, zawodowych i innych	Bezpłatna opieka zdrowotna dla pracowników i ich rodzin Dotacje do leków Dotacje do infrastruktury ochrony zdrowia, np. sanatoria
Wyrównywanie szans startu życiowego młodzieży Podnoszenie poziomu życia ludności	Rozbudowa instytucji oświatowych i oświatowo-wychowawczych; przeciwdziałanie selekcjom szkolnym Programy ukierunkowane na rozbudowę infrastruktury społecznej: budowa sieci wodociągów, kanalizacji, telekomunikacyjnej, komunikacyjnej, elektryfikacja
Bezpieczeństwo socjalne	Przyznanie wszystkim zatrudnionym podstawowych świadczeń społecznych i prawa do korzystania z usług socjalnych Realizacja prawa do pracy dla każdego obywatela poprzez kreowanie nowych miejsc pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gov.pl, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-o-urzedzie> (dostęp: 12.09.2020).

Kolejnym powodem niepowodzenia w realizowaniu polityki społecznej w okresie PRL było nieprawidłowe wykorzystanie powojennego tempa odbudowy kraju. Początkowo bardzo szybki rozwój społeczno-gospodarczy rokował osiągnięcie wysokich nadwyżek budżetowych, jednak polityka ówczesnych rządów doprowadziła do zahamowania tego procesu⁷⁹. Decyzje o inwestowaniu w kapitałochłonny przemysł ciężki i ogromne inwestycje z zakresu sfery produkcyjnej, wynikające z przynależności Polski do Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i tam zaplanowanego kierunku rozwoju poszczególnych państw członkowskich, doprowadziły do pożerania i akumulacji środków finansowych w tych branżach. Ponadto upolitycznienie życia społecznego i gospodarczego kraju spowodowało utratę posiadanego przez władze zaufania społecznego. Społeczeństwo, obsadzone przez zideologizowaną propagandę w roli współtwórcy powszechnego dobrobytu, zaczęło odgrywać rolę roszczeniowego opozycjonisty, co przejawiało się m.in. w braku zgody na ograniczenia aspiracji konsumpcyjnych (gospodarka niedoborów rynkowych). Reglamentacja dóbr i usług doprowadziła do wytworzenia się socjalistycznego quasi-ryнку, na którym pomysłowe i zaradne jednostki uzyskiwały dodatkowy dochód lub dostęp do deficytowych towarów. Ograniczenia rozwoju polityki społecznej wynikały także z innych zjawisk patologicznych zachodzących w sferach:

- polityki (tworzenie nomenklatury partyjnej, „kumoterstwo towarzyszy”);
- gospodarki (marnotrawstwo kapitału i surowców);
- społecznej (utworzenie czarnego rynku dóbr i usług, przekupstwo).

⁷⁹ Zob. *Wybrane problemy polityki społecznej...*

Nie ulega jednak wątpliwości, że w okresie socjalizmu wprowadzono wiele rozwiązań, które dawały poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Równocześnie niemożność wywiązania się z zobowiązań socjalnych, które miały świadczyć o wyższości socjalizmu nad kapitalizmem, prowadziła do kontestowania socjalistycznego państwa, odmowy jego legitymizacji i sformułowania postulatu zmiany porządku społecznego.

Podsumowanie

- Na odzyskanych z zaborów rosyjskiego, pruskiego i austriackiego ziemiach w latach 1918–1939 odtwarzano struktury niepodległego państwa polskiego.
- Rozwiązania z zakresu polityki społecznej okresu międzywojennego były zdominowane problemami ustrojowymi kraju, polityką scaleniową, zwalczaniem nierówności pomiędzy poszczególnymi sferami życia społeczno-gospodarczego kraju.
- W okresie międzywojennym wypracowano podwaliny wielu znaczących rozwiązań polityki społecznej, ubezpieczeń społecznych oraz zdrowia publicznego.
- W latach 1949–1989 w Polsce realizowano model centralnego sterowania życiem politycznym i gospodarczym kraju. Monopartyjny system socjalistyczny wyeliminował z życia publicznego pozapaństwowe podmioty polityki społecznej.
- Pierwsze lata po II wojnie światowej to czas odbudowy państwa polskiego po zniszczeniach wojennych, realizowanej pod hasłem uruchomienia klasy robotniczej w imię kolektywnego dążenia do osiągnięcia socjalistycznego dobrobytu. Dla ówczesnych władz istotne było pozyskanie kobiecych zasobów siły roboczej we wszystkich sektorach gospodarki.
- Dopiero okres rządów Edwarda Gierka w latach 70. przyniósł rozszerzenie zakresu przedmiotowego świadczeń społecznych na rzecz rodzin. Wprowadzono zasiłek porodowy (1976), utworzono fundusz alimentacyjny (1978), przy rządzie powołano Radę do spraw Rodziny (1978), ponadto wprowadzono liczne programy pomocowe dla rodzin z dziećmi, młodych małżeństw, uczących się dzieci i młodzieży.
- Programy polityki społecznej na rzecz rodziny wynikały z decyzji politycznych i partyjnych ustaleń, a nie rzetelnej diagnozy potrzeb społecznych.
- Socjalistyczne państwo opiekuńcze charakteryzowało się nadmiernym interwencjonizmem w większość sfer życia człowieka i jego rodziny.

- Realia gospodarki centralnie planowanej, niedobory na rynku wewnętrznym, reglamentacja dóbr i usług prowadziły do deficytów i trudności w zaspokojeniu potrzeb rodzin z dziećmi.
- Realizowany model socjalistycznego państwa opiekuńczego opierał się na mało realistycznych założeniach budżetowych, blokował prywatną przedsiębiorczość oraz oddolną inicjatywę. Programy socjalne często miały charakter propagandowych haseł lub doraźnych działań łagodzących napięcia społeczne.
- Lata 80. zostały zdeterminowane przez wzrost niezadowolenia społecznego manifestowany strajkami, co doprowadziło do wprowadzenia stanu wojennego. Powstały wolne związki zawodowe, które w trakcie obrad Okrągłego Stołu wynegocjowały rozwiązania prorodzinne.
- Stale obecny konflikt na linii społeczeństwo – władza wpłynął na umocnienie znaczenia Kościoła katolickiego w Polsce jako jedynego zinstytucjonalizowanego podmiotu opozycji w kraju. W tym sensie Kościół katolicki stał się ostoją ruchów wolnościowych i obrońcą tradycyjnych wartości chrześcijańskiego życia rodzinnego.

Rozdział 4

Polityka rodzinna w okresie transformacji ustrojowej i członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Polityka społeczna przełomu wieków została ukształtowana na gruncie głębokich zmian systemowych, jakie dokonały się w Polsce na początku lat 90. XX wieku. Pogłębiający się kryzys polityczny i ekonomiczny, otwarty konflikt społeczny doprowadziły do załamania się ustroju socjalistycznego i rozpoczęcia transformacji systemowej. Przejście od socjalistycznego systemu gospodarowania, opartego na własności państwa oraz centralnym planowaniu i zarządzaniu gospodarką do kapitalistycznego systemu rynkowego spowodowało radykalne zmiany we wszystkich strukturach państwa. Konieczna była reorganizacja polityczna, ekonomiczna i społeczna kraju na poziomie zarządzania instytucjami, organizacji zasad działania gospodarki, a także relacji wewnętrznych¹.

Transformacja systemowa miała na celu ekonomiczne ustabilizowanie gospodarki krajowej, dokonanie przekształceń w sferze prawno-instytucjonalnej oraz nawiązanie współpracy ekonomicznej i politycznej z państwami Europy Zachodniej. Zmianom tym towarzyszyły zjawiska deregulacji (ograniczania bezpośredniej ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku), deetatyzacji (wycofywania się państwa z bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej), liberalizacji (wprowadzenie rynkowego mechanizmu regulacji gospodarki oraz zasady równości wszystkich uczestników rynku), prywatyzacji i komunalizacji (wzrost roli samorządów terytorialnych) oraz restrukturyzacji (w sferach majątkowej, kapitałowej i inwestycyjno-produkcyjnej). Przeprowadzenie tak rozległych zmian systemowych wiązało się z wysokimi nakładami, ale także narażone było na bardzo wysokie koszty społeczno-ekonomiczne oraz na ujawnienie się nieprzewidzianych skutków wprowadzanych decyzji. Wynikało to przede wszystkim z tego, że zmiany ustrojowe w krajach Europy Wschodniej i Centralnej nie przebiegały według znanych schematów czy planów, tym bardziej sprawdzonego wcześniej scenariusza. Zmiana systemowa była zjawiskiem bezprecedensowym, dotyczyła wielkiego historycznego doświadczenia, jakim było tworzenie od 1945 roku ustroju socjalistycznego, a od 1990 roku

1 Zob. M. Dąbrowski, *Polityka gospodarcza okresu transformacji*, PWN, Warszawa 1995.

wychodzenia z niego². Dopiero z perspektywy czasu można mówić o sukcesach i porażkach, które zaważyły na ostatecznym rezultacie wdrażanych zmian systemowych i reform gospodarczych. Kumulacja różnych politycznych, ekonomicznych i społecznych czynników zdeterminowała kierunek procesu transformacyjnego w Polsce, ale także wykształciła nowe przesłanki konceptualizowania zadań i celów polityki społecznej na początku XXI wieku³.

Uwarunkowania polityczno-ustrojowe

Budowanie na zrębach gospodarki centralnie planowanej III Rzeczypospolitej polegało na wyeliminowaniu z życia politycznego, gospodarczego i społecznego wszystkiego, co mogłoby się kojarzyć z socjalizmem. Dlatego też pierwszy niekomunistyczny rząd Tadeusza Mazowieckiego skupił się na stopniowym demontażu instytucji państwa realnego socjalizmu, likwidując charakterystyczne dla niego formalne organy i jednostki (system monopartyjny, cenzurę i in.). Zadeklarowano również politykę grubej kreski, co, jako niezamierzony skutek, umożliwiło części dawnej nomenklatury partyjnej przeistoczenie w nową klasę drobnych i średnich przedsiębiorców. Brak rozrachunku z socjalistyczną przeszłością spowodował, że niekomunistyczny rząd miał utrudniony start w tworzeniu podstaw nowego systemu⁴, co zaważyło na braku jasno określonej idei przewodniej dokonywanych zmian w kraju.

Na wartość przeprowadzanych reform wpłynął fakt, że w polskiej postsocjalistycznej rzeczywistości kopiowano zasady gospodarki rynkowej z krajów o wieloletniej tradycji kapitalistycznej⁵. Szybkie tempo wprowadzanych zmian spowodowało, że nie przygotowano również odpowiednio gruntu w sferze politycznej (wymiana elit), ekonomicznej oraz społecznej (brak zabezpieczenia przed skutkami reform).

Reformatorom i nowym elitom rządzącym zarzuca się również to, że kreowana demokracja i gospodarka wolnorynkowa rodziła się na podstawie porozumienia elit: komunistycznej (nastawionej na kompromis z władzą, zorientowanej reformatorsko) z opozycyjną⁶.

Uchwalenie tzw. małej konstytucji w 1992 roku wprowadziło zasadnicze zmiany polityczne, które formalnie zakończyły istnienie PRL, zmieniono nazwę i godło państwa, usunięto zapis o przewodniej roli partii, socjalizmie oraz go-

2 A. Miszalska, *Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe. Postawy, zachowania i samopoczucie Polaków w początkach lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996; *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.

3 *Social policies in a time of transformation. Papers of a conference held in Cracow April 1–4, 1993, organized by the Institute of Sociology at the Jagiellonian University Cracow*, ed. T. Borkowski, P.C. Seel, B. Wagner, Goethe Institute, Kraków 1993.

4 A. Miszalska, dz. cyt.

5 *Transition in Poland*, red. W. Trzeciakowski, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.

6 A. Miszalska, dz. cyt., s. 11.

spodarcze centralnie planowanej, dopuszczono nieograniczony rozwój niekomunistycznych partii politycznych. Po zakończeniu ideologicznych sporów o treść i zasady polityczno-społeczne między partiami postsolidarnościowymi a odrodzonymi w nowej lewicy postkomunistami⁷, Sejm przyjął ostateczną wersję *Konstytucji* w 1997 roku; Polska została w niej określona jako demokratyczne państwo prawa, w którym władza zwierzchnia należy do narodu, a sprawowana jest przez przedstawicieli wybranych do Sejmu, Senatu i samorządu terytorialnego.

W *Konstytucji* z 2 kwietnia 1997 roku, będącej zwieńczeniem politycznej transformacji ustrojowej, przyjęto liczne zasady⁸ gwarantujące przekształcenie kraju w demokratyczne państwo prawa. W *Konstytucji* znalazła się zasada sprawiedliwości społecznej, przejawiającej się m.in. w stwarzaniu warunków upowszechniania oraz równego dostępu do dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. Przyjęto, że wszyscy obywatele mają być z prawnego punktu widzenia traktowani jednakowo. Państwo gwarantuje także obywatelom wolność tworzenia i zrzeszania się w różnego rodzaju organizacjach. Wprowadzono zapis dotyczący decentralizacji władzy publicznej, odtworzono w tym celu samorządy terytorialne jako organy terenowej władzy państwa⁹. W ustawie zasadniczej wiele miejsca poświęcono także podstawowym prawom, wolności i obowiązkom człowieka oraz obywatela. Wprowadzono konstytucyjny zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu publicznym, politycznym, gospodarczym i społecznym oraz zasadę równouprawnienia kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do edukacji, zatrudnienia, awansu zawodowego czy otrzymywania wynagrodzenia.

Konstytucja gwarantowała obywatelom prawo do respektowania ich podstawowych wolności w zakresie ochrony życia prywatnego, rodzinnego i własnego mienia, rodzicom dawała prawo do wychowywania dzieci zgodnie z ich własnymi przekonaniami moralnymi i religijnymi. Ponadto państwo polskie, zgodnie z ustawą zasadniczą, zapewnia obywatelom równy dostęp do świadczeń z publicznej opieki zdrowotnej oraz objęcie ubezpieczeniem społecznym osób do niego uprawnionych. Szczególnej opiece podlegają dzieci, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne.

7 Ciekawą analizę funkcjonowania przez ponad 40 lat PZPR przedstawia w swoim artykule Hongsub Lee, który stwierdza, że delegalizacja partii komunistycznej po doświadczeniach z 1956, 1970, 1976 roku czy stanu wojennego mogła mieć miejsce pod każdą z wymienionych dat. Wydarzenia z 1989 roku – porozumienia sierpniowe są/były logicznym następstwem wcześniejszych wydarzeń historycznych w Polsce. Zob. H. Lee, *Transitions to Democracy in Poland*, „East European Quarterly” 2001, Vol. 34, No. 1, s. 87–107.

8 Podstawowymi zasadami przyjętymi w *Konstytucji* III RP są: zasada demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej, zwierzchnictwa Narodu, unitarnej formy państwa, trójpodziału władzy, pluralizmu oraz subsydiarności. Zob. *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.

9 M. Jarecki, *Dzieje ustrojowe w zarysie. Historia dla prawników*, Agencja Wydawnicza AGA-PRESS, Warszawa 1998; *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

Zasadą prowadzonej przez państwo polityki społecznej i rodzinnej jest, zgodnie z *Konstytucją*, dobro rodziny, dlatego ochronie podlega dziecko oraz kobiety w okresie pre- i postnatalnym. Odpowiednie podmioty polityki społecznej mają za zadanie udzielać pomocy rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Wsparcie dla nich ma uwzględniać również kwestie związane z zaspakajaniem potrzeb mieszkaniowych, realizację polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia i redukcji bezrobocia tak, aby zapewnić społeczeństwu odpowiedni poziom i jakość życia¹⁰.

Konkretyzacja konstytucyjnych praw rodziny i jej poszczególnych członków została zawarta w szczegółowych regulacjach *Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, *Kodeksu pracy*, *Kodeksu cywilnego* oraz w licznie uchwalanych przez Sejm ustawach. Wymienione kodeksy zostały sformułowane w okresie PRL, ale w latach 90. XX wieku były nowelizowane i dostosowywane do wymogów i potrzeb społecznych. Reasumując, można stwierdzić, że na początku transformacji ustrojowej działania państwa były zogniskowane wokół trzech podstawowych kwestii:

1. Tworzenia instytucjonalno-prawnych ram porządku społecznego i gospodarczego;
2. Ograniczania kosztów ekonomicznych i społecznych wprowadzanych zmian;
3. Dochodzenia do pożądanego modelu gospodarki rynkowej.

Wymienione elementy są ze sobą ściśle powiązane i stanowią integralne części wewnętrznych sił motorycznych transformacji, którą zapoczątkowało powstanie w sposób żywiołowy Solidarności, tworzącej potencjał ogromnego entuzjazmu i wiary w możliwość dokonania zasadniczych zmian w życiu narodu, gospodarce, kulturze, stosunku do tradycji¹¹.

Uwarunkowania ekonomiczno-gospodarcze

Głównym elementem zmian ekonomicznych lat 90. było przejście od gospodarki nakazowo-rozdziałowej do rynkowej. Polska musiała zmierzyć się z trudną rzeczywistością gospodarki zadłużonej, opartej na przestarzałych technologiach, niekonkurencyjnej na rynkach światowych i pozbawionej podstawowych rynków zbytu – ZSRR i NRD¹². W związku z tym podjęto działania, które polegały na:

10 *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.

11 *Reformy. Rewolucje. Transformacje*, przedm. H. Domański, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1999.

12 Wskazuje się także na inne, ale niezwykle obciążające proces transformacji koszty gospodarki komunistycznej w Polsce, takie jak: marnotrawstwo kapitału i surowców, nieefektywność ekonomiczną wynikającą z centralizacji decyzji i planowania, zdewastowanie środowiska naturalnego (była to tzw. gospodarka rabunkowa), wysokie koszty ludzkie związane z lekceważeniem norm higieny i bezpieczeństwa pracy, a także wysokie koszty społeczne-psychologiczne związane z komunistyczną indoktrynacją i brakiem poszanowania dla podstawowych wartości moralnych i religijnych (etos i etyka pracy, innowacyjność, przedsiębiorczość, laicyzacja życia społecznego).

- wyeliminowaniu centralnego sterowania procesami gospodarczymi oraz zmniejszaniu udziału państwa w produkcji i inwestycjach;
- zniesieniu wszelkich praktyk monopolistycznych i dopuszczeniu do wykształcenia się samoregulacji rynkowych;
- zredukowaniu nadmiernie rozbudowanej i tym samym kosztownej funkcji opiekuńczej państwa wobec obywateli;
- wprowadzeniu restrykcyjnej polityki dochodowej, pieniężnej i fiskalnej;
- utworzeniu (często od podstaw) instytucjonalnej infrastruktury obsługującej rynek¹³.

Zadania te przybrały postać pakietu dziesięciu reform gospodarczo-ustrojowych, którego realizacja rozpoczęła się już w roku 1989, pod nazwą planu Balcerowicza. Zakładano m.in. podwojenie dochodów społeczeństwa, obniżenie o 30% poziomu bezrobocia, prowadzenie gospodarki przyjaznej dla środowiska, objęcie przekształceniami resortów szkolnictwa, opieki zdrowotnej, wymiaru sprawiedliwości i innych. Proponowane zmiany zyskały duże poparcie zarówno wśród polityków, jak i w społeczeństwie, ponieważ w chwili wprowadzenia w życie planu Balcerowicza polskiej gospodarce groziła zapaść ekonomiczna, szalała hiperinflacja, sklepy świeciły pustkami, rosło bezrobocie i społeczne rozczarowanie. Do społecznej świadomości nie przemawiały argumenty, że faktyczne rezultaty wprowadzanych zmian będą odczuwalne dopiero po kilku latach, a przesiąknięte populistycznymi hasłami – jeszcze z epoki komunizmu – społeczeństwo polskie żądało szybkiego osiągnięcia dobrobytu na wzór państw kapitalistycznych¹⁴. W niedługim czasie, po pierwszych sukcesach związanych z opanowaniem inflacji i względną stabilizacją gospodarki, zaczęły ujawniać się negatywne zjawiska, co potęgowało frustrację i niezadowolenie różnych grup społecznych. Przede wszystkim pojawiło się masowe bezrobocie¹⁵, wynikające z likwidacji lub bankructwa wielkich nierentownych przedsiębiorstw państwowych i tworzące nowe obszary biedy w ośrodkach przemysłowych dużych miast, takich jak np. Łódź¹⁶. Pomysłodawców

13 W. Jakubowski, K. Magdziak, *Wybrane problemy ekonomiczne współczesnej Polski*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 761–824.

14 *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, red. M. Belka, W. Trzeciakowski, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1997; *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji...*

15 Wielu ekonomistów, broniąc reform z początku lat 90., zwraca uwagę, że plan Balcerowicza ujawnił tylko istniejące od dawna w polskiej gospodarce bezrobocie ukryte, co pozwoliło na dostrzeżenie tego zjawiska i wykształcenie procedur hamujących jego dalszy rozwój. Zob. *Dynamika transformacji polskiej gospodarki...*; *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001; *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej. Praca zbiorowa*, red. W. Morawski, PWN, Warszawa 1994; *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, red. J. Staniszkis, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994.

16 *Ryzyka transformacji systemowej (na przykładzie Łodzi)*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2000; *Polityka*

i realizatorów planu Balcerowicza oskarża się o spowodowanie spadku wysokości przeciętnej płacy realnej, brak zabezpieczenia socjalnego dla pracowników restrukturyzowanych i/lub prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, co doprowadziło do obniżenia stopy życiowej społeczeństwa oraz pauperyzacji licznych grup ludności¹⁷. Skutki przemian ustrojowych w sferze ekonomicznej wymagają krótkiego komentarza, ponieważ determinują zjawiska zachodzące w społeczeństwie, a także podejmowane decyzje polityczne i przyjmowane rozwiązania wspomnianych powyżej problemów.

Na pierwszy plan wysuwa się kwestia bezrobocia, którego pojawienie się i skala na początku lat 90. była szokiem dla społeczeństwa, ponieważ pełne zatrudnienie w gospodarce centralnie planowanej gwałtownie zmieniło się w kilkunastoprocentowe bezrobocie w gospodarce wolnorynkowej. Zasadniczych przyczyn bezrobocia upatruje się w restrukturyzacji niedochodowych gałęzi przemysłu, ograniczaniu produkcji, niedostosowaniu przedsiębiorstw i pracowników do nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju związanych ze zmianami technologicznymi, obciążeniami podatkowymi, niedopasowaniu poziomu i rodzaju wykształcenia pracowników najemnych do nowych potrzeb rynku pracy i/lub oczekiwaniach pracodawców prywatnych lub przedsiębiorstw zagranicznych.

Kolejnym zjawiskiem powstałym na skutek wzrostu bezrobocia i spadku dochodów ludności było ubóstwo, powodujące przede wszystkim zmniejszenie konsumpcji dóbr i usług przez rodziny. Spadek dochodów realnych gospodarstw domowych spowodował znaczne ograniczenia w korzystaniu z usług ochrony zdrowia, edukacji, oświaty, komunikacji, zmniejszenie wydatków na zakup żywności, odzieży i leków. Wzrósł odsetek osób i rodzin zalegających z opłatami za mieszkanie i media, co w konsekwencji doprowadziło do stosowania eksmisji z zajmowanych lokali jako sposobu rozwiązania problemu zadłużonych najemców¹⁸. Bieda dotykała też dzieci, powodowała niedożywienie, zły stan zdrowia,

wobec problemów biedy, [w:] *Polityka a moralność*, red. M. Szyszkowska, T. Kozłowski, Liber, Warszawa 2001; *Życ i pracować w enklawach biedy (klimaty łódzkie)*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001.

17 Zob. C. Bywalec, *Transformacja gospodarcza a zróżnicowanie poziomu życia społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999; L. Frąckiewicz, M. Zrałek, *Przestrzenne rozmieszczenie kwestii społecznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. J. Adamieckiego, Katowice 2000; K.W. Frieske, P. Poławski, *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice 1999; S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa oraz jej oddziaływanie na wyrównywanie różnic społecznych*, [w:] *Raport o rozwoju społecznym. Zmieniająca się rola państwa. Raport 97'*, red. S. Golinowska, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Fundacja Naukowa, Warszawa 1997; M. Kabaj, *Program przeciwdziałaniu ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000; D. Kotlorz, *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. L. Frąckiewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 1994, s. 89–113; *(Życ) Na marginesie wielkiego miasta*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Agencja Projektowo-Wydawnicza Anagraf Artiwa, Łódź 1999.

18 L. Frąckiewicz, M. Zrałek, dz. cyt.

absencję szkolną, brak możliwości osiągnięcia prawidłowego rozwoju psycho-fizycznego, gorszy start życiowy. Ponadto w dużych aglomeracjach zaobserwowano niepokojące zjawisko dziedziczenia biedy, to znaczy, że biedni i bezrobotni rodzice mają biedne i zagrożone w przyszłości bezrobociem dzieci¹⁹.

Mimo alarmujących danych statystycznych i opracowań naukowych politycy okresu transformacji stosowali często strategię przemilczania kwestii ubóstwa w społeczeństwie polskim. Po pierwsze, dlatego że to temat niepopularny, a odpowiedzialność za biedę próbowano przerzucać na społeczeństwo, które nie potrafiło właściwie wykorzystać szansy zmiany ustrojowej. Po drugie pauperyzacja dużej części ludności była dla budżetu państwa kosztowna. Jednak to niewłaściwe przygotowanie reform gospodarczych, brak zabezpieczenia socjalnego spowodowało masowe i chroniczne bezrobocie, skutkujące ekonomiczną niewydolnością dużej liczby ludzi i rodzin²⁰. Konsekwencje kumulacji tych niekorzystnych społecznie zjawisk przerzucono na politykę społeczną i rodzinną, przy czym ani plan Balcerowicza, ani wprowadzane na początku okresu zmiany ustrojowej ustawodawstwo socjalne nie były przygotowane do przyjęcia takiej odpowiedzialności i rozległych zadań, zwłaszcza że dążono do ograniczenia opiekuńczej funkcji państwa, tymczasem wzrosła liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, co jednoznacznie wskazuje, że mimo woli decydentów przywrócono państwo opiekuńcze²¹. Z tą tylko różnicą, że było ono ukierunkowane na rozwiązywanie trudnych kwestii społecznych, a nie na kreowanie rozwoju społecznego i inwestowanie w kapitał ludzki.

Uwarunkowania społeczno-kulturowe

Transformacja systemowa miała oprócz zmian gospodarczych doprowadzić do wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego klasowo zróżnicowanego pod względem prezentowanych interesów ekonomicznych oraz osiągniętych przez

19 Zob. G. Foester, *Child Poverty and Family Transfers in Czech Republic, Hungary and Poland*, „Journal of European Social Policy” 2001, Vol. 11, No. 4; P. Poławski, *Dzieci i młodzież w sferze ubóstwa. Dziedziczenie biedy i społecznego nieprzystosowania*, [w:] *Marginalność i procesy marginalizacji*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 1999; W. Warzywoda-Kruszyńska, *Przemiany struktury rodziny a bieda dzieci*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4.

20 W. Warzywoda-Kruszyńska, *Polityka wobec problemów biedy*, [w:] *Polityka a moralność...*

21 Powrót do państwa o cechach socjalnych potwierdzają dane: w 1991 roku z pomocy społecznej skorzystało 883 tys. rodzin, rok później już 2132 tys., co stanowiło 23% ogółu wszystkich rodzin. W roku 1997 nastąpił chwilowy spadek liczby beneficjentów, ponieważ spadło bezrobocie do poziomu 10,3% (stopa bezrobocia), ale w 1998 roku ich liczba ponownie zaczęła rosnąć. Główną przyczyną tego zjawiska jest zmieniający się poziom bezrobocia, ponieważ odbija się on w sytuacji ekonomicznej rodzin, w 1991 roku zarejestrowano 250 tys. osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej, a 1998 roku było ich trzy razy więcej, bo 785 tysięcy. Budżet państwa ponosi główny ciężar finansowania zadań polityki społecznej na rzecz rodzin, a także programów kierowanych do osób bezrobotnych. Zob. S. Golinowska, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, IPiSS, Warszawa 2000; M. Kabaj, *Program przeciwdziałaniu ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000; S. Golinowska, M. Księżopolski, J. Jończyk, A. Rajkiewicz, W. Szubert, *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, IPiSS, Warszawa 1993.

obywateli pozycji na rynku pracy²². Większość społeczeństwa nawykła do socjalistycznych reguł życia zbiorowego, nie potrafiła płynnie przejść do konkurencyjnej gospodarki kapitalistycznej opartej na indywidualnej przedsiębiorczości, potędze kapitału ludzkiego oraz innowacyjności. Dlatego też okres zmiany ustrojowej ze względu na społeczne oceny i samopoczucie można podzielić na miodowe miesiące transformacji (lata 1989–1991) oraz na trwający do dziś okres mozolnej codzienności²³, który charakteryzuje zmienność nastrojów – od euforii, optymizmu, zaufania do nowej władzy oraz fascynacji sukcesami innych krajów kapitalistycznych – do załamania, frustracji, spadku stopy życiowej, pogorszenia samopoczucia i różnicowania się postaw i interesów ludzi.

Koszty społeczne procesu transformacyjnego po latach reform okazały się nieobliczalnie wysokie. Złożyło się na to kilka czynników: zubożenie dużych grup ludności, masowe bezrobocie, zachwianie wartości i norm społecznych, spadek poczucia bezpieczeństwa socjalnego, rozczarowanie nową rzeczywistością społeczno-gospodarczą, nowymi elitami rządzącymi i regułami życia w kapitalizmie.

Wszystko, co wiązano z socjalistyczną symboliką, zostało zniszczone, likwidowano instytucje, praktyki kulturowe, polityczne i socjalne, a pojawiające się na ich miejsce nowe elementy okazywały się często dysfunkcjonalnymi zastępnikami. Nikt z ówczesnych decydentów nie zastanawiał się nad społecznymi konsekwencjami czystek systemowych, pozostawiając społeczeństwo samemu sobie. Po upadku systemu socjalistycznego społeczeństwo polskie stanęło przed koniecznością uporządkowania na nowo własnego życia i uporania się z problemami rodzącej się demokracji²⁴. W związku z tym nieodzowne stało się wypracowanie jednostkowych strategii radzenia sobie z wyzwaniem okresu radykalnych zmian ustrojowych, które można określić np. jako indywidualna aktywność polegająca na intensywnym i przedsiębiorczym działaniu w dążeniu do osiągnięcia sukcesu oraz szukaniu udogodnień, które pozwoliłyby na spokojne życie. Osoby postępujące w ten sposób nastawione były na szybki sukces finansowy i społeczny, wykorzystywały okazje zrobienia dobrego interesu, nie bały się ryzyka nadużywania luk prawno-instytucjonalnych, co często polegało na robieniu interesów w szarej strefie²⁵.

Obserwowano osoby, których celem było – przede wszystkim – utrzymanie lub pomnożenie posiadanego kapitału oraz inwestowanie w wykształcenie i kwalifikacje zawodowe. Ponadto dążono do profesjonalizacji i specjalizacji w celu osiągnięcia jak

22 K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000.

23 *Między przeszłością a przyszłością*, red. J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1998, s. 185.

24 Zob. *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

25 W. Jakubowski, K. Magdziak, *Wybrane problemy ekonomiczne współczesnej Polski*, [w:] *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.

najwyższej jakości produkowanych dóbr i usług, co w efekcie decydowało o konkurencyjności rynkowej. Z tym też wiązały się postawy rodziców, których celem było inwestowanie w dzieci, w ich wykształcenie, naukę języków obcych i wszechstronny rozwój, co warunkowały wymogi rynku pracy oraz strategiczne planowanie ścieżki kariery zawodowej. Natomiast osoby przejawiające postawę receptywno-roszczeniową (w zależności od osiągniętych w sferze materialnej i społecznej zysków lub strat w okresie transformacji), charakteryzowały się różnorodnością postaw – od aktywności do biernego oczekiwania na pomoc z zewnątrz, od roszczeniowości wyrównawczej do przyjętej średniej krajowej (jako sprawiedliwej dystrybucji do uprzywilejowanych roszczeń żądających specjalnych względów i przywilejów społecznych)²⁶. Na tej podstawie można również wyróżnić pewne rodzinne strategie przystosowawcze do zmian społeczno-gospodarczych okresu transformacji. Pierwszy typ stanowiły rodziny innowacyjne, którym nie była potrzebna żadna pomoc z zewnątrz, ponieważ doskonale odnalazły się w nowych realiach²⁷. Posiadały wysokie dochody, którymi dysponowały m.in. w celach rozwojowych.

Drugą grupę stanowiły rodziny adaptacyjne, które przystosowały się do nowych warunków, dając sobie radę, ale ich sytuacja materialna była zagrożona, dochody znajdowały się na poziomie minimum socjalnego lub nieco powyżej. Rodziny te nastawione były na przetrwanie, natomiast sukces życiowy dzieci zależał od ich wrodzonych zdolności i umiejętności. Do trzeciej grupy należały rodziny zmarginalizowane, będące ofiarami (przegranymi) zmian, nie dostosowały się do nowych warunków życia, na które reagowały zachowaniami patologicznymi (alkoholizm, przestępczość). W tej grupie znajdowały się również rodziny wielodzietne, z osobami starszymi lub niepełnosprawnymi na utrzymaniu. Ich zła sytuacja materialna wynikała z niskich dochodów przy wysokich wydatkach, dlatego wymagały nowych rozwiązań w dziedzinie polityki społecznej oraz rodzinnej²⁸.

Proces zmiany ustrojowej dla społeczeństwa polskiego okazał się makrostresem, wywołującym poczucie zagrożenia i dezorientacji, wzbudzającym w wielu ludziach lęk i opór wobec dokonujących się przemian. Ponadto w postawach społeczeństwa ujawniły się cechy swoistej nerwicy transformacyjnej, którą potęgowała świadomość, że dobrobyt, posiadanie lub nieposiadanie dostępu do dóbr i usług, osiągnięcie sukcesu i prestiżu lub społeczna marginalizacja zależą od nas samych. Nie można już było liczyć na opiekę państwa, stąd wiele osób poddało ostrej krytyce realia gospodarki wolnorynkowej, funkcjonowanie instytucji publicznych, sposób i jakość organizowanej pomocy i ochrony socjalnej.

26 Zob. S. Golinowska, *Dekada polskiej polityki...*; A. Miszańska, dz. cyt.

27 J. Auleytnier, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2002.

28 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodziny wielodzietne. Teraźniejszość i przyszłość*, IPiSS, Warszawa 1997; też: *Polityka rodzinna lat dziewięćdziesiątych. Ocena jej skutków*, [w:] teże, *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przejściowym*, IPiSS, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Fundacja S.O.S. Obrony Poczętego Życia, Warszawa 1999.

4.1. Instrumenty i programy polityki społecznej na rzecz rodzin w okresie transformacji

Wprowadzanie licznych zmian i reform po 1989 roku od elit rządzących wymagało konceptualizacji nowych rozwiązań we wszystkich sferach życia politycznego, gospodarczego i społecznego, dlatego też przebiegały one kilkunastopowo. W pierwszym okresie (początek lat 90.) przeprowadzono zmiany w dziedzinie ustrojowej i politycznej organizacji państwa, co było konieczne z racji założeń transformacji systemowej. Po względnym politycznym ustabilizowaniu kraju, podjęto wysiłek dokonania radykalnych zmian w gospodarce, w sferze administracji samorządowej, ochronie zdrowia, edukacji, systemie ubezpieczeń społecznych. Jednak dopiero w drugiej połowie lat 90. XX wieku można było dostrzec działania podejmowane w ramach polityki rodzinnej państwa, a także wdrażanie regulacji i porządkowanie usług społecznych, mających za zadanie wspierać rodziny w wychowywaniu i opiece nad dziećmi²⁹. Ten okres to także naprawianie wprowadzonych wcześniej rozwiązań, które z różnych przyczyn okazały się błędne, dlatego wydaje się konieczne omówienie działań i rozwoju polityki prorodzinnej w Polsce w okresie transformacji z uwzględnieniem podziału na mniejsze odcinki czasowe³⁰.

Lata 1989–1993

Okres ochrony socjalnej w warunkach kryzysu transformacyjnego

Pierwsze lata transformacji systemowej w Polsce charakteryzowały się tym, że polityka społeczna była traktowana instrumentalnie i całkowicie podporządkowano ją zadaniom związanym z rozwojem gospodarczym kraju. Budowanie nowego systemu ochrony socjalnej było o tyle utrudnione, że potencjalni odbiorcy świadczeń i usług socjalnych mieli określone wymagania, z których nie chcieli zrezygnować. Przede wszystkim oczekiwano, że zostaną zachowane świadczenia

29 Zob. B. Deacon, *Eastern European Welfare State: the Impact of the Politics of Globalization*, „Journal of European Social Policy” 2000, Vol. 10, No. 2; S. Golinowska, *Social Policy in the 1990s. Legal Regulations and their Prospected Results*, IPiSS, Warszawa 1998.

30 W opracowaniu Banku Światowego (2004) stosuje się również trójdzielny podział czasu transformacji, wyróżnia się: 1) lata 1989–1993, okres wielkiego wybuchu gospodarczego; 2) lata 1994–1997, okres wzrostu koniunktury (wielki wzrost) oraz 3) lata 1998–2002, czas dekoniunktury i wejścia w fazę gospodarczej recesji. Marek Rymsza natomiast periodyzację okresu transformacji oparł o kryterium podejścia do zadań polityki społecznej w trakcie zmiany gospodarczej, dlatego wyróżnia: politykę kompensacji, bilansowania budżetu i politykę aktywizacji. Zob. M. Rymsza, *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku*, [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hryniewicz*, red. E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymsza, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

funkcjonujące w poprzednim ustroju, natomiast nowy rząd dążył do ograniczenia socjalnych zobowiązań państwa, na rzecz komercjalizacji sfery socjalnej oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego³¹. W efekcie nie wprowadzono rozwiązań, które amortyzowałyby koszty zmiany ustrojowej i chroniły przed bezrobociem, spadkiem dochodów, ubóstwem czy marginalizacją w sferach konsumpcji dóbr i usług z zakresu oświaty, kultury, sportu i rekreacji.

Ponadto sferę socjalną poddano działaniom sił rynkowych, znacznie ograniczono instrumentarium socjalistycznego *welfare state*, np. cofnięto dotacje do cen artykułów dla dzieci, leków, energii itp.; ograniczono działalność socjalną zakładów pracy oraz urealniono politykę zatrudnienia, poprzez dostosowanie popytu na pracę do podaży pracowników³². Ponadto ograniczono rolę zakładów pracy w zakresie wspierania rodzin pracowników, co wynikało z procesów prywatyzacji, ale także oszczędności³³. W zakresie polityki rodzinnej było to szczególnie widoczne w związku z uchwaleniem ustawy antyaborcyjnej, która wykluczała przeprowadzenie aborcji w związku z trudną sytuacją życiową i materialną matki³⁴. Naciski ze strony partii prawicowych oraz Kościoła katolickiego doprowadziły do przyjęcia rozwiązań, które z jednej strony stały na straży życia ludzkiego, a z drugiej spowodowały jego degradację. Wprowadzone świadczenia dla kobiet w ciąży i wychowujących dzieci, które mimo istniejących trudności miały umożliwić kobiecie urodzenie i wychowanie dziecka, okazały się zbyt kosztowne dla ówczesnego budżetu. Ilość chętnych kobiet do pobierania tego świadczenia przerosła oczekiwania i możliwości finansowe, dlatego już po sześciu miesiącach wprowadzono zasady bardziej selektywnego rozdziału, a w 1994 roku skrócono czas pobierania tego zasiłku.

31 B. Deacon, dz. cyt.; M. Mackiewicz, *Finanse publiczne w Polsce 1989–2001. Studium transformacji*, red. M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002; A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013; *Polityka wobec rodziny, kobiet i dzieci*, red. D. Graniewska i in., IPISS, Warszawa 1993.

32 Zastosowano do tego metodę bardzo kosztowną (15% PKB w 1992 roku przeznaczono na wydatki emerytalno-rentowe), ponieważ zmieniono uregulowania prawne dotyczące systemu emerytalno-rentowego, co wielu ludziom umożliwiło ucieczkę przed bezrobociem na tzw. wcześniejszą emeryturę. Zob. S. Golinowska, *Raport o rozwoju społecznym...*

33 Po dojściu do władzy partii solidarnościowych (prawicy) w wielu sprawach odwoływano się do zasad Katolickiej Nauki Społecznej. Po rozpadzie ustroju socjalistycznego, w trakcie formowania zasad nowego, Kościół katolicki pełnił rolę strażnika podstawowych wartości moralnych społeczeństwa polskiego (M. Jarecki, *Dzieje ustrojowe w zarysie. Historia dla prawników*, Agencja Wydawnicza AGA-PRESS, Warszawa 1998). Ponadto osobiste zaangażowanie wielu księży w działalność Solidarności i opozycji, doprowadziło do przekonania, że to właśnie Kościół był sprawcą obalenia komunizmu w Polsce i na tej podstawie ma (nie zawsze) uzasadnione roszczenia wobec państwa (np. o odzyskanie majątku kościelnego). Oczekiwano także włączenia dostojników kościelnych i doktryn nauki Kościoła w proces kształtowania się demokratycznego ustroju III RP.

34 Ustawa z dn. 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. Nr 17, poz. 78.

Ponadto Kościół, poparty przez ówczesne partie rządzące, postulował zmniejszenie interwencjonizmu państwowego w wewnętrzne życie i sprawy rodziny, ponieważ rodzina najlepiej zna własne potrzeby i tworzy adekwatne środki ich zaspakajania. W praktyce natomiast polegało to na wycofaniu się instytucji publicznych z usług społecznych na rzecz rodzin, to znaczy: organizowania, prowadzenia i finansowania żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych, ośrodków kultury, sportu i rekreacji. Kryzys w sferze nieodpłatnych usług na rzecz dzieci i młodzieży wynikał m.in. z ustawy o samorządzie terytorialnym, który na skutek decentralizacji uprawnień w dziedzinie polityki rodzinnej przejął odpowiedzialność za prowadzenie i utrzymanie placówek oświatowych na swoim terenie. Niestety samorządy nie miały wystarczających środków na prowadzenie wszystkich placówek, dlatego też część z nich zlikwidowano, połączono w większe oddziały terenowe lub podwyższono opłaty za korzystanie z usług.

Komercjalizacja usług socjalnych polegała także na włączeniu rodziców w ich współtworzenie i finansowanie, co spowodowało pogłębienie i tak już istniejących, nierówności społecznych między rodzinami³⁵, dużymi a mniejszymi miejscowościami. Komercjalizacja utrudniała dzieciom i młodzieży zdobywanie wiedzy. Przede wszystkim jednak tworzone urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej, które miały rozwiązywać nowe problemy społeczne: bezrobocie i ubóstwo³⁶.

W okresie transformacji polityka rodzinna, edukacyjna, w zakresie ochrony zdrowia należała do najbardziej zaniedbanych i przegranych, mimo wprowadzenia ustawodawstwa o swobodzie działalności gospodarczej, które miało załagodzić sytuację i zaspokajać oczekiwania społeczeństwa. Powstawały żywiołowo organizacje typu *non profit* oraz programy aktywizujące środowiska lokalne, które realizowały zasadę pomocniczości i solidarności³⁷. Wprowadzane programy socjalne były przede wszystkim kierowane do grup zagrożonych biedą i marginalizacją, ponieważ wśród polityków widoczna była tendencja do jak najszybszego zerwania z socjalistycznym państwem opiekuńczym, ale często nie definiowano, z którym jego elementem³⁸.

35 Szczególnie w trudnej sytuacji materialnej znalazły się rodziny wielodzietne, których wydatki na usługi opiekuńcze i wychowawcze dla dzieci często przerastały poziom uzyskiwanego dochodu, dlatego w okresie transformacji wiele z nich stało się klientami pomocy społecznej. Niestuszenie także w wypowiedziach polityków rodziny wielodzietne umieszczano obok rodzin patologicznych i dysfunkcyjnych, co dopiero po kilku latach zostało zauważone i poddane weryfikacji. Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Rodziny wielodzietne...*; też, *Polityka rodzinna lat dziewięćdziesiątych...*

36 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna lat dziewięćdziesiątych...*; S. Golinowska i in., *Raport Społeczny. Polska 2005–2004*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 2005.

37 D. Głogosz, *Zasiłki rodzinne jako forma pomocy rodzinom z dziećmi w krajach europejskich*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4; F. Millard, *Social Policy in Poland*, [w:] B. Deacon et al., *The New Eastern Europe. Social Policy, Past, Present and Future*, SAGE Publications, London–Newberry–New Delhi 1992.

38 B. Urbaniak, *Zmiany polityki społecznej po przejściu do gospodarki rynkowej*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 3.

Dlatego w pierwszym okresie zmian ustrojowych utrzymano wiele rozwiązań systemu świadczeń rodzinnych sprzed 1989 roku i dopiero po uporządkowaniu palących kwestii politycznych oraz gospodarczych zaczęto porządkować i korygować obowiązujące przepisy (tabela 10).

Lata 1994–1997

Polityka społeczna okresu prosperity

W pierwszej połowie lat 90. rodzina, jej problemy wychowawcze i opiekuńcze, a także polityka rodzinna nie znalazły należytego miejsca na scenie politycznej. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie w drugiej połowie dekad, w związku z ogłoszeniem w 1994 roku Międzynarodowego Roku Rodziny, czego przesłanką były problemy oraz zagrożenia, na które jest narażona rodzina we współczesnym świecie. Trudna sytuacja rodzin polskich w okresie transformacji zmusiła rząd do sformułowania w roku 1997 Programu Polityki Rodzinnej, w którym rodzinę potraktowano jako kapitał społeczny, wymagający szczególnej troski wszystkich podmiotów polityki rodzinnej, zdecydowanych działań w ramach prowadzenia polityki szczegółowej oraz doinwestowania infrastruktury społecznej³⁹. Rząd zobowiązał się zwiększyć inwestycje w sfery, które umożliwiłyby dzieciom i młodzieży rozwój: upowszechnienie opieki przedszkolnej, przekształcanie placówek pielęgnacyjnych na opiekuńczo-wychowawcze, promowanie alternatywnych form opieki nad dziećmi, takich jak społeczne czy domowe żłobki, tworzenie oddziałów przedszkolnych przy szkołach oraz środowiskowych ośrodków opieki i wychowania. Program Polityki Rodzinnej był przede wszystkim nastawiony na wspieranie funkcji wychowawczej rodzin oraz stworzenie możliwie najlepszych warunków do zakładania, rozwoju i prawidłowego odgrywania przez nie wszystkich społecznie ważnych ról⁴⁰. Przyjęcie takich założeń było możliwe m.in., dlatego że Polska weszła w okres wzrostu gospodarczego, poprawy dochodów ludności, co pozwoliło na przygotowanie podstaw do stworzenia nowego programu polityki społecznej państwa.

Mimo tego nadal zasadniczym problemem było dostosowanie celów polityki rodzinnej do poziomu możliwości budżetowych, co zaowocowało wprowadzeniem podejścia selektywnego⁴¹ do systemu świadczeń rodzinnych. Kryterium dochodowe stosowano w zakresie rozdziału świadczeń z pomocy społecznej, zasiłków

39 Taż, *Polityka rodzinna lat dziewięćdziesiątych...*

40 Zob. B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka rodzinna. Wybrane zagadnienia*, Informacja nr 584, BSiERS RP, Warszawa 1997; tychże, *Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990–1996*, Raport nr 111, BSiES RP, Warszawa 1997.

41 Jednym z powodów zastosowania podejścia selektywnego w systemie zasiłków rodzinnych, było przekonanie, że nie trafiają one do właściwych rodzin. Uważano także, że lepiej jest wspierać skutecznie mniejszą grupę aniżeli zaniżać znaczenie udzielanej pomocy. Postulowano także, aby rodziny poszukiwały wsparcia i rozwiązania swoich problemów w sektorze pozarządowym, który znacznie szybciej jest w stanie reagować na potrzeby.

rodzinnych i dodatków mieszkaniowych⁴². Chciano w ten sposób dotrzeć do najbardziej potrzebujących – rodzin najuboższych i wielodzietnych. Toteż zmiany wprowadzone w 1995 roku miały na celu całkowite oddzielenie systemu zasiłków rodzinnych od ubezpieczeń społecznych. Wywołało to społeczne niezadowolenie, a także przyczyniło się do spadku znaczenia tych świadczeń w życiu rodzin⁴³, dlatego do systemu fiskalnego wprowadzono ulgi podatkowe dla zamożniejszych rodzin ponoszących ciężar finansowy wychowania i wykształcenia dzieci⁴⁴. Pozostało to w ścisłym związku ze wzrostem wydatków na edukację dzieci i młodzieży w różnego rodzaju prywatnych placówkach edukacyjnych. W latach 1994–1997 miało miejsce urynkowienie na dużą skalę usług oświatowo-edukacyjnych, które stały się konkurencją dla niedoinwestowanej sfery usług publicznych. Mimo podjętych prorodzinnych działań, dla rządu priorytetem nadal była kwestia bezrobocia, uważano bowiem, że państwo powinno ograniczać się do pomocy rodzinom najuboższym, które własnymi siłami nie są w stanie pokonać życiowych trudności (finansowych, zdrowotnych, mieszkaniowych itp.)⁴⁵.

Lata 1998–2002

Okres wprowadzenia czterech reform społecznych

W związku ze zmianą ekipy rządzącej (u władzy znalazła się koalicja partii centrowo-prawicowych) ponownie przystąpiono do opracowywania polityki społecznej skierowanej do rodzin – w 1999 roku przedstawiono rządowy **Program polityki prorodzinnej państwa**, która zgodnie z tymi założeniami „zmierzać będzie do poprawy poziomu (...) życia oraz poszanowania praw i zwiększenia samodzielności ekonomicznej. Prowadzona będzie prorodzinna polityka finansowa, podatkowa oraz pomoc na rzecz rodzin”⁴⁶. Autorzy *Programu polityki prorodzinnej państwa* przyjęli, że o warunkach rozwoju rodziny decydują działania z zakresu polityki gospodarczej i społecznej⁴⁷, których instrumentami są ulgi w systemie podatkowym. Państwo na-

42 Wprowadzono kryterium dochodowe, uprawniające do otrzymania zasiłku rodzinnego tylko te rodziny z dziećmi na wychowaniu, gdzie dochód na osobę nie przekraczał progu 50% przeciętnej płacy w minionym roku kalendarzowym.

43 Wprowadzenie nowych rozwiązań, kwotowe naliczanie wysokości zasiłku, uzależnienie go od liczby dzieci w rodzinie, spowodowało, że znacząco zmniejszyła się liczba beneficjentów – o 25%, zob. S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, CASE, Warszawa 2002.

44 Należy jednak pamiętać, że ulgi obejmowały także odpisy budowlane i remontowe, co umożliwiło rozwój inwestycji w sferze budownictwa jednorodzinnego i z przeznaczeniem na wynajem.

45 J.A. Majcherek, *Pierwsza dekada III Rzeczypospolitej 1989–1999*, Presspublica, Warszawa 1999.

46 *Polityka prorodzinna państwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 3 listopada 1999*, „Przegląd Rządowy” 1999, nr 11–12. Zob. też *Program polityka prorodzinna państwa (przyjęty w dniu 3 listopada 1999 r. przez Radę Ministrów)*, [http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdsn/f/wgdruku/1522/\\$file/1522.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdsn/f/wgdruku/1522/$file/1522.pdf) (dostęp: 14.08.2021).

47 Tamże.

tomiast w swej polityce powinno dążyć do szukania rozwiązań, które pozwolą na zmianę zasady opiekuńczości na zasadę pomocniczości dla rodziny i jej członków.

Program polityki prorodzinnej państwa wyznaczał kierunki działań zmierzających do poprawy sytuacji materialnej i społecznej rodzin, przede wszystkim dzieci i młodzieży, poprzez stwarzanie im równych szans życiowych⁴⁸. Ponadto dążono do zrównania uprawnień i przywilejów rodzicielskich kobiet i mężczyzn, zgodnie z zasadą odpowiedzialności obojga rodziców za wychowanie i rozwój dzieci⁴⁹. Aby zmienić niekorzystną tendencję procesów demograficznych w Polsce, w programie przyjęto również instrumenty (których zastosowanie miało stymulować zachowania prokreacyjne), takie jak wydłużenie urlopów macierzyńskich czy preferencje w dostępie do usług społecznych dla rodzin wielodzietnych⁵⁰. W *Programie* postulowano konieczność nawiązania współpracy z samorządami lokalnymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Powodzenie *Programu* było ściśle uzależnione od sytuacji gospodarczej kraju, ponieważ nie przewidziano innych źródeł finansowania proponowanych świadczeń i usług poza budżetem państwa. Autorzy projektu asekuracyjnie przyjęli jednak założenie, że realizowanie kierunków *Programu* będzie zależało od priorytetów narzuconych przez jego realizatorów, związanych z koniecznością finansowania innych inicjatyw i działań podejmowanych przez państwo. Na przebieg realizacji wytycznych zawartych w *Programie polityki prorodzinnej państwa* znacząco wpłynęły wdrażane w tym okresie cztery radykalne i kompleksowe **reformy społeczne**:

1. **Systemu ubezpieczeń społecznych** – która polegała na jednoczesnym wprowadzaniu nowego systemu i kontynuowania starego, co spowodowało znaczny wzrost kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców (konieczność opłacania podwójnej składki), dlatego reforma okazała się bardzo kosztowna – dla społeczeństwa;
2. **Administracji państwa** – polegała na decentralizacji władzy na poziom samorządu terytorialnego, na który przeniesiono odpowiedzialność za rozwiązywanie kwestii socjalnych, co spowodowało obciążenia finansowe, jakich wiele gmin nie było w stanie samodzielnie udźwignąć, pojawiły się również problemy związane z koordynacją działania poszczególnych szczebli administracyjnych;

48 Dążono do zmiany niekorzystnej sytuacji demograficznej w społeczeństwie, poprawy sytuacji materialnej rodzin, w tym warunków mieszkaniowych, stanu zdrowia (problem z nadumieralnością mężczyzn), planowano wprowadzenie kompleksowej pomocy dla rodzin zagrożonych dysfunkcjami oraz zmianę systemu ochrony prawnej poszczególnych członków rodziny. Zob. B. Kłós, J. Szymańczak, *Uwagi do programu „Polityka Prorodzinna Państwa”*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 2000.

49 Rodzice mogą podjąć się samodzielnego wychowania dzieci, jak również ze względów zawodowo-ekonomicznych powziąć najbardziej korzystną decyzję dla siebie i rodziny.

50 *Kodeks pracy* skrócił jednak czas trwania urlopów macierzyńskich z 26 tygodni przy pierwszym porodzie i każdym następnym – do 16 tygodni przy pierwszym porodzie i 18 tygodni przy każdym następnym; oraz z 39 tygodni, jeżeli na świat przyjdą bliźniaki, trójczki itd. – do 26 tygodni. Podstawa prawna: art. 180, § 1, *Kodeksu pracy* z dn. 1 stycznia 2003 roku.

3. **Służby zdrowia** – reformę tę przeprowadzono zgodnie z koncepcją ubezpieczeniową oraz ideą tzw. rynku wewnętrznego, co okazało się rozwiązaniem błędnym. Ponieważ nie dostosowano poziomu podaży świadczeń i usług medycznych do istniejącego popytu, znacznie wzrosły ich koszty. Wprowadzony w 1999 roku system kas chorych okazał się wadliwy i po dwóch latach zaczęto się z niego wycofywać, tworząc jednostkę centralną dla całej służby zdrowia – Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), co nie rozwiązało występujących w tej sferze problemów;
4. **Systemu oświaty i wychowania** – celem reformy było unowocześnienie systemu edukacji oraz dostosowanie do europejskiego poziomu, zarówno w sferze kształcenia młodzieży, jak i kwalifikacji nauczycieli. Wprowadzono nowy podział szkolnictwa podstawowego i średniego, tworząc gimnazja. Pierwsze lata funkcjonowania nowego systemu spowodowały liczne komplikacje natury organizacyjnej i finansowej, co stawiało pod znakiem zapytania skuteczność tej reformy⁵¹.

4.2. Polityka społeczna na rzecz rodzin w okresie przedakcesyjnym (rok 2003)

Kolejny okres zmian wprowadzanych po 1989 roku wiązał się z rozpoczęciem prac przygotowawczych do włączenia Polski w struktury Wspólnoty Europejskiej, co dotyczyło podjęcia działań w trzech zasadniczych sferach gospodarki:

1. Rynku pracy – przede wszystkim zwalczanie wysokiego poziomu bezrobocia, co rząd realizował w ramach programu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca” oraz *Strategii polityki społecznej: „Praca i zabezpieczenie społeczne”*. W dokumentach tych główny nacisk położono na kwestie związane z rozwojem polityki przedsiębiorczości, programy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oraz działania na rzecz wzrostu zatrudnienia osób młodych. Uwzględniono także zobowiązania wynikające z priorytetów strategii lizbońskiej, dotyczących równouprawnienia na rynku pracy kobiet i mężczyzn, rozwoju działań na rzecz wzrostu zatrudnialności pracowników w różnym wieku (dla młodych program – „Pierwsza Praca”, dla starszych „50+”);

51 Zob. *Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po dziesięciu latach transformacji*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, WSP TWP, Warszawa 2001, s. 131–148, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2000.pdf (dostęp: 14.08.2021); *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, ISP, Warszawa 1999.

2. Zadłużenia – w związku z wysokim deficytem budżetowym w 2003 roku rząd rozpoczął prace zmierzające do jego zmniejszenia, co zostało przedstawione w dokumencie *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* wraz z załącznikiem *Racjonalizacja wydatków społecznych*. Rząd poszukiwał oszczędności w wydatkach na ubezpieczenia społeczne, przede wszystkim w systemie emerytalno-rentowym⁵² i ubezpieczeń chorobowych. Metodami uzyskania oszczędności miały być ograniczenia indeksacji świadczeń emerytalno-rentowych, reforma ubezpieczeń emerytalnych rolników oraz wydłużanie wieku emerytalnego kobiet, do całkowitego zrównania z wiekiem emerytalnym mężczyzn. Na skutek publicznej debaty wprowadzono zmiany do planu Hausnera, który to projekt jednocześnie stał się zaczątkiem nowej dyskusji o polityce społecznej w kraju;
3. Przyjęcie europejskich strategii społecznych – na podstawie wskazań zawartych w dyrektywach unijnych. *Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich* (2000), której zadaniem miało być podniesienie wskaźników zatrudnienia, na skutek wprowadzonych w 1999 roku reform nie przyniosła oczekiwanych efektów. Natomiast przedstawiona w 2002 roku *Strategia polityki społecznej 2002–2005*⁵³ stawiała za cel przeciwdziałanie i zwalczanie zjawiska marginalizacji społecznej, spowodowanego biedą, ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dla osiągnięcia tych celów przewidziano wdrożenie nowych programów gospodarczych oraz rozwój nowych podmiotów polityki społecznej – instytucji rynku pracy⁵⁴.

Prace podjęte w okresie przedakcesyjnym, wspierane w dużej części z funduszy strukturalnych, wprowadziły polską gospodarkę i politykę wewnętrzną kraju w okres zasadniczych zmian organizacji sfery ekonomicznej, społecznej i politycznej. Zapoczątkowały także segregowanie przepisów prawnych, co w przyszłości znalazło odzwierciedlenie w działalności konkretnych przedsiębiorców i jednostek samorządowych czy w rozwoju infrastruktury społecznej. Nadal jednak istniało wiele zaniedbanych i niedostosowanych do wymogów europejskich sfer w gospodarce i życiu społecznym.

52 Szczególnie restrykcyjna była polityka przyznawania uprawnień w ramach rent inwalidzkich, ponieważ podejrzewano, że jest to najbardziej spatologizowana sfera świadczeń społecznych, w której najczęściej dochodzi do nadużyć. Zob. M. Kabaj, *Rynek pracy w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, red. K. Głąbicka, DW Elipsa, Warszawa 1999.

53 Dokument przedstawiony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2 lipca 2002 roku był projektem wykorzystującym przyjęte przez rząd wcześniejsze dokumenty o charakterze strategicznym, tj. strategię gospodarczą rządu SLD–UP–PSL: *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca, Wstępny narodowy plan rozwoju, Narodową strategię wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000–2006, Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej*.

54 A. Kurzynowski, *Standardy Unii Europejskiej w polityce społecznej – poziom centralny i lokalny*, [w:] *Społeczne skutki integracji...*

Tabela 10. Rozwiązania prawne z zakresu polityki społecznej na rzecz rodzin w latach 1990–2005

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
1990	W zakresie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych wprowadzono indeksację kwartalną (8% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale)	Rozporządzenie MPiSS, Dz.U. Nr 2, poz. 13
	Podstawą wyliczenia uprawnień do zasiłków wychowawczych uczyniono wynagrodzenie z poprzedniego kwartału	Dz.U. Nr 76, poz. 454
	Zmniejszono wysokość świadczeń (30% przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału) wypłacanych z funduszu alimentacyjnego	Dz.U. Nr 90, poz. 528
	Gminom przydzielono zadania z zakresu organizacji oświaty, szkolnictwa na poziomie przedszkolnym, podstawowym, gimnazjalnym, ochrony zdrowia (żłobki)	Dz.U. Nr 16, poz. 95
	Uregulowania prawne dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników (bezpieczeństwo chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie, emerytalne)	Dz.U. Nr 30, poz. 143 ze zm.
	Określenie zakresu kompetencji i wykaz zadań samorządów w zakresie realizacji prawa do pomocy społecznej	Dz.U. Nr 16, poz. 95
	Określenie zadań pomocy społecznej, zasad przyznawania świadczeń z pomocy społecznej wraz z ich zakresem i rodzajami	Dz.U. Nr 87, poz. 506
1992	Wprowadzono podatek dochodowy od osób fizycznych PIT	Dz.U. Nr 80, poz. 350
	Zmieniono zasady wypłacania zasiłków porodowych, wychowawczych, przywrócono także naliczanie kwotowe	Dz.U. z 1950 r. Nr 66, poz. 414, art. 118 Dz.U. z 1992 r. Nr 40, poz. 267, Nr 21, poz. 84, Nr 64, poz. 321
1993	Dla osób samotnie wychowujących dzieci ustalono preferencje rozliczania podatku dochodowego rodzica razem z dzieckiem	Dz.U. Nr 28, poz. 127
	Wprowadzono świadczenia pieniężne z pomocy społecznej dla kobiet w ciąży i wychowujących dziecko Obniżono wiek dziecka, na które przysługuje zasiłek rodzinny i pielęgnacyjny, z 25 do 20 lat oraz przyznano prawo do zasiłku bezrobotnym i studentom	Dz.U. Nr 10, poz. 492
1994	Skrócono czas wypłaty i obniżono wartości zasiłków dla kobiet w ciąży i wychowujących dzieci	Dz.U. Nr 44, poz. 172
	Zmieniono zasady i warunki wypłacania zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, wprowadzono kryterium dochodowe. Odstąpiono od ubezpieczeniowego charakteru zasiłków rodzinnych	Dz.U. Nr 4, poz. 17
1995	Zmieniono wysokość zasiłków pielęgnacyjnego i porodowego oraz przyznano ojcom prawo do korzystania z zasiłku opiekuńczego	Dz.U. Nr 16, poz. 77

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
1996	Wprowadzono indeksację cenową do zasiłków wychowawczych oraz przyznano ojcom prawo do korzystania z tego zasiłku	Dz.U. Nr 60, poz. 277
	Wprowadzono nowe rodzaje świadczeń z pomocy społecznej na pokrycie kosztów związanych z opłatami za żłobki i przedszkola	Dz.U. Nr 100, poz. 459
	Wprowadzono gwarantowany zasiłek okresowy dla osób samotnie wychowujących dziecko do lat 15, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych	Dz.U. Nr 147, poz. 687
1997	W podatku dochodowym wprowadzono odliczenia kosztów dojazdu dzieci do szkoły	Dz.U. Nr 80, poz. 350
	Zwiększono zasiłek rodzinny dla dzieci uprawnionych do otrzymywania zasiłku pielęgnacyjnego i wychowywanych przez osoby samotne, a także uzależniono wysokość zasiłków od kolejności urodzenia dziecka w rodzinie	Dz.U. Nr 16, poz. 77 Dz.U. Nr 60, poz. 277 Dz.U. Nr 162, poz. 1118
1998	Utworzono Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR) jako samorządowe podmioty realizujące zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej	Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.
1999	Wprowadzono (politycznie i etycznie kontrowersyjny) jednorazowy dodatek rodzinny na trzecie i każde następne dziecko	Dz.U. Nr 5, poz. 32
2000	Zmieniono zasady naliczania wysokości zasiłków macierzyńskich	Dz.U. Nr 53, poz. 633
	Zmieniono zasady wypłacania jednorazowych dodatków do zasiłków rodzinnych	Dz.U. Nr 76, poz. 867
2001	Zmieniono zasady (wysokość, okres pobierania) przyznawania zasiłków macierzyńskiego (jednorazowego, okresowego)	Dz.U. Nr 154, poz. 1792
	Zmieniono kryteria dochodowe uprawniające do pobierania zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych, wychowawczych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego	Dz.U. Nr 154, poz. 1791
2003	Ustalono, że kwoty zasiłków rodzinnych nie podlegają w tym roku waloryzacji	Dz.U. Nr 83, poz. 759
	Włączono system świadczeń rodzinnych do systemu pomocy społecznej	Dz.U. Nr 228, poz. 2255
	Różnicowano wysokość zasiłków rodzinnych w zależności od wieku dziecka	Dz.U. Nr 228, poz. 2255
	Zmieniono system zasiłków rodzinnych, zastępując niektóre z nich dodatkami do zasiłku rodzinnego jako podstawowe świadczenia dla rodzin	Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm
	Nowelizacja <i>Kodeksu pracy</i> z 1974 roku, dotycząca m.in. zakazu dyskryminacji, równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn	Dz.U. Nr 213, poz. 208

Tabela 10 (cd.)

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
	Zlikwidowano Fundusz Alimentacyjny, zastępując go zaliczką alimentacyjną Pomocy społecznej przekazano zadania związane ze sprawami alimentacji	Dz.U. Nr 192, poz. 1378
	Włączenie (poszerzenie zakresu kompetencji) wolontariuszy i organizacji pożytku publicznego do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej	Dz.U. Nr 96, poz. 873

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gov.pl, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/co-robimy-wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi> (dostęp: 14.08.2021).

4.3. Krytyka polityki społecznej na rzecz rodzin okresu transformacji

Powodzenie realizacji programów prorodzinnych w latach 90. XX wieku było uzależnione od sytuacji politycznej w kraju, ponieważ często zmieniały się składy osobowe i partyjne parlamentu, kolejne rządy oraz opcje polityczne partii rządzących. Opierano się na odmiennych zasadach w polityce wewnętrznej, dążono do realizacji innych celów, a także preferowano różne grupy społeczne i polityczne. Po 1989 roku elity polityczne cechowała niezgodność w dziedzinie polityki, ideologii społecznej i kulturowej, w rezultacie zabrakło zgody co do wspólnych wartości, które mogłyby stać się podstawą formułowania nowego porządku społecznego i polityczno-gospodarczego w kraju⁵⁵. Deklaratywne hasła wyborcze, dotyczące równości szans i dobrobytu, nie były realizowane przez poszczególne rządy. Taka atmosfera nie sprzyjała ciągłości podejmowanych decyzji czy skuteczności wprowadzanych reform, szczególnie w zakresie zabezpieczeń społecznych⁵⁶. Dlatego przyjmuje się, że jedną z przyczyn uniemożliwiających stworzenie klarow-

55 Zob. M. Halamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001; A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013; A. Buchner-Jeziorska, *Socjologiczna historia polskiej transformacji. Wybór tekstów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

56 Zob. B. Deacon, *Eastern European Welfare State: the Impact of the Politics of Globalization*, „Journal of European Social Policy” 2000, Vol. 10, No 2; G. Fajth, *Social Security in Rapidly Changing Environment The Case of Post-Communist Transformation*, „Social Policy and Administration” 1999, Vol. 33, No. 4.

nej polityki społecznej i szczegółowej (np. mieszkaniowej, oświatowej, rodzinnej, ochrony zdrowia) w latach 90. były różnice między partiami, co przyczyniło się do rozproszenia ideologicznego na scenie politycznej. W zależności od przekonań w podejmowanych decyzjach kierowano się odmiennymi systemami wartości, zasadami funkcjonowania gospodarki czy wizją człowieka, rodziny, społeczeństwa. Powodowało to odcinanie się kolejnych rządów i koalicji rządzących od wcześniejszych inicjatyw i reform, niezależnie od racjonalności oraz przydatności rozwiązań proponowanych przez inne ugrupowania.

Przewaga kombinacji politycznych i partykularyzmów partyjnych nad interesami ogólnospołecznymi⁵⁷ doprowadziła do tego, że niemożliwe stało się osiągnięcie porozumienia w zasadniczej kwestii, dotyczącej kierunku rozwoju polityki rodzinnej. Zarówno w koalicjach rządzących, jak i w opozycji byli zwolennicy i przeciwnicy powrotu do tradycyjnych metod wspierania rodziny (świadczenia pieniężne i w naturze). Podobnie miała się rzecz z ustaleniem adresata pomocy państwa, określeniem, czy będą to rodziny zagrożone ubóstwem, czy też wyrównywanie szans rozwoju młodego pokolenia. Coraz dotkliwszy był brak idei przewodniej w próbach tworzenia polityki rodzinnej, niewłaściwe decyzje o rozdziale przywilejów socjalnych z biegiem czasu pogłębiały kryzys finansów publicznych w kraju, do czego przyczyniał się także brak koordynacji działań i współpracy na poziomie ministerialnym czy przyjmowanie rozwiązań niemożliwych do realizacji z powodów finansowych lub wykluczających się wzajemnie⁵⁸. Praktycy społeczni coraz częściej zaczęli wysuwać postulat konieczności dokonania zmian w zakresie współpracy na różnych poziomach administracji państwowej, jak gminy, powiaty i jednostki nadrzędne. Wszystko po to, aby kreować rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej, które będą odpowiadały faktycznym potrzebom rodzin (brak diagnozy społecznej).

4.4. Krajowa polityka rodzinna w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej

W latach 1997–2005 działania rządu polskiego w zakresie polityki społecznej były ukierunkowane przede wszystkim na wsparcie ekonomiczne dla zdegradowanych materialnie rodzin. Rozwijano programy polegające na inwestowaniu w kapitał

57 Zob. *Polityka społeczna. Rodzina. Bezrobocie. Praca zbiorowa*, red. T. Borkowski, A. Marcinkowski, Oherow-Urbaniec, Księgarnia Akademicka, Kraków 1997, s. 14.

58 Zob. E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, PWN, Warszawa 1996.

społeczny, którego źródłem jest rodzina, ale przede wszystkim mające przeciwdziałać bezrobociu, niskim kwalifikacjom zawodowym, patologiom społecznym itp. Działania te miały być przeciwwagą dla projektów socjalnych skierowanych do rodzin i osób, które nie posiadały wystarczającego kapitału życiowego, aby przetrwać okres zmian systemowych, odnaleźć się w nowych realiach gospodarczych i społecznych kraju⁵⁹. Jednak wiele programów z zakresu inwestowania w młode pokolenie pozostawało w sferze deklaracji kolejnych rządów lub wręcz obietnic przedwyborczych. Tłumaczono to sytuacją w kraju, trudnymi początkami lat 90., wyjściem z ustroju socjalistycznego, a dekadę później – wejściem do Unii, co wymagało ogromnego zaangażowania całego społeczeństwa, wysiłku ze strony rozwijających działalność kapitalistów oraz pracy „nowych” elit, które dopiero tworzyły się albo wywodziły z poprzedniej epoki.

Z tej przyczyny dopiero 2005 rok można określić jako przełomowy w tworzeniu polityki rodzinnej, która zaczęła być programowana na podstawie względnie stabilnej sytuacji gospodarczej kraju, z związką z wyraźną strukturą sceny politycznej oraz postawami obywatelskimi w społeczeństwie. Pełne otwarcie na Europę Zachodnią spowodowało, że podjęto działania na rzecz uporządkowania ustawodawstwa rodzinnego i poprawy ogólnospołecznych warunków dla powstawania i rozwoju rodziny⁶⁰.

Po wygranych wyborach parlamentarnych przez Prawo i Sprawiedliwość w 2005 roku trzy ugrupowania prawicowe i narodowo-ludowe (PiS, Liga Polskich Rodzin, Samoobrona RP) utworzyły rząd koalicyjny. Dążeniem ówczesnego premiera, Jarosława Kaczyńskiego, było przywrócenie rodzinie wysokiej rangi w społeczeństwie, czemu miały służyć rozwiązania nowej polityki rodzinnej. Jednakże po raz kolejny rozgrywki na scenie politycznej i partykularyzmy partyjne zdecydowały o kierunku rozwoju polityki rodzinnej jako socjalnego wsparcia dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej oraz o zachowaniu podejścia fiskalnego do kwestii ułatwień dla podatników. Zmiany zaproponowane przez rząd koalicji PiS–LPR–Samoobrona polegały na wydłużeniu urlopu macierzyńskiego, wprowadzeniu „becikowego” w wysokości 1000 złotych, wypłacanego jednorazowo na każde urodzone dziecko⁶¹. „**Becikowe**” – jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka – jest też przykładem gry politycznej, jaka miała wówczas miejsce w Polsce. Koncepcja tego świadczenia była elementem kampanii wyborczej Ligi Polskich Rodzin, która została koalicjantem PiS, mającego zbyt małą reprezentację w parlamencie, aby samodzielnie rządzić. Warunkiem powstania koalicji stało się właśnie wprowadzenie do ustawy budżetowej jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka.

59 A. Durasiewicz, *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej w Polsce*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2017.

60 Tamże.

61 Rozwiązanie to funkcjonowało do 1 stycznia 2013 roku, kiedy wprowadzono kryterium dochodowe i tym samym ograniczono liczbę beneficjentów do rodzin o niskich dochodach, co spowodowało, że „becikowe” nabrało charakteru świadczenia socjalnego.

Kolejnym instrumentem finansowego wsparcia dla rodzin było wprowadzenie w 2006 roku tzw. **ulgi podatkowej na dziecko**, czego przesłanką były wyniki sprawozdania unijnego o sytuacji materialnej dzieci w państwach członkowskich. Ulga była bezzwrotna i miała zmniejszyć obciążenia finansowe podatników mających na utrzymaniu dzieci, jednak nie do końca spełniła swoje zadanie, ponieważ najczęściej korzystały z niej rodziny o wysokich dochodach.

Natomiast w październiku 2007 roku w związku z narastającym kryzysem politycznym w kraju skrócono kadencję parlamentu i rozpisano nowe wybory, w których liczyły się dwie partie – Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość. Wybory wygrało PO z wynikiem 41,5% głosów, na drugim miejscu było PiS z wynikiem 32,11%. Jednak zanim rząd kierowany przez Jarosława Kaczyńskiego upadł, został ogłoszony w maju nowy program wsparcia dla rodzin, co było komentowane jako próba wpłynięcia na wyborców. Zakładał on wprowadzenie dwutygodniowego urlopu dla ojców, stopniowe wydłużanie urlopu macierzyńskiego do wymiaru 24 tygodni w 2014 roku, uzależnienie kwoty wolnej od podatku PIT od liczby osób pozostających na utrzymaniu podatnika, a także zwiększenie ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dziecka. Wywiązała się również dyskusja na temat nieodpłatnej pracy kobiet pozostających poza rynkiem pracy z powodów rodzinnych. Chciano, aby niepracująca żona partycypowała w kapitale emerytalnym małżonka opłacającego w związku z zatrudnieniem składki emerytalno-rentowe. Propozycje prorodzinne PiS⁶² dotyczyły również kwestii zdrowotnych dzieci i kobiet w ciąży, zakładały nieodpłatne korzystanie ze szkół rodzenia, wprowadzenie darmowych porodów rodzinnych oraz możliwość nieodpłatnego uzyskania znieczulenia zewnątrzoponowego w czasie porodu. Propozycje te jednak nie zostały zrealizowane z powodów finansowych, a także ze względu na sprzeciw środowiska lekarskiego. Argumentowano, że to lekarz, a nie polityk powinien decydować o opiece nad kobietą ciężarną oraz przebiegu akcji porodowej.

Program PiS z 2007 roku zakładał również:

- likwidację dużych domów dziecka na rzecz rodzin zastępczych, co miało wpływać na tworzenie przyjaznych warunków dla rozwoju dzieci, wiązało się również z promocją i docenieniem roli rodzicielstwa zastępczego;
- wprowadzenie bezpłatnych publicznych przedszkoli oraz wydłużenie ich czasu pracy (do godziny 18), co miało być realną pomocą dla rodziców w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych;
- przywrócenie na wzór znanych z poprzedniej epoki żłobków przyzakładowych dla dzieci powyżej 18. miesiąca, przy czym to pracodawcy mieli być zobowiązani do partycypowania w tym przedsięwzięciu. Oczywiście spotkało się to z dużym sprzeciwem zarówno ze strony rodziców, jak

62 Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, *Polska polityka rodzinna w okresie przemian. Kontekst krajowy i międzynarodowy*, ISP UJ, Kraków 2019.

i przedsiębiorców. Ci pierwsi chcieli mieć wybór co do jakości świadczonych usług w żłobku-przedszkolu, ci drudzy bronili się przed kolejnymi wydatkami;

- zmianę wypłaty „becikowego”, ponieważ pojawiło się podejrzenie nadużyć i niezgodnego z prawem wykorzystywania tej formy pomocy ze strony niektórych rodziców; proponowano, aby podstawą wypłaty becikowego było przedstawienie karty ciąży, w związku ze sprawowaniem opieki medycznej nad kobietą w ciąży i jej dzieckiem⁶³;
- program wsparcia dla studentek mających dziecko, rząd proponował, aby nabywały one prawo do indywidualnego toku studiów oraz odpowiedniego standardu mieszkania w akademiku ze względów rodzinnych;
- ułatwienia w godzeniu ról rodzinnych i zawodowych, np. poprzez rozwiązania, które umożliwiałyby młodym matkom szybki powrót do pracy (wprowadzenia trybu pracy zdalnej, dzielenia etatu).

Generalnie można stwierdzić, że rząd koalicji PiS–LPR–Samoobrona proponował nowoczesny pakiet rozwiązań prorodzinnych uwzględniających rzeczywiste potrzeby rodzin. Niektóre z tych propozycji, wzorowane na szwedzkiej polityce prorodzinnej, spotkały się z dużym uznaniem i poparciem ze względu na potrzebę powrotu do wzorca rodziny silnej i niezależnej od pomocy socjalnej państwa. Ponadto promocja rodzicielstwa, a zwłaszcza przekonania, że małe dzieci pracowników nie stanowią przeszkody w karierze zawodowej, miały kreować przyjazne rodzinie otoczenie. Uważano, że pracodawca powinien współuczestniczyć w rozwoju rodzin swoich pracowników w myśl europejskiej idei *work-life balance*. W programie z 2007 roku zaczęto również promować potrzebę traktowania rodziny jako grupy funkcjonującej w przestrzeni społecznej, której należą się pewne przywileje, jak miejsca do karmienia i pielęgnacji dzieci, miejsca parkingowe w centrach handlowych, pierwszeństwo dla kobiet w ciąży i rodzin z małymi dziećmi w transporcie, sklepach, punktach usługowych. Krytyka tych propozycji wpływała głównie ze środowiska przedsiębiorców i samorządów lokalnych, które nie chciały ponosić kosztów związanych z realizacją propozycji (przedwyborczych) rządu⁶⁴.

Kontynuacja tak szeroko zarysowanej polityki prorodzinnej znalazła się w działaniach kolejnego rządu Platformy Obywatelskiej z Donaldem Tuskiem jako premierem. Nadrzędnym celem w obszarze działań prorodzinnych była poprawa materialnego bytu rodziny poprzez dalszy rozwój świadczeń odciążających finansowo rodziny wychowujące dzieci oraz poprawa infrastruktury opiekuńczo-

63 Od 1 stycznia 2013 roku wprowadzono kryterium dochodowe uprawniające do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka oraz konieczność przedstawienia zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego, że kobieta przynajmniej raz w trymestrze była pod kontrolą lekarza lub położnej.

64 Zob. A. Durasiewicz, dz. cyt.

-wychowawczej dla dzieci do trzech lat. Jednakże ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy w 2008 roku znacząco wpłynął na zmianę priorytetów ówczesnego rządu, jak również ograniczył możliwość spełnienia przedwyborczych obietnic adresowanych do rodzin.

Kolejne lata przyniosły różnego rodzaju rozwiązania będące realizacją poprzednich programów polityki prorodzinnej i nowe propozycje, np. w odpowiedzi na fatalny stan infrastruktury opiekuńczej dla dzieci do lat trzech ustawą z 4 lutego 2011 roku⁶⁵ wprowadzono nowe formy opieki nad małymi dziećmi, co było częściowo uwarunkowane tym, że samorządy lokalne ze względów finansowych znacznie ograniczyły liczbę prowadzonych żłobków i przedszkoli albo je zlikwidowały⁶⁶.

Ustawodawcy zależało natomiast na rozwoju zarówno publicznego, jak i niepublicznego, sektora usług opiekuńczych, żłobków, przedszkoli i wszelkich form sprawowania dziennej opieki nad małymi dziećmi, w czasie gdy rodzice są w pracy. Tak więc w 2011 roku wprowadzono tzw. **kluby dziecięce**, czyli małe (do 30 dzieci) placówki sprawujące opiekę nad dziećmi do trzeciego roku życia, w których realizuje się cele opiekuńczo-wychowawcze, edukacyjne w warunkach podobnych do domowych. Wprowadzono **instytucję dziennego opiekuna**, której celem było wsparcie rodziców w ich obowiązkach rodzinnych i zawodowych. Opiekun dzienny jest zatrudniany przez jednostki samorządu lokalnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne lub może prowadzić własną działalność gospodarczą. Sprawowanie opieki nad dziećmi (maksymalnie ośmioro) odbywa się w warunkach domowych, gdzie prowadzone są zajęcia i zabawy. Opiekun dzienny powinien ściśle współpracować z rodzicami w procesie opieki i wychowania dzieci⁶⁷. Ponadto w ustawie przewidziano również **instytucję niani** jako formę sprawowania opieki na jednym dzieckiem, ewentualnie rodzeństwem w warunkach domowych w sposób niezakłócający rozwoju psychofizycznego dziecka. Opieka sprawowana jest w trybie dziennym, w godzinach wykonywania pracy zawodowej przez rodziców. Świadczenie opieki odbywa się na podstawie umowy zawartej pomiędzy rodzicami a nianią, którą może być każda osoba pełnoletnia, ale nie rodzic.

W kolejnej kadencji po wyborach z 2011 roku rząd koalicji PO–PSL wprowadził dalsze modyfikacje rozwiązań prorodzinnych, ułatwiających pracującym rodzicom łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Ustawą z 28 maja 2013 roku o zmianie ustawy *Kodeks pracy* wprowadzono **urlop rodzicielski z tytułu urodzenia dziecka**. Nowością było to, że ten rodzaj urlopu w wymiarze

65 Ustawa z dn. 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3, Dz.U. z 2018 r., poz. 603, 650, 1544, 1629; Dz.U. z 2019 r. poz. 60.

66 Zob. O. Kowalczyk, *Jaka polityka społeczna wobec rodzin z osobami niepełnosprawnymi w Polsce?*, [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Szczepaniak-Sienniak, A. Kubów, UE, Wrocław 2016.

67 A. Durasiewicz, dz. cyt.

52 tygodni przysługiwał wszystkim uprawnionym rodzicom opłacającym składki na ubezpieczenie chorobowe, czyli także pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy zlecenia, prowadzącym własną działalność gospodarczą oraz służbom mundurowym. Dalszym modyfikacjom uległ **wymiar urlopu macierzyńskiego**, tzn. wprowadzono możliwość podziału pomiędzy rodziców tego świadczenia, wydłużono czas uprawniający do skorzystania z urlopu wychowawczego w częściach lub całości w zależności od sytuacji i potrzeby rodziców⁶⁸. Przesłanką tych zmian były przede wszystkim niekorzystne trendy na rynku pracy oraz kwestie kosztów ponoszonych przez rodziny w związku z wychowaniem dziecka. Pracująca matka mogła tak podzielić przysługujący jej urlop rodzicielski z tytułu urodzenia dziecka, aby móc jednocześnie realizować się zawodowo. Wzrosło również zaangażowanie ojców dzieci w proces opieki i wychowania, co było wyrazem utrwalania demokratyzacji ról małżeńskich i rodzinnych. Celem ustawodawcy było też doprowadzenie do zmian świadomościowych na temat obowiązków obojga rodziców w procesie wychowania dzieci, roli i znaczenia ojców w tymże procesie, a także podniesienia znaczenia i pozycji kobiet na rynku pracy, które powinny mieć takie same szanse robienia kariery zawodowej jak mężczyźni.

Wprowadzono również zmiany w zakresie ubezpieczeń społecznych, których celem było wyrównanie szans dla wszystkich pracowników bez względu na formę zatrudnienia w zakresie możliwości sprawowania opieki i wychowania dzieci⁶⁹.

W 2013 roku z inicjatywy Prezydenta Bronisława Komorowskiego powstał **Program „Dobry klimat dla rodziny”**, który był reakcją prezydenta na niekorzystne trendy demograficzne w polskim społeczeństwie oraz warunki życia rodzin. Program „Dobry klimat dla rodziny”, jak sama nazwa wskazuje, miał również budować przyjazne rodzinie otoczenie społeczne, lokalne, wśród pracodawców itp. Ogólnie rzecz ujmując, program skupiał się na społecznych, ekonomicznych oraz zdrowotnych uwarunkowaniach decyzji rodzinnych o (nie)posiadaniu dzieci przez Polaków. Próbowano również poprzez ten program podważyć stereotyp biednej rodziny wielodzietnej na rzecz wzmacniania w świadomości społecznej wizerunku rodziny wielodzietnej jako wydolnej wychowawczo, żyjącej w dobrostanie oraz realizującej indywidualne kariery życiowe swoich członków.

Prezydencki program przyczynił się również do debaty publicznej na temat roli i znaczenia wzmacniania (wspierania) rodziny w społeczeństwie polskim, co przekładało się również na rozumienie w różnych środowiskach potrzeby prowadzenia przez państwo polityki prorodzinnej. Przede wszystkim chodziło tu o przeformułowanie myślenia o polityce rodzinnej, skojarzenie jej nie z kosztami, ale z inwestowaniem w kapitał ludzki, jaki rodzina może zapewnić społeczeństwu.

68 A. Szczudlińska-Kanoś, dz. cyt.

69 Ustawa z dn. 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., Nr 983.

Kontynuacją tego podejścia było wzbogacenie rozwiązań prorodzinnych wprowadzanych w zakresie świadczeń, które docierałyby do jak najszerszego grona odbiorców, np. o zasadę „złotówka za złotówkę”. Od 1 stycznia 2016 roku zmianie uległ sposób rozliczania dochodu umożliwiającego uzyskanie uprawnień do świadczeń rodzinnych, do tej pory przekroczenie dochodu tylko o jedną złotówkę wiązało się z utratą tychże uprawnień. Zasada „złotówka za złotówkę”, czyli zmniejszenie wysokości świadczenia proporcjonalne do dochodu, miała na celu pomaganie rodzinom i wspieranie ich w rzeczywisty sposób. Ważną zmianą i dużą nowością w zakresie systemu świadczeń rodzinnych było wprowadzone w 2015 roku tzw. „kosiniakowe”⁷⁰, które (wreszcie) uprawniało z tytułu urodzenia dziecka do otrzymania świadczeń przez rodziców, którzy albo znajdowali się poza rynkiem pracy, albo byli w specyficznej sytuacji zatrudniania. Ustawodawcy chodziło o wsparcie dla osób bezrobotnych, studentów, rolników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o dzieło, które nie mogły liczyć na pomoc państwa w kosztach utrzymania dziecka.

Koalicja rządząca PO–PSL w dużym stopniu przyczyniła się do ewolucji polityki rodzinnej w kierunku modelu humanistycznego, który powinien charakteryzować się rozwiązaniami długofalowymi, stabilizującymi sytuację prawno-socjalno-ekonomiczną rodziny. Model humanistyczny polityki rodzinnej powinien również być realizowany w opozycji do rozwiązań doraźnych, łagodzących bieżące napięcia społeczne lub intuicyjnego traktowania kwestii socjalnych w programach partyjnych.

Najnowsza historia polityki rodzinnej w Polsce rozpoczęła się wraz z wyborami, które 25 października 2015 roku wygrało Prawo i Sprawiedliwość. Sztandarymowym programem monopartyjnego rządu PiS stał się *Program „Rodzina 500+”*⁷¹, który zakładał finansowe wsparcie dla rodzin wychowujących dzieci. Świadczenie wypłacane w kwocie 500 złotych na drugie i następne dzieci miało być zachętą do posiadania więcej niż jednego dziecka, co w dłuższej perspektywie czasowej – jak zakładano – powinno zmienić niekorzystną sytuację demograficzną kraju. W kolejnych latach i pod naciskiem społecznym wprowadzono modyfikację i rozszerzono wypłacanie tego świadczenia również na pierwsze dziecko. Argumentem było to, że nie można dyskryminować rodzin ze względu na liczbę posiadanych dzieci, a dzieci ze względu na kolejność urodzenia. Niestety i w przypadku tego świadczenia zostały wygenerowane zjawiska nadużyć w środowiskach problemowych i w obszarach patologii społecznej, co dla przeciwników było istotną przesłanką do zmiany lub zlikwidowania realizacji programu.

W debacie publicznej wielokrotnie podnoszono argumenty przeciwko realizacji *Programu „Rodzina 500+”* jako instrumentu wpływającego na elektorat

70 Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 945.

71 Ustawa z dn. 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, Dz.U. z 2016 r., poz. 195.

PiS w celu uzyskania poparcia dla partii. Zwracano uwagę, że program wspiera (znowu) postawy roszczeniowe, że rodziny, a zwłaszcza kobiety decydujące się na posiadanie kilkorga dzieci, trwale wypadają z rynku pracy i już zawsze będą uzależnione od pomocy państwa. Ta sytuacja dotyczyła najczęściej kobiet o niskim poziomie wykształcenia, z małych miejscowości i o małych dochodach, niemających szansy na zmianę swojej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Ponadto cel programu zwiększenia dzietności nie został zrealizowany, a nawet od 2018 roku nastąpił spadek liczby narodzin; program nie wpłynął również na zmianę trendu opóźniania macierzyństwa przez kobiety.

Następny krytyczny argument wobec *Programu „Rodzina 500+”* dotyczył zakładanej poprawy sytuacji finansowej rodzin najuboższych, zwłaszcza dzieci. Według badań GUS zaledwie 37% pieniędzy z programu trafia do rodzin ubogich. Koronnym argumentem oponentów tego programu jest oczywiście sprawa obciążenia budżetu państwa, co wymaga podwyższenia podatków oraz uniemożliwia finansowanie wydatków publicznych na inne cele.

Jednakże kolejne wybory parlamentarne i prezydenckie w 2019 roku pokazały, że wprowadzone przez Prawo i Sprawiedliwość rozwiązania ochrony socjalnej dla rodzin mają ogromne poparcie społeczne, wbrew opiniom ekspertów i wyliczeniom budżetowym.

Tabela 11. Rozwiązania prawne z zakresu polityki społecznej na rzecz rodzin w latach 2004–2020

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
2004	Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej, poszerzająca zakres zadań powiatów w obszarze organizacji i prowadzenia pomocy społecznej	Dz.U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593
	Rozszerzono zakres świadczeń i usług z pomocy społecznej na rzecz rodzin	Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593
	Rozszerzono zakres dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	Dz.U. Nr 35, poz. 305 Dz.U. Nr 228, poz. 2255
	Kompleksowe rozwiązania prawne z zakresu promocji zatrudnienia oraz państwowych instrumentów w obszarze promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, aktywizacji zawodowej różnych grup społecznych	Dz.U. Nr 99, poz. 1001
2005	Znowelizowano system świadczeń rodzinnych, likwidując przepisy zachęcające do samotnego wychowywania dziecka	Dz.U. Nr 86, poz. 732
	Przyznanie obowiązku PCPR do podejmowania działań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej	Dz.U. Nr 180, poz. 1493
	Zmiana uregulowań dotyczących specjalistycznych usług opiekuńczych	Rozporządzenie MPS z dn. 22.09.2005 r.

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
	Rozporządzenie MPS w sprawie domów samotnej matki, kobiet w ciąży oraz matek z małymi dziećmi	Rozporządzenie MPS z dn. 8.03.2005 Dz.U. poz. 418
2007	Przywrócenie świadczenia alimentacyjnego	Dz.U. z 2020 r., poz. 808 z późn. zm.
	Przyjęcie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015, zakładającego realizację m.in. badań przesiewowych noworodków	Dz.U. z 2015 r., poz. 1916
	Rozpoczęcie realizacji rządowego programu „Rodzina na swoim”, zakładającego m.in. pomoc państwa w częściowej spłacie odsetek od kredytów. Program zakończono w 2013 roku	Dz.U. z 2012 r., Nr 90
	W zakresie wspierania rodzin mających problem z realizacją funkcji opiekuńczo-wychowawczej wprowadzono instytucję asystentury rodzinnej (asystenta rodziny)	Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 818 Dz.U. z 2011 r. Nr. 149, poz. 818
2010	Wprowadzenie rozporządzenia dotyczącego form opieki medycznej nad kobietą w ciąży, uprawniających do dodatku z tytułu urodzenia dziecka	Dz.U. Nr 183, poz. 1234 z późn. zm.
2011	Zmiana i wprowadzenie uregulowań dotyczących pieczy zastępczej oraz świadczenia pomocy na rzecz rodzin mających trudności w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej Przyznanie w tym zakresie kompetencji PCPR	Dz.U. z 2018 r., poz. 998 z późn. zm.
	Wprowadzenie regulacji dotyczących żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów dla dzieci do trzeciego roku życia	Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 235
2012	Rozporządzenie MPS, dotyczące wspierania rodzin rolniczych, które poniosły szkody na skutek niekorzystnych zjawisk atmosferycznych	Dz.U. poz. 996 Dz.U. z 2013 r., poz. 871
	Uruchomienie rządowego programu „Maluch”, którego celem jest dofinansowanie w formie dotacji celowej działań na rzecz rozbudowy samorządowej infrastruktury opiekuńczej dla dzieci do lat trzech	Dz.U. z 2011, Nr 45, poz. 235 z późn. zm.
2013	Wprowadzenia rozwiązań z zakresu ochrony zagrożonych miejsc pracy	Dz.U. poz. 1291
	Określenie form pomocy dla osób młodych (do lat 35) kupujących swoje pierwsze mieszkanie	Dz.U. z 2012 r., Nr 90
2014	Wprowadzenie regulacji transgranicznej opieki zdrowotnej dla cudzoziemców członków UE przebywających na terytorium RP.	Dz.U. Nr 221, poz. 1618 z późn. zm.
	Rozpoczęcie Programu „Mieszkanie dla Młodych”, zakładającego m.in. pomoc państwa w spłacie części kredytu dla rodzin z więcej niż trójką dzieci Program zakończono w 2018 roku	Dz.U. z 2013 r., poz. 1304

Tabela 11 (cd.)

Rok	Świadczenia, ustawodawstwo	Podstawa prawna
	Uruchomienie <i>Programu „Karta Dużej Rodziny”</i> , przeznaczanego dla rodzin wielodzietnych, umożliwiającego korzystanie na preferencyjnych warunkach z urządzeń infrastruktury sportowej, kulturalnej, rozrywkowej itp.	Dz.U. z 2014 r., poz. 1863
2015	Nowelizacja <i>Kodeksu Pracy</i> z 2003 roku, zmiana wymiaru urlopu macierzyńskiego, wprowadzanie uprawnień z zakresu urlopu rodzicielskiego i jego wymiaru dla obojga rodziców Zwiększenie wymiaru urlopu macierzyńskiego z 20 do 37 tygodni w zależności od liczby urodzonych dzieci w jednym porodzie	Dz.U. z 2015 r., poz. 1220
2016	Dodanie ośrodkom pomocy społecznej kompetencji w zakresie realizacji rządowego <i>Programu „Rodzina 500 +”</i>	Dz.U. z 2016 r., poz. 2134
	Wprowadzenie rządowego programu „Podręcznik dla samorządów” w ramach ustawy z dn. 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci	Dz.U. z 2017 r., poz. 1851 z późn. zm.
	Przyjęcie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020	Dz.U. z 2016 r., poz. 1492
	Ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin, określająca uprawnienia kobiet w ciąży i rodzin do nabywania prawa do świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz korzystania z instrumentów polityki na rzecz rodzin	Dz.U. z 2020 r., poz. 1329
2018	Rządowy program „ <i>Dobry start</i> ”, adresowany do rodzin z dziećmi w wieku szkolnym, polegający na jednorazowej wypłacie 300 złotych na zakup materiałów, akcesoriów, podręczników (szkolnej wyprawki)	Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 30 maja 2018 r. Dz.U. z 2018 r., poz. 1061
2019	Wprowadzono modyfikacje rządowego <i>Programu „Rodzina 500+”</i> , przyznając uprawnienia do wypłaty świadczenia na każde dziecko w rodzinie do ukończenia przez nie 18. roku życia	Dz.U. z 2019 r., poz. 924

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gov.pl, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/co-robimy-wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi> (dostęp: 14.08.2021).

Podsumowanie

- Transformacja systemowa wiązała się z radykalną przebudową porządku instytucjonalnego, prawnego kraju, a także reorganizacją realizowanej polityki publicznej.
- Transformacja systemowa oznaczała przeprowadzenie we wszystkich strukturach państwowych działań deregulacyjnych, deetatyzacyjnych, prywaty-

- zacyjnych, restrukturalizacyjnych, komunalizacyjnych oraz demokratyzacji stosunków społecznych.
- W sferze politycznej pierwszy niekomunistyczny rząd, kierowany przez Tadeusza Mazowieckiego, skupił się na:
 - demontażu instytucji poprzedniego ustroju, dążąc do przeprowadzenia szeroko zakrojonych reform gospodarczych (plan Balcerowicza);
 - uchwaleniu nowej *Konstytucji RP*, zawierającej podstawy ustroju demokratycznego i wolności obywatelskich;
 - odtworzeniu terenowych organów władzy – samorządów lokalnych.
 - Barię dla ówczesnych działań transformacyjnych była zła sytuacja ekonomiczna kraju, który potrzebował nowych partnerów gospodarczych, rynków zbytu, nowych technologii, wzmocnienia sektora usług w gospodarce narodowej.
 - Społeczeństwo polskie po okresie „miesiąca miodowego” transformacji w latach 1989–1991 musiało zmierzyć się z trudną codziennością i wypracować strategię radzenia sobie w nowej rzeczywistości.
 - Tworzenie polityki społecznej dostosowanej do nowych warunków społeczno-gospodarczych wiązało się z przebudową lub likwidacją dotychczas istniejących rozwiązań i programów zabezpieczenia społecznego.
 - Nowo powstałe samorządy powiatowe i gminne, odpowiedzialne za realizację lokalnej polityki społecznej, nie posiadały odpowiedniego zaplecza administracyjnego, które mogłoby obsłużyć powierzone im zadania.
 - W latach 90. prywatyzacji i komercjalizacji uległy usługi socjalne, co dla podmiotów polityki społecznej, jak i społeczeństwa było dużą nowością.
 - W latach 90. obserwuje się eksplozję różnego typu organizacji pozarządowych wypełniających swoją działalnością lukę pomiędzy państwem a społeczeństwem.
 - W latach 90. częste zmiany na scenie politycznej determinowały zakres i treści reformy polityki społecznej i rodzinnej.
 - Momentem przełomowym reformowania kraju, wdrażania kapitalistycznych rozwiązań były działania przedakcesyjne, co wiązało się z nowymi europejskimi standardami, które dotyczyły większości sfer życia społeczno-polityczno-gospodarczego.
 - Europeizacja polityki rodzinnej dotyczyła m.in. implementacji narzędzi z zakresu zabezpieczenia społecznego, rozliczeń podatkowych, ochrony zdrowia, edukacji dla Polaków pracujących w różnych krajach Unii Europejskiej.

Rozdział 5

Polityka rodzinna jako celowa działalność państwa

5.1. Państwo jako podmiot realizujący zadania polityki rodzinnej

Nadrzędnym krajowym podmiotem realizującym założenia programowe polityki społecznej oraz rodzinnej jest państwo. Jednak w polskich realiach o kierunkach, celach i konkretnych programach decydują układy tworzone przez partie polityczne. Akceptacja lub odrzucenie danego rozwiązania prorodzinnego jest często uzależnione od zajmowanego miejsca na arenie politycznej (partia rządząca, koalicja, opozycja) przez ugrupowania partyjne. W zależności od tego mamy do czynienia z mniej lub bardziej liberalnymi czy konserwatywnymi rozwiązaniami, przyjmowanymi w ramach prowadzonej przez rząd polityki rodzinnej. Nierzadko kwestie związane ze wsparciem rodzin i dzieci są elementem gry politycznej na najwyższych szczeblach władzy, również bez uwzględnienia rzeczywistych potrzeb lub problemów, jakie występują w życiu polskich rodzin.

Socjalne obowiązki państwa wobec obywateli są zapisane w ustawie zasadniczej¹ i dotyczą następujących kwestii: zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, ochrony zdrowia, prowadzenie polityki zatrudnienia, umożliwianie podejmowania dialogu społecznego, prowadzenie polityki edukacyjno-oświatowej oraz podejmowanie wszelkich działań na rzecz podnoszenia jakości życia i pracy obywateli i ich rodzin. Państwo zadania socjalne realizuje na podstawie konstytucyjnych zasad: pomocniczości, sprawiedliwości społecznej i solidarności.

Do państwowych podmiotów realizujących programy i zadania prorodzinne należą: podmioty ustawodawcze, wykonawcze, kontrolne oraz sądownicze szczebla centralnego i lokalnego, do których zaliczamy: Prezydenta RP, Parlament,

1 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., rozdział II: Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne; Środki ochrony wolności i praw*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, samorządy lokalne, instytucje powołane do ochrony praw dziecka i rodziny, instytucje z obszaru pomocy społecznej, organizacje pozarządowe (tabela 12).

Tabela 12. Państwowe podmioty polityki społecznej na rzecz rodziny

Nazwa podmiotu	Rodzaj	Założenia, programy	Cele, kwestie społeczne	Instrumenty
Sejm, Senat	Ustawodawczy	Opracowanie ustawodawstwa socjalnego		Ustawy, prace komisji tematycznych ^a
Prezydent	Wykonawczy	Prezydent może, jeżeli uzna to za konieczne, powołać ciało doradcze w określonej dziedzinie, co miało miejsce m.in. w okresie prezydentury Lecha Wałęsy, który powołał Radę ds. Polityki Społecznej Prezydenta RP. W praktyce okazało się jednak, że Rada jest kolejnym organem omawiającym, nie zaś rozwiązującym kwestie społeczne. Wraz z zakończeniem prezydentury Lecha Wałęsy Rada przestała istnieć Z kolei Prezydent RP Lech Kaczyński podejmował liczne działania na rzecz umacniania praw rodzin, czego przykładem były zorganizowane debaty: „Współczesna rola ojca”, „Sędzia rodzinny w Polsce i na świecie”. Ich efektem była nowelizacja <i>Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego</i> (ust. z dn. 6 listopada 2008 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1431) Natomiast z inicjatywy Prezydenta Bronisława Komorowskiego zainicjowano program „Dobry klimat dla rodziny”, który został skierowany do samorządów, aby dzieliły się one swoimi dobrymi praktykami i doświadczeniami na rzecz wspierania rodzin. Program ten dotyczył m.in. kwestii dzietności, samodzielności finansowej rodzin, ułatwień w zdobyciu własnego mieszkania, <i>work-life balance</i>, pomocy dla pracujących rodziców oraz wsparcia dla rodzin wielodzietnych		
Prezes Rady Ministrów	Wykonawczy	Oprócz właściwych ministrów, kwestiami z zakresu polityki rodzinnej zajmowały się specjalne, tworzone przy kancelarii premiera, podmioty. W latach 1997–2001 (kadencja Jerzego Buzka) utworzono Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny, którym kierował Sekretarz Stanu. W 1998 r. biuro przygotowało <i>Raport o sytuacji polskich rodzin</i>^b W rządzie Leszka Millera (lata 2001–2004) powołano na miejsce poprzedniego nowe Biuro Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, którego zadaniem było propagowanie równouprawnienia kobiet i mężczyzn we wszystkich sferach życia prywatnego i publicznego Kolejnym ważnym podmiotem polityki rodzinnej, działającym przy premierze było Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (w jego skład wchodziła Rządowa Rada Ludnościowa^c), które jest organem doradczym premiera w sprawach dotyczących zagadnień demograficznych i polityki ludnościowej		

Nazwa podmiotu	Rodzaj	Założenia, programy	Cele, kwestie społeczne	Instrumenty
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Wykonawczy	Prowadzenie polityki na rzecz rozwiązywania wszelkich kwestii oraz problemów społecznych, które utrudniają lub uniemożliwiają zaspakajanie potrzeb różnych grup społecznych (rodzin), produkcję, konsumpcję dóbr i usług w ramach gospodarki wolnorynkowej. Prowadzenie działań z zakresu administracji publicznej z działów „Zabezpieczenie społeczne” i „Sprawy rodziny” W katalogu spraw z działu „Zabezpieczenie społeczne” realizowane są kwestie dotyczące ubezpieczeń społecznych, funduszy emerytalnych, pomocy społecznej, świadczeń społecznych, realizacji rządowych programów z zakresu pomocy społecznej, przeciwdziałania patologiom społecznym, wykluczenia społecznego Dział „Sprawy rodziny” obejmuje tematykę demograficzną kraju, sprawowania opieki nad dzieckiem do lat trzech, ochrony i wsparcia rodzin z dziećmi na utrzymaniu oraz współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji ochrony praw rodziny i dzieci W skład struktury MRiPS wchodzi m.in. Departament Ubezpieczeń Społecznych, Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Polityki Senioralnej, Pomocy i Integracji Społecznej, Ekonomii Społecznej i Solidarnej, Polityki Rodzinnej		Świadczenia rodzinne Rządowe programy prorodzinne
Ministerstwo Edukacji i Nauki	Wykonawczy	Wyrównywanie szans życiowych dzieci i młodzieży, tworzenie kapitału ludzkiego; wspieranie rodzin w wypełnianiu funkcji socjalizacyjnej i opiekuńczej		Programy, stypendia dla dzieci i młodzieży, dotacje
Ministerstwo Zdrowia	Wykonawczy	Podniesienie stanu zdrowia całych rodzin Zmniejszanie umieralności niemowląt	Zdrowy styl życia (sport, zmiana nawyków żywieniowych), podnoszenie jakości warunków mieszkaniowych, dbałość o higienę fizyczną i psychiczną	Programy edukujące rodziny i jednostki w kwestii ochrony najbliższych w miejscu zamieszkania, w szkole i pracy
Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Wykonawczy	Rozwój budownictwa mieszkalnego	Rozwój polityki mieszkaniowej, podnoszenie standardów mieszkaniowych oraz tworzenie sprzyjających możliwości nabywania mieszkań przez rodziny (zwłaszcza wielodzietne)	

Tabela 12 (cd.)

Nazwa podmiotu	Rodzaj	Założenia, programy	Cele, kwestie społeczne	Instrumenty
Rzecznik Praw Dziecka^d	Kontrolny	Dbą o przestrzeganie praw dziecka do życia i ochrony zdrowia, wychowania w rodzinie, nauki oraz godziwych warunków socjalnych Zajmuje się ochroną dziecka przed przemocą i okrucieństwem, zaniebywaniem przez rodziców (opiekunów), demoralizacją oraz wyzyskiem. Podejmuje inicjatywy ustawodawcze oraz działania w ramach polityki rodzinnej na podstawie <i>Konwencji o prawach dziecka</i>		
Rzecznik Praw Obywatelskich	Wykonawczy	Dbą o realizację prawa do poszanowania wolności i praw człowieka, w tym zasady równego traktowania wszystkich obywateli RP. Troszczy się o poprawne relacje obywatel–państwo–instytucje państwowe, monitoruje, czy w wyniku zaniechania lub niewłaściwego procedowania przez administrację państwową nie doszło do nadużyć lub szkód na niekorzyść obywateli Monitoruje proces implementacji konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik działa poprzez: sprawdzanie, wystąpienia problemowe, składanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, formułowanie pytań prawnych do Sądu Najwyższego, składanie skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów niższej instancji		
Sądy rodzinne	Sądowe	Pomagają rodzinie, jako instytucji społecznej, w realizacji funkcji wychowawczych i kontrolnych, w prawidłowym wypełnianiu ról małżeńsko-rodzinnych; dbają o prawidłowe realizowanie zobowiązań rodzinnych oraz przestrzegania praw poszczególnych członków rodziny		
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Wykonawczy	Sprawowanie kontroli i nadzoru nad poprawnością stosowania prawa ubezpieczeń społecznych, nawiązywanie współpracy z otoczeniem naukowym, administracją publiczną w celu np. realizacji badań, realizowanie projektów tematycznych, takich jak: ustawa wiekowa, koordynacja świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych osób pracujących i mieszkających poza terytorium RP, wprowadzanie innowacji z zakresu projektu e-państwo		

^a Komisja Polityki Społecznej i Rodziny – jej podstawowym zadaniem jest kształtowanie polityki społecznej, polityki ochrony pracowników, polityki na rzecz rodzin, osób starszych, niepełnosprawnych oraz rozwiązywanie kwestii socjalnych (bezrobocie itp.). W IV kadencji komisja zajmuje się sprawami rodziny. Ponadto komisje sejmowe oprócz działalności legislacyjnej mogą organizować konferencje naukowe w celu wymiany wiedzy i doświadczeń w określonej dziedzinie. Np. w 1998 roku została zorganizowana konferencja dotycząca działalności i efektywności instytucji Rzecznika Praw Dziecka w Polsce i na świecie, a w 1999 roku konferencja dotycząca prorodzinnej polityki podatkowej państwa.

^b Raport przedstawiał aktualną sytuację społeczno-ekonomiczną rodzin polskich, miał również na celu wyznaczenie nowego kierunku działania polityki państwa na rzecz wspierania rodzin. Stał się przyczynkiem do przygotowania w 1999 roku rządowego projektu *Polityka prorodzinna państwa*, który był szeroko dyskutowany przez wszystkie podmioty polityki rodzinnej i praktyków społecznych.

^c RRL działa w zakresie oceny aktualnej sytuacji demograficznej Polski, inicjuje działalność naukowo-badawczą w dziedzinie polityki ludnościowej, rodzinnej i demografii. Ponadto spełnia funkcje konsultacyjne i oceniające dla Rady Ministrów w dziedzinie polityki społecznej (w tym polityki ludnościowej i rodzinnej).

^d Rzecznik Praw Dziecka – został powołany przez Radę Ministrów na mocy ustawy z 1998 roku, przygotowanej przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny, a także w związku ze zobowiązaniem wynikającym z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (1997). Zob. *Ustawa z dn. 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka*, Dz.U. z 2020 r., poz.141.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, www.sejm.gov.pl; *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, www.senat.gov.pl; Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, www.prezydent.pl; Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl; Zakład Ubezpieczeń Społecznych www.zus.pl; Ministerstwo Zdrowia, www.mz.gov.pl; Ministerstwo Edukacji i Nauki, www.men.waw.pl; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.gov.pl/web/rolnictwo; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, www.gov.pl/web/rodzina; Ministerstwo Infrastruktury, www.gov.pl/web/infrastruktura; Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, www.umirm.gov.pl (dostęp: 14.08.2021).

W każdym z wymienionych i opisanych podmiotów państwowej polityki społecznej istnieje rozbudowana struktura administracyjna, w której skład wchodzi sekcje, departamenty, wydziały realizujące bardziej szczegółowe zadania socjalne i/lub projekty prorodzinne. Ponadto istnieje cały szereg ciał doradczych, której członkami są nie tylko politycy, ale przedstawiciele świata nauki, biznesu, pracy socjalnej, organizacji pozarządowych, podejmujący się analiz wybranych kwestii społecznych lub dążący do znalezienia rozwiązania konkretnego problemu społecznego.

5.2. Samorząd terytorialny jako aktor polityki rodzinnej

Wraz z demokratyzacją ustroju politycznego Polski na początku lat 90. XX wieku wskrzeszono samorząd terytorialny na poziomie gmin², który rozbudowano później, powołując samorządy powiatowe i wojewódzkie, dzięki czemu gminy stały się podstawowymi podmiotami lokalnej polityki społecznej i rodzinnej. Wraz z decentralizacją i dekoncentracją uprawnień (tabela 13) stało się możliwe realizowanie zasady subsydiarności, będącej podstawą organizacji

2 Zob. *Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. Nr 16, poz. 95; *Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*; *Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*; *Ustawa z dn. 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz.U. Nr 91, poz. 578, poz. 576, poz. 577, z późn. zm., Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497), *Ustawa z dn. 22 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. Nr 96, poz. 603; Nr 104, poz. 656.

wieloszczeblowego samorządu terytorialnego oraz relacji między niższymi i wyższymi szczeblami różnych segmentów administracji publicznej, w tym zadań i kompetencji między samorządem i administracją rządową³. W środowisku lokalnym lepiej widać potrzeby oraz problemy rodzin, które na tym poziomie powinny być rozwiązywane, ponieważ przeciętny obywatel jest zainteresowany polityką społeczną w mikroskali⁴. Przesłanką procesu decentralizacji polityki społecznej było przekonanie, że działania na rzecz rodziny powinny być podejmowane w środowisku jej zamieszkania lub najbliższym otoczeniu społecznym. Na poziomie lokalnym możliwe jest lepsze rozpoznanie problemów i potrzeb rodzin (diagnoza społeczna) oraz dopasowanie adekwatnych do ich rozwiązania i zaspokojenia instrumentów oraz strategii działania. Poza tym w reformie samorządowej z 1990 roku w obszarze polityki społecznej dążono do zindywidualizowania pomocy oraz udzielanego wsparcia konkretnym beneficjentom, co miało sprzyjać efektywnemu wykorzystywaniu środków i zasobów, jakimi dysponują samorządowe podmioty polityki społecznej i rodzinnej. W związku z tym lokalna polityka społeczna została zorganizowana na trzech szczeblach: wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, które różnią się zakresem kompetencji oraz świadczonych usług. Według pomysłodawców reformy jednym z głównych jej celów było przełamanie pięciu monopolu socjalistycznego państwa totalitarnego:

- monopolu politycznego – poprzez wolne wybory;
- monopolu władzy – poprzez odrzucenie ściśle ustalonej w PRL hierarchii na rzecz autonomii samorządów;
- monopolu własności – poprzez przekazania na rzecz gmin części nieruchomości, którymi mogły dysponować w zależności od potrzeb;
- monopolu finansowego – poprzez przyznanie gminom własnych budżetów i samodzielności w finansowaniu działań;
- monopolu administracyjnego – który zmienił dla części pracowników sektora administracyjnego pracodawcę z państwowego na samorządowego.

Zakres zadań gminy na rzecz rodzin został znacznie rozszerzony poprzez zadania wynikające z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy o pomocy społecznej⁵,

3 Zob. M. Barański, *Model samorządu terytorialnego w procesie reformy społeczno-administracyjnej państwa*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Praca zbiorowa*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, WSP TWP, Warszawa 2002, s. 33.

4 Zob. L. Frąckiewicz, *O potrzebie samorządowej polityki społecznej i jej uwarunkowaniach*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 73.

5 *Ustawa z dn. 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, Dz.U. Nr 17, poz. 78; *Ustawa z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, Dz.U. Nr 95, poz. 425; *Ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

przy czym wypłacanie i wysokość świadczeń, zasiłków, zapomóg dla mieszkańców danej gminy jest zależne od jej zamożności, jak i decyzji radnych. Szeroki zakres zadań i zobowiązań gminy na rzecz wspierania rodzin, szczególnie tych wychowujących dzieci, wynika z faktu, że środowisko lokalne jest najwłaściwszym terenem dla rozwiązywania problemów rodzin, a także prowadzenia przyjaznej polityki rodzinnej.

Tabela 13. Funkcje lokalnych podmiotów polityki społecznej po reformie z dn. 8 marca 1990 roku, dotyczącej samorządu terytorialnego

Funkcje lokalnych podmiotów polityki społecznej		
Województwo	Powiat	Gmina
– funkcje nadzorcze	– funkcje kontrolne	– funkcja organizacyjna
– funkcje oceniające, audytowe, diagnostyczne	– funkcje organizacyjne	– funkcja administracyjna
	– funkcje administracyjne	– zadania własne i zlecone w zakresie pomocy społecznej

Źródło: opracowanie własne.

W ramach realizowania zadań własnych bądź zleconych z zakresu polityki społecznej z mocy ustawy jednostki administracji rządowej i samorządowej współpracują z wieloma innymi podmiotami, takimi jak organizacje społeczne, Kościół katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe, fundacje, stowarzyszenia, pracodawcy, osoby fizyczne i prawne⁶. Wynika to m.in. z faktu, iż pomoc społeczna jest najstarszą instytucją polityki społecznej państwa w środowisku lokalnym, której celem jest zaspakajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach godnych człowieka⁷. Wsparcie i pomoc są udzielane w wielu różnych formach – pieniężnej, rzeczowej lub usług – po to, aby niwelować skutki wystąpienia ryzyk życiowych, uniemożliwiających normalne funkcjonowanie, zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka. Jednakże niepojawienie się sytuacji kryzysowych w życiu rodziny nie jest samo w sobie przeszkodą do uzyskania pomocy i opieki ze strony władz lokalnych.

6 Ustawa z dn. 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej, Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60.

7 Zob. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2002, s. 432.

Tabela 14. Zadania samorządów w obszarze polityki społecznej na rzecz rodzin

Samorząd województwa	Wojewoda	Samorząd powiatowy	Starosta	Samorząd gminny	
				Zadania własne	Zadania zlecone
Zadania o charakterze strategicznym, programowym, wspomaganiu powiatów i gmin w ich działaniach Koordinacja współpracy w dziedzinie polityki rodzinnej między powiatami, gminami a organizacjami pozarządowymi Diagnozowanie przyczyn ubóstwa, bezrobocia i problemów społecznych Zdobywanie środków finansowych na realizację zadań pomocowych i prorodzinnych Powołanie i finansowanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym także rodzinnej	Odpowiedzialność za wykonanie polityki społecznej i rodzinnej rządu na terenie województwa Sprawowanie kontroli i nadzoru nad podmiotami realizującymi politykę rodzinną Ocena i kontrola stanu, zakresu i efektywności wsparcia udzielanego rodzinom Nadzór nad standardem i jakością świadczonej pomocy i usług społecznych Organizacja współpracy ze starostami w kwestii adopcji i banku danych o rodzinach zastępczych oraz dzieciach oczekujących na przysposobienie	Utworzenie i finansowanie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR). Prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej Pomoc w integracji ze społecznością lokalną osób opuszczających min. placówki opiekuńczo-wychowawcze, zakłady dla nieletnich, rodziny zastępcze Sprawowanie opieki nad rodzinami zastępczymi, w tym częściowe pokrywanie kosztów utrzymania dzieci w nich przebywających Organizowanie i prowadzenie placówek opiekuńczo- i oświatowo-wychowawczych	Rozpatrywanie indywidualnych wniosków osób i rodzin w kwestiach pomocy społecznej i wsparcia Organizacja opieki nad dziećmi w rodzinach zastępczych Przydzielanie pomocy finansowej dla dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych Dysponowanie powiatowym funduszem alimentacyjnym	Zaspakajanie zbiorowych potrzeb bytowych Prowadzenie placówek oświatowych, opiekuńczych i pomocowych Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych Przyznawanie pomocy rzeczowej dla dzieci i rodzin Pomoc finansowa dla osób/rodzin ubogich w organizacji pogrzebu Pomoc finansowa/rzeczowa w sytuacjach losowych, np. utrata dobytku Działania na rzecz rozwoju gminnego budownictwa mieszkaniowego	Przyznawanie i wypłacanie zasiłków i celowych z pomocy społecznej Działania na rzecz ochrony poziomu życia rodzin Organizowanie lokalnych domów/ośrodków samopomocy

Samorząd województwa	Wojewoda	Samorząd powiatowy	Starosta	Samorząd gminny	
				Zadania własne	Zadania zlecone
		Utrzymanie mieszkań chronionych, domów dla samotnych matek lub matek z małoletnimi dziećmi i dla kobiet w ciąży		Prowadzenie polityki rodzinnej, w tym zapewnienie kobieciom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej Utworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną	

Źródło: opracowanie własne.

5.3. Pozarządowe podmioty polityki rodzinnej

W państwie demokratycznym organizacje pozarządowe⁸ stanowią swoistą alternatywę wobec państwa i jego agend, zwłaszcza w sferze rozwiązywania kwestii społecznych i problemów rodzin. Organizacje pozarządowe nie stosują sztywnych procedur i dlatego mogą dotrzeć szybciej do potrzebujących wsparcia i pomocy niż administracja państwowa. Cieszą się też opinią bardziej ludzkich, ponieważ wykazują się uwrażliwieniem na dramaty pojedynczych osób, rodzin, szukając przede wszystkim możliwości udzielenia im pomocy, a nie nadania jej formalnych kształtów. W Polsce zmiana ustrojowa na początku lat 90. XX wieku przyczyniła się do wzrostu demokratyzacji życia społecznego, co przekładało się m.in. na gwałtowny wzrost aktywności indywidualnej i zbiorowej w naszym społeczeństwie⁹. Należy tu wspomnieć, że okres socjalizmu zablokował na wiele lat szereg oddolnych inicjatyw, a także spowodował negatywne nastawienie i brak zaufania społecznego wobec istniejących już organizacji¹⁰. Wraz z procesem kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego zaczęto dostrzegać potrzebę działania i tworzenia organizacji pozarządowych, które przyczyniają się do realizowania w praktyce zasady pomocniczości¹¹ i w tym przypadku należy ją rozumieć jako pierwszeństwo działań społecznych przed przedsięwzięciami państwa¹². Trzeba także podkreślić, że **zasada pomocniczości** została wprowadzona do *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku dzięki staraniom organizacji pozarządowych. Jednak jest często rozumiana błędnie, jako reguła wyznaczająca granice współpracy między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, nie zaś między nimi a obywatelami. Dotyczy to zwłaszcza samorządu gminnego, który zabiegając o współpracę ze szczeblem centralnym, nie dostrzega znaczenia inicjatyw lokalnych. Dlatego dla wielu organizacji pozarządowych problemem jest ignorancja ze strony władz samorządowych oraz bagatelizowanie ich znaczenia dla społeczności lokalnej¹³.

8 Szczegółowe informacje na temat działających w Polsce organizacji pozarządowych można znaleźć w Banku Informacji o Organizacjach Pozarządowych KLON/JAWOR, <http://www.klon.org.pl> (dostęp: 20.08.2021).

9 Zob. *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinska, D. Głogosz, IPS, IPISS, Warszawa 2000.

10 Negatywna postawa wobec przynależności do organizacji pozarządowych lub korzystania z ich pomocy w okresie realnego socjalizmu była uwarunkowana przekonaniem, że są one przedłużeniem aparatu władzy i kontroli społecznej. Ponadto uważano, że z pomocy tych organizacji korzystają najbiedniejsi, grupy patologiczne, które same doprowadziły do własnej, złej sytuacji materialnej.

11 Zob. *Europejska karta samorządu terytorialnego*, Dz.U. z 1993 r. Nr 124.

12 S. Kantyka, *Organizacje pozarządowe – ujęcie definicyjne*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 202

13 Regulacje dotyczące organizacji pozarządowych zawierają m.in. *Ustawa z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873; *Ustawa z dn. 6–7 kwietnia 1989 r. o fundacjach i stowarzyszeniach*, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

Trafne rozumienie zasady pomocniczości przedstawił Papież Pius XI w encyklice z 1931 roku *Quadragesimo Anno*, stwierdzając, że podobnie jak nie godzi się przypisywać społecznej działalności tego, co człowiek – z własnej inicjatywy i o własnych siłach – może świadczyć sam; tak samo sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest roszczenie przez nadrzędne wspólnoty prawa do tego, co wypracowują małe, podporządkowane jej społeczności¹⁴. Według niektórych praktyków społecznych zasada pomocniczości uzasadnia istnienie wspólnot pośredniczących między państwem a jednostkami i rodzinami. Organizowanie się w grupy oraz formułowanie wspólnego stanowiska jest naturalnym prawem człowieka, obowiązkiem instytucji nadrzędnej jest natomiast odpowiedź na te potrzeby. Ze względu na społeczne znaczenie i przesłanie zasada pomocniczości została także włączona do międzynarodowych aktów prawnych: *Powszechnej deklaracji praw człowieka*, *Traktatu z Maastricht*, *Europejskiej karty samorządu terytorialnego*. Uwzględniając społeczne znaczenie i ogólne przesłanie tych dokumentów, kładzie się nacisk, aby współczesna interpretacja zasady pomocniczości miała następujący charakter:

- społeczeństwo nie powinno odbierać jednostce możliwości udzielania pomocy samej sobie (samopomoc);
- w sytuacji, gdy jednostka/rodzina nie jest w stanie własnymi siłami sama sobie pomóc, państwo/społeczność lokalna ma obowiązek takiej pomocy udzielić (pomoc dla samopomocy);
- dla dobra jednostki nie należy przedłużać udzielania pomocy ponad potrzebę, gdyż prowadzi to do zaniechanie przez nią własnej aktywności na polu samopomocy.

Dlatego też organizacjom pozarządowym przyświeca cel rozwiązywania problemów, często bardzo trudnych, wymagających pomocy specjalistów i wieloletniej pracy, bez udziału państwa, tak długo, jak to tylko jest możliwe. Ogólnie można przyjąć, że do zadań organizacji pozarządowych należy:

- przeciwdziałanie dehumanizacji i patologizacji otoczenia człowieka/rodziny, kreowanie środowiska przyjaznego rozwojowi oraz realizacji indywidualnych aspiracji życiowych;
- likwidacja (zmniejszanie) wszelkiego rodzaju ograniczeń w zaspakajaniu potrzeb człowieka, wynikających z braku sprawiedliwości społecznej, ale także zasad funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej;
- kontrola społeczna¹⁵ i łagodzenie napięć biorących się z konfliktów społecznych różnych grup interesu z władzami lokalnymi i centralnymi.

14 Zob. Pius XI, *Quadragesimo Anno*, rozdz. 5, punkt 79 (tekst za: *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan, Rzym–Lublin 1996, s. 105–146), <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Quadragesimo%20anno.htm> (dostęp: 14.08.2021). Zob. też: Z. Wejcman, *Nowe rozumienie roli obywateli i ich wspólnot*, [w:] *Wybrane krajowe fundusze publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych w Polsce 1998–1999*, <http://rzad.samorząd.ngo.pl> (dostęp: 14.08.2018).

15 Organizacje pozarządowe pełnią także funkcję kontrolną wobec władz i instytucji administracji państwowej, monitorując zachowania korupcyjne, ograniczanie praw i swobód

Do pozapaństwowych podmiotów polityki społecznej i rodzinnej zalicza się organizacje, które wspierają lub uzupełniają działalność państwa w wyrównywaniu różnic społecznych i szans życiowych jednostek i obywateli¹⁶. Są to różnego rodzaju stowarzyszenia, zrzeszenia, związki i fundacje, grupujące ludzi o podobnych przekonaniach, połączonych pragnieniem niesienia pomocy innym¹⁷. Organizacje te działają w obszarach edukacji, oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, pomocy rodzinie, dzieciom, młodzieży, szeroko rozumianej kultury, polityki wewnętrznej kraju, zapobiegania patologii społecznej oraz wszędzie tam, gdzie pojawia się sytuacja kryzysowa, wywołująca depryzację potrzeb społecznych. Organizacje pozarządowe wnoszą także istotny wkład w walkę z marginalizacją społeczną, wykluczeniem, wyzyskiem kobiet i dzieci, dyskryminacją. Dla efektywności podejmowanych działań i udzielania rzeczywistej pomocy potrzebna jest jednak współpraca oraz wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami polityki rodzinnej¹⁸. Niestety jak pokazuje praktyka społeczna, współpraca ta jest często bardzo ograniczona lub wręcz nie istnieje.

5.4. Świadczenia i programy na rzecz rodzin z dziećmi na utrzymaniu

Świadczenia związane z urodzeniem dziecka

Zasiłek i urlop macierzyński¹⁹ wprowadzono do polskiego systemu świadczeń rodzinnych ustawą z 1924 roku (w związku z wymogami *Konwencji numer 3 Międzynarodowej Organizacji Pracy* z 1919 roku). Wysokość zasiłku zależała wówczas

obywatelskich. Wykorzystują do tych działań instrumenty prawne, w jakie wyposażona jest każda jednostka-obywatel. Jest to odwołanie do zasady udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości określonej w art. 182. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

16 Zob. J. Auleytner, dz. cyt.

17 *Ustawa z dn. 6–7 kwietnia 1989 r. o fundacjach i stowarzyszeniach*, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

18 Zob. *Rozporządzenie MPiPS z dn. 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawowania zadań pomocy społecznej*, Dz.U. z 2000 r. Nr 55, poz. 662.

19 Podstawa prawna: *Ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Dz.U. Nr 60, poz. 636; Nr 110, poz. 1256; Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 633; Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1075; Nr 154, poz. 1791, Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673, Nr 241, poz. 2074; *Ustawa z dn. 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, Dz.U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.; Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.; *Ustawa z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych*, Dz.U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.

od charakteru pracy kobiety, to znaczy wyższy zasiłek przewidziano dla pracowników umysłowych, niższy dla pracowników fizycznych. Od 1946 roku dążono do zmiany tego krzywdzącego podziału i w 1972 roku doprowadzono do zrównania wysokości zasiłku dla wszystkich pracowników oraz wprowadzono zasady, które z małymi zmianami obowiązywały do lat 90. XX wieku.

Urlop i zasiłek macierzyński są zaliczane do świadczeń rodzinnych, ale ich geneza wiąże się z ubezpieczeniem chorobowym pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Przesłanką świadczeń z tytułu urodzenia dziecka była konieczność stworzenia kobiecie warunków, aby jej organizm po przebytym porodzie mógł się zregenerować i powrócić do równowagi, dlatego zasiłek i urlop macierzyński przysługuje również w sytuacji urodzenia martwego dziecka. Druga niezwykle istotna kwestia wiąże się z podejmowaną przez matkę opieką i pielęgnacją dziecka w pierwszym okresie życia, co umożliwia budowanie więzi emocjonalnej oraz psychicznej. Świadczenia związane z ciążą, porodem i ich konsekwencjami udzielane są na zasadach powszechności.

W myśl obowiązujących przepisów²⁰ **zasiłek macierzyński** przysługuje osobie ubezpieczonej, która w okresie ubezpieczenia chorobowego lub w okresie urlopu wychowawczego:

- urodziła dziecko;
- przyjęła na wychowanie dziecko do pierwszego roku życia i wystąpiła do sądu opiekuńczego w sprawie o jego przysposobienie (adopcję);
- przyjęła na wychowanie dziecko do pierwszego roku życia w ramach rodziny zastępczej;
- przysługuje ojcu dziecka lub innemu ubezpieczonemu, który zamiast matki (biologicznej) sprawuje opiekę nad dzieckiem.

Zasiłek macierzyński jest wypłacany w czasie trwania **urlopu macierzyńskiego**, który określa *Kodeks pracy* i wynosi:

- 20 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka podczas jednego porodu;
- 31 tygodni w przypadku urodzenia dwojga dzieci w czasie jednego porodu;
- 33, 35 lub 37 tygodni w przypadku urodzenia trojga, czworga, pięciorga i więcej dzieci w trakcie jednego porodu.

Dwa tygodnie urlopu macierzyńskiego matka-pracownica może wykorzystać przed przewidywaną datą porodu. Po porodzie matka musi wykorzystać 14 tygodni urlopu, a z pozostałych sześciu tygodni może zrezygnować, pod warunkiem, że zostaną one wykorzystane przez ojca dziecka zatrudnionego na podstawie umowy o pracę lub opiekuna, który na ten okres przerywa własną działalność zarobkową.

Zasiłek macierzyński przysługuje wszystkim osobom i pracownikom objętym ubezpieczeniem chorobowym, a podstawą wymiaru jest przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych w roku poprzedzającym

20 Ustawa z 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz.U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.; Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.

niezdolność do pracy²¹. Zasiłek macierzyński wynosi 100% wynagrodzenia lub przychodu stanowiącego podstawę jego wymiaru. Nabycie prawa do świadczeń macierzyńskich nie zależy od wcześniejszego stażu ubezpieczenia, jeżeli dziecko urodziło się w okresie ubezpieczenia chorobowego lub w innym przewidzianym w ustawie.

Zupełnie nowym rozwiązaniem było wprowadzenie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka²², tzw. „becikowe”, które od początku budziło wiele kontrowersji. W pierwotnych założeniach było wypłacane na każde urodzone dziecko w kwocie tysiąca złotych, jednak od 1 stycznia 2013 roku prawo do tego zasiłku jest uwarunkowane kryterium dochodowym, co spowodowało protesty, które radni (np. Krakowa, Warszawy czy Wrocławia) chcieli złagodzić uchwałą utrzymującą dotychczasowe zasady przyznawania „becikowego”. Uchwały samorządowe były realizowane dość krótko, ponieważ Regionalne Izby Obrachunkowe uznawały je za niezgodne z prawem, co zmusiło samorządowców do wycofania się z pomysłu. Świadczenie to jest właśnie takim przykładem politycznego rozwiązania, które było zaproponowane przez Ligę Polskich Rodzin w trakcie kampanii wyborczej w 2005 roku, wprowadzone do realizacji przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza za głosy poparcia dla jego gabinetu, a w drodze dalszych nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych sprowadzone do rangi zapomogi dla najuboższych.

Warunkiem korzystania z urlopu rodzicielskiego jest wcześniejsze korzystanie z urlopu macierzyńskiego/tacierzyńskiego. **Urlop rodzicielski** wynosi od 32 do 34 tygodni w zależności od liczby urodzonych dzieci w trakcie jednego porodu. Z punktu widzenia wielu rodziców ważne jest to, że urlop rodzicielski może być dzielony w zależności od sytuacji i potrzeb rodziców-opiekunów:

- może być wykorzystany w całości przez jednego rodzica;
- może być wykorzystany przez oboje rodziców, okresy te sumują się;
- może być wykorzystany poprzez podział należnych 32 lub 34 tygodni w zależności od liczby urodzonych dzieci między oboje rodziców, nie krócej niż 8 tygodni.

Ponadto urlop rodzicielski może być wykorzystany w całości jednorazowo albo w czterech częściach, nie później niż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy sześć lat²³. Maksymalny czas korzystania z urlopu nie może jednak przekroczyć 64 tygodni przy urodzeniu (adopcji) jednego dziecka i 68 tygodni przy porodzie wielorakim w trakcie jednego porodu.

Urlop rodzicielski przysługuje również rodzicom adopcyjnym zatrudnionym w na podstawie umowy o pracę, gdyż to świadczenie jest ściśle powiązane z ubezpieczeniem społecznym.

21 Sposób naliczania podstawy wymiaru można znaleźć m.in. na stronie ZUS, www.zus.pl/swiadczenia (dostęp: 20.08.2021).

22 Ustawa z dn. 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

23 Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.; Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.

Zgodnie ze zmianą z 2 stycznia 2016 roku dotychczasowy dodatkowy urlop macierzyński został włączony w urlop rodzicielski. Kolejną zmianą było wprowadzenie urlopu dla ojca dziecka (również ojca adopcyjnego), potocznie zwanym urlopem tacierzyńskim, który może być wykorzystany również przez innego członka rodziny, sprawującego opiekę nad dzieckiem. **Urlop tacierzyński** trwa dwa tygodnie, może być podzielony na dwa siedmiodniowe okresy. Należy go wykorzystać w ciągu 24 miesięcy od urodzenia (adopcji) dziecka, ale nie dłużej niż do ukończenia siódmego roku życia dziecka. Na uwagę zasługuje fakt, że uprawniony ojciec nie musi pozostawać w związku małżeńskim z matką dziecka. Mankamentem tego świadczenia jest to, że nie przysługuje ono ojcom-opiekunom dziecka, zatrudnionym na podstawie umowy o dzieło lub umowy-zlecenia, które w dzisiejszych czasach są bardzo popularnymi formami zatrudnienia na rynku pracy.

Świadczenia związane z utrzymaniem i wychowaniem dziecka

Urlop wychowawczy²⁴ został wprowadzony w 1968 roku jako bezpłatna forma opieki nad dzieckiem dla kobiet pracujących. W latach 70. XX wieku wydłużono znacznie czas trwania urlopu do 36 miesięcy, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko czterech lat.

Funkcję stymulującą tego świadczenia poszerzono o funkcję dochodową poprzez wprowadzenie w 1981 roku zasiłku wychowawczego. Zasady ich przyznawania podlegały licznym zmianom, dopiero w latach 90. XX wieku zrównano prawa mężczyzn z prawami kobiet, wcześniej ci pierwsi tylko w określonych przypadkach (choroba lub śmierć matki dziecka) mogli korzystać z urlopu wychowawczego. Wprowadzona zmiana nie spowodowała, wbrew wcześniejszym oczekiwaniom, lawinowego zwiększenia liczby mężczyzn korzystających z nowego przywileju. Utrzymała się tendencja, że to kobieta opiekuje się dzieckiem, a mężczyzna pracuje.

Zmianom podlegały także zasady przyznawania omawianego świadczenia, np. od 1996 roku obowiązuje kwotowa zasada ustalania zasiłku wychowawczego oraz jego waloryzacji w odniesieniu do wskaźnika wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Obecnie urlop wychowawczy w wymiarze do trzech lat przysługuje pracownikowi zatrudnionemu co najmniej sześć miesięcy przed powstaniem prawa do urlopu, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko czwartego roku życia. Wymiar urlopu wychowawczego może maksymalnie wynieść 36 miesięcy. Czas trwania urlopu może być dzielony stosownie do potrzeb pracownika wynikających z konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Ważne jest, że mimo zawieszenia na czas urlopu obowiązków pracowniczych, okres ten wlicza się w czas zatrudnienia i nie powoduje utraty uprawnień pracowniczych.

Zasiłek opiekuńczy wprowadzono w 1954 roku, ale dopiero w 1995 roku dokonano zasadniczych zmian w zasadach jego przyznawania: zrównano uprawnienia kobiet i mężczyzn do korzystania ze zwolnień na opiekę nad chorym dzieckiem

24 Tamże.

i do otrzymywania zasiłku opiekuńczego. Ze względów finansowych obniżono wartość tego zasiłku ze 100% do 80% wynagrodzenia pracowniczego²⁵.

Zasiłek opiekuńczy z tytułu opieki nad dzieckiem chorym – „**L4 na dziecko**” – jest to świadczenie również powiązane z stosunkiem pracy rodzica i opłacanymi przez niego składkami na ubezpieczenie chorobowe. Zasiłek ten przysługuje w wymiarze maksymalnie 60 dni w roku kalendarzowym na opiekę nad chorym dzieckiem lub zdrowym dzieckiem do lat ośmiu. Warunkiem uzyskania uprawnień do tego świadczenia są okoliczności związane z zamknięciem żłobka/przedszkola, chorobą opiekunki zatrudnionej do opieki nad dzieckiem małoletnim na podstawie umowy o pracę, porodem matki dziecka, chorobą rodzica stale opiekującym się dzieckiem i/lub pobytu w szpitalu. Okres pobierania zasiłki na dziecko chore do lat 14 może w roku kalendarzowym wynieść maksymalnie 60 dni, na dziecko powyżej 14 lat maksymalnie 14 dni, na dziecko niepełnosprawne w wieku 14–18 lat – najwyżej 30 dni. Wartość tego zasiłku wynosi 80% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika.

Zasiłek ten nie przysługuje, jeżeli we wspólnym gospodarstwie domowym przebywa osoba, która może sprawować opiekę nad chorym dzieckiem, wyjątkiem jest sytuacja, gdy dziecko ma mniej niż dwa lata.

Według przepisów zawartych w *Kodeksie pracy* pracownikowi przysługuje dodatkowe 16 godzin (dwa dni robocze) **urlopu na żądanie** na opiekę na dziecko. Wykorzystanie tego urlopu nie wiąże się ze zmniejszeniem wynagrodzenia czy skróceniem wymiaru urlopu wypoczynkowego. Urlop ten jest możliwy do wykorzystania w ciągu danego roku kalendarzowego w razie wykorzystania nie sumuje się ani nie przechodzi na następny rok. Jednocześnie z tego urlopu może skorzystać tylko jeden rodzic-opiekun²⁶.

Zasiłki rodzinne w Europie rozpowszechniły się po II wojnie światowej, jako świadczenia obligatoryjne w niektórych krajach wysoko rozwiniętych (Francja, Dania, Szwecja). W Polsce zasiłek rodzinny został wprowadzony w 1947 roku i od

25 Obniżenie wysokości zasiłku opiekuńczego wynikało ze zmiany wysokości zasiłku chorobowego dla pracowników, a także ze względów finansowych. Obawiano się, że uprawnienie do zasiłku przeciętnie lepiej zarabiających mężczyzn spowoduje wzrost wydatków na wypłatę świadczeń. Praktyka pokazała jednak, że to kobiety częściej sprawują opiekę nad dziećmi.

26 *Ustawa z dn. 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255; Dz.U. z 2004 r. Nr 35, poz. 305; *Ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Dz.U. z 1999 r. Nr 60, poz. 636 z późn. zm., Nr 110, poz. 1256, Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 633, Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1075, Nr 154, poz. 1791, Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673, Nr 241, poz. 2074; *Ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 35, poz. 305; *Ustawa z dn. 29 stycznia 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych*, (Dz.U. z 2004 r. Nr 35, poz. 305. Zob. informatorzy ZUS: *Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze. Przepisy. Stan prawny na dzień 2 maja 2002 r.* Świadczenia rodzinne. Przepisy. Stan prawny na dzień 1 maja 2004 r. Zob. też: *Rozporządzenie MGPIPS z dn. 5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne*, Dz.U. Nr 45, poz. 433.

początku istniał jako system obligatoryjnych świadczeń długookresowych w formie pieniężnej dla rodzin mających na utrzymaniu nieusamodzielnione dzieci²⁷. Zasiłki rodzinne w polityce społecznej najczęściej definiuje się jako pozytywny udział społeczeństwa w ekonomicznym łagodzeniu w formie świadczeń pieniężnych lub usług obciążeń materialnych, jakie w rodzinie powoduje wychowanie dzieci²⁸. Początkowo (lata 50. XX wieku) zasiłkiem rodzinnym były objęte tylko rodziny pracownicze, ale stopniowo poszerzano zakres podmiotowy o nowe grupy społeczno- zawodowe uprawnione do jego otrzymywania, np. od 1993 roku uprawnienie do zasiłków rodzinnych posiadają osoby bezrobotne. W zależności od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych zmieniano kryteria przyznawania zasiłków rodzinnych, stosując je łącznie lub rozdzielnie. Przyjęto, że najlepiej sytuację rodzinną odzwierciedlają czynniki społeczno-demograficzne, od których powinno uzależniać się pomoc:

- liczba dzieci w rodzinie;
- wiek dzieci w zależności od liczby lat nauki (16. lub 24. rok życia dziecka);
- poziom osiąganego dochodu na osobę w rodzinie.

W latach 90. XX wieku kierunek zmian w zakresie uprawnień do otrzymywania zasiłków rodzinnych zmierzał do wprowadzenia systemu selektywnego, dlatego ich wysokość zależała od kilku czynników jednocześnie (liczby, wieku dzieci oraz wysokości dochodu uzyskiwanego na osobę w rodzinie). Poprzez wielokrotne zmienianie wysokości progów dochodowych uprawniających do otrzymywania świadczeń, jak również brak waloryzacji²⁹, zasiłek ten tracił stopniowo swoją funkcję kompensacyjną i dochodotwórczą. Cele pronatalistyczne zasiłków rodzinnych ostatecznie zostały zatarte poprzez reformę systemu zasiłków, obowiązującą od 1 marca 1995 roku, ponieważ skierowano je do rodzin najuboższych, zmieniając tym samym charakter prorodzinny zasiłku na świadczenie socjalne.

Kolejne zmiany³⁰ znacznie ograniczyły grupę beneficjentów, a także funkcję kompensacyjną oraz dochodową tego świadczenia dla rodzin z dziećmi uczącymi się oraz dla rodzin osób starszych. Poza tym w nowym systemie dostrzeżono liczne błędy legislacyjne, tj. niezgodność wybranych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, ponieważ kompozycja zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami dyskryminowała dzieci wychowywane przez oboje rodziców (w związkach sformalizowanych lub nie), a premiowała dzieci osób samotnych. Uznano (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego), że

27 Zob. *Polityka wobec rodziny, kobiet i dzieci*, red. D. Graniewska i in., IPiSS, Warszawa 1993; B. Kłos, J. Szymańczak, *Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990–1996*, Raport nr 111, BSiES RP, Warszawa 1997.

28 D. Graniewska, *Zasiłki rodzinne jako element polityki społecznej wobec rodziny*, IPiSS, Warszawa 1985, s. 6.

29 W ustawie z 1 maja 2004 roku o świadczeniach rodzinnych ustawodawca przewiduje, że kwoty oraz wysokość świadczeń rodzinnych podlegają weryfikacji co trzy lata.

30 *Ustawa z dn. 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.

zgodnie z prawem wprowadzono zachętę do tego, aby rodzice posiadali status osób samotnych, ponieważ jest to dla nich bardziej opłacalne³¹, co *de facto* prowadziło do popularyzowania zjawisk patologicznych w życiu rodziny. Dlatego też w nowelizacji znacznie ograniczono liczbę samotnych rodziców uprawnionych do otrzymywania dodatku oraz wprowadzono dodatek dla rodzin wielodzietnych. Zgodnie z nowelizacją³² świadczenia rodzinne przysługują:

- obywatelom polskim, cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państw członkowskich UE lub europejskiego obszaru gospodarczego, jeżeli zamieszkują i przebywają na terytorium Polski co najmniej rok przed złożeniem wniosku o świadczenia rodzinne;
- rodzicom; jednemu z rodziców; opiekunowi prawnemu lub faktycznemu dziecka; osobie uczącej się pełnoletniej, ale niepozostającej na utrzymaniu rodziców; osobie uczącej się, jeśli oboje rodzice nie żyją; osobie samotnie wychowującej dziecko pod warunkiem, że nie przyznano jej świadczenia alimentacyjnego od drugiego rodzica na rzecz dziecka; na małżonka, który opiekuje się dzieckiem uprawnionym do zasiłku pielęgnacyjnego, i jest w wieku powyżej 60 lat (kobieta) bądź 65 lat (mężczyzna) lub ma orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności;
- na dziecko do ukończenia przez nie 18. lub 21. roku życia, jeśli uczy się w szkole, lub do 24. roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole średniej lub wyższej i posiada orzeczenie lekarskie o umiarkowanym/znacznym stopniu niepełnosprawności;
- wypłata jest uzależniona od kryterium dochodowego, a od 1 stycznia 2016 roku w wyliczeniu tego zasiłku obowiązuje mechanizm „złotówka za złotówkę”.

Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki: z tytułu urodzenia dziecka; z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego; z tytułu samotnego wychowywania dziecka, na które nie można zasądzić alimentów; z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej; z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego; z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego; z tytułu podjęcie przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Świadczenia rodzinne (zasiłek rodzinny z dodatkami, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne) wypłacane są przez organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne, tzn. przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. A zatem w zależności od zamożności danej gminy rada gminy na drodze uchwały może podnosić kwoty dodatków do zasiłku.

31 Dla samotnych rodziców w pierwszej wersji ustawy (z 2003 roku) przewidziano dodatki do zasiłku rodzinnego: z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

32 Podstawa prawna: *Ustawa z dn. 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Dz.U. Nr 86, poz. 732; *Ustawa z dn. 30 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych nowelizująca ustawę z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.

Tabela 15. System świadczeń rodzinnych – zasiłek rodzinny wraz z dodatkami

Zasiłek rodzinny wraz z dodatkami						
Nazwa świadczenia	Kryterium	Na kogo przysługuje	Osoby uprawnione do pobierania zasiłku	Wysokość zasiłku	Cel zasiłku	Okres korzystania/ wypłaty zasiłku
Zasiłek rodzinny	Dochód rodziny w przeliczeniu na osobę, nieprzekraczający kwoty 674 zł lub dochód osoby uczącej się lub posiadającej orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, nieprzekraczający kwoty 764 zł miesięcznie	Dzieci do dwudziestego piątego roku życia, pozostające na utrzymaniu rodziców lub dzieci po 25. roku życia, które mają orzeczenie lekarskie o znacznym stopniu niepełnosprawności	Rodzice, opiekun prawny lub faktyczny dziecka, osoba ucząca się	Na dziecko do lat 5: 95,00 zł; na dziecko w wieku 5–18 lat: 124,00 zł; na dziecko uczące się w wieku 18–24 lata: 135,00 zł.	Pomoc rodzinie, samotnym rodzicom w kosztach związanych z utrzymaniem i wychowaniem dzieci	Do ukończenia przez dziecko 18 lat, nie dłużej niż do 21 lat, albo do 24 lat, jeśli dziecko kontynuuje naukę
Dodatek z tytułu urodzenia dziecka	Na każde urodzone dziecko (żywe lub martwe)	Na każde urodzone dziecko (żywe lub martwe)	Matka, ojciec, opiekun prawny dziecka	Wypłata jednorazowa 1000,00 zł na każde urodzone dziecko	Zastępuje zlikwidowany zasiłek porodowy oraz jednorazowy zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka	Do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia
Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	Ubezpieczenie chorobowe	Dziecko w okresie korzystania przez opiekuna z urlopu wychowawczego	Prawo do urlopu mają rodzice dziecka, opiekunowie zatrudnieni, co najmniej przez 6 miesięcy	Miesięcznie 400,00 zł (tylko dla jednego uprawnionego)	Zmniejszenie kosztów utrzymania dziecka; zastępuje zasiłek wychowawczy	24 miesiące, 36 (poród wieloraki) 72 miesiące na opiekę nad dzieckiem niepełnoprawnym

Tabela 15 (cd.)

Zasiłek rodzinny wraz z dodatkami						
Nazwa świadczenia	Kryterium	Na kogo przysługuje	Osoby uprawnione do pobierania zasiłku	Wysokość zasiłku	Cel zasiłku	Okres korzystania/wypłaty zasiłku
Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka	Samotne wychowywanie dziecka Utrata prawa do zasiłku dla bezrobotnych	Dziecko do maksymalnie siódmego roku życia	Matka, ojciec, opiekun prawny lub faktyczny; panna, kawaler, osoba w separacji, rozwiedziona, wdowa, wdowiec, osoba niewychowująca dziecka wspólnie z jego matką/ojcem	Miesięcznie 193,00 zł nie więcej niż 386,00 zł na wszystkie dzieci	Zapobieganie marginalizacji ekonomicznej i społecznej samotnych rodziców	Do ukończenia przez dziecko trzech lat, nie dłużej niż do siódmego roku życia
Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka	Zależy od stopnia niepełnosprawności dziecka i jego wieku	Dziecko niepełnosprawne	Matka, ojciec, opiekun dziecka, osoba ucząca się i samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne do lat 16 lub niepełnosprawne w stopniu znacznym do lat 24	Na dziecko do lat 5: 90,00 zł; na dziecko w wieku 5–24 lata w wysokości 110,00 zł	Pomoc rodzicom wychowującym dziecko niepełnosprawne	Zależy od stopnia niepełnosprawności dziecka i jego wieku
Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	Dziecko uczące się w szkole podstawowej, gimnazjum, w szkole średniej lub w ośrodku szkolno-wychowawczym. Dochodowe.	Dziecko uczące się	Matka, ojciec, opiekun dziecka	100,00 zł na dziecko	Rekompensata wydatków związanych z rozpoczęciem roku szkolnego	Wypłata jednorazowa we wrześniu

Zasiłek rodzinny wraz z dodatkami						
Nazwa świadczenia	Kryterium	Na kogo przysługuje	Osoby uprawnione do pobierania zasiłku	Wysokość zasiłku	Cel zasiłku	Okres korzystania/ wypłaty zasiłku
Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	Trzecie i następne dziecko uprawnione do zasiłku rodzinnego	Dziecko z rodziny wychowującej troje lub powyżej trojga dzieci	Rodzice lub opiekunowie	Miesięcznie 95,00 zł na trzecie i każde następne dziecko	Pomoc rodzinom wielodzietnym	Od 1 września do 31 sierpnia następnego roku, począwszy od miesiąca, w którym wpłynęła prawidłowo wypłacony wniosek do końca okresu zasiłkowego
Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	Dochodowe Nauka dziecka w szkole ponadpodstawowej	Dziecko uczące się poza miejscem zamieszkania	Matka, ojciec, opiekun dziecka, osoba ucząca się	Miesięcznie na dziecko na dojazd – 69,00 zł; gdy dziecko mieszka poza domem 113,00 zł	Łagodzenie kosztów kształcenia dziecka poza miejscem zamieszkania	Na 10 miesięcy (okres roku szkolnego, od września do czerwca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Matela-Marszałek, *Zasilek rodzinny 2020/2021 – jak go uzyskać?*, <https://www.infor.pl/prawo/zasilki/zasilek-rodzinny/4624905,2,Zasilek-rodzinny-20202021-jak-go-uzyskac.html> (dostęp: 19.08.2021); *Ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255, z późn. zm.; *Ustawa z dn. 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Dz.U. Nr 86, poz. 732.

Świadczenia opiekuńcze na dziecko

Zasiłek pielęgnacyjny wprowadzono w 1984 roku jako instrument polityki rodzinnej, przysługujący osobom lub rodzinom sprawującym stałą opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem³³; przy ustalaniu prawa do otrzymywania zasiłku uwzględnia się tylko stan zdrowia i stopień niepełnosprawności, które uniemożliwiają samodzielną egzystencję i zaspakajanie własnych potrzeb. Celem tego zasiłku jest wsparcie materialne opiekunów osób wymagających stałej opieki, którą otrzymują w domu rodzinnym. Od 1 listopada 2020 roku wysokość tego zasiłku została podniesiona z kwoty 184,42 zł do 215,84 zł.

Świadczeniem łagodzącym koszty ponoszone przez rodzinę w związku z opieką nad jej chorym członkiem jest **świadczenie pielęgnacyjne** z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Przysługuje rodzicom lub opiekunom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także w sytuacji, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie dalszej nauki, ale nie później niż do ukończenia 25 lat. Zarówno zasiłek pielęgnacyjny, jak i świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami długoterminowymi, przyznawanymi na podstawie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Od dnia 1 stycznia 2020 roku wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 1830 zł, a od dnia 1 stycznia 2021 roku 1971 zł.

Świadczenie ułatwiające sprawowanie opieki to specjalny zasiłek opiekuńczy przysługujący osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności. **Specjalny zasiłek opiekuńczy** przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny nie przekracza kwoty 764,00 zł netto. Aktualnie wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego wynosi 620,00 zł miesięcznie, kwota ta obowiązuje od 1 listopada 2018 roku i podlega weryfikacji co trzy lata.

33 Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje dzieciom niepełnosprawnym lub osobom o znacznym stopniu niepełnosprawności powyżej 16. roku życia.

Tabela 16. System świadczeń rodzinnych – świadczenie opiekuńcze

Świadczenia opiekuńcze						
Nazwa świadczenia	Kryterium	Komu przysługuje	Osoby uprawnione do pobierania zasiłku	Wysokość zasiłku	Cel zasiłku	Okres korzystania/ wypłaty zasiłku
Zasiłek pielęgnacyjny	Orzeczona niepełnosprawność	Niepełnosprawnemu dziecku Osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, posiadającej orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności Osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, posiadającej orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia Osobie powyżej 75. roku życia	Osoba niepełnosprawna	215,84 zł miesięcznie	Pokrycie (częściowe) wydatków na opiekę i pomoc osobie niepełnosprawnej	Harmogram wypłaty określa podmiot realizujący świadczenie
Świadczenie pielęgnacyjne	Orzeczona niepełnosprawność i wykazanie koniecznej obecności w leczeniu/ rehabilitacji opiekuna dziecka		Matka, ojciec, opiekun dziecka, jeżeli rezygnują z zatrudnienia (pracy zarobkowej), aby opiekować się niepełnosprawnym dzieckiem	620,00 zł miesięcznie	Rekompensata części utraconych dochodów przez opiekuna dziecka	Harmogram wypłaty określa podmiot realizujący świadczenie

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.; *Ustawa z dn. 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Dz.U. Nr 86, poz. 732.

5.5. Programy na rzecz rodzin z dziećmi

W połowie lat 90. sytuacja społeczno-demograficzna oraz niekorzystne warunki ekonomiczne rodzin skłoniły ówczesny rząd koalicji SLD–PSL do sformułowania pierwszego kompleksowego **Programu polityki rodzinnej**³⁴, który został przyjęty przez Radę Ministrów 10 czerwca 1997 roku. W programie tym rodzina z dziećmi została uznana za kapitał społeczny, w który trzeba inwestować³⁵. Rząd zobowiązał się zwiększyć inwestycje, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży rozwój, upowszechnić opiekę przedszkolną, przekształcić placówki pielęgnacyjne w opiekuńczo-wychowawcze, promować alternatywne formy opieki nad dziećmi, jak społeczne czy domowe żłobki, tworzyć oddziały przedszkolne przy szkołach oraz środowiskowe ośrodki opieki i wychowania.

Program polityki rodzinnej z 1997 roku był ukierunkowany na wspieranie rodziny w realizowaniu przez nią funkcji wychowawczej, ponieważ – jak deklarowano w nim – dziecko od najmłodszych lat powinno uczęszczać do żłobka, przedszkola; zauważono także potrzebę zwiększenia uczestnictwa dzieci w kulturze ogólnonarodowej. Zakładano również rozwój aktywności fizycznej i rekreacyjnej poprzez kształtowanie nowego modelu form spędzania czasu wolnego. Celem *Programu polityki rodzinnej* było stworzenie ogólnych, możliwie najlepszych warunków dla zakładania, rozwoju i prawidłowego wypełniania wszystkich funkcji rodziny, ponieważ rozwój i wzrost społeczeństwa jest możliwy tylko poprzez silną i sprawnie działającą rodzinę. Ponadto prowadzona w takim rozumieniu przez państwo polityka rodzinna miała stać się jednym z ważniejszych elementów wpływających na rozwój całego społeczeństwa. Natomiast fakt podjęcia przez państwo, jako nadrzędny podmiot polityki prorodzinnej, tej inicjatywy miał wywoływać, utrzymywać i wzmacniać postawy prorodzinne w otoczeniu rodziny, tzn. angażować inne niż państwo podmioty podejmujące działania na rzecz dobrostanu rodzin. W rzeczywistości jednak chodziło o wycofanie się państwa z częściowej odpowiedzialności za rodzinę, a zaktywizowanie w tym względzie samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i również samych rodzin – w myśl idei odchodzenia od centralnie planowanej polityki rodzinnej okresu socjalistycznego do działań w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

W związku ze zmianą ekipy rządzącej i dojściem do władzy ugrupowań prawicowych ponownie podjęto prace legislacyjne nad opracowywaniem polityki społecznej, skierowanej do rodzin, i w 1999 roku przedstawiono **Program polityki prorodzinnej państwa**³⁶. Był on wynikiem pracy Międzyresortowego Zespołu ds. Opracowywania

34 Zob. *Program polityki rodzinnej*, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 8–9, s. 227–230.

35 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna. Między dwoma modelami*, IPiSS, Warszawa 1999.

36 *Program polityki prorodzinnej państwa* (przyjęty w dniu 3 XI 1999 r. przez Radę Ministrów), „Przegląd Rządowy” 1999, nr 11–12, s. 130–143, [http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdr.nsf/wgdruku/1522/\\$file/1522.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdr.nsf/wgdruku/1522/$file/1522.pdf) (dostęp: 16.08.2021).

Polityki Prorodzinnej Państwa, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów. W programie uwzględniono wnioski z *Raportu o sytuacji polskich rodzin*, przyjętego przez Radę Ministrów 21 lipca 1998 roku oraz uwagi do *Programu polityki rodzinnej* z 1997 roku, sformułowane przez posłów, praktyków społecznych i publicystów.

Podobnie jak w *Programie polityki rodzinnej*, przyjęto założenie, że cele polityki prorodzinnej wiążą się z zapewnieniem rodzinie warunków rozwoju, z poprawą poziomu jej *życia oraz poszanowaniem* praw i zwiększeniem jej samodzielności ekonomicznej³⁷. Projektodawcy zaproponowali wprowadzenie aspektów prorodzinnych do polityki finansowej i podatkowej, aby pomóc rodzinom ponoszącym główny ciężar wychowania i opieki nad dziećmi. *Program polityki prorodzinnej państwa*, łącznie z polityką socjalną, był skierowany do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, dlatego miał charakter interwencyjny i uzupełniający. Jego autorzy uznali, iż o rozwoju rodziny decydują działania z zakresu polityki gospodarczej i społecznej państwa³⁸, których instrumentami są ulgi w systemie podatkowym. Państwo natomiast w swej polityce powinno dążyć do szukania rozwiązań, które pozwolą na zmianę dominującej wówczas zasady opiekuńczości na zasadę pomocniczości względem rodziny i jej członków. W związku z tym w *Programie* wyznaczono różne kierunki działań polityki ludnościowej, gospodarczej, społecznej, zdrowotnej itp. Tak więc w ramach zmiany sytuacji demograficznej i struktury rodziny postulowano szeroko rozumianą edukację prorodziną, zmierzającą do wykształcenia poczucia odpowiedzialności za przyszłe losy kraju, co uzasadniono potrzebą dążenia do ograniczenia liczby rozwodów, wzmocnienia instytucji małżeństwa oraz wspierania zachowań pronatalistycznych. Środki do tego służące to: ułatwienia w godzeniu ról rodzinnych i zawodowych, rozwój budownictwa mieszkaniowego, ulgi podatkowe. Atmosfera szacunku dla wartości życia rodzinnego miała zgodnie z tymi założeniami doprowadzić do zmiany obrazu współczesnej rodziny.

Poprawa sytuacji finansowej nastąpiłaby natomiast na skutek wzmocnienia finansowego rodziny poprzez podniesienie aktywności ekonomicznej jej dorosłych członków. Instrumentem realizującym powyższe założenia miał być zmieniony system podatkowy na bardziej prorodzinny, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych i niepełnych.

Natomiast w ramach ożywienia gospodarki zaproponowano wprowadzanie programów na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych młodych małżeństw i rodzin z dziećmi, co właściwie do dzisiaj jest postulatem niespełnionym. Oprócz tego program zakładał dostosowanie polityki państwa do potrzeb rodziny z uwzględnieniem wszystkich rodzajów jej uczestnictwa w życiu społecznym. Dlatego założono wzmocnienie funkcji wychowawczej szkoły wobec rodzin dysfunkcyjnych, co mogło być mechanizmem zapobiegania patologiom społecznym i ochronie przed nimi dzieci i młodzieży. Szkoły w *Programie polityki prorodzinnej państwa* z 1999 roku

37 Tamże.

38 Tamże.

potraktowano jako istotny dla jego realizacji podmiot instytucjonalny współpracujący z rodzinami. Służyć temu miało zwiększenie liczby placówek oświatowo-wychowawczych i wdrażanie specjalnych programów aktywności kulturalnej.

W *Programie* uwzględniono również działania na rzecz poprawy stanu zdrowia oraz pomocy rodzinom z osobami niepełnosprawnymi poprzez promocję zdrowego stylu życia, edukację prozdrowotną, przeciwdziałanie nałogom, wprowadzanie monitoringu zdrowia w poszczególnych grupach o podwyższonym ryzyku itp. Dostrzeżono konieczność podjęcia działań prewencyjnych już u dzieci w celu wczesnego wykrycia chorób wrodzonych, aby wyeliminować późniejsze długookresowe leczenie. Postulowano potrzebę pomocy osobom niepełnosprawnym przez umożliwienie im pełnego uczestnictwa w społeczeństwie na zasadach inkluzji i integracji społecznej poprzez dostęp do zatrudnienia, samodzielnego mieszkania, rehabilitację.

Kompleksowa pomoc rodzinom zagrożonym dysfunkcjami miała polegać na podjęciu wielokierunkowych działań eliminujących zjawisko dziedziczenia biedy, bezrobocia oraz szeroko pojęte patologie społeczne. Obejmowała np. dostosowywanie placówek społeczno-opiekuńczych do potrzeb rodzin i ich członków (placówki opiekuńcze dla niepełnoletniej młodzieży, dla ofiar przemocy domowej). W programie zaproponowano zmiany systemu ochrony praw rodziny, co pozwoliłoby uniknąć rozbicia rodziny, promowano też instytucję separacji zamiast rozwodu. Nowa organizacja pracy sądów i administracji sądowniczej miała służyć przede wszystkim zahamowaniu zjawisk patologii rodzinnej, jak również ochraniać przed nią bezbronnych członków rodziny.

Program polityki prorodzinnej państwa nie został zrealizowany ze względu na warunki finansowe, jak również zmianę ekipy rządzącej, która miała własną wizję modelu polityki rodzinnej, realizowaną przez państwo polskie. Poza tym wysiłek związany ze spełnieniem wymogów okresu przedakcesyjnego spowodował przerwanie, odłożenie w czasie działań socjalnych na rzecz działań przygotowujących przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

W maju 2013 roku z inicjatywy prezydenta Bronisława Komorowskiego opracowano przedstawiono program o nazwie ***Dobry klimat dla rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP***. Celem nadrzędnym programu było przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom demograficznym oraz kształtowanie takiego otoczenia społecznego rodziny, które sprzyjałoby rodzicielstwu. *Program* zawierał kilka postulatów:

- polityka rodzinna miała stać się dla państwa i jego partnerów w obszarze realizacji zadań polityki społecznej inwestycją oraz celem strategicznym rozwoju społecznego i gospodarczego Polski;
- program miał wypracować stabilne warunki na rynku pracy, w społeczności lokalnej, w otoczeniu instytucjonalnym itp., sprzyjające decyzjom prokreacyjnym Polaków;
- wypracowane rozwiązania i cele polityki rodzinnej miały stanowić dzieło wspólne polityków i podmiotów społecznych: samorządów lokalnych,

przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, Kościoła katolickiego, stowarzyszeń, związków zawodowych itd.;

- program zawierający elementy polityki odnowy demograficznej kraju miał odwoływać się do społecznie akceptowanych wartości kultury polskiej;
- w programie zawarto postulat konkretnych rozwiązań legislacyjnych;
- w programie zawarto również postulaty poszanowania wyborów i strategii rodzinnych w związku z realizacją planów zawodowych i rodzinnych, sposobu wychowywania dzieci i poglądów (w tym religijnych) rodziców³⁹.

Program polityki rodzinnej Prezydenta RP skupiał się na bezpośrednio determinujących decyzje prokreacyjne w rodzinach uwarunkowaniach, takich jak bieda, ubóstwo, bezrobocie, stan zdrowia, niepełnosprawność, patologia oraz dysfunkcje rodziny. *Program* w odniesieniu do tych obszarów zawierał 44 rekomendacje skierowane do różnych podmiotów odpowiedzialnych za dobrostan rodziny. Najważniejsze z nich odnosiły się do:

- wzmocnienia samodzielności finansowej rodzin;
- wzmocnienia samodzielności mieszkaniowej młodych rodzin;
- realizacji postulatów równowagi pomiędzy pracą a rodziną;
- uelastycznienia i uproszczenia systemu urlopów związanych z opieką nad małym dzieckiem;
- wzmocnienia pozycji kobiety na rynku pracy i realizacji równouprawnienia płci w zakresie zatrudnienia;
- wzmocnienia roli ojców w procesie wychowania dzieci oraz promocji odpowiedzialności obojga rodziców za wychowanie i dobrostan dzieci.

Program pod patronatem prezydenta Komorowskiego był próbą wprowadzenia nowej jakości do polityki prorodzinnej w kraju, a przede wszystkim umocnienia przekonania, że rodzina jest dobrem wspólnym, a jej dobrostan stanowi warunek rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Program ten zapoczątkował również szeroka debatę publiczną o potrzebie wzmocnienia roli mężczyzny w rodzinie, a kobiety – na rynku pracy, jak również umocnienia prawnej ochrony interesów dziecka. Celem projektodawców programu było również uruchomienie konkretnych zmian, które przełożyłyby się na wzrost dzietności, co w rezultacie zostało osiągnięte, ponieważ wydłużono urlopy rodzicielskie, zwiększono elastyczność form zatrudnienia dla pracowników-rodziców, wprowadzono zmiany w opodatkowaniu osób fizycznych (ulga podatkowa, kwota wolna od podatku) oraz uruchomiono *Program „Karta Dużej Rodziny”*⁴⁰ na poziomie samorządów lokalnych.

Rządowy *Program „Karta Dużej Rodziny”* (KDR), realizowany na poziomie ogólnopolskim, jest skierowany do rodzin wielodzietnych, zastępczych

39 Zob. *Opinia Towarzystwa Ekonomistów Polskich do Programu polityki prorodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny”*, <https://tep.org.pl/opinia-towarzystwa-ekonomistow-polskich-do-programu-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp-dobry-klimat-dla-rodziny/> (dostęp: 20.08.2018).

40 Ustawa z dn. 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. z 2014 r., poz. 1863.

i rodzinnych domów dziecka. KDR stanowi system zniżek i dodatkowych przywilejów, które można realizować w instytucjach publicznych, przedsiębiorstwach prywatnych, punktach usługowych należących do branży spożywczej, bankowej, rekreacyjnej, transportowej itp. W ramach KDR można uzyskać zniżki na przewozy PKP, ulgi w opłatach urzędowych (paszporty), zniżki przy zakupie biletów rodzinnych do miejsc rozrywki i rekreacji, biletów lotniczych, usługi medyczne, zniżki na energię elektryczną, np. w sieci Enea, dofinansowanie do wymiany starego węglowego pieca z PGNiG, rabaty paliwowe, rabaty na zakupy w wybranych sieciach sklepów ogólnospożywczych, promocyjne ubezpieczenia NNW, majątkowe i osobowe w wybranych towarzystwach ubezpieczeniowych, zniżki do wybranych centrów nauki na terenie kraju, korzystniejsze warunki usług bankowych, np. w PKO BP. Ponadto każda gmina może zaproponować własne lokalne rozwiązania dla rodzin wielodzietnych mieszkających na jej terenie⁴¹.

Rządowy **Program „Rodzina 500+”** jest realizowany od 2016 roku w formie nieopodatkowanego wsparcia finansowego dla dziecka do 18. roku życia w kwocie nawet 6000 zł netto rocznie na dziecko. Celem tego świadczenia jest długofalowe wsparcie materialne dla rodzin wychowujących dzieci, ograniczenie ubóstwa wśród dzieci, wzrost liczby urodzeń oraz inwestycja w rodzinę. Od 1 lipca 2019 roku świadczenie w kwocie 500 zł miesięcznie przysługuje na każde dziecko w rodzinie do ukończenia przez nie 18. roku życia. Ustawodawca poprzez to świadczenie zakładał dopełnienie kompleksowej polityki prorodzinnej realizowanej przez państwo⁴².

Świadczenie 500+ miało za zadanie zmniejszać obciążenia finansowe rodzin w związku z wychowywaniem dzieci, a także zachęcać do decyzji prokreacyjnych. Jednak w opinii ekspertów⁴³ oraz w zderzeniu z wynikami statystyk, nie można przypisać temu świadczeniu rzeczywistego sukcesu demograficznego, ponieważ za wzrost liczby urodzeń odpowiada wiele różnych czynników, które jako instrumenty polityki rodzinnej funkcjonują w Polsce, a są to np. urlopy rodzicielskie, ulgi podatkowe na dzieci, usługi z zakresu opieki zdrowia dla kobiet w ciąży czy usługi opiekuńcze dla dzieci do lat trzech, ułatwiające rodzicom godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi. Dlatego też można mówić o systemie świadczeń prorodzinnych dla wsparcia decyzji prokreacyjnych, a nie tylko dostrzegać wpływ jednego z nich. Ponadto wyniki badań prowadzonych zarówno w Polsce, jak i krajach europejskich⁴⁴

41 A. Bebel, *Wpływ Karty Dużej Rodziny na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych w Polsce*, [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Szczepaniak-Sienniak, A. Kubów, WUE, Wrocław 2016.

42 *Ustawa z dn. 25 października 2015 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*, Dz.U., z 2016 r., poz. 195.

43 „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-rodzina-500-plus-ocena-programu-i-propozycje-zmian> (dostęp 14.08.2021).

44 Zob. *Postawy prokreacyjne kobiet*, „Komunikat CBOS” BS/29/2013, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_029_13.PDF (dostęp: 18.08.2021); *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny MPiPS*, red. I.E. Ko-

pokazują, że stabilizacja na rynku pracy i niezależność finansowa oprócz szeregu innych determinant jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na decyzję o urodzeniu pierwszego i kolejnego dziecka.

Program „Rodzina 500+” niewątpliwie wpłynął na poprawę warunków bytowych wielu polskich rodzin, co wiąże się z faktem, że ma charakter powszechny: wsparcie dla rodzin ubogich pozostających w trudnej sytuacji materialnej, mieszkaniowej, dotkniętych bezrobociem jest dokładnie takie samo, jak dla rodzin, które nie mają takich problemów. Program ten przyczynił się też do powstania negatywnych zjawisk związanych z pozostawianiem znacznej liczby osób poza rynkiem pracy, co przełożyło się na zmniejszenie podaży pracy o ok. 240 tys. kobiet i mężczyzn⁴⁵. Wzrosła liczba kobiet biernych zawodowo z powodu opieki nad dzieckiem – w największym stopniu wśród kobiet o niskim poziomie wykształcenia i z mniejszych miejscowości. Ekspertki⁴⁶, oceniając wpływ i znaczenie polityki prorodzinnej państwa, postulują dalsze zmiany w zasadach realizacji Programu „Rodzina 500+”, aby uniknąć nadmiernego obciążenia budżetu państwa, zintegrować system świadczeń rodzinnych i świadczenia 500+ z ulgami prorodzinnymi, dążyć do wzmocnienia polityki rynku pracy w obszarze *work-life balance* oraz dostosować jakość i dostępność opieki zdrowotnej, tak aby system polityki prorodzinnej był spójny i efektywny.

Program „Dobry start”, realizowany od 2018 roku, polega na wypłacie jednorazowego świadczenia w kwocie 300 zł dla wszystkich uczniów rozpoczynających rok szkolny, bez względu na osiągnięty w rodzinie dochód. Świadczenie jest wypłacane raz w roku (kalendarzowym) do ukończenia przez ucznia 20 lat, a ucznia z orzeczeniem o niepełnosprawności do 24. roku życia. Program nie dotyczy przedszkolaków i studentów. Według wycień MRiPS program obejmuje 4,5 mln uczniów w Polsce⁴⁷.

Program „Mama 4+” jest rodzicielskim świadczeniem uzupełniającym, realizowanym od 2019 roku, adresowanym do osób, które wychowały co najmniej czworo dzieci i z tego powodu nie mogły podjąć pracy zarobkowej. Prawo do świadczenia w wysokości minimalnej emerytury w kwocie 1100 zł (2019 rok) kobiety nabywają w wieku 60 lat, mężczyźni w wieku 65 lat. Świadczenie jest skierowane do osób, które poświęcając się wychowaniu dzieci, nie podjęły zatrudnienia i dlatego nie opłacały składek emerytalno-rentowych, a zatem nie mają prawa do świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń. Celem tego świadczenia jest docenienie

towska, CRZL, Warszawa 2014; I.E. Kotowska, *Polityka rodzinna a nowe koncepcje dotyczące spadku płodności w krajach europejskich*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepulis-Rutkowska, D. Głogosz, IPISS, Warszawa 2017.

45 Zob. M. Myck, M. Kundera, M. Najsztub, M. Oczkowska, *25 miliardów złotych dla rodzin z dziećmi. Projekt Rodzina 500+ i możliwości modyfikacji systemu wsparcia*, CEA, Szczecin 2016.

46 Zob. cytowany już raport „Rodzina 500+” – ocena...

47 Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” z dn. 30 maja 2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 1061.

trudów rodzicielskich, a także ochrona tych rodziców przed ubóstwem poprzez zapewnienie im z budżetu państwa podstawowych środków do życia⁴⁸.

Program „Maluch +” skierowany jest do różnego typu instytucji zajmujących się opieką nad dzieckiem do lat trzech. W ramach tego programu żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni mogą otrzymać dofinansowanie do utworzenia i utrzymania placówki. Celem programu jest poprawa infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej dla małych dzieci oraz zwiększenie jej dostępności terytorialnej. Program ten jest realizowany w systemie rocznym, co oznacza, że beneficjenci otrzymują dofinansowanie w danym roku kalendarzowym⁴⁹.

Program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 obejmuje trzy moduły i jest skierowany zarówno do dzieci i młodzieży (I moduł programu), jak i osób starszych (II moduł programu), moduł III dotyczy natomiast doposażenia już działających stołówek. W latach 2019–2023 na realizację programu, który ma być realizowany we wszystkich województwach, przewidziano kwotę 2,75 mld zł. Celem programu jest wsparcie gmin w udzielaniu pomocy w formie posiłku lub świadczenia celowego na zakup posiłku/żywności dla osób (dzieci i młodzieży, osób starszych), które spełniają warunki określone w ustawie o pomocy społecznej oraz kryterium dochodowe⁵⁰. Docelowo program ten zastąpi *Wieloletni program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020”* (M.P. z dn. 15.09.2015 r., poz. 821).

Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” obowiązuje od 2016 roku i jest skierowany do kobiet w ciąży oraz rodzin, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet w ciąży powikłanej, a tym samym dzieci, u których zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie lub chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu⁵¹.

Tabela 17. Realizacja celów polityki rodzinnej w ramach systemu świadczeń pieniężnych dla rodzin

Cel polityki rodzinnej	Świadczenie pieniężne	Funkcja świadczeń
Zwiększenie liczby potomstwa	Program „Rodzina 500+” Świadczenie rodzicielskie „kosiniakowe” Świadczenia rodzinne Ulga podatkowa na dzieci	– stymulująca – kompensacyjna – egalitaryzująca

48 Ustawa z dn. 31 stycznia z 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, Dz.U. z 2019 r., poz. 303.

49 Ustawa z dn. 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3, Dz.U. z 2018 r., poz. 603, 650, 1544, 1629; Dz.U. z 2019 r., poz. 60.

50 Uchwała Rady Ministrów z dn. 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, M.P. z dn. 19.10.2018 r., poz. 1007.

51 Ustawa z dn. 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, Dz.U. z 2019 r., poz. 473.

Cel polityki rodzinnej	Świadczenie pieniężne	Funkcja świadczeń
Wsparcie rodzin w kosztach utrzymania i wychowania dzieci	<i>Program „Rodzina 500+”</i> Świadczenie rodzicielskie „kosiniakowe” Świadczenia rodzinne Ulga podatkowa na dzieci <i>Program „Karta Dużej Rodziny”</i> <i>Program „Maluch +”</i> <i>Program „Dobry start”</i> <i>Program „Mama 4+”</i>	– stymulująca – kompensacyjna
Ułatwienia dla rodziców w godzeniu obowiązków rodzinnych z zawodowymi	Rozwiązania związane z przywilejami pracowniczymi dla rodziców (<i>Kodeks pracy</i>) Świadczenia rodzinne Ulga podatkowa na dzieci	– stymulująca – kompensacyjna – egalitaryzująca
Pomoc dla rodzin ubogich	<i>Program „Rodzina 500+”</i> Świadczenie rodzicielskie „kosiniakowe” Świadczenia rodzinne Ulga podatkowa na dzieci <i>Program „Karta Dużej Rodziny”</i> <i>Program „Maluch +”</i> <i>Program „Dobry start”</i> <i>Program „Mama 4+”</i>	– stymulująca – egalitaryzująca – redystrybucyjna
Pomoc dla rodzin w trudnych sytuacjach: z osobami niepełnosprawnymi na utrzymaniu, rodzin niepełnych, wielodzietnych	<i>Program „Rodzina 500+”</i> Świadczenie rodzicielskie Zasiłek pielęgnacyjny Świadczenie pielęgnacyjne Świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego Zaliczka alimentacyjna	– redystrybucyjna – kompensacyjna – egalitaryzująca

Źródło: opracowanie własne.

5.6. Usługi publiczne ułatwiające godzenie ról rodzinnych i zawodowych

Usługi publiczne – przedszkola i żłobki, które umożliwiają łączenie ról zawodowych i rodzinnych – swój rozwój zawdzięczają w dużej mierze aktywizacji zawodowej kobiet. Chcąc realizować się zarówno jako matki, jak i jako pracownice, kobiety musiały częściowo zrzec się opieki nad dziećmi na rzecz specjalnie do tego powołanych instytucji. Tradycja tych placówek – przedszkoli i żłobków

– w Polsce sięga okresu międzywojennego, ale prawdziwy ich rozkwit przypada na lata powojenne, kiedy praca zawodowa kobiet stała się zjawiskiem powszechnym⁵². Szczególnie dotyczy to przedszkoli, na które zawsze panowało większe zapotrzebowanie, ponieważ były przeznaczone dla dzieci starszych (3–6 lat) i w pewnym sensie samodzielnych. Uważano natomiast, że w pierwszych miesiącach życia całkowitą opiekę powinna zapewniać dziecku matka, dlatego oddanie dziecka do żłobka często wiązało się z koniecznością i przymusem, ze względu na sytuację materialną, zawodową lub rodzinną⁵³. Oprócz wymienionych placówek opiekuńczych dodatkowym ułatwieniem dla kobiet pracujących i chcących osobiście wychowywać dziecko były wprowadzone w latach 60. XX wieku urlopy wychowawcze. Dlatego stopniowo zmieniała się rola i jakość świadczonych usług w przedszkolach i żłobkach, które nadal zapewniały opiekę dla dzieci rodziców czynnych zawodowo, ale także stały się elementem kształcenia i uspołeczniania dzieci od najwcześniejszych lat. Liczne badania z zakresu pedagogiki i wychowania przekonują, że dzieci, które były objęte wychowaniem przedszkolnym, szybciej adaptują się do wymogów szkolnych, łatwiej nawiązują znajomości wśród kolegów, a przede wszystkim mają lepsze wyniki w nauce i lepiej się rozwijają. Aby sprostać wymaganiom współczesnego społeczeństwa informacyjnego i zdevaluować mit o mniej wykształconej młodzieży wiejskiej, samorządy gminne powinny realizować zadania z zakresu oświaty w kierunku umożliwiania wszystkim dzieciom kształcenia przedszkolnego od najmłodszych lat, a dla młodzieży starszej stwarzać jak najszerszą ofertę dodatkowych programów nauczania. Niestety w wielu polskich gminach problemy finansowe stanowią przeszkodę w działaniach inwestujących w młode pokolenie.

5.7. Instrumenty prawne jako element polityki rodzinnej

Instrumenty prawa krajowego

Generalnie można stwierdzić, że polski ustawodawca, tworząc regulacje prawne dotyczące małżeństwa i rodziny, kierował się zasadami dobra dziecka, ochrony rodziny, ochrony prywatności życia rodzinnego, solidarności grupy rodzinnej, trwałości małżeństwa oraz świeckości.

52 Zob. H. Góralska, *Świadczenia społeczne w cyklu życia człowieka*, IPiSS, Warszawa 1986.

53 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka państwa wobec rodziny, dzieci i młodzieży*, [w:] *Polityka społeczna, warunki społeczne w Polsce w latach 1989–1993*, GUS, UNICEF, IPiSS, Warszawa 1994.

W przypadku realizacji zadań z zakresu ochrony interesów dziecka i rodziny, spoczywających na różnych podmiotach polityki rodzinnej, można przyjąć, że najważniejsze są trzy pierwsze wymienione wyżej. zasady. **Zasada ochrony dobra dziecka** znajduje wyraz w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz w *Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym* (KRO), będąc dowodem intencji ustawodawcy, aby zapewnić dziecku możliwie pełną ochronę interesów osobowych oraz majątkowych. Dlatego też w podejmowaniu decyzji administracyjnych (sądowych) poszukuje się rozwiązań optymalnych w danym momencie dla sytuacji dziecka, często wykorzystując opinie biegłych i takich specjalistów z różnych dziedzin, jak pedagodzy, psycholodzy, pracownicy socjalni czy lekarze. **Zasada ochrony rodziny** została sformułowana w art. 18. *Konstytucji*, na mocy którego małżeństwo, rodzina, macierzyństwo oraz rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Sformułowanie „ochrona i opieka” są interpretowane jako zobowiązania państwa wobec małżeństwa i rodziny, co oznacza, że to państwo powinno wygenerować system instrumentów umożliwiających ich realizację, np. instrumenty polityki społecznej na rzecz rodzin⁵⁴. **Zasada ochrony prywatności życia rodzinnego** (zwana także zasadą autonomii rodziny) dotyczy ochrony wewnętrznego miru rodziny przed nadmierną ingerencją państwa i/lub jego instytucji. Przesłanką tej zasady jest założenie, że dopóki rodzina jest wydolna wychowawczo, samodzielna w realizacji przypisanych jej funkcji, a realizacja ról przebiega bez zakłóceń, dopóty państwo nie powinno wyręczać rodziny w pełnieniu jej funkcji. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* nie określa zakresu ochrony małżeństwa i rodziny, aczkolwiek zakłada regułę monogamiczności i heterogeniczności związku małżeńskiego, i jako takiemu przyznaje prawo do opieki i ochrony. Zasada monogamiczności w tym wypadku chroni interesy małżonków i wspólnych dzieci w zakresie zarówno społecznym, jak i majątkowym, a gdy związek małżeński się rozpada, właściwe instytucje działają na podstawie przepisów prawa rodzinnego, roztaczając ochronę nad poszczególnymi członkami rodziny, jak również regulując wzajemne zobowiązania małżonków-rodziców.

W zakresie ochrony małżonków należy zwrócić uwagę na art. 23. KRO, w którym stwierdza się, że małżonkowie mają równe prawa i obowiązki, co jest wyrazem zapewnienia konstytucyjnej **zasady równouprawnienia kobiety i mężczyzny**. Dlatego państwo poprzez odpowiednie regulacje stoi na straży równomiernego podziału odpowiedzialności, ról małżeńskich i rodzicielskich, w tym równowagi między życiem zawodowym a rodzinnym obojga małżonków-rodziców.

54 Zob. M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 26; *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Analizując przepisy dotyczące małżeństwa i rodziny, można zauważyć, że w różnych aktach prawnych istnieje tendencja do definiowania rodziny w sposób użyteczny dla założonych przez ustawodawcę celów. Dotyczy to np. regulacji prawnych obowiązku alimentacyjnego, prawa spadkowego czy sprawowania obowiązków rodzicielskich. Tak więc w ustawie o pomocy społecznej przyjęto, że rodzina to osoby spokrewnione ze sobą (lub nie), prowadzące wspólne gospodarstwo domowe; w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w skład rodziny wlicza się dzieci własne, przysposobione, pasierbów, wnuki i rodzeństwo, przyjęte na wychowanie oraz utrzymanie, małżonka oraz rodziców. W ustawie o świadczeniach rodzinnych do rodziny wlicza się małżonków, rodziców dzieci, opiekunów faktycznych dzieci, ale osobno wskazuje się na rodzinę wielodzietną wychowującą troje i więcej dzieci oraz osoby samotnie wychowujące dziecko⁵⁵. W tej samej ustawie (rok 2004–2005) zapisano, że rodziną niepełną jest również konkubinat, co w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego uznano za sprzeczne z artykułem 18. *Konstytucji*. Przyjęte w ustawie o świadczeniach rodzinnych zapisy faworyzowały osoby formalnie samotne, a faktycznie żyjące w związku kohabitacyjnym, który stanowił *de facto* rodzinę realizującą wszystkie przynależne jej role i zobowiązania. Po nowelizacji ustawy uprawnienia do świadczeń rodzinnych mają panny, kawalerowie, wdowcy i wdowy, osoby będące w separacji, rozwiedzione, uznane przez ustawodawcę za osoby samotne, i wraz ze swoim dzieckiem, tworzące rodzinę niepełną.

W Polsce ochronę małżeństwa i rodziny zapewnia prawo rodzinne i opiekuńcze, regulowane przepisami zawartymi w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, *Kodeksie cywilnym*, *Kodeksie karnym* oraz w ustawach resortowych. Nadrzędnym dokumentem regulującym prawne aspekty funkcjonowania małżeństwa i rodziny w Polsce jest *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁶, dlatego państwo, jako wykonawca ustawy zasadniczej, zobowiązuje się do ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa oraz rodzicielstwa poprzez podejmowanie przez władze publiczne działań mających na celu zapewnienie im bezpieczeństwa wobec podmiotów zewnętrznych⁵⁷. Ponadto w art. 71. zapisano zobowiązanie do prowadzenia przez państwo polskie polityki społecznej i gospodarczej w imię dobra rodziny, a szczególnie opieką otacza się rodziny wielodzietne i niepełne, jako doświadczone przez los i obciążone kosztami wychowania młodego pokolenia i/lub wymagające wsparcia przy realizacji istotnych dla rozwoju dzieci funkcji. W *Konstytucji* – zgodnie z zasadą

55 Ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

56 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483; Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

57 Zob. M. Arczewska, *Dobro dziecka jako przedmiot troski społecznej*, Wydawnictwo Nomos, Kraków 2017; A. Tunia, *Ochrona małżeństwa i rodziny w prawie polskim oraz prawie wewnętrznym kościołów chrześcijańskich*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 13, s. 97–115, https://www.kul.pl/files/214/studia13/full_text/anna_tunia_studia_z_prawa_wyznaniowego_132010.pdf (dostęp: 18.08.2021); *Rodzina jako podmiot prawa*, red. P. Czarnek, M. Dobrowolski, Greenart Jacek Kardasz, Zamość 2012.

poszanowania prawa każdej rodziny do prywatności – nadaje się jej pierwszeństwo w zakresie wychowania oraz nauczania religijnego dzieci, co oznacza, że w każdej rodzinie wychowanie religijne jest poza ingerencją państwa. Ustrojodawca stwierdza również, że państwo polskie stoi na straży ochrony praw dziecka⁵⁸ i w ustawie zasadniczej wskazuje, iż każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Szczegółowym aktem prawnym, zawierającym kompleksowy zestaw konkretnych uregulowań dotyczących małżeństwa i rodziny w Polsce, jest obowiązujący od 1 stycznia 1965 roku **Kodeks rodzinny i opiekuńczy**. Kodeks ten reguluje stosunki pokrewieństwa, powinowactwa oraz przysposobienia. Zawiera regulacje prawne dotyczące spełniania obowiązków i ról rodzinnych, mających istotny wpływ na funkcjonowanie i dobrostan rodziny, jako całości, tj. przepisy dotyczące adopcji, obowiązków alimentacyjnych, ochrony zdrowia poszczególnych członków rodziny, kwestii związanych z ustanowieniem pieczy zastępczej, postępowaniem w sprawach nieletnich, przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, kwestii związanych z planowaniem rodziny.

W zakres prawa rodzinnego wchodzi sytuacje związane z założeniem i trwaniem rodziny, takie jak:

- zawarcie i ustanie związku małżeńskiego;
- sprawowanie władzy rodzicielskiej i kontakty z dzieckiem;
- alimentacja;
- ustalenie pochodzenia dziecka;
- osobowe i majątkowe relacje między małżonkami;
- przysposobienie;
- umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej.

Zakres praw rodzinnych jest bezwzględnie obowiązujący dla małżonków, partnerów, rodziców, którzy nie mogą przekazać ich innym osobom, np. prawa do opieki nad dzieckiem. Natomiast prawo opiekuńcze dotyczy kwestii ochrony interesów życiowych (spraw osobowych i majątkowych) małoletnich członków rodziny, nad którymi nikt nie sprawuje władzy rodzicielskiej, dlatego to sąd opiekuńczy ustanawia opiekuna prawnego dziecka.

Zakres ingerencji państwa i jego podmiotów powołanych do ochrony małżeństwa dotyczy np. sytuacji ustania małżeństwa, co nie może zdarzyć się na skutek samodzielnej decyzji małżonków⁵⁹. Tak samo prawo rodzinne tylko małżonkom przyznaje (gwarantuje) prawo składania pozwów rozwodowych, nie zaś osobom trzecim czy zewnętrznym instytucjom. Do instrumentów ochrony małżeństwa przed ustaniem związku, traktowanego w prawodawstwie polskim jako fundament rodziny, można również zaliczyć separację i mediację, które służą wykorzystaniu

58 Ustawa z dn. 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz.U. z 1964 r. Nr 9 z późn. zm., art. 72, ust. 1.

59 M. Arczewska, dz. cyt.

szans na utrzymanie pożycia małżeńskiego⁶⁰. Funkcję ochronną wobec małżeństwa i rodziny pełnią także **następujące ustawy**:

- *Ustawa z dn. 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, normalizująca kwestie ochrony przed patologiami społecznymi, które mogłyby zagrozić trwałości, funkcjonowaniu oraz wydolności wychowawczo-opiekuńczej małżeństwa i rodziny⁶¹;
- *Ustawa z dn. 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*, umożliwiająca wspólne opodatkowanie małżonków, rodziców i ich dzieci, a także samotnych rodziców w sposób najbardziej korzystny z uwzględnieniem prorodzinnych ulg podatkowych;
- *Ustawa z dn. 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, dotycząca współmałżonków płatnika składek, uprawniająca do nabycia uprawnień do świadczenia emerytalno-rentowego⁶²;
- *Ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa*, wskazane w ustawie okoliczności pozostają w ścisłym związku z wykonywaną pracą nakładczą i na tej podstawie uprawniają pracownicę do świadczeń (zasiłku) z tytułu urodzenia dziecka⁶³;
- *Ustawa z dn. 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia*, umożliwiająca korzystanie z ubezpieczenia zdrowotnego członkom rodziny płatnika składek, np. dzieciom⁶⁴;
- *Ustawa z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach z opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych*⁶⁵;
- *Ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, wskazująca na pomoc społeczną jako instytucję odpowiedzialną za wsparcie rodzin w sytuacjach kryzysowych. Kompetencje pomocy społecznej w tym względzie zostały poszerzone o możliwości wynikające ze współpracy z samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, kościołami wyznaniowymi, biznesem itd.⁶⁶;
- *Ustawa z dn. 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*⁶⁷ oraz *Ustawa z dn. 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*⁶⁸, poszerzające zakres ochrony nad małżonkami i członkami rodziny w przypadku wystąpienia któregoś z aspektów patologii społecznej;
- *ustawa z Kodeksu pracy* (KP, art. 180), będąca prawnym gwarantem umożliwiającym godzenie ról rodzicielskich z zawodowymi na podstawie regulacji

60 Art. 440, §1 KC.

61 Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 123.

62 Dz.U. z 1998 r. Nr 37, poz. 887.

63 Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267.

64 Dz.U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391.

65 Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135.

66 Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

67 Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 148.

68 Dz.U. z 2005 r. Nr 180, poz. 149.

określających okoliczności nabycia prawa do urlopu macierzyńskiego, tacierzyńskiego, rodzicielskiego, sprawowania opieki nad dzieckiem chorym. KP reguluje również godzenie ról zawodowych i rodzinnych pracowników⁶⁹.

Wymienione wyżej ustawy i prawa zasadnicze obowiązują na terenie Polski i służą nie tylko ochronie i opiece nad małżeństwem i rodziną, ale także kreują przyjazne im społeczne i instytucjonalne otoczenie. Jest to podyktowane interesem społecznym państwa polskiego, gdyż rodzina jest podstawową i zarazem najdonioślejszą formą życia zbiorowego⁷⁰.

Instrumenty prawa międzynarodowego

Polityka rodzinna tworzy się przede wszystkim na poziomie państwa narodowego, jednak rola instytucji międzynarodowych jest nie do przecenienia, zwłaszcza że postępująca globalizacja spowodowała rozszerzanie się zasięgu problemów i kwestii społecznych daleko poza granice jednego państwa. W związku z tym skuteczne rozwiązywanie kwestii społecznych, dotyczących np. funkcjonowania rodzin emigrantów, wymaga działań kompleksowych, opartych na porozumieniu między rządami różnych państw. Poza tym współpraca międzynarodowa w obszarze polityki społecznej, ludnościowej, demograficznej, zdrowotnej itp. otwiera nowe możliwości rozwoju instytucji krajowych, dążących do tworzenia przyjaznego środowiska społecznego dla rodzin. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jest to dowód zaangażowania państwa jako instytucji centralnej w realizację funkcji opiekuńczej wobec obywateli. Tak więc np. Polska na przestrzeni lat ratyfikowała różnego rodzaju rezolucje, pakt i/lub konwencje międzynarodowe, mające charakter praw socjalnych, co stanowiło wykładnię krajowego prawa socjalnego. Jako sygnatariusz tychże aktów prawnych, Polska zobowiązała się do zabezpieczenia interesów wybranych grup społecznych, chroniąc je przed społeczną degradacją, marginalizacją lub utratą możliwości życia i rozwoju. W zakresie ochrony praw człowieka Polska ratyfikowała **Europejską kartę samorządu lokalnego**⁷¹, uznając, że samorząd terytorialny posiada prawo i zdolności społeczności lokalnych – w granicach określonych przepisami – do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3).

Natomiast w ratyfikowanej przez Polskę w 1997 roku **Europejskiej karcie społecznej**⁷² położono nacisk na prawa, przywileje i obowiązki pracodawców oraz pracowników w zakresie realizacji prawa do pracy, wykonywania jej w odpowiednich

69 Dz.U. z 2020 r., poz. 1320.

70 Zob. *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, wyb. i oprac. R.A. Henczel, J. Maciejewska, Wydawnictwo Naukowe Scholar i FPPE, Warszawa 1997; *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, IPS, Oficyna Wydawnicza Aspra JR, Warszawa 2020.

71 Uchwalona w Strasburgu 15 października 1985 roku, ratyfikowana przez Polskę 23 listopada 1993 roku, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

72 EKS została uchwalona 26 lutego 1968 roku, ale Polska ratyfikowała ją dopiero 25 czerwca 1997 roku, Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

warunkach, prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, możliwości zrzeszania się, ochrony dzieci i młodzieży przed wykorzystywaniem jako siły roboczej. Ponadto w 1993 roku Polska wraz z innymi 47 państwami członkowskimi Rady Europy ratyfikowała **Europejską konwencję praw człowieka**⁷³, będącą spójnym systemem ochrony praw człowieka, stworzonym w odniesieniu do **Powszechnej deklaracji praw człowieka**, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 roku, której ze względów politycznych i ustrojowych Polska nie sygnowała. Na podstawie tej *Konwencji* od 1 maja 1993 roku państwo polskie uznaje również jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla osób składających indywidualne skargi (pozwę).

Zakres ochrony praw kobiet został opisany w ratyfikowanej przez Polskę w 2015 roku **Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej**⁷⁴ (tzw. konwencja stambulska). Jednakże w lipcu 2020 roku minister sprawiedliwości wnioskował o wypowiedzenie tejże konwencji, co w opinii publicznej jest motywowane kwestiami ideologicznymi partii rządzącej, nierozumiejącej ogólnego przesłania konwencji. Według niektórych polityków prawicy konwencja ta stanowi drogę do kwestionowania i podważania znaczenia tradycyjnego (katolickiego) modelu rodziny.

Natomiast w zakresie ochrony praw dziecka istotne są ustalenia **Konwencji o prawach dziecka** z dn. 20 listopada 1989 roku, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, zobowiązujące do przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji wobec osób poniżej 18. roku życia. Sygnatariusze zobligowani są również do zapewnienia dzieciom warunków życia i rozwoju, zgodnych z ich psychicznymi i fizycznymi potrzebami⁷⁵. Zbliżony zakres praw chroniący interesy dziecka zawiera **Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę**⁷⁶, dająca organom państwowym i instytucjom międzynarodowym możliwość asekurowania dzieci i młodzieży wobec skutków różnego pochodzenia konfliktów między rodzicami (opiekunami prawnymi) w zakresie sprawowania opieki i prawa do odwiedzin. Chcąc w pełni chronić prawa osób nieletnich, Polska sygnowała również **Europejską konwencję o przysposobieniu dzieci**⁷⁷ oraz **Konwencję Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych**⁷⁸, dające podstawę do tworzenia instrumentów ochrony prawnej, organizowania pomocy, zapobiegania i zwalczania nadużyć na tle seksualnym wobec osób nieletnich.

73 *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (w skrócie: *Konwencja europejska*), uchwalona w Rzymie 4 listopada 1950 roku, została ratyfikowana przez państwo polskie 19 stycznia 1993 po przystąpieniu Polski do Rady Europy w 1991 roku.

74 Stambuł, 11 maja 2011 roku. Dz.U. z 2015 r., poz. 398.

75 Ratyfikowana przez Polskę 30 kwietnia 1991 roku. Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526

76 Haga, 25 października 1980 roku, konwencja ratyfikowana przez Polskę 6 lipca 1992 roku. Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528, Dz.U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1085.

77 Strasburg, 24 kwietnia 1967 roku, konwencja ratyfikowana przez Polskę 24 kwietnia 1996 roku. Dz.U. z 1999 r. Nr 99, poz. 1157.

78 Lanzarote, 25 października 2007 roku, konwencja ratyfikowana przez Polskę 22 stycznia 2015 roku. Dz.U. z 2015 r., poz. 608.

W krajach rozwiniętych zauważyć można tendencje do równoważenia obowiązków związanych z pracą zawodową i życiem rodzinnym (*work-life balance*). Stopniowemu wydłużeniu ulegają urlopy macierzyńskie, ojcowskie, rodzicielskie, zmieniając się zasady ich wykorzystywania przez obojga rodziców lub nadaje się im status obligatoryjnych. Odzwierciedleniem tych tendencji jest **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów**, której myślą przewodnią jest skrócenie dezaktywacji zawodowej kobiet w związku z urodzeniem i/lub sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem oraz przyznanie uprawnień ojcom do tejże opieki. Zwraca się także uwagę na potrzebę wytworzenia więzi emocjonalnej między ojcem a dzieckiem. Dyrektywa ta ma również na celu przeciwdziałanie patologiom rynku pracy związanym z płcią, tj. zmniejszanie różnic w poziomie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Mimo że Polska nie poparła początkowo tej dyrektywy, to ostatecznie wprowadzone zmiany w *Kodeksie pracy* oraz w ustawie o świadczeniach rodzinnych były zgodne z unijnym aktem prawnym.

Ochrona małżeństwa, rodzicielstwa i rodziny w naukach Kościoła katolickiego

Kościół katolicki, jako ponadnarodowa instytucja społeczna, nigdy nie pozostawał obojętny wobec sytuacji rodzin, jak również procesów społecznych i politycznych zachodzących w poszczególnych państwach. Jeżeli istniała taka możliwość, Kościół uczestniczył aktywnie w zachodzących zmianach, zabierał głos w dyskusjach, deklarując zawsze obronę życia i godności człowieka. Swoje stanowisko w tych sprawach wyrażał m.in. w licznych dokumentach⁷⁹, będących źródłem wiedzy na temat pojmowania przez Kościół zagadnień związanych z życiem człowieka i rodziny, przynależnych im praw i obowiązków, wzajemnych relacji ze społeczeństwem i państwem; dokumenty te tworzą doktrynę społecznej nauki Kościoła. W jej ramach poruszane są kwestie związane z problemami funkcjonowania rodziny w nowoczesnych społeczeństwach oraz wsparcia rodziny i małżeństwa w spełnianiu przypisywanych im funkcji i obowiązków, wzmocnienia ich praw społecznych i rozszerzenia katalogu socjalnych przywilejów.

79 *Encyklika Rerum novarum* (1891) dotyczyła kwestii robotniczej oraz relacji między rodziną a państwem; *Encyklika Quadragesimo Anno* (1931) postulowała wprowadzanie zasady sprawiedliwości społecznej w zakresie m.in. ustalania zarobków dla pracowników z uwzględnieniem ich sytuacji rodzinnej; *Encyklika Pacem in terris* (1963) poruszała kwestie szeroko pojmowanych praw człowieka; *Encyklika Populorum Progressio* (1967) wzywała do podjęcia ogólnosiwiatowego wysiłku w celu poprawy jakości życia wszystkich ludzi poprzez rozwój społeczny; *Encyklika Centesimus Annus* (1991) postulowała przestrzeganie praw człowieka, a także budowę nowych społeczeństw w oparciu o wolność pracy, aktywność społeczną i przedsiębiorczość; *Encyklika Evangelium vitae* (1995) podjęła próbę opisu warunków życia współczesnych rodzin oraz zagrożeń, które uniemożliwiają jej prawidłowe funkcjonowanie w nowoczesnych społeczeństwach.

Zwieńczenie rozważań o rodzinie, małżeństwie i dziecku w społecznej nauce Kościoła stanowiło opracowanie i przedłożenie przez Stolicę Apostolską w 1983 roku *Karty praw rodziny* (KPR). Nadrzędnym celem tego dokumentu było przedstawienie światu chrześcijańskiemu i wyznawcom innych religii podstawowych praw właściwym rodzinie, rozumianej jako naturalna i powszechna społeczność⁸⁰. Są to następujące prawa rodziny:

- prawo do wychowywania potomstwa zgodnie ze przekonaniem moralnym i religijnym rodziców;
- prawo do swobodnego wyboru szkoły dla dzieci oraz rezygnacji z niej, jeżeli nie odpowiada przekonaniom moralnym i religijnym rodziców, którzy mają również prawo do współpracy z nauczycielami i kierownictwem szkoły;
- prawo domagania się, aby środki masowej komunikacji wspierały podstawowe wartości rodziny, oraz prawo do ochrony przed nadużyciami ze strony środków przekazu;
- prawo do wypełniania funkcji społecznej i politycznej rodziny w budowaniu społeczeństwa, także prawo do zrzeszania się z innymi rodzinami i instytucjami społecznymi;
- prawo domagania się od władz publicznych realizacji niedyskryminującej nikogo polityki rodzinnej w kwestiach prawnych, gospodarczych, społecznych i finansowych;
- prawo oczekiwania pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych od społeczeństwa;
- prawo do stabilnego systemu społeczno-gospodarczego, który nie zagraża trwałości rodziny;
- prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie i wielkości.

Karta praw rodziny jest skierowana do rządów wszystkich krajów, ponieważ zgodnie z jej wykładnią to społeczeństwo i państwo powinny stać na straży praw rodziny, nie dopuszczać do ich naruszenia i dążyć do rozszerzenia idei poszanowania wartości małżeństwa i życia rodzinnego. Dostarcza także istotnych przesłanek do przygotowania odpowiedniego ustawodawstwa i opracowania polityki rodzinnej, tak aby były zgodne z potrzebami i oczekiwaniami rodzin. Adresatem przesłania zawartego w KPR jest także sama rodzina, której należy z całą mocą uświadomić jej społeczną i religijną wartość, rolę w życiu jednostek, społeczeństw i ludzkości. Bez umocnienia podmiotowości rodziny nie może być mowy o realizacji zasady sprawiedliwości, równości i solidarności społecznej.

KPR adresowana jest także do kobiet i mężczyzn, jako odpowiedzialnych za stan współczesnych rodzin, ponieważ to od ich indywidualnych wyborów zależy jakość więzi małżeńskiej, stanowiącej wewnętrzną architekturę rodziny. W związku z tym Kościół katolicki opowiada się za takim modelem rodziny, w którym role, funkcje, zadania i pozycje poszczególnych członków podporządkowane są

80 Zob. *Rodzina w konstytucjach państw i dokumentach międzynarodowych*, oprac. B. i S.J. Rostworowsky, Wydawnictwo Nałęcz, Warszawa 1994, s. 34.

dobru rodziny, postrzeganej jako jedność budowana wspólnym wysiłkiem i poświęceniem. Przedmiotem oddziaływania społeczeństwa i państwa jest zatem rodzina jako całość. Zastrzega się jednak, że ani państwo, ani społeczeństwo nie mogą nadużywać swojej władzy i ich interwencjonizm powinien być ograniczony do wyjątkowych, kryzysowych sytuacji⁸¹.

Granice polityki rodzinnej – zgodnie ze społeczną nauką Kościoła – powinna wyznaczać zasada, przedstawiona przez Jana Pawła II w *Liście do Rodzin* (1994), mówiącym o tym, że wszędzie tam, gdzie rodzina jest samowystarczalna, należy ją pozostawić samej sobie. Pomoc państwa trzeba wprowadzać dopiero tam, gdzie rodzina naprawdę sobie nie wystarcza. W *Liście do Rodzin* papież nawoływał także do tego, żeby rodziny przejęły odpowiedzialność za swój dobrostan i stały się aktywnym podmiotem polityki rodzinnej. Realizacja tego postulatu jest w takim ujęciu możliwa, ponieważ członkowie rodzin są jednocześnie uczestnikami życia społecznego, łączą wewnętrzny świat rodziny z makrospołecznymi procesami i strukturami. Ze względu na uczestnictwo jednostek w życiu rodzinnym i społecznym kolejne zadanie polityki rodzinnej polega na łączeniu roli małżonka-rodzica z funkcjami publicznymi. Jeśli to tylko możliwe, działania podejmowane w ramach polityki rodzinnej powinny być ukierunkowane na rozwój i umacnianie podmiotowości rodziny we współczesnym świecie, mając na uwadze, że przyszłość ludzkości wiąże się z ideą silnej wewnętrznie rodziny⁸².

5.8. System podatkowy jako element polityki rodzinnej państwa

Traktowanie elementów systemu podatkowego jako instrumentów polityki rodzinnej i socjalnej państwa w dużej mierze zależy od przyjętych założeń, odpowiedzi na pytanie, czy celem jest wspieranie w równym stopniu wszystkich rodzin wychowujących dzieci, czy tylko rodzin o wybranych cechach ze względu na

81 W rozumieniu *Karty praw rodziny* tymi wyjątkowymi sytuacjami (art. 9) są: śmierć rodzica, opuszczenie rodziny przez jednego z małżonków, wypadek, choroba, inwalidztwo, bezrobocie, dodatkowe obciążenia związane ze starością, upośledzeniem (fizycznym lub psychicznym), a także w związku z wychowaniem i opieką nad dziećmi.

82 Zob. P.J. Viladrich, *Rodzina na scenie cywilizacji i życia: odpowiedź nauk*, [w:] „*Evangelium Vitae*” – encyklika ocalenia współczesnej rodziny i świata. Międzynarodowy Kongres zorganizowany przez Instytut Studiów nad Rodziną ATK, Warszawa–Łomianki, 22–24 listopada 1996, red. K. Majdański, D. Bazyluk, Wydawnictwo Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa–Łomianki 1997, s. 161.

np. strukturę, model, status społeczno-materialny itp.⁸³ W działaniach zarówno polityki rodzinnej, jak i podatkowej powinno uwzględniać się także kwestię, czy wspieranie rodzin ma polegać na walce z ubóstwem i bezrobociem, czy raczej powinno mieć charakter pronatalistyczny lub być nastawione na promowanie inwestycji w młode pokolenie.

Ustalenie zakresu przedmiotowego prowadzonej polityki rodzinnej pozwoli odpowiednio dobrać narzędzia podatkowe: ulgi, a przede wszystkim sposób i wysokość opodatkowania, które zależą od czynników makroekonomicznych oraz od dochodów osób fizycznych, a szczególnie wskaźników określających liczbę osób pracujących w gospodarstwie domowym w stosunku do liczby osób pozostających na utrzymaniu danego podatnika.

Stosowanie natomiast jako kryterium w systemie podatkowym zdolności podatkowej rodzin wiąże się z preferowanym w danym kraju modelem polityki rodzinnej:

- w modelu **marginalnym** i modelu **instytucjonalnym** – zalecany jest neutralny system podatkowy, uważa się, że podatek powinien być płacony od uzyskiwanych dochodów, nie zaś uzależniany od sytuacji rodzinnej podatnika i jego zdolności do opodatkowania uzyskanych dochodów. W tym ujęciu rodzina traktowana jest jako sfera całkowicie prywatna. Ponadto przyjmuje się, że wprowadzanie ulg podatkowych właśnie z powodów rodzinnych służy przede wszystkim zamożnym podatnikom, których po pierwsze stać na opłacanie podatków, po drugie – ulgi nie są przez nich traktowane jako działania prorodzinne państwa, ale sposób obniżenia podatków;
- w modelu **konserwatywnym** – opodatkowanie zależy od zdolności podatkowej podatnika, to znaczy uwzględnia się osobiste, w tym rodzinne obciążenia podatnika oraz potrzeby jego rodziny lub osób pozostających na jego utrzymaniu⁸⁴.

W rozumieniu teorii podatek dochodowy od osób fizycznych⁸⁵ to efekty finansowej aktywności zawodowej, gospodarczej lub inwestycyjnej osób fizycznych wraz z rozporządzanym przez nie majątkiem, co jest wyrazem troski podatnika o sprawy finansowe własne i swojej rodziny⁸⁶. Ze względu na uwarunkowania historyczne i polityczne polski system podatkowy wielokrotnie ulegał zmianom, które w różnym stopniu uwzględniały źródła dochodów i/lub sytuację rodzinną

83 Zob. I. Bolkowiak, M. Majewicz, *Polityka rodzinna a system podatkowy*, Instytut Finansów, Warszawa 1996.

84 Zob. J. Supińska, *Polityka społeczna – upaństwowiona czy uspołeczniona?*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian. Praca zbiorowa*, red. A. Piekara, J. Supińska, PWE, Warszawa 1985.

85 J. Kulicki, *Rozwój podatku dochodowego w Polsce*, „Analizy BAS” 2011, nr 6 (50), s. 2–20, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3B37ACA7920E9175C12578B10044422A/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_50.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3B37ACA7920E9175C12578B10044422A/$file/Analiza_%20BAS_2011_50.pdf) (dostęp: 17.08.2021).

86 Tamże.

podatnika. Tak więc np. w latach 1945–1989 podatkiem dochodowym od osób fizycznych objęte były dochody pochodzące z:

- działalności wytwórczej, usługowej;
- działalności naukowej, artystycznej, literackiej, publicystycznej, oświatowej;
- najmu, podnajmu;
- kapitałów pieniężnych i posiadanych praw majątkowych;
- obrotu nieruchomościami, papierami wartościowymi, akcjami, prawami nabytymi do nieruchomości⁸⁷ itp.

W całym okresie socjalizmu w latach 1945–1989 opodatkowaniu podlegały dochody ponad kwotę wolną od podatku, która w latach 1973–1976 wynosiła 12 tys. zł. W latach 1977–1988 kwota wolna od podatku była uzależniona od źródła dochodu, tzn. dla dochodów uzyskanych z działalności gospodarczej, naukowej, artystycznej, literackiej wynosiła 72 tys. zł, a z pozostałych źródeł była niższa i wynosiła 30 tys. zł.

W systemie podatkowym PRL obowiązywał system ulg, np. **ulga systemowa**, której celem było obniżenie podatku dochodowego ze względu na sytuację rodzinną podatnika mającego na utrzymaniu niepracujących członków rodziny⁸⁸. Ulga systemowa przysługiwała na dzieci, niepracującego współmałżonka, rodziców, teściów oraz rodzeństwo pozostające na utrzymaniu podatnika. W latach 1945–1972 obowiązywała również ulga związana z wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności osłabiających zdolność podatkową podatnika: długotrwałej choroby, nieszczęśliwego wypadku, śmierci członka rodziny, który był na utrzymaniu podatnika, oraz wydatków związanych z urodzeniem dziecka. W zmienionej postaci przywrócono tę ulgę w 1980 roku; ustawodawca określił ją jako zaniechanie w całości lub części zobowiązań podatnika, jeżeli mogłoby to „zagrozić zdolności gospodarczej zakładu lub egzystencji podatnika”⁸⁹.

Reforma systemu podatków wprowadzona ustawą z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych stopniowo dostosowywała prawo podatkowe do wymogów gospodarki wolnorynkowej. Zerwano np. z sektorowym podziałem na jednostki gospodarki uspołecznionej, podmioty prywatne oraz ludność. Reforma podatkowa z 1991 roku wprowadziła jeden podatek od wszystkich dochodów osób fizycznych bez względu na źródło tego dochodu⁹⁰. Wprowadzane kolejno zmiany uwzględniały sytuację rodzinną podatników i umożliwiły m.in. **wspólne**

87 Ustawa z dn. 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych z późn. zm., Dz.U. z 1989 r. Nr 27, poz. 147. Należy jednak podkreślić, że z opodatkowania całkowicie wyłączono dochody z gospodarstw rolnych.

88 J. Kulicki, *Systemy opodatkowania dochodów rodziny w Polsce w latach 1918–2011*, „Analizy BAS” 2011, nr 4 (48), s. 2–19, http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/35F9B1D920920612C12578B-10043CE79/%24File/Analiza_%20BAS_2011_48.pdf (dostęp: 18.08.2021).

89 Zob. Ustawa z dn. 19 listopada 1980 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. Nr 27, poz. 111 z późn. zm.

90 Wyjątkiem były dochody z działalności rolniczej.

rozliczanie małżonków, pod warunkiem istnienia wspólnoty majątkowej i pozostawania w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy. Ale możliwości wspólnego rozliczania były pozbawione początkowo (rok 1992) rodziny niepełne, co budziło wiele społecznych sprzeciwów, zwłaszcza że ta kategoria rodzin najczęściej boryka się z trudnościami finansowymi. Uznano, że jest to łamanie praw konstytucyjnych oraz działanie wbrew zasadzie sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa wszystkich obywateli, a także sprawowania opieki państwa nad małżeństwami, macierzyństwem i rodziną⁹¹.

Od momentu zreformowania w latach 1989–1993 systemu podatkowego ustawodawca nie przewidywał realizacji zadań polityki socjalnej czy rodzinnej, ale przede wszystkim ich dostosowania do wymogów gospodarki rynkowej. Z tego powodu podatek dochodowy od osób fizycznych konstruowano tak, aby zmaksymalizować jego neutralność wobec podatnika i jego sytuacji życiowej czy rodzinnej. Dążono do powszechności opodatkowania, dlatego ustalono niską **kwotę wolną od podatku**, co pozwalało na opodatkowanie większej części społeczeństwa. Powszechność i neutralność systemu podatkowego realizowano także poprzez ograniczanie liczby ulg, zwolnień i odliczeń podatkowych z racji określonych cech podatnika. W rozliczeniach podatkowych⁹² dla podatników mających na swym utrzymaniu dzieci przewidziano następujące **ulgi**:

- na cele **rehabilitacyjne** – korzystać z nich mogli podatnicy, na których utrzymaniu pozostawał niepełnosprawny członek rodziny: małżonek, dziecko własne lub przysposobione, rodzice, rodzice współmałżonka itp.;
- związane z **odpłatnym kształceniem** dziecka w szkole podstawowej, zawodowej, średniej (od 1993 roku), związanym z dojazdem dziecka własnego lub przysposobionego do szkoły: podstawowej, ponadgimnazjalnej znajdującej się poza miejscem stałego/czasowego zamieszkania dziecka (od 1995 roku), a od 1997 roku ulga na odpłatne kształcenie dzieci w szkołach wyższych;
- również w 1997 roku wprowadzono ulgę **zdrowotną**, związaną z leczeniem w prywatnych placówkach medycznych.

W latach 1992–1996 ulgi rodzinne polegały na odliczeniu poniesionych wydatków od kwoty uzyskanego dochodu w danym roku podatkowym, a od 1997 roku ulgi te zaczęto odliczać od podatku dochodowego, wyjątek stanowiła ulga rehabilitacyjna oraz składki na ubezpieczenie społeczne, odliczane przez podatnika. W latach 2001–2004 likwidacji uległy kolejne ulgi związane z kształceniem

91 Dlatego też w późniejszym okresie podjęto kroki prawne kwestionujące brak takich preferencji w prawie podatkowym i od 1994 roku osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci lub dzieci uprawnione do otrzymywania zasiłku rodzinnego mają prawo do ustalenia podatku dochodowego w podwójnej wysokości od połowy dochodów. Z opodatkowania wyłączono także zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, wychowawcze i porodowe, w tym jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka. Zob. I. Bolkowiak, M. Majewicz, dz. cyt.

92 Podstawa prawna: *Ustawa z dn. 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*. Dz.U. Nr 144, poz. 930, z późn. zm.

dzieci oraz dojazdami dzieci do szkół, a także ulga zdrowotna. W zastępstwie tego w *Ustawie z dn. 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych* wprowadzono **ulgę na dzieci**, która polega na pomniejszeniu należności podatku o ustawową kwotę⁹³. W 2007 roku było to 120 zł na każde wychowywane przez podatnika dziecko, jednak ta forma nie spełniała swojej funkcji i od 2010 roku zmieniono sposób naliczania ulgi poprzez podwyższenie jej kwoty do wysokości dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym przedziale skali podatkowej.

Ulga na dzieci przysługiwała obojgu rodzicom naturalnym lub adopcyjnym oraz zastępczym, a w przypadku rodziców rozwiedzionych tylko na te miesiące, w których podatnik sprawował opieką rodzicielską nad dzieckiem. Ulga dotyczy dzieci małoletnich, własnych lub przysposobionych, oraz pełnoletnich, uczących się do 25. roku życia, lub dzieci, na które pobierany jest zasiłek pielęgnacyjny, renta socjalna, lub dzieci pozostających na utrzymaniu podatnika⁹⁴. Ulga prorodzinna jest Nielimitowana w stosunku do liczby dzieci, które podatnik posiada, to znaczy, że kwota ulgi przysługuje na każde dziecko⁹⁵.

Poza ulgami w okresie transformacji w kolejnych reformach systemu podatkowego dla osób fizycznych wprowadzono zasady uwzględniające zmienną sytuację rodzinną lub ekonomiczną podatników, np. zasadę odrębności podatkowej małżonków, ale z możliwością wyboru wspólnego opodatkowania. Wprowadzono również zasadę kumulacji dochodów małoletnich dzieci wraz z dochodami rodziców lub zasadę szczególnego traktowania rodzin niepełnych⁹⁶.

Tabela 18. Rozwiązania prorodzinne w systemie podatków dochodowych od osób fizycznych w okresie transformacji systemowej

Lata	Rozwiązania prorodzinne
1991–1993	Ulga na dzieci uczące się w szkołach podstawowych, zawodowych, średnich niepublicznych (funkcjonujących na prawach szkół publicznych)
	Ulga zdrowotna
1993–1997	Ulga na naukę dzieci w szkołach wyższych
	Ulga na dojazd dziecka do szkoły poza miejscem zamieszkania

93 *Ustawa z dn. 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Dz.U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1588.

94 Zob. art. 26 i 26c *Ustawy z dn. 27 lipca 2002 roku o zmianie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, Dz.U. Nr 141, poz. 1183 z późn. zm.

95 W. Wójtowicz, P. Smoleń, *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny?*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

96 Zob. J. Kulicki, *Systemy opodatkowania...*; T. Wołowicz, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w wybranych krajach UE. Rozwiązania prorodzinne*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 5–6, s. 20–24.

Tabela 18 (cd.)

Lata	Rozwiązania prorodzinne
1997–2001	Likwidacja ulgi na dzieci uczące się w podstawowych, zawodowych, średnich szkołach niepublicznych (na prawach szkół publicznych)
	Likwidacja ulgi zdrowotnej
2001–2005	Likwidacja ulgi na kształcenia dzieci w szkołach wyższych
	Likwidacja ulgi na dojazd dziecka do szkoły poza miejscem zamieszkania
2004	Likwidacja ulgi dla pracowników najemnych na zakup przyrządów i pomocy naukowych oraz wydawnictw fachowych
	Likwidacja ulgi na doksztalcenie i doskonalenia zawodowe podatnika
	Likwidacja ulgi na kształcenia podatnika w szkołach wyższych

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Kulicki, *Systemy opodatkowania dochodów rodziny w Polsce*, „BAS” 2011, nr 4 (48).

Prorodzinne rozwiązania polityki społecznej w Polsce w mniejszym lub większym stopniu uwzględniały potrzeby rodzin i ich członków. Jednak często czynniki zewnętrzne (polityczne, ekonomiczne, społeczne itp.), a nie rzeczywiste potrzeby rodzin, decydowały o wdrażaniu konkretnych działań. Od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej duże znaczenie ma dostosowanie poziomu świadczeń rodzinnych do standardów ogólnoeuropejskich. Możliwość podjęcia pracy zawodowej i zamieszkania z rodziną w krajach Unii Europejskiej spowodowała konieczność ujednolicenia środków społecznego wsparcia dla rodzin wychowujących dzieci w Polsce, jak i poza jej granicami⁹⁷.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w ramach UE objęła świadczenia w formie rzeczowej lub pieniężnej w razie choroby lub macierzyństwa. **Koordynacja świadczeń pieniężnych** polegała na zapewnieniu albo prawa do nabycia, albo zachowania ciągłości otrzymywania danego świadczenia w sytuacji przemieszczania się osoby uprawnionej w granicach Unii Europejskiej. Świadczeniami objętymi koordynacją są świadczenie chorobowe, zasiłki (chorobowy, wyrównawczy, macierzyński i opiekuńczy) oraz świadczenia rehabilitacyjne⁹⁸.

97 B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] teŝe, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPISS, Warszawa 2003; S. Golinowska, *Ogólne problemy integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie polityki społecznej i rynku pracy*, [w:] S. Golinowska, L. Florek, W. Orłowski, G. Uścińska, J. Wrątny, *Polityka społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, IPISS, Warszawa 1999; K. Piotrowska-Marczak, *Adresaci aktualnych zmian systemu finansów publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 179, s. 138–149, <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/115069/edition/108210/content> (dostęp: 18.08.2021).

98 Zasady pracy i ubezpieczenia pracowników na terenie państw UE – zob. [www.cie.gov.pl](http://citizens.eu), <http://citizens.eu>, [www.etuc.org](http://etuc.org) (dostęp: 17.08.2021).

Koordinacją systemów zabezpieczenia społecznego są objęci:

- obywatele państw członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obywatele państw trzecich, zamieszkujący terytorium jednego z państw członkowskich;
- pracownicy najemni, osoby pracujące na własny rachunek, które podlegają prawodawstwu państwa członkowskiego oraz członkowie ich rodzin.

Obywatele Polski od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej mają równe prawa do świadczeń społecznych we wszystkich krajach członkowskich. Gwarantują to podstawowe zasady koordynacji świadczeń społecznych w krajach Unii Europejskiej⁹⁹, otrzymywanych w razie choroby i macierzyństwa:

- **zasada równego traktowania** – obywatele jednego państwa członkowskiego, którzy przebywają w innym państwie członkowskim mają takie same obowiązki i korzystają z takich samych praw jak obywatele tego państwa¹⁰⁰;
- **zasada jedności stosowanego ustawodawstwa** – osoba przemieszczająca się w ramach państw członkowskich podlega ustawodawstwu tylko jednego z nich;
- **zasada sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkania** w innych krajach członkowskich – umożliwia przyznanie świadczeń osobom, które nie osiągnęły w danym państwie wymaganego okresu ubezpieczenia do przyznania prawa do świadczeń;
- **zasada eksportu świadczeń** wobec osób mieszkających poza państwem właściwym do wypłacania danego świadczenia – świadczenia wypłaca właściwa instytucja, w której jest ubezpieczony w danym kraju pracownik uprawniony do otrzymywania świadczenia¹⁰¹.

Z możliwości otrzymania świadczeń w kraju zamieszkania mają prawo korzystać również osoby uprawnione do świadczeń na podstawie przepisów innego państwa członkowskiego, a mieszkające na terytorium Polski. W takiej sytuacji instytucje zagraniczne będą bezpośrednio wypłacać uprawnionemu należne mu świadczenia.

99 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dn. 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz.U. L. 149 z 5.7.1971; Rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z dn. 14 maja 2003 r., rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo, Dz.U. L. 124, 20.05.2003.

100 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71, art. 3.

101 Zob. B. Balcerzak-Paradowska, dz. cyt.; G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPiSS, Warszawa 2005.

Podsumowanie

- W obecnym ustroju demokratycznym o kształcie polityki rodzinnej decyduje opcja partii rządzącej, co determinuje mniej lub bardziej liberalne/konserwatywne podejście do potrzeb rodziny, jej przemian strukturalnych oraz zakresu pełnionych funkcji.
- Podstawą realizacji założeń programowych polityki społecznej jest *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 roku, rozdział II: *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Środki ochrony wolności i praw*.
- Politykę rodzinną w Polsce na szczeblu centralnym i lokalnym realizują podmioty: ustawodawcze, wykonawcze, kontrolne, sądownicze oraz organizacje pozarządowe.
- Zmiany transformacyjne, tj. decentralizacja władzy, przyczyniły się do odbudowy powiatowych i gminnych samorządów, które zyskały status podstawowych podmiotów lokalnej polityki społecznej i rodzinnej.
- Decentralizacja władzy polityki społecznej wiązała się z poglądem, że działania opiekuńczo-zabezpieczające na rzecz rodzin powinny być realizowane w środowisku jej zamieszkania.
- Zadania z zakresu polityki rodzinnej na poziomie lokalnym gminy realizują na podstawie współpracy z wieloma podmiotami pozarządowymi: organizacjami *non-profit*, Kościołem katolickim i innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, prywatnymi przedsiębiorcami, zakładami pracy, organizacjami pracodawców, osobami fizycznymi.
- Transformacja systemowa przyczyniła się do demokratyzacji życia społecznego, manifestowania postaw obywatelskich i prospołecznych, co przekładało się na gwałtowny wzrost indywidualnej i/lub zorganizowanej aktywności społecznej.
- Aktualnie realizowany katalog pieniężnych i niepieniężnych instrumentów polityki rodzinnej obejmuje: świadczenia związane z urodzeniem dziecka, świadczenia związane z utrzymaniem i wychowaniem dziecka, świadczenia opiekuńcze na dziecko, programy rządowe (m.in.: „Karta Dużej Rodziny”, Program „Rodzina 500 +”, Program „Dobry start” itd.), usługi publiczne ułatwiające rodzicom łączenie zobowiązań rodzinnych z rolami zawodowymi, krajowe i międzynarodowe instrumenty prawne, system podatkowy.
- Istotnym elementem życia społecznego w Polsce jest Kościół katolicki, który aktywnie w nim uczestniczy, a poprzez katolicką doktrynę nauki społecznej często jest stroną w dyskusjach dotyczących rodziny i małżeństwa, ich przemian, zagrożeń, jakich mogą doświadczać czy realizowanej na ich rzecz polityki rodzinnej.

Rozdział 6

Europeizacja polityki rodzinnej w Polsce po 2004 roku Strategie rozwoju kraju

W 2002 roku kraje tzw. starej piętnastki na forum Rady Europy, obradującej w Barcelonie, przyjęły definicję **Europejskiego Modelu Społecznego** (EMS) jako modelu opartego na wydajnej gospodarce, wysokim poziomie ochrony socjalnej i na edukacji oraz dialogu społecznym. Mimo upływu lat nadal nie ma zgody, co do tego, jak taki model miałby wyglądać na poziomie unijnym, jaki powinien być jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, jak dalece można ingerować w wewnętrzną politykę poszczególnych państw członkowskich, które różnią się tradycją uprawiania polityki społecznej wobec swoich obywateli. Dlatego też od początku po przystąpieniu Polski do UE w dyskusji na temat EMS mieliśmy do czynienia zarówno ze zwolennikami, jak i oponentami tego modelu¹, zwłaszcza że w poszczególnych krajach członkowskich UE z różną intensywnością występowały istotne czynniki determinujące styl uprawiania narodowej polityki społecznej: zmiany społeczno-demograficzne przejawiające się w starzeniu się społeczeństw, spadku dzietności, wzroście zatrudnienia wśród kobiet, w trudnościach godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Ponadto procesy globalizacyjne (delokalizacja produkcji, wzrost konkurencyjności lub jej brak ze strony nowych krajów uprzemysłowionych, schyłek branż stosujących tradycyjne technologie produkcji czy wzrost kosztów pracy w Europie) znacznie różnicowały możliwości gospodarcze poszczególnych państw. Związany z tym również rozwój innowacji i nowoczesnych technologii produkcji wpływał na wzrost konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Niebezpieczeństwa pojawiające się na rynku pracy w obszarze kompetencji oraz kwalifikacji zawodowych przekładały się na niepewność zatrudnienia, brak możliwości nabycia uprawnień do świadczeń socjalnych, zagrożenie bezrobociem².

1 Zob. S. Golinowska i in., *Raport Społeczny. Polska 2005*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 2005.

2 Zob. S. Golinowska, *Ogólne problemy integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie polityki społecznej i rynku pracy*, [w:] S. Golinowska, L. Florek, W. Orłowski, G. Uścińska,

Natomiast zmiany stylu i warunków życia Europejczyków (związane ze wzrostem mobilności przestrzennej i społecznej, urbanizacją, spadkiem solidarności lokalnej, wzrostem zjawisk patologii społecznej, z trudnościami adaptacyjnymi do zachodzących zmian czy transformacjami w krajach Europy Środkowej) skutkowały ewolucją postaw życiowych, często na bardziej roszczeniowe i/lub egoistyczne. Można zatem przyjąć, że to rzeczywistość społeczno-gospodarcza w Europie na przełomie XX i XXI wieku wykształciła potrzebę wypracowania konsensusu dotyczącego zrównoważonego rozwoju, czego warunkiem była idea wspólnego modelu socjalnego dla Unii Europejskiej, realizującego następujące założenia:

- podnoszenie poziomu życia obywateli;
- wypracowanie rozwiązań w dziedzinie europejskiej gospodarki, aby była konkurencyjna wobec gospodarki światowej;
- zintegrowanie polityk: gospodarczej, zatrudnienia i socjalnej, tak aby zapewnić trwały rozwój i spójność społeczną w Europie w ramach tzw. polityki równych szans oraz inkluzji społecznej, zaadresowanych do grup zagrożonych ryzykiem wykluczenia (społecznego, z rynku pracy, konsumpcji i produkcji);
- dążenie do zapewnienia wszystkim obywatelom państw członkowskich udziału w zyskach z osiągniętego wzrostu gospodarczego.

Ponadto podkreślano, że podstawą EMS jest silne przekonanie, że obywatele oprócz praw i obowiązków politycznych posiadają również prawa pracownicze i socjalne. Było to szczególnie ważne, ponieważ zakładano kreowanie polityki społecznej opartej na przywileju, jakim jest prawo do pomocy, świadczeń i usług. Takie podejście do EMS spowodowało, że nie mówimy o filantropii, ale o zapewnieniu wszystkim członkom społeczeństwa równych szans, bo gdy prawa człowieka stanowią podstawę działań państwa w obszarze polityki społecznej, przestają być kwestią dobroczynności lub opieki ukierunkowanej na członków społeczeństwa, którym w mniejszym stopniu dopisało szczęście; stają się natomiast środkiem do zagwarantowania wszystkim takich samych praw³. Powyższe założenia nie były (i nadal nie są) możliwe w pełni do realizacji w społeczno-ekonomicznej rzeczywistości rozszerzonej UE, zwłaszcza że w wielu krajach trzeba było rozliczyć się z przeszłością (komunizm) oraz uporać z problemami społecznymi, demograficznymi i gospodarczymi w procesach transformacji ustrojowej.

J. Wratny, *Polityka społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, IPiSS, Warszawa 1999.

3 Zob. Zrewidowana „Strategia spójności społecznej Rady Europy” (2004).

6.1. Przesłanki budowy polskiego modelu społecznego w latach 90. XX wieku

Wprowadzanie licznych zmian i reform po 1989 roku spowodowało, że dopiero w drugiej połowie lat 90. można dostrzec działania podejmowane w ramach polityki społecznej państwa, a także wdrażanie regulacji i porządkowanie funkcjonowania usług społecznych mających za zadanie wspieranie rodziny w wychowywaniu i opiece nad dziećmi⁴. Ten okres to także naprawianie wprowadzonych wcześniej rozwiązań, które z różnych przyczyn okazały się błędne, ze względów na ich niekonstytucyjność, koszty realizacji czy niezgodność z europejskimi standardami, które Polska musiała przyjąć 1 maja 2004 roku⁵.

Problem polskiej polityki społecznej w latach 90. polegał również na tym, że była ona realizowana w okresie przejścia między dwoma porządkami ustrojowo-gospodarczymi, tzn. już nie w socjalistycznej centralnie planowanej gospodarce, a jeszcze nie w demokracji wolnorynkowej. W literaturze przedmiotu można spotkać się z określeniem modelu postkomunistycznego polityki społecznej, jaki funkcjonował w krajach Europy Centralnej i Wschodniej. W tym kontekście wobec EMS w Polsce były formowane pewne nadzieje i oczekiwania, jak np.:

- racjonalizacja w obszarze zatrudnienia i rynku pracy;
- likwidacja zjawiska wyzyskiwania pracowników przez pseudokapitalistycznych pracodawców,
- zmniejszenie nierówności płacowych między kobietami a mężczyznami itp.

Oczekiwano, że nastąpi poprawa jakości i dostępności usług opieki zdrowotnej, jak również, że zostaną zlikwidowane nierówności społeczne związane z systemem opieki zdrowotnej. A przede wszystkim zakładano, że zaimplementowane rozwiązania unijne doprowadzą do wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Ponadto wielu praktyków społecznych patrzyło na EMS w kategoriach szansy dla ludzi najbiedniejszych, którzy własnym wysiłkiem, korzystając z posiadanych zasobów, nie byli w stanie pokonać wykluczenia. Poza tym EMS stanowił dla Polski drogę do utworzenia nowych standardów ochrony socjalnej, adekwatnych do potrzeb współczesnego społeczeństwa i warunków gospodarczych, a tym samym do pozbycia się balastu socjalistycznej przeszłości, która wykształciła postawy roszczeniowe wobec państwa opiekuńczego. Oczekiwano również, że wartości leżące u podstaw tego modelu wpłyną pozytywnie na kierunek rozwoju konkurencji

4 Zob. S. Golinowska, *Social Policy in the 1990s. Legal Regulations and their Prospected Results*, IPISS, Warszawa 1998.

5 Zob. B. Deacon, *Eastern European Welfare State: The Impact of the Politics of Globalization*, „Journal of European Social Policy” 2000, Vol. 10, No. 2, s. 146–161; W. Jakóbiak, *Nieefektywne państwo*, „Nowe Życie Gospodarcze. W Polsce i na Świecie” 2006, nr 11, s. 16–17.

na rynku, która zamiast prowadzić do sukcesu jednych kosztem innych, stanie się płaszczyzną porozumienia różnych podmiotów gospodarczych, zwłaszcza zaś będzie chronić interesy pracowników i ich rodzin, którzy najbardziej odczuwają niekorzystne zjawiska zachodzące w gospodarce wolnorynkowej, np. poprzez pomoc w uzyskaniu nowego zatrudnienia, zawodu lub rynku zbytu dla wytwarzanych towarów i usług.

Wśród zwolenników reform w obszarze polityki społecznej po wstąpieniu Polski do UE dało się zauważyć oczekiwania, że pojawi się reformator na miarę premier Margaret Thatcher, który zdecydowanym działaniem dokonałby przekształceń społeczno-gospodarczych. Niestety, doprowadziłoby to do sporych nierówności społecznych, o wiele poważniejszych niż w pozostałych państwach OECD⁶. Przeciwnicy tych reform opowiadali się za solidarnością społeczną, co również nie było dobrym rozwiązaniem, zważywszy ówczesną sytuację demograficzną. Droga do skutecznej ochrony socjalnej prowadziła przez reformy zapewniające trwały wzrost gospodarczy, który można by spożytkować na zaspakajanie rzeczywistych potrzeb obywateli: edukację, efektywną opiekę medyczną i inne dobra społeczne⁷. Wzrost gospodarczy, jako fundament budowania nowego systemu opieki socjalnej w Polsce, był potrzebny ze względu na dwie ogólnoeuropejskie tendencje. Po pierwsze, zaznaczył się koniec **państwa opiekuńczego**, tj. odejście od formuły państwa, które ponosi odpowiedzialność finansową za część społecznych nieszczęść, nie podejmując jednocześnie działań mających je wyeliminować. Za odejściem od koncepcji *welfare state* przemawiał również pogląd, że jego tradycyjne instytucje i rozwiązania nie odpowiadają wyzwaniom społeczeństwa postindustrialnego, nie uwzględniają lub nie potrafią zaspokoić nowych potrzeb społecznych oraz nie dostrzegają nowych kwestii socjalnych. Po prostu dawny model państwa opiekuńczego nie sprawdza się w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, nie zrealizuje zadania, jakim jest zapewnienie wszystkim dobrej pracy⁸, co było wyzwaniem dla zjednoczonej Europy. Dlatego też sformułowano ideę **państwa wspierającego zatrudnienie** (*workfare state*), co polegało na zobowiązaniu świadczeniobiorcy do zrobienia „czegoś” na rzecz usamodzielnienia się w wymiarze ekonomicznym i społecznym. Jednym z zarzutów pod adresem państwa opiekuńczego w formie, jaka funkcjonowała do tej pory (socjalistyczny mo-

6 Zob. A. Giddens, *Jak ocalić model socjalny? Największe zagrożenia*, tłum. A. Topczewska, „Dziennik: Europa. Dziennik Idei” 2006, nr 137, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/193061,jak-ocalic-model-socjalny.html> (dostęp: 14.08.2021).

7 Zob. S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 2003.

8 Określenie „dobra” praca jest tu rozumiane jako zatrudnienie zapewniające jednostce satysfakcję/ bezpieczeństwo finansowe, co eliminowałoby konieczność szukania wsparcia w instytucjach pomocowych w sytuacji kryzysu życiowego. Praca powinna zapewnić dochód pozwalający zaspokoić na odpowiednim poziomie potrzeby jednostki, obecne i przyszłe.

del *welfare state*), było to, że przywiązywało ono na długie lata świadczeniobiorców do instytucjonalnej pomocy. W tym przypadku zarówno *workfare state*, jak i EMS uznawały priorytet pracy nad ubezpieczeniem socjalnym⁹. Po drugie, zaznaczyła się potrzeba inwestowania w społeczeństwo – przede wszystkim w dzieci i młodzież – co stanowiło synonim zabezpieczenia na przyszłość przed bezrobociem, wykluczeniem społecznym, biedą oraz patologią. Uważano bowiem, że zapewnienie jednostce kapitału życiowego, tj. zdrowia i wykształcenia, wsparte jej własnymi predyspozycjami psychicznymi i fizycznymi, stanowi najlepszą ochronę przed niekorzystnymi sytuacjami życiowymi. Za zwiększeniem inwestycji w kapitał ludzki przemawiał również fakt, że dobrze wykształcone osoby mają większe zdolności adaptacyjne do zmian¹⁰.

Realizacja **Europejskiego Modelu Społecznego** w Polsce wymagała zaadaptowania do krajowych warunków społeczno-gospodarczych konkretnych celów europejskiej polityki społecznej, związanych przede wszystkim z:

- aktywną polityką rynku pracy;
- problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego, zmniejszaniem nierówności między poszczególnymi grupami społecznymi, jak i regionami kraju;
- upowszechnieniem dostępu do podstawowych usług społecznych z zakresu ochrony zdrowia, opieki socjalnej, szkolnictwa i oświaty, zabezpieczenia społecznego;
- zapewnieniem dochodu osobom niezdolnym do pracy, takim jak dzieci, młodzież, osoby starsze, chore, niepełnosprawne, które powinny być objęte szczególną troską i opieką instytucjonalną;
- inwestycjami w kapitał ludzki, rozumianymi jako zabezpieczenie potrzeb i interesów rodzin w ramach polityki rodzinnej, która do tej pory w Polsce opierała się na tradycyjnym modelu rodziny (tzw. *breadwinner model*).

Wdrażanie założeń EMS w Polsce było możliwe poprzez uwzględnienie dodatkowych działań koniecznych dla lepszego funkcjonowania naszego kraju, jak dokonanie modernizacji instrumentów polityki rynku pracy, zabezpieczeń społecznych, polityki podatkowej, socjalnej, tak aby obniżyć koszty budżetowe ich realizacji. Wiązało się ze wzmocnieniem funkcji prorozwojowych państwa, ze szczególnym naciskiem na promocję nowoczesnych technologii, inwestycje w sferę badań, innowacje w gospodarce. Polegało także na dostosowaniu polityki szczegółowej (ryunku pracy, edukacji, ochrony zdrowia, polityki rodzinnej itp.) oraz instrumentów polityki społecznej do wyzwań demograficznych i gospodarczych współczesnej Polski. Realizacja EMS łączyła się z koniecznością rozpoznania mechanizmów zmian dokonujących się we współczesnej Europie, aby stała się możliwa rzetelna diagnoza potrzeb społecznych w kraju. Wreszcie wprowadzanie założeń EMS generowało także zmianę dotychczasowego sposobu zarządzania

9 Zob. S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state)...*

10 Zob. A. Giddens, dz. cyt., s. 11.

administracją publiczną, przejście ze struktury hierarchicznej do wielopodmiotowej, od modelu idealnej biurokracji do modelu zarządzania partnerskiego¹¹.

Urzeczywistnienie w Polsce reform w obszarze polityki społecznej o charakterze instytucjonalno-strukturalnym miało na celu stworzenie bardziej efektywnego państwa niepoddającego się naciskom różnych grup interesu, za to realizującego założone (uniwersalne) zadania na rzecz poprawy jakości życia całego społeczeństwa.

6.2. Polityka rodzinna w wybranych strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało zasadnicze zmiany w projektowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Idea Europejskiego Modelu Społecznego wymagała od polityki publicznej realizowanego w państwie polskim zaangażowania we współtworzenie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy¹². Każde państwo w sobie właściwy sposób miało realizować zasady: równości, niedyskryminacji, solidarności i redystrybucji, tworząc własne modele socjalne, stosownie do posiadanych możliwości gospodarczych, politycznych, a przede wszystkim społecznych¹³. Dążąc do ujednolicenia przepisów prawa, kraje członkowskie nadal mogły zachować swoją odrębność społeczno-kulturową, polityczną i realizować własną politykę społeczną.

W związku ze zmianą modelu polityki społecznej konieczne było uporządkowanie prawa w wielu sferach życia publicznego, społecznego oraz gospodarczego. Realizacja założeń Europejskiego Modelu Społecznego na gruncie krajowym miała przebiegać, opierając się na programach oraz strategiach polityki publicznej (m.in. z zakresu polityki zatrudnienia, polityki społecznej, gospodarki, energetyki itd.), które odnosiły się do dokumentów oraz wytycznych Unii Europejskiej (tabela 17). Ujednolicenie działań w zakresie polityki społecznej i gospodarczej umożliwiało podjęcie działań na rzecz zwalczania kryzysów, patologii społecznych oraz niekorzystnych zjawisk ekonomicznych, które obserwowano w całej

11 Zob. J. Zarzeczny, *Współczesne wyzwania modernizacyjne a polityka społeczna zintegrowanej Europy*, [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Zarzeczny, WUWR, Wrocław 2007, s. 13–40.

12 Zob. A. Dziedzicak-Foltyn, *W kierunku społeczeństwa wiedzy – cele polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, nr 3, s. 121.

13 A. Giddens, dz. cyt.

Europie. W przypadku niektórych państw członkowskich (np. Polski) była to droga do uporania się z socjalistyczną przeszłością, dokonania niezbędnych zmian w gospodarce, administracji publicznej czy w sferze społecznej. Wspólna polityka społeczno-gospodarcza według unijnych decydentów miała również za zadanie niwelować różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi państwami członkowskimi, co było niezbędne do stworzenia konkurencyjnej gospodarki w Europie.

Tabela 19. Dokumenty Unii Europejskiej i Polski z zakresu polityki społecznej

Poziom Unii Europejskiej – ponadnarodowy		
Odnowiona strategia lizbońska		
<i>Zintegrowany pakiet wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2008</i>		
<i>Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013</i>		
Poziom narodowy		
Strategia rozwoju kraju 2007–2015	Krajowy program reform na lata 2005–2008	Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013 (<i>Narodowa strategia spójności</i>)
Poziom krajowy sektorowy		
<i>Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013</i>		
<i>Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna 2006–2008”</i>		
Poziom lokalny		
np. <i>Strategia rozwoju województwa łódzkiego na lata 2007–2020</i>		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej, NPR na lata 2007–2013, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/NPR,na,lata,2007-2013,506.html> (dostęp: 22.08.2021).

W *Strategii rozwoju kraju na lata 2005–2015* (SRK) przyjęto priorytety z dziedziny polityki społecznej i ekonomicznej (tabela 20) w celu podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki na rynku unijnym, a także promowania wiedzy i innowacyjności na rynku pracy. W związku z tym w *Strategii* przyjęto podstawowy cel, jakim było „podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”¹⁴. W SRK przyjęto niezwykle ważne z punktu widzenia osób pracujących zawodowo regulacje prorodzinne (polityka pronatalistyczna, ludnościowa, rodzinna), ułatwiające godzenie obowiązków rodzicielskich

14 *Strategia rozwoju kraju 2007–2015. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 29 listopada 2006 r.*, MRR, Warszawa 2006, s. 24, https://www.zawiercie.eu/dokumenty/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015.pdf (dostęp: 18.08.2021).

z zawodowymi. Miało to służyć eliminacji zjawiska dyskryminacji na rynku pracy pracowników obciążonych opieką nad dzieckiem i/lub nad osobą starszą czy osobami przewlekle chorymi. Równość szans (deklarowana w *Strategii rozwoju kraju*) to także otwarcie rynku pracy dla osób niepełnosprawnych, które w ramach polityki inkluzji społecznej powinny mieć możliwość pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym kraju.

Tabela 20. Strategia rozwoju kraju na lata 2005–2017. Wybrane priorytety i działania na rzecz rozwoju polityki społecznej i rodzinnej

Priorytet	Opis działania
1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki	Tworzenie stabilnych podstaw makroekonomicznych rozwoju gospodarczego przez mobilizację oszczędności krajowych i pobudzanie inwestycji Kształtowanie warunków pobudzających przedsiębiorczość, przyjazne otoczenie prawne, finansowe i instytucjonalne dla przedsiębiorców Rozwój instrumentów finansowych (kredyty, poręczenia, fundusze pożyczkowe) dla małych i średnich przedsiębiorstw Wzrost nakładów na badania, rozwój oraz innowacje w celu podniesienia poziomu technologicznego gospodarki Inwestowanie w rozwój społeczeństwa informacyjnego poprzez upowszechnienie umiejętności korzystania z teleinformatyki, usług elektronicznych, systemu informatyzacji kraju
2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej	Promocja rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego Inwestycje w infrastrukturę: teleinformatyczną, energetyczną, ochrony środowiska Inwestycje w infrastrukturę społeczną, na którą składa się infrastruktura edukacyjna, ochrony zdrowia i socjalna, kultury, turystyki i sportu
3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości	Tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości i zmniejszaniu obciążeń pracodawców (np. e-administracja, stabilne przepisy, obniżenie pozapłatowych kosztów pracy) Upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia oraz wzrost mobilności zasobów pracy (promocja alternatywnych form zatrudnienia, elastyczny czas pracy, delokalizacja pracy, kontraktowanie pracy), wzrost mobilności zawodowej (poprawa wydajności transportu publicznego, aktywna polityka mieszkaniowa, edukacyjna), ułatwienia na rzecz podążania siły roboczej (zasobów pracy) za pracą Inicjatywy na rzecz równości szans na rynku pracy (promocja aktywizacji zawodowej wśród osób długotrwale bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, włączenie organizacji pozarządowych w działania na rynku pracy, promocja „zielonych miejsc pracy” realizująca elementy polityki ekologicznej – ekoturystyka, alternatywna energia, rolnictwo ekologiczne itp.)

Priorytet	Opis działania
4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa	Aktywizacja i wsparcie dla samoorganizacji społeczności lokalnych (odolne inicjatywy obywatelskie) Promocja polityki integracji społecznej, opartej na polityce rodzinnej, systemach wsparcia dla rodzin mających dzieci na wychowaniu, pomoc w łączeniu obowiązków rodzicielskich i zawodowych
5. Rozwój obszarów wiejskich	Zmniejszanie różnic cywilizacyjnych między miastem a wsią Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na terenach wiejskich Aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi, społeczności lokalnych, inwestowanie w kapitał ludzki, wyrównywanie szans rozwoju (równego startu) dla dzieci i młodzieży
6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej	Wyrównywanie szans rozwojowych regionów w kraju, tj. zapewnienie ładu przestrzennego, decentralizacja procesów rozwojowych oraz finansów publicznych, rozwój obszarów metropolitalnych, wiejskich Wzrost konkurencyjności poszczególnych regionów poprzez wzmocnienie roli samorządów terytorialnych Inwestycje w tzw. obszary problemowe (wiejskie, monoprodukcji przemysłowej/rolnej, koncentracji przemysłu, zagrożone ekologicznie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie SRK na lata 2005–2017.

Krajowy program reform¹⁵ (KPR) był dokumentem mającym na celu zdynamizowanie Polski na rzecz realizacji strategii lizbońskiej na poziomie krajowym. Zakres KPR opierał się na przedłożonym przez Komisję Europejską *Zintegrowanym pakiecie wytycznych na lata 2005–2008*¹⁶, który został ukierunkowany na realizację dwóch podstawowych zadań – wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

W Priorytecie szóstym KPR (*Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki*) za kluczowe uznano działania na rzecz wzrostu elastyczności i różnicowania form zatrudnienia jako przejawu dostosowania się rynku pracy do zmian społecznych (i odwrotnie). Pomimo że pod tym względem (alternatywne formy zatrudnienia) Polska była dla pracowników

15 *Krajowy program reform na rzecz realizacji strategii lizbońskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.* wyznaczał krótkookresowe cele i środki realizacji polityki wzrostu i zatrudnienia, sformułowane w ramach odnowionej strategii lizbońskiej. Zob. <https://psz.praca.gov.pl/documents/10240/196085/Krajowy%20Program%20Reform%20na%20lata%202005-2008%20na%20rzecz%20realizacji%20Strategii%20Lizbo%C5%84skiej/e3772a70-75d6-4d7a-8b37-0ac89141c56d?t=1404475271000> (dostęp: 18.08.2021). Aktualizacja KPR (*Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2020/2021*) została przyjęta przez RM 28 kwietnia 2020.

16 W skład tego dokumentu wchodzi *Ogólne wytyczne polityki gospodarczej (Broad Economic Policy Guidelines)* oraz *Wytyczne w sprawie zatrudnienia (Employment Guidelines)*.

mało atrakcyjna, oczekiwano, iż pozytywne podejście do pracownika, jego możliwości i/lub ograniczeń spowoduje większą mobilność zawodową, przestrzenną i transgraniczną wśród pracowników lub osób poszukujących pracy¹⁷.

Ponadto spodziewano się, że wprowadzane zmiany (np. wdrożenie ponadsektorowej *Strategii uczenia się przez całe życie*, poprawa jakości i efektywności kształcenia i szkolenia zawodowego) doprowadzą do wzrostu konkurencyjności polskich pracowników zarówno na rynku krajowym, jak i wspólnotowym. Posiadany przez każdego pracownika kapitał w postaci wiedzy i kwalifikacji miał stać się bazą dla zwiększania zatrudnienia, samozatrudnienia, zmniejszenia ryzyka wystąpienia bezrobocia, wykluczenia społecznego, a tym samym miał także chronić przed niekorzystnymi zjawiskami występującymi w gospodarce.

Założone cele Europejskiego Modelu Społecznego wymuszały na polityce społecznej koordynację działań w ramach kilku polityk jednocześnie na zasadzie komplementarności (np. polityka edukacyjna, rodzinna, rynku pracy, ochrony zdrowia). Przed instytucjami polityki społecznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej postawiono zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego, zmierzające do ograniczenia bezrobocia, budowy gospodarki opartej na wiedzy, inwestowania w kapitał ludzki, wyrównywania szans na rynku pracy i poza nim wśród różnych grup społecznych. Polska zadania te zaczęła realizować w ramach następujących dokumentów strategicznych: *Strategia polityki społecznej*; *Narodowa strategia integracji społecznej*; *Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna”*.

Strategia polityki społecznej (SPS), stanowiąca element całościowego dokumentu, jakim był *Narodowy plan rozwoju 2007–2013*¹⁸, uwzględniała rekomendacje sformułowane w następujących dokumentach:

- *Strategia polityki społecznej 2002–2005. Praca i zabezpieczenie społeczne*;
- *Narodowa strategia integracji społecznej do 2010 roku*;
- *Założenia polityki ludnościowej w Polsce*;
- *Krajowy plan działania na rzecz integracji społecznej 2004–2006*.

W *Strategii polityki społecznej* przyjęto ogólne założenie mówiące o tym, iż „odpowiednio zaprojektowana i wdrożona polityka społeczna stanowi inwestycję, która procentuje dla wszystkich obywateli”¹⁹. W urzeczywistnieniu tego postu-

17 W tym ujęciu proponuje się odejście od schematu uprawiania jednego zawodu, zatrudnienia w jednym miejscu pracy przez całe życie na rzecz dynamizowania cyklu życia zawodowego jednostki, która powinna być elastyczna i gotowa do zmiany (*flexibility*).

18 W związku z wymogami UE oraz zmianami programowymi *Narodowy plan rozwoju 2007–2013* został zastąpiony przez *Narodowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007–2013*. Zob. A. Dziedziczak-Foltyn, dz. cyt., s. 126–127.

19 Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej, *Konsultacje „Strategii polityki społecznej na lata 2007–2013”*, [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Konsultacje,Strategii,Polityki,Spo](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Konsultacje,Strategii,Polityki,Spo%20lecznej,na,lata,2007-2013,2340.html) [lecznej,na,lata,2007-2013,2340.html](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Konsultacje,Strategii,Polityki,Spo%20lecznej,na,lata,2007-2013,2340.html) (dostęp: 20.09.2021).

latu miała pomóc realizacja siedmiu **priorytetów** wraz z przypisanymi do nich konkretnymi działaniami:

1. *Poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin. Wsparcie rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci* – wsparcie było uwarunkowane systemowym podejściem do rodziny, jej wewnętrznej dynamiki oraz funkcji, jakie pełni na rzecz całego społeczeństwa.
2. *Wdrożenie aktywnej polityki społecznej* – nacisk na funkcje integracyjne oraz aktywizacyjne, jakie powinna spełniać pomoc społeczna we współczesnym społeczeństwie.
3. *Kompleksowa rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych* – opierała się na założeniu, że każdy człowiek ma do odegrania istotną rolę w życiu społecznym.
4. *Budowa systemu wsparcia dla osób w wieku poprodukcyjnym* – dotyczyła rozwiązania kwestii osób starszych poprzez kształtowanie sfery opiekuńczej oraz integracyjnej, aktywizacyjnej.
5. *Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych* – w celu budowy partnerstwa na rzecz dobra wspólnego.
6. *Partnerstwo publiczno-społeczne jako podstawa rozwoju usług społecznych* – podjęcie działań w myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości: tak mało państwa, jak to jest możliwe, tak dużo państwa, tam gdzie to jest konieczne.
7. *Integracja społeczna i zawodowa imigrantów* – w ramach wspólnych działań podejmowanych przez administrację publiczną oraz partnerów społecznych.

Realizacja powyższych priorytetów miała prowadzić do podniesienia stopnia integracji społeczeństwa polskiego (a w dalszej perspektywie czasowej – jej utrwalenia) w celu eliminacji zjawisk marginalizacji i wykluczenia społecznego. Dlatego też w dokumentach z zakresu polityki społecznej proponowano rozwiązania, które niwelowały niekorzystne zjawiska społeczne, takie jak bezrobocie, bieda i ubóstwo dzieci, rodzin, osób starszych czy dyskryminacja w społeczeństwie, na rynku pracy itp.

W związku z wymogami UE każde państwo członkowskie miało obowiązek w ramach usprawnionej otwartej metody koordynacji przedstawiać *Krajowe programy działań*, które obejmowały trzy obszary: integrację społeczną, system emerytalny oraz opiekę zdrowotną i długoterminową. W skład polskiego dokumentu **Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna”** (KPZSiS)²⁰ wchodziły trzy programy sektorowe:

- *Krajowy plan działań na rzecz integracji społecznej;*
- *Krajowa strategia emerytalna;*
- *Krajowy plan na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.*

20 *Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna”. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2006 roku, MPiPS, Warszawa 2006, https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/poland_pl.pdf (dostęp: 18.08.2021).*

W Krajowym programie „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna” szczególną uwagę zwrócono na politykę rodzinną i rynek pracy, z uwzględnieniem grup ryzyka: osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz posiadających niskie kwalifikacje zawodowe. Ponadto w KPZSiS przyjęto do realizacji zadania polegające na polepszaniu możliwości godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi tak, aby nikt (szczególnie młode kobiety) nie musiał rezygnować z rodzicielstwa z obawy przed utratą zatrudnienia. W związku z tym zaakceptowano określone priorytety, ukierunkowane na pracowników oraz rodziny osób pracujących zawodowo (tabela 21). W ramach KPZSiS miał być realizowany postulat dotyczący kompleksowych działań, zapewniających rodzinom z dziećmi na utrzymaniu bezpieczeństwo materialne oraz zatrudnienie, aby rodziny te mogły samodzielnie zaspakajać własne potrzeby, bez konieczności poszukiwania wsparcia w instytucjach pomocowych. Przyjęto również, że odpowiedzialność za wychowanie i wykształcenie młodego pokolenia powinna być równomiernie rozłożona na rodzinę i na państwo, na zasadzie współpracy i uzupełniających się działań. Ponadto ustawodawca wyrażał potrzebę wzmacnianie samozaradczości jednostek i rodzin, tj. budowania takiego modelu socjalnego, w którym rodzina jest aktywnym podmiotem polityki społecznej (rodzinnej) i ekonomicznej kraju, jednocześnie konsumując i produkując.

Tabela 21. Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna” – działania na rzecz rodzin

PRIORYTET 1. WSPARCIE RODZIN Z DZIEĆMI				
Działanie 1. Rozwój zintegrowanego systemu pomocy rodzinom – programy				
Program wsparcia rodzin przed przyjściem na świat dziecka i po jego urodzeniu	Rozwój działań w zakresie wsparcia rodzin doświadczających bezradności w sprawach opiekuńczych i wychowawczych	Rozwój mieszkalnictwa socjalnego		Rozwój poradnictwa obywatelskiego i rodzinnego
Działanie 2. Rozwój systemu wspierania dochodu – instrumenty				
System świadczeń rodzinnych	System stypendialny	System dodatków mieszkaniowych	Pomoc w zakresie żywienia	Zmiany w systemie podatkowym
Działanie 3. Ułatwianie pracownikom godzenia pracy z obowiązkami rodzicielskimi				
Zwiększanie bezpieczeństwa socjalnego pracowników po urodzeniu się dziecka	Rozwój usług opiekuńczych		Promocja elastycznych form zatrudnienia dla rodziców i opiekunów	

Źródło: opracowanie własne na podstawie KPZSiS.

Kolejny priorytet przedstawiony w *Krajowym programie „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna”* dotyczył skutecznego przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i podejmowania działań na rzecz osób znajdujących się na marginesie społecznym. Do zadań tych należą reintegracja społeczna oraz polityka inkluzji (przywracanie do pełnienia ról społecznych oraz na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem). Warunkiem powodzenia tych działań była aktywizacja na poziomie lokalnym różnych podmiotów polityki społecznej, samorządu terytorialnego i uczestników rynku pracy w ramach rozwoju partnerstwa publiczno-społecznego, rozwoju instytucji ekonomii społecznej.

Trzeci priorytet założony do realizacji w ramach KPZSiS obejmował problematykę koordynacji polityki społecznej na poziomie lokalnym oraz centralnym, co wiązało się z efektywnością i adekwatnością podejmowanych w jej ramach działań. Zakładano bowiem, że aby skutecznie działać na rzecz zmniejszania zjawiska wykluczenia społecznego i prowadzić aktywną politykę integracji, należy angażować wszystkie podmioty życia społecznego, a problem wykluczenia społecznego ujmować wieloaspektowo i kompleksowo (różne instrumenty, aspekty oddziaływania itp.).

6.3. Polityka rodzinna w krajowych dokumentach strategicznych w perspektywie do 2030 roku

W związku ze zmianami w polityce rozwoju na poziomie Unii Europejskiej konieczne było dostosowanie *Strategii rozwoju kraju 2007–2015* do nowych wytycznych oraz wyzwań stojących przed gospodarką i polityką rozwoju kraju w Polsce. Wraz z wydłużeniem horyzontu czasowego do 2030 roku wprowadzono również aktualizacje w pozostałych skorelowanych z SRK dokumentach strategicznych. Aktualnie obowiązującą podstawą systemu zarządzania rozwojem kraju²¹ są:

- strategia długookresowa – *Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (z 5 lutego 2013 roku);
- strategia średniookresowa – *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 roku* (z 14 lutego 2017 roku)²².

21 Zob. *Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658.

22 *Strategia odpowiedzialnego rozwoju* jest aktualizacją *Strategii rozwoju kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku. Określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

Realizacji celów rozwojowych, zawartych w strategii średniookresowej, służy **dziewięć strategii sektorowych**, do których należą:

1. *Polityka ekologiczna państwa 2030* – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (z 16 lipca 2019 roku);
2. *Krajowa strategia rozwoju Regionalnego 2030* (z 17 września 2019 roku);
3. *Strategia zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 roku* (z 24 września 2019 roku);
4. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030* (z 15 października 2019 roku);
5. *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”* (z 15 stycznia 2013 roku);
6. *Strategia „Sprawne Państwo 2020”* (z 12 lutego 2013 roku);
7. *Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020* (z 26 marca 2013 roku);
8. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022* (z 9 kwietnia 2013 roku);
9. *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego* (z 18 czerwca 2013 roku).

Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK)²³ – przedstawione w DSRK długookresowe działania na rzecz realizacji obszarów strategicznych wraz z przypisanymi do nich celami stanowią nowatorską i niestandardową reprezentację zadań administracji publicznej na najbliższe lata. Zaangażowane podmioty, tj. rząd, samorządy lokalne (wszystkich szczebli), wykonując cele strategiczne, mają dążyć do optymalizacji warunków życia Polaków – poprawy ogólnej jakości życia we wszystkich regionach kraju i grupach społeczno-demograficznych (tabela 22).

Tabela 22. Długookresowa strategia rozwoju kraju – kierunki polityki społecznej i rodzinnej

Obszar strategiczny		
I. Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki	II. Równoważenie potencjału rozwojowego regionów Polski	III. Efektywność i sprawność państwa
Cele rozwojowe		
Innowacyjność gospodarki i kreatywność indywidualna	Rozwój regionalny	Kapitał społeczny
Polska cyfrowa	Transport	Sprawne państwo
Kapitał ludzki		
Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko		

Źródło: opracowanie własne na podstawie DSRK.

²³ Uchwała nr 6 RM z dn. 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia „Długookresowej strategii rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, M.P. z dn. 1 marca 2013 r., poz. 121, <https://monitorpolski.gov.pl/M2013000012101.pdf> (dostęp: 18.08.2021).

W DSRK działania z zakresu polityki społecznej i prorodzinnej zostały przedstawione w obszarze strategicznym III (*Efektywność i sprawność państwa*), zawierającym cel rozwojowy *Kapitał społeczny*. Dwa pozostałe obszary (I. *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki*, II. *Równoważenie potencjału rozwojowego regionów*) pośrednio odnoszą się do działań prorodzinnych.

W obszarze strategicznym I zapisano strategiczny cel rozwojowy: *Innowacyjność gospodarki i kreatywność indywidualna* – zawarte w nim cele szczegółowe dotyczą szczebli edukacji od przedszkolnej do wyższej oraz edukacji ustawicznej, zapewniającej kolejnym pokoleniom właściwe przygotowanie do wyzwań nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, poprzez podnoszenie możliwości adaptacyjnych człowieka do nowych warunków społecznych i ekonomicznych w XXI wieku. W obszarze strategicznym I zwraca się uwagę na potrzebę powiązania sfery nauki i badań naukowych z ich otoczeniem biznesowym, na zasadach kooperacji, wymiany doświadczeń i działań prorodzinnych. Wiąże się z tym konieczność umiędzynarodowienia nauki polskiej w ramach wymiany wiedzy, osiągnięć naukowych i kadr w transferach edukacyjnych i osobowych. W obszarze I również podkreśla się potrzebę podnoszenia kwalifikacji przedsiębiorców, którzy zakończyli formalny cykl edukacji, jednak wymagania, jakim muszą sprostać, działając w biznesie, sprawiają, że konieczne staje się kontynuowanie zdobywania wiedzy w formie *long-life-learning*, tak aby możliwe było wejście na rynki zagraniczne (i utrzymanie się na nich) oraz skuteczne promowanie i budowanie konkurencyjności gospodarki narodowej na poziomie międzynarodowym²⁴.

Obszar strategiczny II DSRK (*Równoważenie potencjału rozwojowego regionów Polski*) odnosi się przede wszystkim do konieczności przyspieszenia technologicznego w Polsce. Rozwój infrastruktury nowoczesnych technologii cyfrowych, przede wszystkim szerokopasmowego Internetu, zgodnie z tymi założeniami wpłynie pozytywnie na wyrównanie różnic regionalnych w Polsce, nie tylko w sensie gospodarczym, ale również jakości kapitału ludzkiego. Według projektodawców DSRK należy zerwać z podziałem na Polskę A i B, co umożliwi właśnie nowoczesna technologia mogąca uruchomić atrakcyjność inwestycyjną obszarów peryferyjnych oraz wiejskich.

W obszarze strategicznym III (*Efektywność i sprawność państwa*) mieści się, jak wspomniano, strategiczny cel rozwojowy *Kapitał społeczny*, odwołujący się do działań z zakresu ochrony zdrowia, spójności społecznej, edukacji oraz transferów zasobów ludzkich na rynku pracy poprzez prowadzenie zrównoważonej polityki migracyjnej²⁵. Nacisk położony jest na kwalifikacje zawodowe, konkurencyjność na rynku pracy, aktywizację zawodową osób starszych

24 Zob. A. Durasiewicz, *Polityka rodzinna w kluczowych dokumentach strategicznych Polski do 2030 roku*, [w:] *Polityka na rzecz rodzin. Plusy czy minusy?*, red. A. Durasiewicz, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2020.

25 Tamże.

i niepełnosprawnych. Z jednej strony, chodzi tu o uruchomienia zasobów pracy tych dwóch grup społecznych, a z drugiej – działania na rzecz włączania społecznego, wykorzystania potencjału zawodowego, a w przypadku osób starszych również wykorzystania ich wiedzy i doświadczenia. Z perspektywy rodzin w celu strategicznym *Kapitał społeczny* istotne jest tworzenie stabilnego rynku pracy, a także: zwiększenie pewności zatrudnienia i jego utrzymania, ochrona interesów pracowników, wzrost dostępu do usług edukacyjnych dla pracowników celu podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych. Realizację tego celu ograniczają niekorzystne zjawiska demograficzne (niska dzietność), społeczne (brak spójności społecznej) oraz patologie rynku pracy (zjawisko prekariatu, nierespektowanie praw pracowniczych), powodujące, że młodzi, wykształceni i zdolni Polacy szukają bezpieczniejszych zagranicznych rynków pracy, a tym samym zmniejszają kapitał osobowy kraju. Wstrzymują się także z decyzjami matrymonialnymi i prokreacyjnymi, destabilizując sytuację demograficzną, ponieważ mając trudności ze znalezieniem pracy i zaspokojeniem potrzeb materialnych, mieszkaniowych, ubezpieczeń chorobowych, emerytalno-rentowych, nie chcą podejmować decyzji o posiadaniu dziecka.

Osoby starsze w Polsce, które z różnych przyczyn nie pracują, a powinny mieć taką możliwość, znajdują się poza głównym nurtem życia społecznego kraju, zwłaszcza że w starzejącym się społeczeństwie europejskim osoby po 50. i 60. roku życia mają duże możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym swojego kraju.

Ponadto pewność zatrudnienia, poszanowanie zasady równouprawnienia na rynku pracy (kobiet, osób młodych, starszych, niepełnosprawnych) w dłuższej perspektywie będzie przekładać się na strategie życiowe i rodzinne, tj. posiadanie więcej niż jednego dziecka, samodzielność finansową osób starszych, niepełnosprawnych, aktywność społeczną. W zakresie wdrożenia działań o charakterze prorodzinnym na rynku pracy niezbędne są również rozwiązania pozwalające na realizowanie w małżeństwie i rodzinie dwóch karier zawodowych – kobiety i mężczyzny, dlatego potrzebny jest dostęp do dobrej jakości infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej dla małych dzieci.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju – Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) (ŚSRK)²⁶ obejmuje trzy obszary strategiczne:

- I. Obszar *Sprawnie działające państwo* – odwołuje się do potencjału, aktywności i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego; podkreślone zostało znaczenie efektywnego zarządzania środkami publicznymi;

26 Uchwała nr 8 RM z dn. 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z dn. 15 marca 2017 r., poz. 260, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20170000260/O/M20170260.pdf> (dostęp: 18.08.2021).

- II. Obszar *Zwiększenie konkurencyjności gospodarki* – jest kluczowy ze względu na fakt, że konkurencyjna i produktywna gospodarka krajowa determinuje dobrobyt obywateli, a także umożliwia inwestycje utrwalające ten stan;
- III. Obszar *Spójność społeczna i terytorialna* – ma na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy regionami kraju, ale również wybranymi grupami społeczno-demograficznymi, które z różnych przyczyn pozostają poza głównym nurtem życia społeczno-gospodarczego i są biernymi odbiorcami wydarzeń.

W ŚSRK w zakresie polityki społecznej i rodzinnej zawarto II cel szczegółowy *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony z obszaru strategicznego I: Spójność społeczna* (tabela 23).

Tabela 23. Średniookresowa strategia rozwoju kraju – kierunki polityki społecznej i rodzinnej

Cel główny		
Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym		
Cele szczegółowe		
I. Trwały wzrost gospodarczy, oparty w coraz większym stopniu o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną	II. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony	III. Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu
Obszar realizacji i działania		
Reindustrializacja	Spójność społeczna	Prawo w służbie obywatelom i gospodarce
Rozwój innowacyjnych firm	Rozwój zróżnicowany terytorialnie	Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem
Małe i średnie przedsiębiorstwa		E-państwo
Kapitał dla rozwoju		Finanse publiczne
Ekspansja zagraniczna		Efektywność wykorzystania środków UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie ŚSRK.

Przewidziane w ŚSRK **kierunki interwencji** obejmują takie sfery, jak:

1. *Aktywna polityka prorodzinna* – której dalszy rozwój i usystematyzowanie działań ma na celu łagodzenie niekorzystnych trendów demograficznych w Polsce, poprzez promocję wartości rodzinnych, zdrowia prokreacyjnego. Choć wiele działań jest już realizowanych na podstawie systemu świadczeń społecznych, to nadal istnieje potrzeba kontynuowania i rozszerzania

oddziaływania społecznego prorodzinnych instrumentów: zdrowia, opieki nad dzieckiem, prawa podatkowego, mieszkalnictwa, *work-life balance*, elastycznych form zatrudnienia. Wymagającym szczególnej troski adresatem działań realizowanych w ramach ŚSRK są rodziny z osobą niepełnosprawną (zwłaszcza z dzieckiem), ponieważ często ich opiekunowie pozostają bierni zawodowo, a rodzina jest zagrożona ubóstwem ekonomicznym.

2. *Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych* – ten kierunek interwencji przewiduje działania w zakresie deinstytucjonalizacji opieki nad osobami przebywającymi w zamkniętych placówkach opiekuńczo-rehabilitacyjnych na rzecz rozwoju usług asystenckich i opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Ponadto zakłada się rozwój ekonomii społecznej wykorzystującej potencjał osób zmarginalizowanych ze względu na wiek, stan zdrowia, kwalifikacje. W dalszej perspektywie poprawa dostępu do produktów i usług umożliwia osobom starszym, niepełnosprawnym wzrost mobilności przestrzennej. W ramach działań planuje się również, że do 2030 roku placówki edukacyjne i oświatowe wzmocnią (rozwiną) swoje funkcje socjalne i prozdrowotne.

3. *Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej* – działania oczywiście dotyczą całego społeczeństwa, ale projektodawca wyróżnił tu rodziny wielodzietne i niepełne.

Strategia na podstawie istniejącego już systemu wsparcia dla tych dwóch typów rodzin (system świadczeń rodzinnych, usługi społeczne) proponuje również:

- dalszy rozwój polityki integracji społecznej, zmiany funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, wzrost działań na rzecz skutecznej reintegracji społecznej np. w instytucjach ekonomii społecznej;
- dalszy rozwój projektów i programów aktywizacji, rehabilitacji oraz resocjalizacji społecznej;
- wprowadzenie kompleksowych rozwiązań legislacyjnych dotyczących ekonomii społecznej;
- rozwój sektora ekonomii społecznej pod kątem potrzeb osób o niskiej zdolności do zdobycia zatrudnienia;
- wzrost dostępności usług edukacyjnych dla osób niepełnosprawnych;
- edukacja i podnoszenie świadomości na rzecz spójności społecznej.

4. *Rynek pracy, zapewniający wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich dla rozwoju Polski* – proponuje się tu szereg działań i wprowadzanych stopniowo rozwiązań, polegających na aktywizacji zawodowej osób, które są zagrożone bezrobociem, czyli kobiet, osób niepełnosprawnych, osób po 50. roku życia, osób długotrwale bezrobotnych. Celem tych działań jest ich usamodzielnienie i zbudowanie niezależności od instytucji pomocy społecznej w zaspakajaniu własnych potrzeb.

5. *Polityka migracyjna jako instrument zarządzania zasobami ludzkimi* – celem tych działań jest ochrona rodzin z dziećmi w procesach migracyjnych, zachowania praw do świadczeń, opieki zdrowotnej, dostępu do edukacji.

Tabela 24. Realizacja polityki społecznej i rodzinnej w ŚSRK – horyzont czasowy 2020–2030

Działania do 2020 roku	Działania do 2030 roku
Rozwój zróżnicowanych form opieki nad dziećmi	Zmiany w organizacji opieki zdrowotnej Prowadzenie szerokiej edukacji prozdrowotnej Poprawa zdrowia prokreacyjnego
Ujednolicenie i wzmocnienie wsparcie finansowego dla rodzin	Dopasowanie systemu wsparcia finansowego do potrzeb rodzin z dziećmi Lepsze dopasowanie systemu podatkowego do potrzeb rodzin z dziećmi
Przygotowanie i wdrożenie rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz finansowych na rzecz wsparcia psychologicznego, zdrowotnego, społecznego, funkcjonalnego i ekonomicznego rodzin z osobami niepełnosprawnymi.	Wdrażanie i aktualizacja rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz finansowych na rzecz wsparcia psychologicznego, zdrowotnego, społecznego, funkcjonalnego i ekonomicznego rodzin z osobami niepełnosprawnymi
Strategiczne projekty	
Polityka rodzinna i opieka nad dziećmi	Systemowe zapewnienie opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi (do lat 3) Program zwiększenia liczby miejsc wychowania przedszkolnego Podniesienie jakości edukacji przedszkolnej
Zdrowa Mama	Podniesienie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat zdrowia prokreacyjnego Zapewnienie dostępu do kompleksowej diagnostyki i leczenia niepłodności Podniesienie jakości opieki okołoporodowej Udoskonalenie profilaktyki dla kobiet w ciąży Upowszechnianie karmienia piersią (ogólnopolski program upowszechniania karmienia piersią)
Program kompleksowego wsparcia dla rodzin <i>Za życiem</i>	Kompleksowe rozwiązania, dotyczące wsparcia rodzin z osobą niepełnosprawną, w tym z dzieckiem niepełnosprawnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ŚSRK.

Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020, z 26 marca 2013 roku (SRKS) – wyszczególniono w niej wyzwania rozwojowe dla kapitału społecznego:

1. **Zwiększenie powszechnej świadomości znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju kraju** – w odniesieniu do przyjętej definicji²⁷ kapitału społecznego

27 Kapitał społeczny – to „wynikająca z zaufania oraz obowiązujących norm i wzorów postępowania, zdolność obywateli do mobilizacji i łączenia zasobów, która sprzyja kreatywności

projektodawca wskazuje, że działania na rzecz wzmocnienia postaw prospołecznych ponad indywidualnymi są potrzebne i konieczne. Zwraca się tu uwagę na potrzebę zmiany świadomości nie tylko na poziomie międzyludzkim, ale także na poziomie obywatel–państwo celu przywrócenia dobrej współpracy oraz zbudowania zaufania.

2. **Podniesienie poziomu kompetencji sprzyjających rozwojowi kapitału społecznego** – za które uznano **kooperatywność, komunikatywność, kreatywność**. Te trzy cechy są koniecznymi kompetencjami na poziomie jednostkowym oraz ogólnospołecznym, aby móc aktywnie uczestniczyć w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społecznym, gospodarczym i politycznym. Dlatego projektodawca zakłada, że rozwój kompetencji prospołecznych powinien odbywać się od najmłodszych lat, np. poprzez treści podstawy programowej opracowanej przez MEN (2016). W SRKS założono, że osiągnięcie celu rozwoju kapitału społecznego w pożądanym kierunku możliwe jest poprzez systemowe podejście do instytucji edukacji w naszym kraju. Chodzi tu o odpowiednie przygotowanie kadry nauczycielskiej na wszystkich poziomach edukacji, a także – oferty placówek oświatowych, programów nauczania, kierunków rozwoju nauki na uczelniach wyższych i przekazanie w formie pakietu wypracowanych treści uczniom, studentom, ich rodzicom i całym rodzinom. Są to założenia długookresowe.
3. **Zwiększenie aktywności i partycypacji społecznej** – realizacja tego kierunku ma odbywać się w odniesieniu do konstytucyjnej zasady subsydiarności. Zakłada się, że wzrost udziału obywateli w polityce publicznej przebiega, opierając się na zaufaniu i współpracy na poziomie państwo–obywatel. Ze względu na fakt, że obserwuje się dużą aktywność w organizowaniu inicjatyw oddolnych, państwo powinno stwarzać warunki (ramy prawne) do ich powstawania, utrwalania i przyniesienia pożytku publicznego. Jako przykład wskazuje się tu obszar ekonomii społecznej, gdzie przeważa zasada solidarności, a wiele działań podejmowanych jest spontanicznie, bez właściwego wsparcia instytucji publicznych, co powinno ulec zmianie. Ważne jest też zaangażowanie (aktywizowanie) biznesu zarówno w działania ekonomii społecznej, jak i w wolontariat pracowniczy, który nawiązuje do tradycji filantropii w Polsce.
4. **Poprawa komunikacji społecznej i wymiany wiedzy** – zaproponowane działania w tym obszarze SRKS polegają na określeniu na nowo misji mediów publicznych oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu.

oraz wzmocniania rolę współpracy i porozumienia w osiągnięciu wspólnych celów” – *Uchwała nr 61 RM z dn. 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju kapitału społecznego 2020”*; M.P. z dn. 16 maja 2013 r., poz. 378, s. 37, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20130000378/O/M20130378.pdf> (dostęp: 18.08.2021).

Tabela 25. Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020 – kierunki polityki społecznej i rodzinnej

Obszary działań strategicznych	
I.	Postawy i kompetencje społeczne
II.	Współdziałanie i partycypacja społeczna
III.	Komunikacja społeczna
IV.	Potencjał kulturowy
Cel główny	Wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski
Cele szczegółowe	
	I. Kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji
	II. Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne
	III. Usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy
	IV. Rozwój i efekty wykorzystania potencjału kulturowego i kreatywnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie SRKS.

Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, z 18 czerwca 2013 roku (SRKL) – założenia strategiczne SRKL wiążą się z dokumentem strategicznym Unii Europejskiej „Europa 2020” i trzy z przedstawionych w nim celów są przewidziane do realizacji w ramach strategii krajowej; obejmują one:

- wzrost zatrudnienia (wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata na poziomie 71% w Polsce, 75% w UE);
- poniesienie poziomu kompetencji obywateli (wskaźnik odsetek młodzieży niekontynuującej nauki na poziomie 4,5% w Polsce, poniżej 10% w UE; odsetek osób z wykształceniem wyższym w grupie 30–34 lata na poziomie 45% w Polsce, w UE minimum 40%);
- zmniejszenie poziomu ubóstwa (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem w Polsce do poziomu 1,5 mln, w UE 20 mln osób)²⁸.

SRKL opiera się na nowatorskim podejściu do kapitału ludzkiego, a mianowicie powiązaniu określonych celów i działań z etapami rozwoju człowieka (wczesne dzieciństwo, edukacja szkolna, edukacja na poziomie wyższym, aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo, oraz starość). Określono, że strategicznymi obszarami wymagającymi działania są: rynek pracy, polityka społeczna, ochrona zdrowia, edukacja, pomoc oraz usługi dla osób starszych i niepełnosprawnych. Realizacja celów strategicznych SRKL²⁹ ma sprawić, że Polska stanie się bardziej atrakcyjnym miejscem do życia dla swoich obywateli, rozwoju wiedzy i podejmowania pracy

²⁸ Wskaźniki zatwierdzone przez Radę Europy w czerwcu 2020 roku.

²⁹ M.P. z dn. 7.08.2013 r., poz. 640.

zawodowej oraz inwestycji gospodarczych. To przekłada się w dalszej perspektywie na poprawę sytuacji demograficznej kraju oraz poprawę sytuacji życiowej rodzin, dobrobyt i wysoką jakość życia, wysoki poziom zaspokojenia potrzeb, perspektywę stałego rozwoju i realizacji indywidualnych strategii życiowych oraz karier edukacyjnych i zawodowych obywateli.

Cele szczegółowe:

- I. **Wzrost zatrudnienia** – realizacja tego celu opiera się na założeniu, że aktywność zawodowa (praca najemna, własna działalność gospodarcza) prowadzi do rozwoju osobistego i aktywności społecznej wszelkiego zakresu i rodzaju. Natomiast bezrobocie i dezaktywacja zawodowa pogarszają jakość życia ludzi. Dlatego zaprojektowane kierunki interwencji to:
 - a) ułatwienia w godzeniu obowiązków zawodowych z żywymi na różnych etapach życia człowieka;
 - b) rozwój usług opiekuńczych dla dzieci do lat trzech;
 - c) elastyczne formy zatrudnienia dla rodziców;
 - d) stworzenie efektywnego systemu przejścia z etapu edukacji do etapu zatrudnienia oraz zapewnienia dostępu do systemu szkoleń i podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
 - e) dopasowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy;
 - f) aktywizacja zawodowa osób o niskich kwalifikacjach i zagrożonych bezrobociem.
- II. **Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych** – realizacja tego celu polega na umożliwieniu osobom starszym wydłużenia okresu aktywności zawodowej, a przez to polepszenia jakości ich życia oraz funkcjonowania w życiu społecznym. Zaprojektowane kierunki interwencji to:
 - a) lepszej jakości i łatwiejszy dostęp do usług pomocowych, zdrowotnych i opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych;
 - b) zwiększenie wsparcia finansowego dla rodzin z dziećmi i łatwiejszy dostęp do opieki nad dziećmi do lat trzech;
 - c) szeroka oferta *life-long-learning* dla osób starszych; przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu;
 - d) działania na rzecz partycypacji społecznej osób starszych;
 - e) stworzenie warunków do rozwoju tzw. srebrnej (senioralnej) gospodarki;
 - f) poprawa oferty i dostępności usług dla osób i rodzin niesamodzielnych życiowo.
- III. **Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym** – odnosi się do szeroko rozumianej polityki społecznej i konieczności przedefiniowania jej dotychczas realizowanych celów w stosunku do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Projektodawcy chodzi tu o przejście od modelu państwa opiekuńczego (*welfare state*) do modelu państwa wspierającego pracę (*workfare state*) poprzez pomoc w zdobywaniu zatrudnienia przez osoby, któ-

re z jakichś powodów były bezrobotne lub cechowała je niska zatrudnialność. Dlatego też celowe jest podjęcie działań, które zapewnią każdemu obywatelowi budowanie jego kapitału osobowego, podnoszenie kwalifikacji, wyeliminowanie deficytów lub dysfunkcji, uniemożliwiających podjęcie pracy zawodowej i uniezależnią od pomocy społecznej.

Ten cel będzie realizowany poprzez następujące kierunki interwencji:

- a) działania na rzecz osób młodych, zapobiegające ich wykluczeniu z rynku pracy;
- b) poprawa programów/projektów w zakresie aktywizacji na rynku pracy, kierowanych do grup zagrożonych bezrobociem; usprawnienie instytucji obsługujących rynki pracy;
- c) zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego na rzecz osób wykluczonych;
- d) wzmocnienie instytucji publicznych i niepublicznych, działających w obszarze pomocy społecznej oraz integracji społecznej;
- e) ograniczenie ubóstwa wśród dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych;
- f) wsparcie i pomoc instytucjonalna dla osób z grup ryzyka i zagrożonych bezrobociem oraz wykluczeniem społecznym;
- g) przeciwdziałanie różnym formom wykluczenia społecznego (np. cyfrowego), utrudniającego pokonanie bezrobocia.

IV. *Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej*

– priorytetem dla państwa w tym obszarze są działania polegające na dostosowaniu zakresu, jakości oraz rodzaju usług opieki zdrowia do sytuacji demograficznej kraju. W stosunku do młodszego pokolenia ważna jest edukacja prozdrowotna i promocja profilaktyki – zwłaszcza chorób cywilizacyjnych. Wyznacza się w tym zakresie następujące kierunki interwencji:

- a) dostosowanie opieki zdrowotnej do wyzwań demograficznych kraju, oczekiwań i potrzeb określonych grup społecznych, prognoz zdrowia publicznego;
- b) promocja profilaktyki zdrowia w wybranych jednostkach chorobowych, które wykazują podwyższone ryzyko zgonów w poszczególnych grupach demograficznych;
- c) promocja zdrowego stylu życia, opartego na odpowiednio zbilansowanej diecie, aktywności fizycznej, bezpieczeństwie pracy;
- d) promocja wiedzy i poprawa bezpieczeństwa w komunikacji, ruchu drogowym w celu zmniejszenia odsetka wypadków ze skutkiem śmiertelnym lub skutkujących niepełnosprawnością;
- e) zwiększenie wykorzystania nowoczesnych technologii komunikacyjnych w służbie zdrowia;
- f) promocja rehabilitacji i zwiększenie jej dostępności w celu niwelowania skutków NNW i szybkiego powrotu do zdrowia.

V. *Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli* – poszerzenie dla obywateli zakresu dostępności edukacji poza szkołami, uczelniami, ponieważ nowoczesna polityka edukacyjna zakłada wykorzystanie różnych

możliwości uczenia się w różnych miejscach, formach i na różnych etapach życia człowieka. Sprzyja to poprawie sytuacji na rynku pracy (wzrost atrakcyjności pracowników) oraz rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Priorytetem jest tu wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży ze względu na miejsce zamieszkania, status społeczno-ekonomiczny rodziny, stan zdrowia, dostęp i jakość oferty edukacyjnej. Również w zakresie edukacji ustawicznej powinna nastąpić eliminacja czynników ograniczających jej dostępność dla różnych grup odbiorców, przedsiębiorców, rodziców z dziećmi, osób wykluczonych, osób starszych itd. Jednostka wykształcona ma większe zdolności adaptacyjne do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych oraz przejawia innowacyjność w zakresie pokonywania życiowych kryzysów i wyznaczonych osiągania celów. Wyznaczone kierunki interwencji odnoszą się do:

- poprawy dostępności i jakości edukacji na terenach peryferyjnych i wiejskich;
- wsparcia dla współpracy szkół z jej otoczeniem społecznym;
- poprawy dostępności i jakości kształcenia zawodowego, podnoszenia kwalifikacji zawodowych do wymagań współczesnego rynku pracy oraz wymagań pracodawców;
- poprawy dostępności i jakości kształcenia na poziomie wyższym oraz dostosowania do wymagań współczesnego rynku pracy oraz wymagań pracodawców;
- rozwoju krajowego systemu kwalifikacji i walidacji;
- rozwoju i zwiększania dostępności doradztwa zawodowego.

Realizacja powyższych celów strategii SRKL wyraża swoją innowacyjność poprzez uwzględnienie cyklu życia jako kategorii warunkującej wystąpienie określonych możliwości, potrzeb, ograniczeń człowieka, na co powinno w sposób systematyczny reagować państwo, aktywizując instytucje pomocy społecznej, edukacji, ochrony zdrowia itp.

Tabela 26. Cykl życia rodzin a kierunki Strategii rozwoju kapitału ludzkiego

Cykl życia – cykl kariery	Priorytet	Narzędzia ukierunkowane
Wczesne dzieciństwo	Wyrównywanie od najwcześniejszego dzieciństwa szans dzieci z różnych środowisk Optymalizacja warunków rozwoju psychofizycznego i społeczno-gospodarczego dzieci	Rozwój wysokiej jakości instytucji opieki dla dzieci do lat trzech Poprawa dostępności i jakości edukacji wczesnoszkolnej na terenach nisko zurbanizowanych Przeciwdziałanie marginalizacji i degradacji społecznej rodzin Stworzenie adekwatnego do potrzeb systemu pieczy zastępczej

Cykl życia – cykl kariery	Priorytet	Narzędzia ukierunkowane
		Poprawa funkcjonowania systemu wsparcia finansowego dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi Poprawa jakości opieki nad matką i dzieckiem Dopasowanie opieki prenatalnej do potrzeb późnego macierzyństwa
Edukacja szkolna	Jakość nauczania Jakość kompetencji uzyskanych przez uczniów w toku edukacji formalnej	Kształcenie kompetencji kluczowych, umiejętności złożonych, wspieranie kreatywności oraz talentów uczniów Wsparcie dla zdobywania kompetencji cyfrowych Dopasowanie systemu egzaminów zewnętrznych do nowej podstawy programowej Wprowadzenia ocen kształtujących Różnicowanie form zajęć Indywidualizacja procesu kształcenia Praca z uczniem szczególnie zdolnym Promocja kształcenia zawodowego Stworzenie nowego modelu kształcenia dla nauczycieli Wzmocnienie funkcji socjalnej i interwencyjnej szkoły Promocja zdrowego stylu życia Zwiększenie udziału dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w procesie edukacji Rozwój systemów monitorowania oświaty
Edukacja na poziomie wyższym	Poprawa jakości kształcenia Lepsze dopasowanie kompetencji absolwentów do potrzeb rynku pracy	Wdrożenie systemu oceny jakości kształcenia Wdrożenie systemu badania losów absolwentów Wsparcie systemów jakości kształcenia na uczelniach wyższych Wykorzystanie praktyczne wyników oceny jakości kształcenia do modyfikacji programów nauczania Różnicowanie misji i kierunków kształcenia uczelni wyższych w Polsce Promocja kształcenia technicznego i na kierunkach ścisłych Dopasowanie kierunków kształcenia, liczby studentów do trendów społeczno-gospodarczych w kraju Wzmocnienie jakości studiów pierwszego stopnia Wdrożenie studiów multidyscyplinarnych na kierunkach studiów pierwszego stopnia Promocja praktyk zawodowych dla studentów Poprawa jakości studiów niestacjonarnych Poprawa jakości studiów doktoranckich

Tabela 26 (cd.)

Cykl życia – cykl kariery	Priorytet	Narzędzia ukierunkowane
		Wzrost mobilności kadry naukowej i studentów Promocja współpracy uczelni z otoczeniem społecznym i biznesowym
Aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych, rodzicielstwo	Zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo	Promocja programów „Pierwsza praca dla osób młodych” Promocja partnerskiego modelu rodziny Zwiększenie dostępności mieszkań jako element polityki demograficznej państwa Poprawa efektywności świadczeń społecznych Wdrożenie systemu pomocy społecznej dla perspektywy indywidualnej i gospodarstwa domowego Promocja elastycznych form zatrudnienia Promocja publicznych służb zatrudnienia Promocja efektywnej aktywizacji osób bezrobotnych lub niemogących znaleźć zatrudnienia Rozwój systemów aktywnej integracji społecznej Stworzenie jednolitego systemu monitorowania rynku pracy Opóźnianie dezaktywacji zawodowej osób starszych Promocja inkluzji osób niepełnosprawnych na rynek pracy, zaangażowania w aktywność społeczną Promocja <i>life-long-learning</i> Promocja zdrowego stylu życia Promocja zdrowia i higieny pracy Wdrożenie systemu integracji imigrantów
Starość	Wykorzystanie nowego potencjału rozwojowego związanego z trendami demograficznymi	Promocja nowego modelu opieki nad osobami starszymi Przesuwanie efektywnego wieku dezaktywacji zawodowej Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów Promocja edukacji wśród seniorów Zwiększenie dostępności i poprawa jakości opieki nad osobami starszymi Rozwój stacjonarnych i ambulatoryjnych placówek geriatrycznych Wdrożenie opieki długoterminowej Wdrożenie systemu oceny geriatrycznej w opiece szpitalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie SRKL oraz pracy *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, ZWS, RRL, Warszawa 2018.

Zapisy dotyczące polityki społecznej skierowanej do rodzin w nowym systemie dokumentów strategicznych mają charakter rozwiązań pośrednich lub bezpośrednich. Są one wynikiem pogłębionej diagnozy wielu obszarów życia gospodarczego i społecznego, co pozwala na identyfikację kwestii wymagających działań naprawczych lub wdrożenia nowych w celu dostosowania ich do obecnej sytuacji lub zidentyfikowanych trendów. **Długookresowa strategia rozwoju kraju 2030** na poziomie makrospołecznych określa obszary, w których interwencja jest niezbędna, aby budować konkurencyjność polskiej gospodarki opartej na wiedzy. Zawiera również kompleksowe opracowanie zintegrowanych ze sobą dziewięciu strategii tematycznych, które powiązane są spójną hierarchią celów i kierunków interwencji. Wzajemnie uzupełnianie się tych dokumentów gwarantuje skuteczne rozprawienie się z bieżącymi problemami oraz projektowanie przyszłych działań, wywołujących oczekiwane zjawiska w życiu społecznym i gospodarczym. Strategia długookresowa oraz poszczególne średniookresowe strategie sektorowe w sposób planistyczny wyznaczają **kierunek rozwoju** m.in. polityki rodzinnej, który powinien opierać się na działaniach :

1. Zorganizowanych wokół ram makroekonomicznych DSRK oraz ŚSRK;
2. Polegających na dostosowaniu rozwoju polityki rodzinnej do wyzwań, diagnozy oraz trendów rozwojowych według *Strategii rozwoju kapitału społecznego* czy *Strategii rozwoju kapitału ludzkiego*.

Jest to w polityce rodzinnej strategiczne planowanie działań wyprzedzających w celu zapobiegania negatywnym zjawiskom oraz dokonania wyboru najlepszych kierunków tych działań chroniących rodziny. Dążąc do rozwoju kraju, polityki publiczne stają się narzędziem realizacji strategii sektorowych i projektów flagowych koniecznych, aby osiągnąć rezultat, jakim jest dobrobyt i stabilne środowisko społeczno-gospodarcze rozwoju rodzin.

W polityce rodzinnej najważniejsze jest wypracowanie i wdrożenie instrumentów wpływających na odnowę demograficzną kraju – z jednej strony, oraz zapewnienie dobrej jakości życia starzejącemu się społeczeństwu – z drugiej³⁰. Są to również **kierunki interwencji** na rzecz uruchamiania tych grup społecznych, które z różnych przyczyn nie uczestniczyły w życiu społecznym i gospodarczym. Poza tym europejski trend w obszarze pomocy państwa dla obywateli polega na stwarzaniu im możliwości działania poprzez wykorzystanie własnego kapitału życiowego. Państwo opiekuńcze znane z XX wieku nie ma racji bytu w XXI wieku, ponieważ przyczynia się do hamowania rozwoju i postępu cywilizacyjnego. Dlatego innowacje w obszarze polityki rodzinnej polegają na wspieraniu grup potencjalnie zagrożonych wykluczeniem już na najwcześniejszym etapie (dzieciństwo), zgodnie z założeniem, że lepiej zapobiegać niż leczyć. Nowoczesna polityka rodzinna w krajowych dokumentach strategicznych to systemowe ujęcie sytuacji

30 Zob. H. Kelm, *Skuteczność polityki rodzinnej w warunkach regresu demograficznego w Polsce*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków 2018.

potencjalnie kryzysowych w cyklu życia jednostki oraz rodziny³¹, co pozwala lepiej dopasować działania, zakres interwencji, nie ograniczając pojedynczych osób i nie zaburzając wewnętrznego porządku rodzinnego świata.

Podsumowanie

- Europejski Model Społeczny to przyjęte w 2002 roku rozwiązania całościowego programu socjalnego dla zjednoczonej Europy. EMS zgodnie z przyjętymi założeniami opierał się na wysoko efektywnych gospodarkach krajów członkowskich oraz dążeniu do osiągnięcia wysokich standardów dobrobytu społecznego.
- Idea EMS miała swoich zwolenników i przeciwników, którzy w równym stopniu podnosili kwestie ingerowania instytucji unijnych w wewnętrzne sprawy poszczególnych państw członkowskich.
- Przesłankami EMS były niepokojące zjawiska na europejskim rynku pracy, takie jak: zacofanie technologiczne i kompetencyjne siły roboczej, trendy demograficzne (starzejące się społeczeństwo, niskie wskaźniki dzietności), potrzeba wykreowania modelu *workfare state* oraz konieczność wypracowania konsensusu dotyczącego zrównoważonego rozwoju społecznego UE.
- Dla Polski EMS miał być pomocny w rozwiązywaniu wewnętrznych problemów dotyczących – w obszarze edukacji – wyrównania szans życiowych dzieci i młodzieży, a w obszarze zatrudnienia – likwidacji patologii rynku pracy: dyskryminacji kobiet, braku parytetów płci w życiu publicznym i gospodarczym kraju, wysokiego udziału prekariatu w zasobach siły roboczej czy nadużyć ze strony pseudokapitalistów.
- Okres europeizacji polityki społecznej w Polsce charakteryzował się działaniami wzmacniającymi kapitał ludzki i osobowy w różnych grupach społecznych, zastępowaniem modelu *welfare state* modelem *workfare state*, wdrażaniem rozwiązań na rzecz aktywności zawodowej społeczeństwa zamiast przywiązywania do zabezpieczenia społecznego oferowanego przez państwo.

31 Zob. B. Rysz-Kowalczyk, *(Nie)dostosowanie instytucji polityki społecznej do zmian w cyklu życia współczesnych pokoleń Polaków*, [w:] *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Z okazji jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza, naszego Honorowego Przewodniczącego*, red. J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski, IPiSS, Warszawa 2012, s. 118–127.

- Działania polityki społecznej skupiały się na inwestowaniu w kapitał ludzki w celu zwiększenia zdolności adaptacyjnych społeczeństwa do zmian zachodzących w życiu społeczno-gospodarczym.
- Implementacja EMS na grunt polski wiązała się z zaangażowaniem wielu podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych we współtworzeniu gospodarki opartej na wiedzy.
- Realizacja EMS przebiegała, opierając się na realizacji unijnych i krajowych strategii oraz programów działań sektorowych obejmujących reorganizację sposobu zarządzania politykami publicznymi.
- Wspólna polityka społeczno-gospodarcza państw członkowskich UE miała za zadanie wypracowanie modelu konkurencyjnej gospodarki wspólnoty wobec światowych liderów.
- W zakresie polityki społecznej priorytetami realizowanymi na podstawie strategii rozwoju kraju były działania na rzecz podnoszenia poziomu i jakości życia obywateli, eliminowania/ograniczania wystąpienia ryzyk społecznych, wdrożenia rozwiązań ułatwiających funkcjonowanie rodzin z dziećmi oraz ich uczestnictwo w możliwie wielu sferach życia społeczno-gospodarczego kraju.
- Osiągnięcie wysokiego stopnia komplementarności polityki publicznej, miało wywołać pozytywne zmiany w organizacji życia obywateli w większości obszarów ich aktywności politycznej, ekonomicznej i społecznej.
- Hasłami przewodnimi europeizacji w sferze polityki społecznej były: aktywizacja zawodowa i społeczna grup zmarginalizowanych i/lub zagrożonych wykluczeniem, integracja społeczna, ograniczanie zjawiska szeroko pojętej dyskryminacji, inwestowanie w kapitał ludzki oraz wzmocnienie znaczenia rodziny, jako aktywnego podmiotu życia społecznego.

Zakończenie

Proces konstruowania w Polsce polityki społecznej na rzecz rodzin został zdeterminowany przez konflikt na osi nowoczesność–tradycja, który dotyczy rodziny jako podmiotu (adresata) polityki rodzinnej, ale i samej polityki, rozumianej jako wyraz troski państwa o dobrostan obywateli. Nowoczesność przejawiająca się zmianami w sferze poglądów dotyczących małżeństwa i rodziny, przemianami w strukturze i funkcjonowaniu rodzin, przyroście alternatywnych form życia rodzinno-małżeńskiego, spowodowała zagrożenie tradycyjnego wzorca rodziny. Nowoczesność wykreowała również nowy typ uczestnika życia społecznego charakteryzujący się indywidualizmem, kreatywnością, brakiem sekwencyjności w przebiegu biografii itp. Poza tym dopuszcza się (akceptuje) doświadczanie różnych karier w trakcie życia jednego człowieka, co umożliwia zarówno liberalizacja i demokratyzacja życia społecznego, jak i zinstytucjonalizowanie – uważanych za tradycyjne – wzorów funkcjonowania jednostki, która tylko raz zawiera związek małżeński, raz zakłada rodzinę, w której trwa do jej naturalnego zakończenia. Rodzina traci swoje pierwszorzędowe znaczenie w zaspakajaniu potrzeb jednostki, wiele z nich jest realizowanych w instytucjach opiekuńczych, edukacyjnych, wychowawczych, ochrony zdrowia itp. Tym, co stanowi o trwałej wartości rodziny, są więzi emocjonalne oraz dzieci, które pełnią niezastępowalną funkcję grupy rodzinnej.

Choć coraz trudniej mówić o tradycyjnych społeczeństwach, to jednak właśnie rodzina pomimo zmian, jakich doświadcza, nadal jest wspierana, aby je przetrwać. Stąd też konflikt dotyczący polityki społecznej na rzecz rodzin, poszukiwania jej definicji i zakresu oraz treści oddziaływania na rodzinę, tę już nowoczesną, czy też jeszcze tradycyjną, której podstawą jest małżeństwo kobiety i mężczyzny oraz ich dzieci. Okazuje się, że formułowane pod adresem polityki rodzinnej państwa oczekiwania dotyczą jednego i drugiego. Współcześnie uzasadnione jest wspieranie – z jednej strony – indywidualnych strategii matrymonialnych, rodzinnych i życiowych ludzi, ale z drugiej strony – w obliczu niekorzystnych zmian demograficznych potrzebne jest zachęcanie obywateli do określonych, społecznie pożądanych zachowań. Z tego też powodu w zależności od uwarunkowań

polityczno-ekonomiczno-społecznych polityka rodzinna w różnych okresach historycznych w odmiennym stopniu dostrzegała potrzeby rodzin i osób je tworzących oraz reagowała na formułowane wobec niej oczekiwania społeczne.

W polskiej historii tworzenia modelu polityki rodzinnej mamy do czynienia z dwoma zasadniczo różnymi podejściami. Po pierwsze, rozpoczynający się po II wojnie światowej okres odbudowy kraju po zniszczeniach wojennych w doktrynie socjalizmu skupiał się na budowaniu pasywnego społeczeństwa akceptującego poczynania władzy¹. Do pewnego momentu było to uzasadnione (wyjście z chaosu strat wojennych, odnowa kraju itp.), jednak w miarę osiągania stabilizacji i wewnętrznego spokoju rosły oczekiwania społeczne wobec zaangażowania państwa w najważniejsze dla pojedynczych rodzin kwestie, jak np. posiadanie własnego mieszkania, wychowanie dzieci, edukacja dzieci, ochrona zdrowia, opieka nad osobami starszymi itp. Socjalistyczny model państwa opiekuńczego, oferujący rozwiązania systemowe, teoretycznie dążył do dobrobytu na poziomie ogólnospołecznym, stąd upowszechnienie świadczeń i przywilejów dla wszystkich. Szerokie rozdawnictwo socjalne, powszechność systemu wsparcia, powszechne bezpłatne usługi dla rodzin z dziećmi nie rozwiązywały jednak problemu. Oczywiście niezaprzeczalnie ułatwiała życie, umożliwiały rozwój społeczny, chroniły zdrowie społeczne, ale z perspektywy jednostkowej budziły wątpliwości. Nadto rozwiązania makrospołeczne nie różnicowały ze względu na cechy jednostkowe, regionalne, komplikacje kwestii społecznych problemów. Dopiero w latach 60. i 70. XX wieku rodzina stała się dla ówczesnych władz i projektantów polityki społecznej przedmiotem zainteresowania. Podjęto liczne działania na rzecz poprawy ogólnych warunków życia rodzin, poprzez rozwój sfery usług, systemu świadczeń socjalnych, wzmocnienia ich sytuacji finansowej. Wyrazem tej troski było podniesienie opieki i ochrony nad rodziną i małżeństwem do rangi zobowiązania zapisanego w *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*.

W związku z tym opiekuńczość państwa rozrosła się do działań zapewniających m.in. bezpłatną opiekę zdrowotną, upowszechnienie systemu ubezpieczeń społecznych oraz niwelowanie różnic w uprawnieniach i przywilejach pracowni-
czych i socjalnych. Cechą tego systemu było:

1 Osiągnięcia okresu międzywojennego są nie do przeceniania, chociaż pod wieloma względami polityka i opieka społeczna była niedoskonała i stanowiła wymieszanie różnych problemów socjalnych, porządków społecznych oraz działań podejmowanych w celu rozwiązania licznych kwestii społecznych, jak np. odmienny poziom życia w różnych rejonach, analfabetyzm, choroby, kwestia ofiar wojennych po I wojnie światowej, sieroty wojenne itp. Z całą pewnością można stwierdzić, iż okres 20 lat był zbyt krótki dla uporządkowania tak wielu kwestii społecznych, w kraju wyeksploatowanym przez zabory oraz działania wojenne. Udało się w tym czasie stworzyć podwaliny dla nowoczesnej na poziomie europejskim publicznej polityki państwa, czego wyrazem było ustawodawstwo z zakresu opieki społecznej, ubezpieczeń, oraz rozpoczęcie działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców wsi. Jednak były to działania niedokończone, uwarunkowane wewnętrznymi tarciami politycznymi oraz interesami różnych frakcji politycznych dążących do przejęcia władzy państwowej.

- w sferze ekonomicznej – dążenie do wzrostu dochodów poszczególnych grup zawodowych oraz wytworzenie ogólnospołecznego dobrobytu materialnego;
- w sferze społecznej – dążenie do wzmacniania sprawiedliwości społecznej poprzez np. wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich;
- w sferze socjalnej – (najbardziej rozbudowanej) upowszechnienie świadczeń rodzinnych, stymulacja dzietności poprzez wprowadzenie urlopu wychowawczego, a także udoskonalenia systemu zabezpieczenia społecznego.

Celem tych działań było umocnienie socjalistycznego wzorca rodziny, w której oboje rodzice pracują zawodowo, dzieci uczą się, mając perspektywę pewnego zatrudnienia, rodzina jest niezależna finansowo, a rodzice (zwłaszcza kobiety) mogą realizować się zarówno w rolach rodzinnych, jak i zawodowych.

Jak się jednak okazało, koszty finansowe tak prowadzonej polityki społecznej były zbyt wysokie. Koszty społeczne również, ponieważ taka polityka doprowadziła do nadużywania systemu świadczeń społecznych, a w wielu obszarach życia rodzinnego do zaprzestania wysiłków o samodzielne zaspakajanie swoich potrzeb.

Okres transformacji ustrojowej i odejścia od modelu państwa socjalistycznego zapoczątkował w Polsce zmiany w stylu uprawiania polityki społecznej na rzecz rodzin. Podstawowa różnica polega na tym, że zwiększono zainteresowanie sytuacją i problemami rodzin, chociaż stało się to dopiero w drugiej połowie lat 90. Zaczęto też realizować politykę rodzinną jako odrębne działania i rozwiązania, wdrażane poza polityką społeczną. Wcześniej decyzje podejmowano w ramach polityki społecznej, która była ukierunkowana globalnie na społeczeństwo, nie traktowała więc rodziny w sposób szczególny, zwłaszcza że trzeba było uporać się z kwestią bezrobocia, ubóstwa, marginalizacją dużych grup społecznych.

W okresie transformacji dążono do wypracowania spójnej polityki rodzinnej, która byłaby dziełem wspólnie realizowanym przez państwo, administrację rządową, samorządy, organizacje pracodawców, wolontariuszy i oddolne inicjatywy społeczne. Wyrazem tego założenia było wypracowanie przez kolejne rządy sformułowanego w 1997 roku *Programu polityki rodzinnej*, a w 1999 roku *Programu polityki prorodzinnej państwa*, dokumentów systemowo podchodzących do kwestii wsparcia rodzin, nie tylko w związku z kosztami transformacji, ale z pojmowaniem rodziny jako dobra wspólnego. W dokumentach tych zakładano rozwiązania długofalowe, odnoszące się do elementów państwa demokratycznego, budującego gospodarkę kapitalistyczną, czyli wzmacnianie kapitału ludzkiego w perspektywie rozwoju społecznego kraju.

W okresie transformacji przyjęte w polityce rodzinnej rozwiązania miały wspierać rodziny w następujący sposób:

- w sferze ekonomicznej – wsparcie niezależności finansowej rodzin poprzez regulacje na rynku pracy;
- w sferze społecznej – podejmowanie licznych działań na rzecz integracji społecznej;

- w sferze socjalnej – rozwój i uporządkowanie systemu świadczeń społecznych i wprowadzenie kierunkowych wąskich tematycznie programów prorodzinnych; zrównanie uprawnień i świadczeń rodzinnych kobiet i mężczyzn; zwiększenie dostępności i poprawa jakości infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej dla dzieci; uchwalenie nowej ustawy o pomocy społecznej dającej nowe możliwości oddziaływania społecznego; dofinansowanie usług edukacyjnych oraz ułatwiających rodzicom godzenie ról zawodowych i rodzinnych.

Dążenia projektodawców zmian w obszarze polityki rodzinnej zostały pogłębione w związku z przystąpieniem 1 maja 2004 roku Polski do Unii Europejskiej. Zaczęły się zmiany prowadzące w polityce rodzinnej do europeizacji w zakresie udzielania świadczeń rodzinnych oraz:

- umacniania w świadomości społecznej wartości rodzinnych;
- podejmowania działań na rzecz spójności i integracji społecznej rodzin z osobami niepełnosprawnymi (zwłaszcza dziećmi), wielodzietnych, niepełnych, z zaniedbanych środowisk;
- podejmowania działań na rzecz łączenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i ich roli w życiu społecznym i gospodarczym kraju;
- wprowadzania programów rządowych wspierających rodziny w ponoszeniu kosztów wychowania dzieci jako realizacji celu budowania kapitału ludzkiego i społecznego kraju oraz aspirowania do zbliżenia się wobec europejskich standardów zabezpieczenia potrzeb rodzin na różnych etapach ich rozwoju;
- dofinansowania i rozbudowy systemu usług opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci do lat trzech.

Wytyczne kierunki strategiczne rozwoju polityki rodzinnej wskazują, że proces jej formowania nie został jeszcze ukończony. Konteksty historyczne stanowią istotny element obecnego kształtu polityki rodzinnej realizowanej w naszym kraju, będąc ważnym i (chyba) potrzebnym stadium rozwoju działań państwa na rzecz rodzin. Jednakże w związku z dynamiką zmian w otoczeniu społecznym rodziny, w życiu politycznym i gospodarczym kraju i powiązaniach z instytucjami międzynarodowymi zmiany są nadal nieuniknione. Zmieniać się będą i polityki publiczne, i społeczeństwo. Ważne jest to, żeby uwrażliwienie na kwestie społeczne, takie jak starzenie się społeczeństwa czy spadek dzietności, które determinują jakość życia współczesnego społeczeństwa polskiego, zostało docenione i dostrzeżone. Dalsze kierunki rozwoju polityki rodzinnej nakreślone są w strategiach rozwoju kraju, wskazuje się też na elastyczność programów społecznych oraz nową „filozofię” uprawiania polityki rodzinnej jako długoterminowej inwestycji, a nie kosztu.

Wybrane pojęcia z zakresu polityki społecznej i rodzinnej

Aktywizacja zawodowa – proces budowania aktywności zawodowej całej populacji lub wybranych grup społeczno-demograficznych, np. kobiet, młodzieży, niepełnosprawnych itp.; w celu aktywizacji wykorzystuje się zachęty finansowe, dąży do usuwania barier ekonomicznych, edukacyjnych, architektonicznych, przestrzennych, społecznych itp., oraz prowadzi promocję wartości/stylu życia sprzyjających podejmowaniu aktywności zawodowej.

Alimenty – są to środki finansowe lub świadczenia w naturze, przeznaczone dla osoby, która nie jest zdolna do samodzielnego utrzymania; w Polsce obowiązek alimentacyjny jest instytucją prawną mającą za zadanie zapewnić środki na utrzymanie tym członkom rodziny, którzy nie są w stanie własnymi siłami zaspokoić swoich usprawiedliwionych potrzeb; są to środki finansowe na wychowanie małoletnich dzieci; potrzeby osoby uprawnionej do alimentów to najczęściej wyżywienie, ubranie, mieszkanie, leczenie; przy wyborze formy świadczeń alimentacyjnych ważny jest cel, jakiemu ma służyć obowiązek alimentacyjny oraz zabezpieczenie interesów/potrzeb osoby uprawnionej, z uwzględnieniem możliwości (finansowych) osoby zobowiązanej.

Alternatywne formy życia rodzinnego; wielość form życia rodzinnego – są definiowane, jako „układy wzajemnych powiązań seksualnych i rodzicielskich, które nie są usankcjonowane prawnie i/lub nie posiadają biologicznego rodzicielstwa. Podobnie, jak można mówić o różnych typach rodzin, tak samo alternatywne związki nie stanowią jednolitej grupy” (A. Kwak, *Rodzina i jej przemiany*, ISNS, Warszawa 1994, s. 53); są to m.in., małżeństwa typu LAT (*Living Apart Together* – na odległość), DINKS (*Double Income No Kids* – bezdzietne z wyboru), niezamężne macierzyństwo, komuny, związki kohabitacyjne oraz związki homoseksualne.

Bezpieczeństwo socjalne – to stan wolności od różnego rodzaju zagrożeń, których powstanie skutkuje brakiem lub utratą środków utrzymania danej osoby lub

rodziny; najczęściej są to zagrożenia związane ze stanem zdrowia, niepełnosprawnością, starością, macierzyństwem, zgonem, wypadkiem przy pracy, chorobą zawodową, utratą pracy.

Bezpieczeństwo społeczne – to stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania oraz przeświadczenie o możliwości pełnego rozwoju psychospołecznego jednostki, na co składa się całokształt uwarunkowań społecznych, politycznych i ekonomicznych.

Dobrobyt społeczny – jest to stan zaspokojenia potrzeb ludności na wysokim poziomie, przede wszystkim potrzeb bytowych; w toku badań ekonomicznych i społecznych nad dobrobytem społecznym uznano, że wskaźnik ten prócz dochodu *per capita* powinien obejmować również majątek, stan zdrowia, wykształcenia, dostęp do czasu wolnego, środowisko pracy, środowisko zamieszkania, dostęp do usług, kultury itp.; jest to proces polegający na dążeniu do polepszania szeroko rozumianej jakości życia ludzkiego na różnych etapach jego trwania.

Europejska karta społeczna (*European Social Charter*) – dokument podpisany 18 października 1961 roku w Turynie przez rządy Belgii, Francji, Holandii, Luksemburga, RFN, Włoch, w późniejszych latach również przez sygnatariuszy Rady Europy. EKS nawiązuje do *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 1950 roku, poszerzając ją o prawa społeczne, m.in. prawo do pracy, prawo do organizowania się, prawo do rokowań zbiorowych, prawo dzieci i młodzieży do ochrony, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy socjalnej i medycznej, prawo rodziny do ochrony socjalnej, prawnej i gospodarczej. Ratyfikacja EKS jest równoznaczna z poddaniem się międzynarodowej kontroli wykonywania zobowiązań zawartych w Konwencji. Polska podpisała EKS w 1991 roku, a ratyfikowała w 1997 roku.

Fundusz alimentacyjny – państwowy fundusz celowy; wprowadzony w 1974 roku; nie posiada osobowości prawnej i odrębnego zarządu; od 2002 roku gospodarowanie środkami z funduszu alimentacyjnego przekazano powiatom. Intencją ustawodawcy było zabezpieczenie finansowe dzieci i innych osób uprawnionych w przypadku braku możliwości wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych od osób zobowiązanych.

Infrastruktura społeczna – ogół urządzeń i instytucji publicznych, które świadczą usługi z zakresu edukacji, kultury, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia; w szerszym rozumieniu są to również: administracja publiczna, porządek publicznego i wymiaru sprawiedliwości.

Jakość życia – kategoria oceniająca, odnosząca się do właściwości życia jednostkowego i społecznego. W polityce społecznej jakość życia ujmuje się dwojako: 1) jako ocenę poziomu życia, czyli stanu zaspokojenia potrzeb materialnych oraz

niematerialnych społeczeństwa, stanu środowiska przyrodniczego, technicznego, stanu i organizacji życia społecznego; 2) jako miarę subiektywnej satysfakcji z życia, poczucia dobrostanu jednostki, dobrego lub złego samopoczucia zbiorowego lub jednostkowego.

Kapitał ludzki – są to wiedza, umiejętności, zdolności, wykształcenie zawodowe lub specjalistyczne, doświadczenie, kompetencje, stan zdrowia, które stanowią doświadczenie każdego człowieka; są to wszelkiego rodzaju cechy psychofizyczne człowieka odpowiadające za jego możliwości, kondycję, sprawność intelektualną.

Kapitał społeczny – są to stosunki społeczne, sieci społeczne, współdziałanie międzygrupowe, ułatwiające organizowanie się w grupy społeczne w celu podjęcia zespołowych działań, ustalenia i osiągania wspólnych celów oraz wytworzenia wspólnych więzi grupowych, zaufania czy solidarności.

Katolicka nauka społeczna – myśl społeczna Kościoła katolickiego, kształtowana poczynając od końca XIX wieku na skutek konfrontacji doktryny Kościoła z ówczesnymi problemami społecznymi: konfliktem między klasami społecznymi, między kapitałem a światem pracy (klasą robotniczą); procesami industrializacji, urbanizacji itp. Sensem KNS jest udział Kościoła katolickiego w rozwiązywaniu problemów społecznych; podstawowe zasady KNS: dobro wspólne, zasada pomocniczości (subsydiarności), zasada solidarności, zasada uczestnictwa jednostkowego i zbiorowego, zasada proporcjonalnego rozwoju, zasada równego traktowania pracowników. Encykliki papieskie odnoszące się do problematyki społecznej: 1. *Rerum novarum* (1891), w której papież Leon XIII rozpatrywał kwestię robotniczą oraz relacje między rodziną a państwem, rodziną a zatrudnieniem oraz sformułował ogólną zasadę ograniczonego interwencjonizmu państwowego; 2. *Quadragesimo Anno* (1931), w której papież Pius XI zawarł kwestie społeczno-gospodarcze, związane z ustrojem socjalistycznym i kapitalistycznym; 3. *Pacem in terris* (1963), w której Jan XXIII poruszał sprawy związane z szeroko pojmowanymi prawami człowieka; 4. *Populorum Progressio* (1967), w której papież Paweł VI wzywał do podjęcia ogólnoswiatowych działań na rzecz poprawy jakości życia ludzkiego; 5. *Centesimus Annus* (1991), w której papież Jan Paweł II postulował przestrzeganie praw człowieka, a także budowę nowych społeczeństw na podstawie: wolności pracy, aktywności społecznej i przedsiębiorczości; 6. *Evangelium Vitae* (1995), w której Jan Paweł II opisywał zagrożenia uniemożliwiające rodzinom prawidłowe funkcjonowanie w nowoczesnych społeczeństwach; 7. Adhortacja apostolska *Familiaris consortio* (1981) – zaprezentowała światu chrześcijańskiemu pierwowzór *Karty praw rodziny*, którą ostatecznie przedłożono przez Stolicę Apostolską w 1983 roku, *Karta* traktuje rodzinę jako fundamentalną komórkę społeczną i określa jej prawa.

Kohabitacyjny związek – w literaturze przedmiotu określa się jako: konkubinat (określenie potoczne, historyczne, obecnie ma znaczenie pejoratywne), związek kohabitacyjny (kohabitacja), związek konsensualny, małżeństwo na próbę, wolny związek, związek quasi-małżeński oraz potocznie, jako życie „na kocią łapę”; przyjmuje się, że związek kohabitacyjny „to związek dwóch osób płci przeciwnej, które wspólnie mieszkają przez dłuższy okres czasu, prowadzą wspólne gospodarstwo domowe i utrzymują stosunki seksualne” (A. Kwak, *Rodzina i jej przemiany*, ISNS, Warszawa 1994, s. 64). Podstawą powstania związku kohabitacyjnego jest istnienie więzi uczuciowej między partnerami, którzy chcą być ze sobą i nie potrzebują, jak mówią, legalizować swojej miłości. W życiu społecznym mamy do czynienia z wieloma rodzajami związków kohabitacyjnych, które różnią się między sobą: trwałością, posiadaniem lub nie dzieci, wspólnym zamieszkiwaniem i prowadzeniem gospodarstwa domowego, wiekiem osób tworzących dany związek i ich sytuacją cywilno-prawną (K. Slany, *Związki konsensualne – nowa forma małżeństw?*, „Problemy Rodziny” 1990, nr 4, s. 28–32). Generalnie przyjmuje się, że kohabitację tworzą osoby, które z różnych względów nie mogą (albo nie chcą) zawrzeć pełnoprawnego związku małżeńskiego, np. ze względów religijnych, prawnych, ekonomicznych lub społecznych. Ta forma związku najczęściej jest wybierana przez osoby, które sprzeciwiają się formalizacji swojej miłości, ponieważ nie chcą, aby przepisy prawa decydowały o ich wspólnym życiu. W tego typu relacje wchodzi również osoby, których w polskiej rzeczywistości nie stać na zalegalizowanie związku w myśl obowiązującej tradycji ze ślubem cywilnym i kościelnym oraz huczny przyjęciem dla gości. Nie jest to oczywiście regułą, ale obserwuje się również zjawisko świadomego nielegalizowania związku, w którym są dzieci, ponieważ z racji samotnego rodzicielstwa możliwe jest otrzymywanie wyższych świadczeń rodzinnych. Konkubinat znany jest od najdawniejszych czasów, sięga czasów przedchrześcijańskich, był obecny w starożytnym Rzymie i Grecji. W całej nowożytnej historii Europy królowie, mężowie stanu czy artyści tworzyli związki o charakterze konkubinatów, w których konkubiny odgrywały często znaczącą rolę i posiadały znaczny wpływ na podejmowane decyzje.

Krytyczne sytuacje życiowe – jest to pojawienie się lub kumulacja w życiu jednostek lub rodzin różnych okoliczności, takich jak deprywacja potrzeb, podejmowanie decyzji o wysokim stopniu ryzyka, marginalizacja/ekskluzyja społeczna, załamanie się drogi życiowej, brak możliwości samodzielnego pokonania zaistniałych trudności. Przestankami powstania krytycznych sytuacji życiowych mogą być zdarzenia obiektywne (wypadek losowy, załamanie systemu gospodarczego, społecznego) lub subiektywne (uzależnienia, bierność, zaburzenia psychiczne i inne).

Marginalizacja społeczna – jest to sytuacja przejawiająca się brakiem uczestnictwa jednostek/grup społecznych w różnych sferach życia społecznego, uznawanych za podstawowe dla prawidłowego życia, rozwoju i funkcjonowania tychże jednostek/

grup; odrzucenie jednostek/grup na peryferie życia społecznego w związku z dominującą pozycją jednostek/grup posiadających władzę polityczną, gospodarczą, kulturalną. Pojęcie marginalizacji społecznej jest pojęciem relatywnym i odwołuje się do porównania sytuacji oraz położenia materialnego jednostek/grup zmarginalizowanych ze stanem uważanym za normalny w ich otoczeniu społecznym; jako zjawisko obiektywne marginalizacja społeczna występuje w skali lokalnej, regionalnej, narodowej oraz międzynarodowej; może dotyczyć wszystkich obszarów aktywności współczesnego człowieka; przyczyny marginalizacji społecznej mogą być obiektywne, np. wolnorynkowy system gospodarczy lub subiektywne, np. uzależnienie.

Międzynarodowa Organizacja Pracy – powołana 28 czerwca 1919 roku na konferencji pokojowej w Paryżu, autonomiczna organizacja stowarzyszona z Ligą Narodów; przesłankami powstania MOP były m.in. potrzeba zmiany warunków zatrudnienia ówczesnej klasy robotniczej, podjęcie międzynarodowych działań na rzecz realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, utrzymanie pokoju. Naczelne zadanie MOP polegało na wypracowaniu wspólnego kodeksu zasad, standardów pracy i praktyki zatrudnienia. MOP podejmuje działania na rzecz poprawy warunków pracy oraz życia ludzi pracujących, likwidacji bezrobocia, zagwarantowania godziwego wynagrodzenia za wykonaną pracę, respektowania prawa do tworzenia zbiorowych układów pracy oraz prawa do zrzeszania się pracowników/pracodawców, niwelowania marginalizacji oraz dyskryminacji na rynku pracy, ochrony interesów dzieci, młodzieży i kobiet na rynku pracy oraz ochrony przed nielegalnym zatrudnianiem, poszanowania prawa do edukacji, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, organizacji szkoleń. Polska uczestniczyła w przygotowaniu dokumentów założycielskich MOP.

Nierówności społeczne – różnica pod względem wielkości, liczebności, wartości lub stopnia określonej cechy, którą w niejednakowym stopniu dysponują jednostki/grupy; nierówności społeczne różnicują w istotny sposób pozycje zajmowane przez jednostki/grupy w strukturze społecznej; wiążą się ze strukturą społeczną; mogą dotyczyć: dochodów, dostępu do dóbr i usług, poziomu konsumpcji, posiadanych i dysponowanych praw obywatelskich/socjalnych itp.

Organizacje pozarządowe – organizacje społeczne mające sformalizowany charakter, niezależną od władz centralnych strukturę, niekomercyjny cel działania, samorządność członków, dobrowolne członkostwo; mogą mieć formę: organizacji, fundacji, stowarzyszenia, partii politycznej, związku zawodowego; posiadają różne formy finansowania, działania. Zamiennie stosuje się określenia: „organizacje *non-profit*”, NGO (*non-government organization*) lub „trzeci sektor”, podkreślając, że często organizację tę wypełnią lukę pomiędzy państwem a rynkiem. Podstawa prawna funkcjonowania organizacji pozarządowych została określona w art. 12. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku oraz w ustawach sektorowych.

Osobowy potencjał społeczeństwa – możliwości tkwiące w poszczególnych osobach, stan gotowości do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym; polityka społeczna/rodzinna może służyć do jego rozwijania i/lub wzmacniania poprzez zapewnienie usług edukacyjnych, ochronę zdrowia, warunków socjalnych; jako polityka publiczna państwa może przyczyniać się do kreowania korzystnych ustrojowych, politycznych, gospodarczych uwarunkowań rozwoju osobowego potencjału społeczeństwa.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze – są to instytucje sprawujące opiekę nad dziećmi pozbawionymi opieki własnej/biologicznej rodziny w sytuacjach określonych prawem: ograniczenia/zawieszenia władzy rodzicielskiej lub śmierci rodziców; czas i zakres sprawowania opieki w placówce uzależniony jest od sytuacji prawnej, materialnej, rodzinnej, psychologicznej, zdrowotnej dziecka. W Polsce placówkami opiekuńczo-wychowawczymi są domy dziecka, domy małego dziecka, pogotowie opiekuńcze, młodzieżowe ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, policyjne izby dziecka, rodzinne domy dziecka, piecza zastępcza.

Polityka rodzinna (I): jej powstanie i rozwój – pierwsze działania o charakterze polityki rodzinnej miały miejsce na przełomie XIX i XX wieku we Francji i Szwecji, były uwarunkowane ubóstwem oraz niskim przyrostem naturalnym ówczesnych społeczeństw. W latach 50. i 60. XX wieku celem polityki rodzinnej było łagodzenie rozpiętości dochodów i ich redystrybucja od rodzin bezdzietnych do rodzin z dziećmi lub rodzin ponoszących wydatki związane ze sprawowaniem opieki nad osobami starszymi. W kolejnych latach działania polityki rodzinnej były zorientowane na kwestie kobiece oraz zmiany dokonujące się w strukturze rodzin. Pod koniec XX wieku polityka rodzinna stała się istotnym elementem polityki publicznej wielu państw w Europie; obecnie jej przedmiotem zainteresowania są: działania na rzecz wzmacniania rodziny w fazie aktywnego rodzicielstwa; wzmacnianie statusu prawnego dzieci i młodzieży w rodzinie oraz społeczeństwie; działania na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn we wszystkich sferach życia rodzinnego i zawodowego przy jednoczesnym dążeniu do równouprawnienia mężczyzn w opiece nad dziećmi; dążenie do osiągnięcia akceptacji dla wielości form życia rodzinnego w różnych sferach życia społecznego. W społecznej polityce rodzinnej nie wypracowano jednej ogólnie stosowanej definicji dla działań o charakterze polityki rodzinnej (*family policy*). Od momentu wprowadzenia do dyskursu naukowego pojęcia „polityka rodzinna” przez małżeństwo Alvę i Gunnara Myrdal (*Nation and Family*, New York 1941) przez następne lata wymiennie stosowano terminy: polityka (społeczna) na rzecz rodziny, polityka prorodzinna, prorodzinna polityka państwa. W literaturze przedmiotu i praktyce społecznej politykę rodzinną zwykło się definiować „jako całokształt norm prawnych, działań i środków uru-

chamianych przez państwo i inne instytucje w celu stwarzania odpowiednich warunków życia rodziny, prawidłowego rozwoju i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie funkcji” (*Rodzina w okresie transformacji systemowej*, red. A. Kurzynowski, WSP TWP, Warszawa 1995, s. 91).

Polityka rodzinna (II) – *explicite* ma wyraźnie sformułowane zadania ukierunkowane na rodzinę, a więc działania i programy, ustanowione dla realizacji bezpośrednich celów związanych z rodziną; pośrednia polityka rodzinna *implicite* obejmuje normy i działania, które nie są specjalnie lub w pierwszej kolejności adresowane do rodziny, a ich cele są szersze, choć powodują konsekwencje także dla sytuacji rodzin i dzieci, w tym sensie jej zadaniem jest raczej kreowanie przyjaznego otoczenia społecznego i ekonomicznego we wszystkich sferach aktywności poszczególnych członków rodzin (środowisko zamieszkania, miejsce pracy i nauki).

Polityka rodzinna (III): jej instrumenty – uzależnione są od tego, czy mamy do czynienia z polityką *explicite* czy *implicite*; ze względu na ich formę instrumenty polityki rodzinnej można podzielić na normy wraz z regulacjami prawnymi, środki pieniężne, świadczenia w naturze, świadczenia rzeczowe, usługi społeczne.

Polityka socjalna – to instytucje, środki i metody działania służące wywieraniu bezpośredniego wpływu na materialne warunki życia (poziom dochodów pieniężnych) osób, rodzin, grup; realizuje się poprzez zabezpieczenie społeczne, politykę fiskalną, płacę minimalną, kredyty (preferencje).

Polityka społeczna – zalicza się do polityki publicznej, realizowanej przez instytucje państwa wraz z jego administracją; w opisie/definicji polityki społecznej uwzględnia się m.in. jej przedmiot, podmioty, cele, wartości, instrumenty; istnieje wiele definicji odnoszących się do polityki społecznej, opisujących podobne zjawiska: pomoc ubogim, skoordynowane działania samopomocowe różnych grup, działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa obywateli, edukacji, aktywizacji określonych grup społecznych, regulacje prawne dotyczące zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudniania nieletnich, kobiet, niepełnosprawnych; realizacja i zakres polityki społecznej uzależnione są od czynników demograficznych, politycznych, gospodarczych, społecznych; jej celem jest bezpieczeństwo socjalne, ład społeczny, harmonijne życie rodzinne.

Polityki społecznej modele – mogą odnosić się do opisu faktycznie realizowanej polityki w danym państwie lub są to konstrukty teoretyczne, opisujące pożądany model/sposób realizacji polityki społecznej; nawiązują do typów idealnych Maxa Webera; istnieje wiele typologii polityki społecznej, najczęściej łączy się je z *welfare state* (państwo opiekuńcze); największe zainteresowanie

wzbudziły typologie opracowane przez Richarda Titmussa (1975), Normana Furnisa i Timothy'ego Tiltona (1977), Gøstę Esping-Andersena (1991); można wyróżnić style realizacji polityki społecznej: wyzwalaający (liberalny), opiekuńczy, bodźcowy, rygorystyczny.

Polityki społecznej wartości – należą do nich: bezpieczeństwo socjalne, dobrobyt, równość społeczna, solidarność, sprawiedliwość społeczna, wolność.

Pomoc społeczna – to instytucja polityki społecznej państwa, której celem jest umożliwienie osobom/rodzinom/grupom pokonanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie przezwyciężyć samodzielnie wykorzystując posiadane środki, możliwości oraz uprawnienia; pomoc społeczna wiąże się z ideą państwa dobrobytu/państwa opiekuńczego (*welfare state*); jest instrumentem zmniejszania nierówności społecznych i kształtowania ładu społecznego; na rozwój pomocy społecznej w XX wieku wpływ miały przemiany w sferze produkcji, ekonomii, urbanizacji i technologii, które determinowały przemiany rodzin, w tym sensie, że rodzina (jej dobrobyt) stała się zależny od instytucji publicznych i społeczeństwa.

Prawa socjalne – to zbiór wolności i uprawnień każdego człowieka w dziedzinie polityki społecznej; obok praw obywatelskich, politycznych, kulturalnych i ekonomicznych składają się na prawa człowieka; stanowią podstawę *welfare state*; dokumenty podstawowe praw socjalnych człowieka to: *Powszechna deklaracja praw człowieka* (1948); *Europejska karta społeczna* (1961); *Międzynarodowy Pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* (1966). Państwo ma obowiązek poszanowania, ochrony i realizacji praw socjalnych człowieka; w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku w art. 64–76, w rozdziale *Wolności, prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne* zawarto katalog praw socjalnych.

Problemy społeczne – to inaczej przedmiot negatywnej oceny jakiegoś zjawiska, które odbiega od przyjętych i akceptowanych norm, wiąże się z zdążeniem do zmiany; w socjologii problemy społeczne interpretuje się na kilka sposobów, jako: patologię, dezorganizację społeczną, uświadomione konflikty wartości i interesów, dewiację, naruszanie norm, skutkujące reakcją instytucji kontrolnych (policja); interpretacja powiązana z teorią konfliktu społecznego, koncepcją społeczeństwa klasowego, teorią kontroli społecznej.

Renta – jest to pieniężne świadczenie długookresowe, przyznawane w ramach zabezpieczenia społecznego w związku z niepełnosprawnością uprawnionego lub śmiercią żywiciela rodziny; renta o charakterze ubezpieczeniowym wiąże się z posiadaniem przez uprawnionego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz opłacanie składek bezp. i/lub potwierdzeniem okresu zatrudnienia; renta o cha-

rakterze zaopatrzeniowym wiąże się z niepełnosprawnością i zależy od decyzji ustawodawcy; w RP przyznawana jest renta: rodzinna, socjalna, z tytułu niezdolności do pracy, w tym renta szkoleniowa i wypadkowa.

Ryzyka socjalne – są to skutki zdarzeń losowych, które powodują podjęcie działań w ramach zabezpieczenia społecznego; ryzyka socjalne powodują utratę lub ograniczenie możliwości samodzielnego zdobycia środków pieniężnych na utrzymanie; są to: podeszły wiek, choroba, niepełnosprawność, wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, bezrobocie, urodzenie dziecka.

Świadczenia społeczne – są to wszelkie środki pieniężne, dobra materialne, usługi, które służą zaspokojeniu potrzeb człowieka i/lub rodziny; nie są powiązane z wykonywaniem pracy zawodowej i nie stanowią zapłaty za nią; do powinności polityki społecznej państwa należy koordynacja systemu świadczeń społecznych.; ich funkcje to: ochrona przed skutkami ryzyk socjalnych, łagodzenie nierówności społecznych, wyrównywanie szans życiowych, wzmacnianie więzi społecznych, kształtowanie społecznie akceptowanych postaw konsumenckich, rodzinnych i zawodowych; świadczenia społeczne wiążą się z zaspokajaniem określonych potrzeb człowieka, takich jak potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, pracy, edukacji i oświaty itp.

Ubezpieczenie społeczne – jest to ustawowy system świadczeń o charakterze roszczeniowym, wypłacanych ubezpieczonym przez zobowiązane instytucje; jest powiązane ze zdarzeniami losowymi, takimi jak np. choroba, wypadek przy pracy, bezrobocie, niepełnosprawność, podeszły wiek itp.

Ubóstwo – inaczej bieda, nędza, niedostatek; jest to sytuacja, w której nie można zaspokoić podstawowych potrzeb człowieka lub są one zaspakajane na niskim poziomie, mając na względzie co najmniej jedną z wymienionych okoliczności: brak lub niewystarczająca ilość/jakość środków zaspokajania potrzeb; brak lub znaczne ograniczenie legalnego zdobycia środków zaspokojenia potrzeb; brak lub znaczne ograniczenie możliwości zaspokajania potrzeb przy wykorzystaniu posiadanych środków; brak woli zaspokojenia potrzeb lub zaspokojenie na niskim poziomie. Zjawisko ubóstwa jest stopniowalne; oceniane, jako zło społeczne/problem społeczny, który należy rozwiązać.

Welfare state – państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze; państwo o orientacji społecznej, państwo bezpieczeństwa socjalnego; pierwotnie (lata 40. XX wieku) określenie *welfare state* miało odróżniać stan społeczno-gospodarczy Wielkiej Brytanii od niemieckiego państwa wojny – *warfare state*, znaczenie zostało jednak zmienione w okresie odradzania się Europy po II wojnie światowej. Określenie „państwo opiekuńcze” sugeruje przejście przez państwo odpowiedzialności

za zaspokojenie potrzeb obywateli, częściowe u/z/wolnienie ich od samozaradczości, zapobiegliwości czy ubezpieczenie na wypadek ryzyka życiowego; natomiast określenie „państwo dobrobytu” wskazuje na wysoki poziom życia społeczeństwa w związku z istnieniem szczególnie dobrych warunków materialnych. W obu interpretacjach nacisk kładzie się na intensywne działanie państwa, tylko że w pierwszym przypadku jest ono ukierunkowane na podmiot-obywatela, a w drugim na przedmiot-gospodarkę.

Zabezpieczenie społeczne – określenie to do powszechnego użytku weszło dopiero po II wojnie światowej; systemowe uwolnienie obywateli od stanu niedostatku; wiąże się ze zwiększeniem roli państwa w zaspokajaniu potrzeb obywateli; podstawa prawna: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku, art. 67, konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 z 1952 roku o normach minimalnych zabezpieczenia społecznego, *Europejska karta społeczna* z 1961 roku, *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ* z 1966 roku.

Bibliografia

- Adamski F., *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
- Adamski F., *Socjologia małżeństwa i rodziny. Wprowadzenie*, PWN, Warszawa 1984.
- Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich. Praca zbiorowa*, red. Z. Tyska, Poznań: nakł. Centralnego Programu Badań Podstawowych, Poznań 1990.
- Apostolska Karta Praw Rodziny*, przedruk 7: *Karta Praw Rodziny, przedłożona przez Stolicę Apostolską wszystkim ludziom, instytucjom i władzom, zainteresowanym misją rodziny w świecie współczesnym*, „L'Osservatore Romano” 1983, nr 10, s. 6–7 (wersja polska), https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/karta.htm (dostęp: 11.08.2021).
- Arczewska M., *Dobro dziecka jako przedmiot troski społecznej*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2017.
- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2002.
- Auleytner J., Głąbicka K., *Polityka społeczna – pomiędzy opiekunczością a pomocniczością*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2000.
- Auleytner J., Głąbicka K., *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2001.
- Bakiera L., *Pełnienie ról rodzicielskich a rozwój dorosłych w wieku średnim*, „Psychologia Rozwojowa” 2004, nr 2, s. 37–46.
- Bakiera L., *Rodzina z perspektywy socjologicznej i psychologicznej: ciągłość i zmiana*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2006, t. 17, *Obrazy życia rodzinnego z perspektywy interdyscyplinarnej*, s. 101–115.
- Balcerek M., *Funkcjonowanie systemu opiekuńczo-wychowawczego na rzecz rodziny*, [w:] *Funkcje socjalizacyjno-wychowawcze, kulturowe i opiekuńcze rodziny oraz współdziałających z nią instytucji i organizacji wyspecjalizowanych, doniesienia, sekcja 4, Krajowa Konferencja Naukowa „Rodzina i Polityka Społeczna na Rzecz Rodziny w PRL” (w świetle badań naukowych)*, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Rada do spraw Rodziny, Warszawa 1980, s. 148.
- Balcerzak-Paradowska B., *Fazy rozwoju rodziny a polityka rodzinna*, [w:] *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 74–90.

- Balcerzak-Paradowska B., *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy. Rzeczywistość lat 1990–1999*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka państwa wobec rodziny, dzieci i młodzieży*, [w:] *Polityka społeczna, warunki społeczne w Polsce w latach 1989–1993*, Główny Urząd Statystyczny, UNICEF, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1994.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna lat dziewięćdziesiątych. Ocena jej skutków*, [w:] *też*, *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przejściowym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk, Fundacja S.O.S. Obrony Poczętego Życia, Warszawa 1999, s. 79–93.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna. Między dwoma modelami*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych UW, Warszawa 1999.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *też*, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003, s. 323–336.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka społeczna na rzecz rodziny w Polsce*, [w:] *Rodziny w Polsce. Ewolucja. Zróżnicowanie. Okres transformacji. Praca zbiorowa*, red. S. Golinowska, B. Balcerzak-Paradowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995, s. 51–72.
- Balcerzak-Paradowska B., *Praca i rodzina – dwie sfery życia człowieka*, [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010, s. 30–35.
- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B., *Rodziny wielodzietne. Teraźniejszość i przyszłość*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1997.
- Barański M., *Model samorządu terytorialnego w procesie reformy społeczno-administracyjnej państwa*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Praca zbiorowa*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2002.
- Bebel A., *Wpływ Karty Dużej Rodziny na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych w Polsce*, [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Szczepaniak-Sienniak, A. Kubów, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2016, s. 206–223.
- Beck U., *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieśla, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Beck U., Beck-Gernsheim E., *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, SAGE Publications Ltd., London 2002.
- Beck-Gernsheim E., *On the Way to a Post-Familial Family. From a Community of Need to Elective Affinities*, „Theory, Culture and Society” 1998, No. 3–4, s. 53–70.
- Becker G.S., *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, tłum. H. Hagemeyerowa, K. Hagemeyer, PWN, Warszawa 1990.
- Bolkowiak I., Majewicz M., *Opodatkowanie dochodów rodziny w Polsce w latach 1992–1994*, Instytut Finansów, Warszawa 1994.
- Bolkowiak I., Majewicz M., *Polityka rodzinna a system podatkowy*, Instytut Finansów, Warszawa 1996.

- Buchner-Jeziorska A., *Socjologiczna historia polskiej transformacji. Wybór tekstów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Bywałec C., *Transformacja gospodarcza a zróżnicowanie poziomu życia społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999.
- Centrum Badania Opinii Społecznej – komunikat badań. *Postawy prokreacyjne kobiet*, oprac. M. Omyła-Rudzka, Warszawa 2013.
- Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.
- Czyżowska Z., *Polityka świadczeń socjalnych: cele, zadania, realizacja*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1990.
- Dąbrowski M., *Polityka gospodarcza okresu transformacji*, PWN, Warszawa 1995.
- Deacon B., *Eastern European Welfare State: the Impact of the Politics of Globalization*, „Journal of European Social Policy” 2000, Vol. 10, No. 2, s. 146–161.
- Diagnoza społeczna 2000. Warunki i jakość życia Polaków oraz ich doświadczenia z reformami systemowymi po dziesięciu latach transformacji*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2001.
- Dobrowolski M., *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 25.
- Doniec R., *Rodzina wielkiego miasta. Przemiany społeczno-moralne rodziny w świadomości trzech pokoleń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Durasiewicz A., *Polityka rodzinna w kluczowych dokumentach strategicznych Polski do 2030 roku*, [w:] *Polityka na rzecz rodzin. Plusy czy minusy?*, red. A. Durasiewicz, Dom Wydawniczy ELIP-SA, Warszawa 2020, s. 15–43.
- Durasiewicz A., *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka Warszawa 2017.
- Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, red. M. Belka, W. Trzeciakowski, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1997.
- Dziedzicak-Foltyn A., *W kierunku społeczeństwa wiedzy – cele polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, t. 57, nr 3, s. 121–144.
- Dziewięcka-Bokun L., *Ewolucja polityki społecznej*, [w:] *Wybrane problemy polityki społecznej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 26–41.
- Dziewięcka-Bokun L., *Miejsce polityki społecznej w systemie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesna polityka społeczna Polski na tle Unii Europejskiej*, red. L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2000, s. 10.
- Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Garlicki, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1999.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.

- Europejska Karta Społeczna*, Turyn, 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, pkt. 16, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19990080067> (dostęp: 11.08.2021).
- Fajth G., *Social Security in Rapidly Changing Environment: The Case of Post-Communist Transformation*, „Social Policy and Administration” 1999, Vol. 33, No. 4, s. 211–232.
- Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
- Finanse publiczne w Polsce 1989–2001. Studium transformacji*, red. M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002.
- Firlit-Fesnak G., *Rodziny polskie i polityka rodzinna – stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Foester G., *Child Poverty and Family Transfers in Czech Republic, Hungary and Poland*, „Journal of European Social Policy” 2001, Vol. 11, No. 4, s. 324–341.
- Frąckiewicz L., *O potrzebie samorządowej polityki społecznej i jej uwarunkowaniach*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Praca zbiorowa*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2002, s. 73–89.
- Frąckiewicz L., Zrątek M., *Przestrzenne rozmieszczenie kwestii społecznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. J. Adamieckiego, Katowice 2000.
- Frączak-Rudnicka B., *Dzieci w roli konsumentów. Przyspieszona socjalizacja konsumencka*, [w:] *Zmiana czy stagnacja? Społeczeństwo polskie po czterech latach transformacji*, red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 89–99.
- Frieske K.W., Poławski P., *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice 1999.
- Giddens A., *Europa. burzliwy i potężny kontynent*, tłum. O. Siara, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Giddens A., *Jak ocalić model socjalny? Największe zagrożenia*, tłum. A. Topczewska, „Dziennik: Europa. Dziennik Idei” 2006, nr 137, https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/193061,jak-ocalic-model-socjalny.html?fbclid=IwAR3ptCWgETBR4Kj_VgFV2TKEmkyRPhA-TeLUkZZMgN653WebN9mCJOjzPpF8 (dostęp: 15.08.2021).
- Giddens A., *Socjologia*, tłum. A. Sulżycka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Giddens A., *The Transformation of Intimacy. Sexuality. Love and Eroticism in Modern Societies*, Polity, Cambridge 1992.
- Glapa Z., Sołtyk A., *Cel – dobro rodziny. Dokonania polityki społecznej w latach siedemdziesiątych*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1980.
- Głogosz D., *Zasiłki rodzinne jako forma pomocy rodzinom z dziećmi w krajach europejskich*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4, s. 41–44.
- Golinowska S., *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
- Golinowska S., *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003, s. 15–41.
- Golinowska S., *Ogólne problemy integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie polityki społecznej i rynku pracy*, [w:] S. Golinowska, L. Florek, W. Orłowski, G. Uścińska, J. Wratny, *Polityka*

- społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, s. 7–18.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa oraz jej oddziaływanie na wyrównywanie różnic społecznych*, [w:] *Raport o rozwoju społecznym. Zmieniająca się rola państwa. Raport 97'*, red. S. Golinowska, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Fundacja Naukowa, Warszawa 1997.
- Golinowska S., *Polskie państwo opiekuńcze. Narodziny i zmierzch?*, [w:] *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2013, s. 39–69.
- Golinowska S., *Social Policy in the 1990s. Legal Regulations and their Prospected Results*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998.
- Golinowska S., *Świadczenia rodzinne. Podejście powszechne versus selektywne*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 4, s. 30–34.
- Golinowska S. i in., *Raport Społeczny. Polska 2005–2004*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 2005.
- Golinowska S., Księżopolski M., Jończyk J., Rajkiewicz A., Szubert W., *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Warszawa 1993.
- Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Fundacja Naukowa, Warszawa 2002.
- Górska H., *Świadczenia społeczne w cyklu życia człowieka*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1986.
- Graniewska D., *Aktywność zawodowa kobiet a warunki ich życia*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Warszawa 1987.
- Graniewska D., *Rodzina a bezrobocie. Sytuacja w Polsce*, [w:] *Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian*, red. Z. Tysza, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Graniewska D., *Zasiłki rodzinne jako element polityki społecznej wobec rodziny*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1985.
- Graniewska D., Balcerzak-Paradowska B., Głogosz D., *Współczesne zagrożenia realizacji podstawowych funkcji rodziny*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1994.
- Graniewska D., Balcerzak-Paradowska B., Staszewska D., *Okresowa dezaktywizacja kobiet wychowujących dzieci, jako element polityki rodzinnej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Warszawa 1991.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Hałamska M., *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Hantrais L., *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, The Policy Press University in Bristol, Bristol 2004.
- Henczel R.A., Maciejewska J., *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1997.
- Inglot T., *Welfare state w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, tłum. M. Zielińska, J. Dzierzgowski, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

- Jabłoński D., Ostasz L., *Zarys wiedzy o rodzinie, małżeństwie, kohabitacji i konkubinacie. Perspektywa antropologii kulturowej i ogólnej*, Wydawnictwo Adiaphora, Olsztyn 2001.
- Jakóbiak W., *Nieefektywne państwo*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 11, s. 16–17.
- Jakubowski W., Magdziak K., *Wybrane problemy ekonomiczne współczesnej Polski*, [w:] *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 761–824.
- Jarecki M., *Dzieje ustrojowe w zarysie. Historia dla prawników*, Agencja Wydawnicza AGA-PRESS, Warszawa 1998.
- Kabaj M., *Program przeciwdziałaniu ubóstwu i bezrobociu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Warszawa 2000.
- Kabaj, M., *Rynek pracy w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Spółeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, red. K. Głębicka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 1999, s. 36–54.
- Kantyka S., *Organizacje pozarządowe – ujęcie definicyjne*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Praca zbiorowa*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka Warszawa 2002, s. 201–215.
- Kelm H., *Skuteczność polityki rodzinnej w warunkach regresu demograficznego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018.
- Kliszek E., *Rodzina wobec zagrożeń, rodzina wobec szans. Socjopedagogika rodziny: studium rodziny pełnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2019.
- Kluzowa K., Slany K., *Przemiany realizacji funkcji prokreacyjnej w rodzinie*, [w:] *Oblicze współczesnej rodziny polskiej*, red. B. Mierzwiński, E. Dybowska, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna Ignatianum, Wydawnictwo WAM, Kraków 2003, s. 63–95.
- Kłoskowska A., *Wzory i modele w socjologicznych badaniach rodziny. Dwie płaszczyzny badań zachowania społecznego*, „Studia Socjologiczne” 1962, nr 2, s. 35–56.
- Kłos B., Szymańczak J., *Polityka rodzinna. Wybrane zagadnienia*, Informacja nr 584, BSiERS RP, Warszawa 1997.
- Kłos B., Szymańczak J., *Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990–1996*, Raport nr 111, BSiES RP, Warszawa 1997.
- Kłos B., Szymańczak J., *Uwagi do programu „Polityka Prorodzinna Państwa”*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 2000.
- Kocik L., *Rodzina w obliczu wartości i wzorów życia ponowoczesnego świata*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Oficyna Wydawnicza AFM, na zlec. Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2006.
- Kocik L., *Wzory małżeństwa i rodziny. Od tradycyjnej jednorodności do współczesnych skrajności*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Oficyna Wydawnicza AFM, na zlec. Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2002.
- Konopczyński W., *Historia polityczna Polski 1914–1939*, Wydawnictwo Ad Astra, Warszawa 1995.
- Kotlarska-Michalska A., *Formy i sposoby realizacji funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej w wybranych kategoriach rodzin wielkomiejskich*, [w:] *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich. Praca zbiorowa*, red. Z. Tysza, Poznań: nakł. Centralnego Programu Badań Podstawowych, Poznań 1990, s. 59–103.

- Kotlorz D., *Bezrobocie*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. L. Frąckiewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 1994, s. 89–113.
- Kotowska I.E., *Polityka rodzinna a nowe koncepcje dotyczące spadku płodności w krajach europejskich*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepulis-Rutkowska, D. Głogosz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2017, s. 118–121.
- Kowalczyk O., *Jaka polityka społeczna wobec rodzin z osobami niepełnosprawnymi w Polsce?*, [w:] *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Szczepaniak-Sienniak, A. Kubów, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 166–186.
- Księżopolski M., *Modele polityki społecznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999.
- Kulicki J., *Rozwój podatku dochodowego w Polsce*, „Analizy BAS” 2011, nr 6 (50), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3B37ACA7920E9175C12578B10044422A/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_50.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3B37ACA7920E9175C12578B10044422A/$file/Analiza_%20BAS_2011_50.pdf) (dostęp: 18.08.2021).
- Kulicki J., *Systemy opodatkowania dochodów rodziny w Polsce w latach 1918–2011*, „Analizy BAS” 2011, nr 4 (48), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/35F9B1D920920612C12578B10043CE79/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_48.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/35F9B1D920920612C12578B10043CE79/$file/Analiza_%20BAS_2011_48.pdf) (dostęp: 18.08.2021).
- Kurzynowski A., *Standardy Unii Europejskiej w polityce społecznej – poziom centralny i lokalny*, [w:] *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, red. K. Głębicka, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1999, s. 32–36.
- Kwak A., *Konkubinat – kohabitacja w świadomości społecznej*, „Problemy Rodziny w Polsce” 1995, nr 5, s. 141–156.
- Kwak A., *Niezamężna kohabitacja, jako zjawisko społeczne*, „Studia Socjologiczne” 1995, nr 3–4, s. 141–156.
- Kwak A., *Rodzina i jej przemiany*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.
- Lee H., *Transitions to Democracy in Poland*, „East European Quarterly” 2001, Vol. 34, No. 1, s. 87–107.
- Leksykon polityki społecznej*, red. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Mackiewicz-Cat S., *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, wyb. J. Sadkiewicz, Universitas, Kraków 2012.
- Majcherek J.A., *Pierwsza dekada III Rzeczypospolitej 1989–1999*, Wydawnictwo Presspublica, Warszawa 1999.
- Między przeszłością a przyszłością*, red. J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1998.
- Mikołajczyk-Lerman G., *Mężowie i żony. Realizacje ról małżeńskich w rodzinach wielkomiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.
- Millard F., *Social Policy in Poland*, [w:] B. Deacon et al., *The New Eastern Europe. Social Policy, Past, Present and Future*, SAGE Publications, London–Newberry–New Delhi 1992, s. 118–143.
- Miszalska A., *Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe. Postawy, zachowania i samopoczucie Polaków w początkach lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.

- Morawski W., *Modele reformy a zmiana systemowa w Polsce*, [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, red. W. Morawski, PWN, Warszawa 1994, s. 282–299.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska M., *25 miliardów złotych dla rodzin z dziećmi: projekt Rodzina 500+ i możliwości modyfikacji systemu wsparcia*, Centrum Analiz Ekonomicznych, Szczecin 2016.
- Narojek W., *Socjalistyczne „welfare state”. Studium z psychologii społecznej Polski Ludowej*, PWN, Warszawa 1991.
- Niektóre problemy polityki społecznej*, oprac. B. Przywara, red. S. Czajka, B. Przywara, Akademia Nauk Społecznych Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Warszawa 1987.
- Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny MPIPS*, red. I.E. Kotowska, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014.
- Oleńnik K., *Polska w okresie międzywojennym (1918–1939)*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019.
- O nowy model polityki społecznej w Polsce*, red. S. Golinowska, Warszawa 1993.
- Opinia Towarzystwa Ekonomistów Polskich do Programu Polityki Prorodzinnej Prezydenta RP „Dobry Klimat dla Rodziny”*, <https://tep.org.pl/opinia-towarzystwa-ekonomistow-polskich-do-programu-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp-dobry-klimat-dla-rodziny> (dostęp: 5.11.2020).
- Pajewski J., *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, post. T. Schramm, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
- Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Piekara A., *Prawnoustrojowe podstawy polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian. Praca zbiorowa*, red. A. Piekara, J. Supińska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Pielkowska J.A., *Zmiany w pełnieniu funkcji socjalizacyjnej w rodzinie*, [w:] *Współczesne rodziny – ich stan i kierunek przemian*, red. Z. Tyszka, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 255–263.
- Piotrowska-Marczak K., *Adresaci aktualnych zmian systemu finansów publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 179, s. 138–149.
- Piotrkowski J., *Aktywność zawodowa kobiet zamężnych i wynikające z niej potrzeby rodziny. Sprawozdanie z badań przeprowadzonych w latach 1964–1968*, maszynopis, Warszawa 1969.
- Podoski K., *Infrastruktura społeczna a stopień zaspokojenia materialnych i pozamaterialnych potrzeb rodzin*, [w:] *Rodzina i polityka społeczna na rzecz rodzin w PRL*, Rada ds. Rodziny, Warszawa 1980.
- Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
- Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Polityka społeczna. Rodzina. Bezrobocie. Praca zbiorowa*, red. T. Borkowski, A. Marcinkowski, A. Oherow-Urbaniec, Księgarnia Akademicka, Kraków 1997.
- Polityka wobec rodziny, kobiet i dzieci*, red. D. Graniewska i in., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993.

- Polska Niepodległa. Encyklopedia*, red. B. Kaczorowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Poławski P., *Dzieci i młodzież w sferze ubóstwa. Dziedziczenie biedy i społecznego nieprzystosowania*, [w:] *Marginalność i procesy marginalizacji*, red. K.W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Prazmowa A.J., *The Polish Socialist Party, 1945–1948*, „East European Quarterly” 2000, Vol. 34, No. 3, s. 337–359.
- Program rządowy „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian*, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-rodzina-500-plus-ocena-programu-i-propozycje-zmian> (dostęp: 31.11.2020).
- Pronobis W., *Polska i świat w XX wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1991.
- Prorok L., *Rodzina jako przedmiot zainteresowania polityki społecznej państwa na przykładzie rozwiązań okresu socjalizmu i transformacji w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 10, s. 31–36.
- Przybył I., *Proces redefinicji narzeczeństwa w ostatnich dziesięcioleciach*, [w:] *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, red. I. Taranowicz, S. Grotowska, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2015.
- Raport Konferencji Europejskich Ministrów Spraw Socjalnych, Warszawa, Polska, 6–10 kwietnia 1987*, s.n., Warszawa 1987.
- Raport o rozwoju społecznym. Zmieniająca się rola państwa. Raport 97'*, red. S. Golinowska, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Fundacja Naukowa, Warszawa 1997.
- Rodzina jako podmiot prawa*, red. P. Czarnek, M. Dobrowolski, Greenart Jacek Kardasz, Zamość 2012.
- Rodzina polska w okresie kryzysu i ożywienia gospodarczego (1990–1995)*, red. W. Rakowski, Polskie Towarzystwo Demograficzne, Warszawa 1997.
- Rodzina w konstytucjach państw i dokumentach międzynarodowych*, oprac. B. i S.J. Roztworowsky, Wydawnictwo Natęż, Warszawa 1994.
- Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, red. I. Taranowicz, S. Grotowska, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2015.
- Rodzina w okresie transformacji systemowej*, red. A. Kurzynowski, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 1995.
- Roszkowski W., *Najnowsza historia Polski 1914–1945*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 2003.
- Rymsza M., *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku*, [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hryniewicz*, red. E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymsza, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 27–41.
- Rymsza M., *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Wydawnictwo TEPIŚ, Warszawa 1998.
- Rysz-Kowalczyk B., *(Nie)dostosowanie instytucji polityki społecznej do zmian w cyklu życia współczesnych pokoleń Polaków*, [w:] *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana. Z okazji jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza, naszego Honorowego Przewodniczącego*, red. J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żóładowski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 118–127.

- Ryzyka transformacji systemowej (na przykładzie Łodzi)*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2000.
- Shapiro Barash S., *Dziewięć faz małżeństwa. Jak je stworzyć, zniszczyć, utrzymać*, tłum. A. Brodzik, Wydawnictwo Nakom, Poznań 2016.
- Slany K., *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2002.
- Slany K., *Dylematy i kontrowersje wokół małżeństwa i rodziny we współczesnym świecie*, [w:] J. Balicki i in., *Wybrane problemy współczesnej demografii*, Zakład Demografii UŁ, Łódź 2003, s. 25–52.
- Slany K., *Globalne czynniki przemiany rodziny we współczesnym świecie*, [w:] *Moralne dylematy Polaków w ponowoczesności. Wybrane problemy*, red. A. Maksymowicz, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2009, s. 151–164.
- Slany K., *Związki konsensualne – nowa forma małżeństw?*, „Problemy Rodziny” 1990, nr 4, s. 28–32.
- Slany K., Szczepaniak-Wiechy I., *Bezdzielnosć jako nowy fenomen w nowoczesnym świecie*, „Małżeństwo i Rodzina – Niezależny Kwartalnik Naukowy” 2003, nr 1.
- Social policies in a time of transformation. Papers of a conference held in Cracow April 1–4, 1993, organized by the Institute of Sociology at the Jagiellonian University Cracow*, ed. T. Borkowski, P.C. Seel, B. Wagner, Goethe Institute, Kraków 1993.
- Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Supińska J., *Polityka społeczna – upaństwowiona czy uspołeczniona?*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian. Praca zbiorowa*, red. A. Piekara, J. Supińska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Supińska J., *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 89–99.
- System metodologiczny poznańskiej szkoły socjologicznych badań nad rodziną. Stan aktualny*, red. Z. Tyszką, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 174–192.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Polska polityka rodzinna w okresie przemian. Kontekst krajowy i międzynarodowy*, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2019.
- Szlendak T., *Rodzina*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. H. Domański i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 312–321.
- Szlendak T., *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Szczepański J., *Reformy. Rewolucje. Transformacje*, przedm. H. Domański, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.
- Szukalski P., *Fazy życia rodzinnego z perspektywy polityki społecznej*, [w:] *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 60–74.
- Szukalski P., *Małżeństwo: początek i koniec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Szukalski P., *Od normatywnego modelu przebiegu życia do polityki przebiegu życia*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 2, s. 1–5.

- Świadczenia społeczne na rzecz rodziny. Praca zbiorowa*, red. J. Piasny, PWN, Warszawa 1989.
- Trzciałek E., *Rodzina w XXI wieku w polityce społecznej – między definicjami a formami wsparcia*, [w:] *Współczesna rodzina polska: przemiany, zagrożenia i wyzwania*, red. A. Jabłoński, M. Szyszka, D. Gizicka, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015.
- Trzeciakowski W., *Transition in Poland*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.
- Tunia A., *Ochrona małżeństwa i rodziny w prawie polskim oraz prawie wewnętrznym kościołów chrześcijańskich*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2010, t. 13, s. 97–115.
- Tyszką Z., *Funkcja rodziny – funkcje rodziny. Osiągnięcia teoretyczno-metodologiczne*, [w:] *Analiza wybranych funkcji rodzin wielkomiejskich. Praca zbiorowa*, red. Z. Tyszką, Poznań: nakł. Centralnego Programu Badań Podstawowych, Poznań 1990, s. 5–11.
- Tyszką Z., *Rodzina w okresie transformacji społeczno-ustrojowej*, [w:] *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie*, red. P. Kryczka, Wydawnictwo KUL, Lublin 1997, s. 118–139.
- Urbaniak B., *Zmiany polityki społecznej po przejściu do gospodarki rynkowej*, „*Polityka Społeczna*” 1997, nr 3, s. 5–15.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005.
- Viladrich P.J., *Rodzina na scenie cywilizacji i życia: odpowiedź nauk*, [w:] „*Evangelium Vitae*” – encyklika ocalenia współczesnej rodziny i świata. Międzynarodowy Kongres zorganizowany przez Instytut Studiów nad Rodziną ATK, Warszawa–Łomianki, 22–24 listopada 1996, red. K. Majdański, D. Bazyluk, Wydawnictwo Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa–Łomianki 1997.
- W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, red. J. Staniszkis, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994.
- Wachowiak A., Frączak J., *Modele życia rodzinnego przedstawicieli klas średnich*, [w:] *Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian. Praca zbiorowa*, red. Z. Tyszką, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 105–115.
- Warzywoda-Kruszyńska W., *Polityka wobec problemów biedy*, [w:] *Polityka a moralność*, red. M. Szyszkowska, T. Kozłowski, Liber, Warszawa 2001, s. 153–171.
- Warzywoda-Kruszyńska W., *Przemiany struktury rodziny a bieda dzieci*, „*Polityka Społeczna*” 2002, nr 4, s. 25–27.
- Wejzman Z., *Nowe rozumienie roli obywateli i ich wspólnot*, [w:] *Raport o wybranych krajowych funduszach publicznych dostępnych dla organizacji pozarządowych w Polsce 1998–1999*, <http://rzad.samorząd.ngo.pl> (dostęp: 12.08.2021).
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, PWN, Warszawa 1996.
- Wojtaszczyk K.A., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 2000.
- Wołowicz T., *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w wybranych krajach UE. Rozwiązania prorodzinne*, „*Polityka Społeczna*” 2003, nr 5–6, s. 20–24.
- Współczesna rodzina. Szanse. Zagrożenia. Kierunki przemian. Monografia*, red. K. Pujer, Wydawnictwo Exante, Wrocław 2016.
- Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

- Zapędowska-Kling K., *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w USA i w Szwecji. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Zarzeczny J., *Współczesne wyzwania modernizacyjne a polityka społeczna zintegrowanej Europy*, [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Zarzeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 13–39.
- Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Zdrada J., *Historia Polski 1795–1914*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.
- Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej. Praca zbiorowa*, red. W. Morawski, PWN, Warszawa 1994.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i na świecie*, red. A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Życ i pracować w enklawach biedy (klimaty łódzkie)*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001.
- (Życ) *Na marginesie wielkiego miasta*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Agencja Projektowo-Wydawnicza Anagraf Artiwa, Łódź 1999.

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. z 1993 r., Nr 124.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78, poz. 483; Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej ludowej z dn. 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. Nr 33, poz. 232.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dn. 5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne*, Dz.U. Nr 45, poz. 433.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dn. 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawowania zadań pomocy społecznej*, Dz.U. z 2000 r. Nr 55, poz. 662.
- Rozporządzenie Rady Europy nr 1408/71 z dn. 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:pl:PDF> (dostęp: 12.08.2021).
- Rozporządzenie Rady Europy nr 859/2003 z dn. 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy Rozporządzenia nr 1408/71*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0859> (dostęp: 12.08.2021).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” z dn. 30 maja 2018 roku*, Dz.U. z 2018 r., poz. 1061.
- Uchwała Rady Ministrów z dn. 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023*, M.P. z 19.10.2018 r., poz. 1007.

- Ustawa Konstytucja z dn. 23 kwietnia 1935 r.*, Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dn. 20 maja 1920 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby*, Dz.U. z 1920 r. Nr 44, poz. 272.
- Ustawa z dn. 16 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania*, Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 160.
- Ustawa z dn. 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz.U. z 1964 r. Nr 9 z późn. zm.
- Ustawa z dn. 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym*, Dz.U. z 1989 r. Nr 27, poz. 147.
- Ustawa z dn. 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy*, Dz.U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.; Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.
- Ustawa z dn. 19 listopada 1980 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Dz.U. Nr 27, poz. 111 z późn. zm.
- Ustawa z dn. 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 123.
- Ustawa z dn. 6–7 kwietnia 1989 r. o fundacjach i stowarzyszeniach*, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.
- Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dn. 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej*, Dz.U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60.
- Ustawa z dn. 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym osób fizycznych*, Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350.
- Ustawa z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, Dz.U. Nr 95, poz. 425.
- Ustawa z dn. 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, Dz.U. Nr 17, poz. 78.
- Ustawa z dn. 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255; Dz.U. z 2004 r. Nr 35, poz. 305.
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i wojewódzkim oraz Ustawa o administracji w województwie*, Dz.U. Nr 91, poz. 578, poz. 576, poz. 577, z późn. zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dn. 22 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. Nr 96, poz. 603; Nr 104, poz. 656.
- Ustawa z dn. 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych dla współmałżonków*, Dz.U. z 1998 r., Nr 37, poz. 887.
- Ustawa z dn. 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, Dz.U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930, z późn. zm.
- Ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Dz.U. z 1999 r. Nr 60, poz. 636 z późn. zm.
- Ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach w razie choroby lub macierzyństwa*, Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267.
- Ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Dz.U. Nr 60, poz. 636; Nr 110, poz. 1256; Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 633; Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1075; Nr 154, poz. 1791, Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673, Nr 241, poz. 2074.
- Ustawa z dn. 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka*, Dz.U. z 2020 r., poz. 141.
- Ustawa z dn. 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, Dz.U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1183 z późn. zm.

- Ustawa z dn. 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia*, Dz.U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391.
- Ustawa z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.
- Ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.
- Ustawa z dn. 29 stycznia 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. z 2004 r. Nr 35, poz. 305.
- Ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.
- Ustawa z dn. 30 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych nowelizująca ustawę z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Dz.U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135.
- Ustawa z dn. 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Dz.U. Nr 86, poz. 732.
- Ustawa z dn. 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*, Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485.
- Ustawa z dn. 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, Dz.U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493.
- Ustawa z dn. 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Dz.U. Nr 217, poz. 1588.
- Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dn. 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3*, Dz.U. z 2018 r., poz. 603, 650, 1544, 1629; Dz.U. z 2019 r. poz. 60.
- Ustawa z dn. 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2013 r. Nr 983.
- Ustawa z dn. 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny*, Dz.U. poz. 1863.
- Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych*, Dz.U. z 2015 r., poz. 945.
- Ustawa z dn. 25 października 2015 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*, Dz.U. z 2016 r., poz. 195.
- Ustawa z dn. 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*, Dz.U. z 2016 r., poz. 195.
- Ustawa z dn. 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*, Dz.U. z 2019 r., poz. 473.
- Ustawa z dn. 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym*, Dz.U. z 2019 r., poz. 303.

Programy rządowe

- Program „Dobry Start”, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyjasniamy-krok-po-kroku-dobry-start> (dostęp: 12.08.2021).
- Program „Karta Dużej Rodziny”, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001863/U/D20141863Lj.pdf> (dostęp: 12.08.2021).

- Program „Maluch +”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/pytania-i-odpowiedzi-maluch-2021> (dostęp: 12.08.2021).
- Program polityka prorodzinna państwa z dn. 3 listopada 1999 roku*, „Przegląd Rządowy” 1999, nr 11–12 (101), [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1522/\\$file/1522.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1522/$file/1522.pdf) (dostęp: 12.11.2020).
- Program polityki rodzinnej*, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 8–9.
- Program Polityki Rodzinnej Prezydenta*, <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komrowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/> (dostęp: 12.08.2021).
- Program „Posilek w szkole i w domu”*, <https://www.gov.pl/web/roDz.ina/programy-posilek-w-szkole-i-w-domu> (dostęp: 12.08.2021).
- Program „Rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Program Mama 4+”*, USTAWA_z_dn._31_stycznia_2019_r_o_rodzicielskim_świadczeniu_uzupelniającym%20(1).pdf (dostęp: 12.08.2021).
- Program rządowy „Rodzina 500 plus”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/najwazniejsze-informacje-o-programie-rodzina-502> (dostęp: 12.08.2021).
- Program „Za życiem”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-za-zyciem1> (dostęp: 12.08.2021).

Dokumenty strategiczne

- Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, z dn. 5 lutego 2013 r., M. P. z 2013 r., poz. 121.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030*, z dn. 17 września 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 1060.
- Krajowy program reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej*, druk Sejmowy nr 399 z dn. 6 marca 2006 r.
- Krajowy program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na rzecz rodzin na lata 2006–2008*, www.premier.gov.pl, https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/poland_pl.pdf (dostęp: 12.08.2021).
- Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej* z dn. 16 lipca 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 794.
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”* z dn. 15 stycznia 2013 r., M.P. z 2013 r., poz. 73.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.*, z dn. 14 lutego 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 260.
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego* z dn. 18 czerwca 2013 r., M.P. poz. 640.
- Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020* z dn. 26 marca 2013 r., M.P. z 2013 r., poz. 378.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, z dn. 9 kwietnia 2013 r., M.P. z 2013 r., poz. 377.
- Strategia „Sprawne państwo 2020”*, z dn. 12 lutego 2013 r., M.P. z 2013 r., poz. 136.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*, z dn. 15 października 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 1150.
- Strategia zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 roku*, z dn. 24 września 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 1054.
- Zrewidowana „Strategia spójności społecznej” z 2004 roku*, www.efs.gov.pl, www.fundusze-strukturalne.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).

Źródła internetowe

- Centrum Informatyczne Edukacji, www.cie.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Domeinenbank, <http://citizens.eu> (dostęp: 12.08.2021).
- The ETUC, European Trade Union Confederation, www.etuc.org (dostęp: 12.08.2021).
- Gov.pl, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse> (dostęp: 12.08.2021).
- Gov.pl, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina> (dostęp: 12.08.2021).
- Gov.pl, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/roDz.ina/co-robimy-wsparcie-dla-roDz.in-z-Dz.iecni> (dostęp: 12.08.2021).
- Gov.pl, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/roDz.ina/informacje-o-urzeDz> (dostęp: 12.08.2021).
- Gov.pl, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Gov.pl, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Zdrowia, www.mz.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Matela-Marszałek W., *Zasilek rodzinny 2020/2021 – jak go uzyskać?*, <https://www.infor.pl/prawo/zasilki/zasilek-rodzinny/4624905,2,Zasilek-rodzinny-20202021-jak-go-uzyskac.html> (dostęp: 12.08.2021).
- Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, www.prezydent.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Senat Rzeczypospolitej Polskiej, www.senat.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, www.zus.pl (dostęp: 12.08.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zasilek macierzyński, <https://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/zasilek-macierzynski/komu-przysluguje> (dostęp: 12.08.2021).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zasilek opiekuńczy, <https://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/zasilek-opiekunczy/komu-przysluguje> (dostęp: 12.08.2021).
- www.menis.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).

Publikacja jest skierowana do szerokiego grona odbiorców zainteresowanych kwestią rodziny i polityką na rzecz wspomagania jej rozwoju, trwałości oraz realizacji ważnych z punktu widzenia społeczeństwa funkcji wychowawczych, opiekuńczych, prokreacyjnych. Po książkę mogą sięgnąć akademicy, studenci, samorządowcy oraz osoby zainteresowane poprawą warunków życia społeczeństwa polskiego, którego podstawą jest dobrobyt rodzin i dzieci.



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

💻 wydawnictwo.uni.lodz.pl
✉ ksiegarnia@uni.lodz.pl
☎ (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8220-603-6

