

# Dobrochna Bach-Golecka, Karol Karski

---

## Perspektywy ustanowienia Wspólnej Polityki Demograficznej Unii Europejskiej : aspekty merytoryczne i prawne

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 5, 131-142

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Dobrochna Bach-Golecka*

Katedra Prawa Europejskiego UW

*Karol Karcki*

Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego UW

## **Perspektywy ustanowienia Wspólnej Polityki Demograficznej Unii Europejskiej: aspekty merytoryczne i prawne**

**Słowa kluczowe:** kryzys demograficzny, dopłaty bezpośrednie na dzieci, Europejski Fundusz Społeczny, Wspólna Polityka Demograficzna Unii Europejskiej, polityka rodzinna

Jednym z istotnych problemów, które obserwujemy obecnie w UE, jest pogłębiający się kryzys demograficzny. Przejawia się on m.in. stale zmniejszającą się liczbą narodzin nowych obywateli UE. Na tym tle powstaje wiele inicjatyw mających na celu podjęcie efektywnych działań, które miałyby zostać skierowane na przeciwdziałanie temu zjawisku. Wśród nich pojawia się m.in. zagadnienie utworzenia polityki rodzinnej, jako nowego filaru polityki europejskiej. Określa się go mianem Wspólnej Polityki Demograficznej (Wspólnej Polityki Rodzinnej, Wspólnej Polityki Prorodzinnej). Nazwa takiej polityki jest jednak, na obecnym etapie, zagadnieniem wtórnym. W debacie publicznej formułowana jest np. propozycja ustanowienia w jej ramach zasiłków na dzieci („dopłat bezpośrednich na rzecz małoletnich obywateli UE”), które mogłyby być wypłacane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Działanie takie ma wynikać z konieczności podjęcia aktywnych działań pronatalistycznych na poziomie instytucji Unii Europejskiej.

W opracowaniu tym przedstawiony zostanie zatem stan faktyczny w zakresie problemów demograficznych UE, które związane są z obniżaniem się liczby narodzin jej nowych obywateli. Na tym tle przeanalizowane zostaną prawne możliwości włączenia zasygnalizowanych propozycji w obowiązujące regulacje prawne UE, dokonana zostanie również analiza ich potencjalnej zgodności z celami integracji europejskiej oraz, dodatkowo, wskazane będą kierunki niezbędnych zmian legislacyjnych.

## I. Uwagi ogólne na temat polityki rodzinnej

Wydaje się, że przed podjęciem analizy prawnej unormowań europejskich dotyczących polityki rodzinnej należałoby umiejscowić problematykę demograficzną w ramach szerszej polityki społecznej Unii. W kontekście analizy społecznej należy podkreślić, że spadek liczby ludności oraz starzenie się populacji Państw Członkowskich stanowią najważniejsze prognozowane zmiany demograficzne w UE. Średnia wieku ludności UE stanowiąca w 2008 r. 40,4 lat wzrośnie do 47,9 lat w 2060 r. Udział ludności w wieku 65 lat i więcej, wynoszący w 2008 r. 17,1% (84,6 mln osób), wzrośnie do 30% (151 mln osób). Zjawisko starzenia się ludności spowodowane jest z jednej strony wydłużeniem się średniej długości życia oraz utrzymującym się na niskim poziomie przyrostem naturalnym<sup>1</sup>.

W państwach unijnych wskaźnik przyrostu naturalnego spadł z poziomu 2,5 (w latach 60. ubiegłego wieku) do poziomu 1,6 dziecka na kobietę w wieku rozrodczym<sup>2</sup>. Zjawisko to spowodowane jest zarówno czynnikami społeczno-kulturowymi, jak i ekonomicznymi. W kontekście zjawisk społecznych, wpływających na obniżenie przyrostu naturalnego, obserwujemy zjawisko opóźnionego rodzicielstwa oraz wzrostu bezdzietności wśród par. W ramach tendencji do tworzenia rodziny, odnotowywany jest spadek liczby zawieranych małżeństw (wraz z podwyższeniem wieku przy zawieraniu pierwszego związku małżeńskiego), wzrost liczby konkubinatów, wzrost liczby rozwodów (przeprowadzanych w stosunkowo wczesnej fazie małżeństwa) wraz ze spadkiem liczby ponownie zawieranych małżeństw (po rozwodzie lub śmierci współmałżonka). Wśród zjawisk kulturowych możliwe jest wskazanie na upowszechnianie się wartości indywidualistycznych, takich jak autonomia, samorozwój, tolerancja, różnorodność „elastycznych” stylów życia (*flexible life course organization with open future*). W kontekście zjawisk ekonomicznych, wpływających na obniżenie przyrostu naturalnego w Państwach Członkowskich UE należy również wskazać na negatywne konsekwencje kryzysu ekonomicznego oraz opóźnienie wieku macierzyństwa kobiet aktywnych na rynku pracy<sup>3</sup>.

Zmiany demograficzne widoczne są także w aspekcie terytorialnym. Zasadniczo tereny wiejskie są bardziej narażone na wyludnienie niż tereny miejskie. Analogiczną relację odnotowujemy w odniesieniu do rejonów górskich

---

<sup>1</sup> Por. A. Winkelmann-Gleed, *Demographic change and implications for workforce ageing in Europe: raising awareness and improving practice*, „Contemporary Readings in Law and Social Justice” 2011, t. 3, nr 1, s. 62–81.

<sup>2</sup> Wysokość wskaźnika przyrostu naturalnego jest różna w poszczególnych Państwach Członkowskich UE. Najwyższy poziom osiągany jest we Francji (2,3), Irlandii (2,05), Szwecji (1,9), Finlandii (1,83) i Danii (1,75). Z kolei, najniższy poziom odnotowany jest w Polsce, Rumunii i na Węgrzech (poniżej 1,3).

<sup>3</sup> Por. R. Lesthaeghe, *The „second demographic transition”: a conceptual map for the understanding of late modern demographic developments in fertility and family formation*, „Historical Social Research” 2011, t. 36, nr 2, s. 182.

w porównaniu z terenami nadmorskimi. Obszary metropolii (stolic) poddane są odwrotnemu trendowi, związanemu ze wzrostem liczby ludności, także w miejscowościach podmiejskich (*urban sprawl*).

Powyższe zjawiska demograficzne mają wpływ na kształt europejskiej polityki społecznej, w szczególności na rynek pracy, zatrudnienie, przedsiębiorczość i wzrost gospodarczy, sferę usług zdrowotnych, edukacyjnych, społecznych (opiekuńczych), mieszkalnictwo, planowanie przestrzenne, infrastrukturę komunikacyjną oraz integrację społeczną (wykluczenie społeczne). W tym kontekście zmiany demograficzne powinny być uwzględniane przy kształtowaniu polityki społecznej, nie tylko na poziomie narodowym (Państw Członkowskich UE) i regionalnym, ale także na poziomie instytucji Unii Europejskiej.

Różne instrumenty polityki rodzinnej mogą wpływać na decyzje rozrodcze. W szczególności współcześnie stosowane są takie mechanizmy wsparcia rodziców, jak: ulgi podatkowe, udogodnienia związane z ograniczeniem czasu pracy ze względu na opiekę nad najmłodszymi dziećmi (urlopy rodzicielskie, wychowawcze, rozwiązania związane z elastycznym czasem pracy, telepraca, itd.), system zasiłków socjalnych, przywieje emerytalne związane z liczbą wychowanych dzieci.

W kontekście kształtowania odpowiedniej polityki rodzinnej, sprzyjającej wzrostowi liczby narodzin, istotne jest przyjęcie efektywnych instrumentów pronatalistycznych. W latach 90. ubiegłego wieku większość Państw Członkowskich UE przyjęło szereg instrumentów sprzyjających zwiększeniu liczby narodzin, jednak wśród badaczy polityki społecznej oceniane są one w różny sposób<sup>4</sup>. Niektórzy z nich wskazują bowiem, że instrumenty polityki rodzinnej nie wpływają w sposób decydujący lub wpływają w sposób nieistotny na indywidualne decyzje dotyczące rozrodczości. Inni podkreślają zaś wagę przyjęcia odpowiedniej metodologii badań, zakładającej konieczność uwzględnienia lokalnych czynników miejsca, czasu i okoliczności związanych z jednostkowymi decyzjami odnośnie do kształtu danej rodziny.

W kontekście porównania skuteczności instrumentów polityki rodzinnej niektórzy badacze wskazują na korzystne oddziaływanie mechanizmów służących godzeniu ról rodzicielskich i zawodowych w porównaniu do instrumentów czysto socjalnych. Wydaje się, że uzasadnieniem różnic oddziaływania jest zmniejszenie znaczenia tzw. kosztów szans alternatywnych (*opportunity costs*) wychowywania dzieci, co szczególnie istotne jest w odniesieniu do kobiet. Analizy empiryczne zmian rozrodczości w państwach Europy Zachodniej wskazują, że istotnymi czynnikami wpływającymi pozytywnie na zwiększenie wskaźnika liczby urodzeń są instrumenty związane z łączeniem

---

<sup>4</sup> Por. G. Neyer, G. Andersson, *Consequences of family policies on childbearing behavior: effects or artifacts?*, „Population and Development Review” 2008, t. 34, nr 4, s. 699–724.

zatrudnienia i wychowywania dzieci (urlopy macierzyńskie i rodzicielskie, urlopy związane z opieką nad dzieckiem)<sup>5</sup>.

Innym aspektem polityki rodzinnej jest takie ukształtowanie instrumentów wsparcia, by miały one charakter sprawiedliwy społecznie. W tym kontekście można wskazać na zmiany w zakresie polityki rodzinnej przeprowadzone w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po przystąpieniu do Unii Europejskiej, które w znacznej mierze doprowadziły do poprawy sytuacji osób (rodzin) przynależnych do klasy średniej (*middle-class*), niekiedy przy równoczesnym wzroście obciążeń osób o najniższych dochodach<sup>6</sup>. Zmiany te były wprowadzane jako efekt oddziaływania zarówno czynników krajowych, jak i zewnętrznych. Wydaje się jednak, że pronatalistyczne instrumenty polityki rodzinnej powinny być wpisane w szerszy kontekst oddziaływania na decyzje osób przynależnych do różnych grup społecznych oraz powinny być zgodne z zasadami sprawiedliwości międzypokoleniowej.

W kontekście skutków stosowania instrumentów polityki rodzinnej należy podkreślić ich oddziaływanie w zależności od wieku kobiety, ze względu na tendencję związaną z opóźnianiem wieku pierwszego macierzyństwa (z ok. 25 lat w 1977 r. do ok. 29 lat w 2013 r.)<sup>7</sup>. Dodatkowo, ze względu na rozwój technologii sztucznego wspomaganego prokreacji, prognozowane jest prawdopodobne dalsze opóźnianie wieku rodzicielstwa. Badania wskazują, że liczba dzieci urodzonych we wczesnym okresie reprodukcyjnym (kobiety w wieku 15–34 lat) zmniejsza się, zaś liczba dzieci urodzonych w późnym okresie reprodukcyjnym (kobiety w wieku 35–49 lat) wzrasta. Jako przyczyny tego zjawiska wskazuje się dłuższy czas poświęcany edukacji oraz szanse na osiągnięcie wyższych zarobków, skorelowane z wiekiem kobiety (w tym kontekście wczesne macierzyństwo może mieć negatywne konsekwencje na późniejszy rozwój kariery zawodowej matki). Ze względu na te negatywne skutki wczesnego rodzicielstwa w sferze zawodowej (*low earning opportunities*), optymalna polityka społeczna winna różnicować wysokość zasiłków rodzinnych w zależności od wieku rodziców. W okresie wczesnej reprodukcji zasiłki powinny być wyższe, zaś w okresie późnej reprodukcji obniżone; wydaje się bowiem, że takie rozwiązanie ma silny wymiar redystrybucji słusnościowej.

---

<sup>5</sup> Por. A. Kalwij, *The impact of family policy expenditure on fertility in Western Europe*, „Demography” 2010, t. 47, nr 2, s. 503–519.

<sup>6</sup> Zob. T. Inglot, S. Szikra, C. Rat, *Reforming post-communist welfare states. Family policy in Poland, Hungary and Romania since 2000*, „Problems of Post-Communism” 2012, t. 59, nr 6, s. 27–49.

<sup>7</sup> Por. P. Pestieau, G. Ponthiere, *Childbearing age, family allowances, and social security*, „Southern Economic Journal” 2013, t. 80, nr 2, s. 385–413.

## II. Polityka rodzinna UE a cele Unii Europejskiej

Problematyka demograficzna stanowi przedmiot debaty europejskiej, toczonej w ramach dialogu międzyinstytucjonalnego, w szczególności w ramach dokumentów tworzonych przez Parlament Europejski (PE), Komisję Europejską (KE) czy organy doradcze Unii, jak Komitet Regionów (KR) czy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). Ponadto zagadnienia związane z wyzwaniami demograficznymi widoczne są w szeregu regulacji prawa europejskiego. Przykładowo znalazły swoje odzwierciedlenie w zmianach unormowań dotyczących celów integracji europejskiej, zainicjowanych w ramach Traktatu z Lizbony<sup>8</sup>. Nowy art. 3 TUE<sup>9</sup> wskazuje na cele Unii polegające na zwalczaniu wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieraniu sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka.

Instytucje Unii analizują problematykę demograficzną Europy przez pryzmat solidarności między pokoleniami<sup>10</sup>. Rezolucja PE z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie zmian demograficznych oraz ich konsekwencji dla przyszłej polityki spójności UE (2010/2157(INI))<sup>11</sup> (dalej: rezolucja PE z 2011 r.) podkreśla, że zmiany demograficzne w Europie są faktem, zaś społeczeństwo europejskie jest „najstarsze na świecie”. Zajęcie się problematyką demograficzną jest zatem „jednym z najważniejszych zadań na przyszłość”. Zadanie to, polegające na stawieniu czoła wszystkim wyzwaniom demograficznym, jest zasadniczo zadaniem Państw Członkowskich UE, w ramach którego regiony powinny przyjąć aktywną postawę, co wymaga „wsparcia na szczeblu europejskim”.

Rezolucja PE z 2011 r. podkreśla, że w programach operacyjnych na lata 2007–2013 Państwa Członkowskie UE zaplanowały wykorzystanie 30 mld euro z funduszy strukturalnych na działania w zakresie zmian demograficznych. W tym kontekście należałoby uwzględnić różnice występujące w ramach poszczególnych regionów (region napływowy, podlegający pozytywnej migracji ludności czy region wyludniający się). Kluczowe, zdaniem PE, jest wykorzystywanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz EFS m.in. „w celu wspierania młodych rodzin”. Dodatkowo, dla

---

<sup>8</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–271).

<sup>9</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13–390).

<sup>10</sup> Przykładowo, można wskazać tu takie dokumenty, jak: komunikat KE z dnia 10 maja 2007 r. zatytułowany „Promowanie solidarności między pokoleniami” (COM(2007)0244); komunikat KE z dnia 12 października 2006 r. zatytułowany „Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości” (COM(2006)0571); zielona księga KE z dnia 16 marca 2005 r. zatytułowana „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami” (COM(2005)0094).

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE C 153E z 31.5.2013, s. 9–15.

wsparcia działań zmierzających do podjęcia wyzwań demograficznych, istotne jest określenie ogólnych warunków politycznych oraz uwzględnienie kwestii równości kobiet i mężczyzn.

Rezolucja PE z 2011 r. zauważa konieczność dokonania zmian polityki strukturalnej. Z jednej strony, jest to zadanie Państw Członkowskich UE, by dokonując przydziału i podziału unijnych funduszy strukturalnych oraz definiując wskaźniki oddziaływania uwzględniały różnice regionalne oraz wskaźniki demograficzne. Z drugiej strony, KE również powinna wskazać sposoby uporania się ze zmianami demograficznymi na szczeblu ogólnoeuropejskim. Zdaniem PE, dzięki „zastosowaniu strategii politycznych UE” możliwe jest znalezienie wspólnych rozwiązań i synergii w odniesieniu do zmian demograficznych. KE winna włączyć zmiany demograficzne do polityki spójności jako cel przekrojowy. Dodatkowo, KE powinna uwzględniać tę problematykę przy zawieraniu partnerstwa inwestycyjnego z Państwami Członkowskimi UE.

Państwa te winny uwzględniać problematykę demograficzną w ramach polityki regionalnej. W tym kontekście działania ukierunkowane demograficznie powinny być traktowane jako cel przekrojowy w procesie kształtowania krajowych strategicznych programów ramowych oraz w programach operacyjnych (przykładowo, w ramach strategii „Europa 2020”). Rezolucja PE z 2011 r. zawiera wezwanie do uproszczenia przepisów dotyczących EFS, w szczególności regulacji dotyczących zarządzania projektami, tak by umożliwić korzystanie ze środków finansowych małym organizacjom oraz by móc rozwijać innowacyjne projekty społeczne i wspierać projekty współpracy regionalnej, transgranicznej i makroregionalnej.

W tym kontekście KE powinna, zdaniem PE, stworzyć bardziej elastyczne warunki dla wspierania finansowania łączonego z EFRR i EFS przy opracowywaniu i wdrażaniu zintegrowanych planów lub strategii rozwoju obszarów miejskich. Rozwój miast i obszarów wiejskich powinien być bowiem „przyjazny dzieciom i rodzinom”, a zatem łączyć na jednym obszarze obiekty o przeznaczeniu mieszkalnym, gospodarczym i rekreacyjnym. Rezolucja PE z 2011 r. podkreśla ponadto celowość podejmowania konkretnych działań i tworzenia warunków umożliwiających godzenie życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego: przykładowo, przez oferowanie tanich mieszkań rodzinom czy zapewnienie ogólnodostępnej, niezawodnej i bezpłatnej całodzienniej opieki nad dziećmi w każdym wieku. Ogólna idea, przyświecająca stosowaniu tych instrumentów wsparcia, związana jest z przekonaniem, że pomoc udzielana rodzinom może przyczynić się do podwyższenia współczynnika urodzeń w Państwach Członkowskich UE.

Rezolucja PE z 2011 r. podkreśla, że konieczne jest badanie aktualnych trendów demograficznych, w szczególności przez opracowanie porównywalnych danych statystycznych dotyczących rozwoju demograficznego w ujęciu regionalnym. Umożliwi to dokonywanie oceny danych w ujęciu całej Unii

oraz zachęci do upowszechniania godnych naśladowania wzorców (*best practices*) między Państwami Członkowskimi, regionami i miejscowościami. W szczególności, KE powinna służyć jako centrum koordynujące upowszechnianie najlepszych praktyk. Dodatkowo, w myśl rezolucji, KE powinna stosować specjalne kryterium zwane „wskaźnikiem narażenia na zmiany demograficzne” w regionach i aktualizować wysokość odpowiednich danych co 5 lat. Działania te mają na celu opracowanie procedur pilotażowych, by rejestrować praktyki stosowane w regionach o najniższych wynikach demograficznych. Państwa Członkowskie UE powinny podjąć współpracę z podmiotami lokalnymi i regionalnymi oraz podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zagadnień związanych ze zmianami demograficznymi.

W rezolucji PE z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie wyzwań demograficznych i solidarności między pokoleniami (2010/2027(INI))<sup>12</sup> (dalej: rezolucja PE z 2010 r.) wskazuje się natomiast na powody ekonomiczne, takie jak: niski poziom wynagrodzeń, długi okres wykonywania niskopłatnej pracy na czas określony, niedobór usług oraz niedostateczne wsparcie dla młodych małżeństw, jako na przyczyny powodujące odsuwanie w czasie założenia rodziny i posiadania dzieci. Rodzice powinni być postrzegani w podwójnej roli: pracowników oraz matek i ojców. Równocześnie jednak należy podjąć działania zmierzające do zapobiegania ryzyku obarczania tym podwójnym ciężarem wyłącznie kobiet.

W tym kontekście polityka rodzinna stanowi element solidarności między pokoleniami. Równomierny i racjonalny podział korzyści i obciążeń między nimi dyktowany jest wymogami sprawiedliwości społecznej. Solidarność ta powinna być zaś rozumiana jako jedna z podstawowych wartości współpracy europejskiej. Współistnienie pokoleń w ramach społeczeństwa winno opierać się na takich zasadach, jak wolność, prawa, solidarność, sprawiedliwość oraz bezinteresowne wsparcie przyszłych pokoleń. Ze względu na fakt, że wskaźnik urodzeń w Państwach Członkowskich UE utrzymuje się przez dłuższy czas na niskim poziomie, celem odpowiedniej strategii politycznej, która będzie spełniała wymóg sprawiedliwości pokoleniowej, powinno się stać stworzenie zasad, praw i instrumentów, zmierzających do podjęcia otwartego i szczerego dialogu pokoleniowego.

Dialog pokoleniowy powinien być narzędziem dla wypracowania rozwiązań korzystnych dla różnych pokoleń, zmierzającym do wypracowania bardziej sprawiedliwego podziału obciążeń między pokoleniami. Ma on zapobiegać podejmowaniu działań o charakterze jednostronnym, które prowadziłyby do znacznego i zbytniego obciążenia pokoleń przyszłych. W tym kontekście istotne jest stosowanie odpowiednich instrumentów dotyczących bilansów pokoleń ujmowanych jako narzędzia informacyjne umożliwiające wiarygodne oszacowanie rzeczywistych przepływów środków pieniężnych, stanowiących osiągnięcia i obciążenia każdego pokolenia.

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE C 74E z 13.3.2012, s. 19–34.



Rezolucja PE z 2010 r. wzywa zarówno KE, jak i Państwa Członkowskie UE do opracowywania inicjatyw politycznych, które umożliwią kobietom i mężczyznom osiągnięcie równowagi między obowiązkami zawodowymi i opiekuńczymi. W tym kontekście prognozowane przyszłe zmiany demograficzne nie powinny stać się uzasadnieniem dla powszechnego ograniczania praw i świadczeń socjalnych. Państwa Członkowskie UE powinny zatem uprościć przepisy socjalne, tak by stały się one bardziej zrozumiałe, elastyczne i dostępne dla pracodawców i pracowników.

W kontekście działań zalecanych Państwom Członkowskim UE znalazły się programy ukierunkowane na zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży, promowanie przedsiębiorczości i wspieranie możliwości uzyskania odpowiedniego zawodu. Rezolucja PE z 2010 r. podkreśla, że brak pracy młodych ludzi prowadzi do pozbawienia szans rozwoju zawodowego, wykluczenia społecznego, rosnących kosztów społecznych oraz marnotrawienia wartościowych zasobów ludzkich. Wszystkie te czynniki stanowią jeden z głównych powodów społecznych spadku przyrostu naturalnego i napędzają spiralę niesprawiedliwości między pokoleniami.

Rezolucja PE z 2010 r. podkreśla, że w całej Unii należy ustanowić zachęty na rzecz zwiększenia liczby narodzin, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można rozwiązać problemu starzenia się społeczeństw europejskich. W tym kontekście Państwa Członkowskie UE powinny przyjąć inicjatywy strukturalne o stałym charakterze na rzecz rodzin, takie jak, przykładowo, dodatkowe zasiłki dla rodziców (rodziców samotnie wychowujących dzieci), ułatwienia podatkowe i socjalne. Państwa Członkowskie UE powinny, w ramach Paktu na rzecz Rodzin, wspierać instrumenty ułatwiające godzenie życia zawodowego i rodzinnego<sup>13</sup>.

W szczególności, istotne są usługi rodzinne: dostępne, przystępne cenowo, elastyczne i wysokiej jakości. Mogą one dotyczyć dostępu do placówek opieki nad dziećmi – tu rezolucja PE z 2010 r. wskazuje precyzyjnie, że Państwa Członkowskie UE powinny zapewnić 50% koniecznej opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat oraz 100% opieki nad dziećmi w wieku 3–6 lat. W tym kontekście rezolucja PE podkreśla, że rynek pracy winien być ukształtowany w taki sposób, by umożliwiał godzenie życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego oraz promował rozwój kompleksowych usług na rzecz rodzin – w przeciwnym razie rezolucja prognozuje dalszy spadek liczby narodzin.

---

<sup>13</sup> Przykładowo, chodzi tu o prawo do pracy w niepełnym lub elastycznym wymiarze godzin, możliwość dzielenia etatu, teleprace, urlop rodzicielski i zasiłki rodzinne, zapewnienie instytucjonalnych form opieki. Por. Rezolucja PE z 2010 r., pkt. 65–76. Zob. także: konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie na temat znaczenia dla Europy strategii politycznych przyjaznych rodzinie oraz ustanowienia Paktu na rzecz rodziny (Dz. Urz. UE C 163 z 17.7.2007, s. 1–4); opinia EKES w sprawie: Rodzina a zmiany demograficzne (Dz. Urz. UE C 161 z 13.7.2007, s. 66–74).

Zmiany demograficzne w różny sposób dotyczą zachodnie i wschodnie państwa unijne, a zatem konieczne jest przyjęcie takiej polityki, która będzie gwarantowała jednakowy i harmonijny wzrost gospodarczy. Państwa Członkowskie UE czeka bowiem zasadnicza zmiana demograficzna (starzenie się populacji przy równoczesnym spadku wskaźnika urodzeń), która wymagać będzie reformy systemu podatkowego oraz reformy systemów emerytalnych. Rezolucja PE z 2010 r. podkreśla, że liczne zagadnienia związane z polityką demograficzną należą do wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich UE. Unia nie posiada ogólnych uprawnień do przyjmowania regulacji na poziomie europejskim, które stanowiłyby odpowiedź na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi. Państwa Członkowskie UE powinny zatem zadbać o stabilność finansów publicznych i zagwarantować środki w odpowiedniej wysokości dla sprostania wyzwaniom demograficznym.

### **III. Polityka rodzinna UE a postanowienia Karty Praw Podstawowych**

Regulacje Karty Praw Podstawowych (KPP)<sup>14</sup> dotyczą polityki rodzinnej na dwa sposoby. Po pierwsze, wsparcie dla rodzin może opierać się na postanowieniach art. 33 KPP, dotyczącego życia zawodowego i rodzinnego, który wskazuje, że „rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej”. Dodatkowo, wsparcie dla rodzin wpisuje się także w postanowienia art. 34 KPP, dotyczącego zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. W tym kontekście prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych opiera się na regulacjach UE, ale przede wszystkim na ustawodawstwach i praktykach krajowych. Zasadniczym celem unormowań, dotyczących zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, jest zwalczanie wykluczenia społecznego i ubóstwa.

Po drugie, zaś, polityka rodzinna może być analizowana w kontekście unormowań Karty odnoszących się do praw dziecka (art. 24 KPP). W tym ujęciu prawo do świadczeń społecznych nie odnosi się bezpośrednio do ochrony rodziny, do wsparcia rodziców w procesie wychowywania dzieci, ale zasadniczo związane jest z dziećmi jako adresatami wsparcia. Zasiłki społeczne wyrażają zatem prawo dzieci „do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra” (art. 24 ust. 1 KPP).

Zasygnalizowany na początku tego opracowania wymiar polityki społecznej, ukierunkowany na potrzeby dzieci, traktowanych jako podstawowi beneficjenci świadczeń, wydaje się być zgodny z kierunkiem przekształceń

---

<sup>14</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391–407).

europiejskiej polityki społecznej<sup>15</sup>. Zmiany następują zgodnie z przekształceniami struktury społecznej Państw Członkowskich UE. Nowożytnie społeczeństwa przemysłowe opierały konstrukcyjnie zabezpieczenie dochodowe rodzin w oparciu o zarobki pracowników najemnych lub osób pracujących na własny rachunek. W tym kontekście w XX w. opierano się głównie na schemacie pracującego żywiciela (*male breadwinner*), którego dochody były wystarczające dla utrzymania rodziny, składającej się z kilku osób. Polityka społeczna w tym okresie koncentrowała się na świadczeniach na wypadek bezrobocia, choroby, emerytury lub nieobecności męskiego żywiciela.

Współczesne systemy zabezpieczenia społecznego opierają się na innym schemacie. Po pierwsze, wzrost liczby pracujących kobiet ograniczył zasadniczą rolę męskiego żywiciela rodziny jako osoby samodzielnie gwarantującej środki niezbędne do życia danej wspólnoty rodzinnej. Po drugie, zmiany w zakresie struktury płacowej pracowników spowodowały znaczne utrudnienia i ograniczyły możliwość utrzymania się rodziny w oparciu o pojedynczą pensję. W tym kontekście polityka społeczna również uległa zmianom i koncentruje się mniej na ochronie męskiego żywiciela rodziny w przypadku wystąpienia pewnych negatywnych okoliczności (utrata pracy, choroba, śmierć), ale związana jest bardziej z zapewnieniem zdolności (*capacity*) do sprostania wyzwaniom i umiejętności dostosowania się do zmian życiowych lub przemian niestabilnego rynku pracy<sup>16</sup>.

W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera umiejętność jednostek do aktywnego zaangażowania w rynek pracy, elastyczność (*flexibility*) oraz rozwój indywidualnych predyspozycji i umiejętności poprzez kultywowanie nawyku samokształcenia i doksztalcenia. Paradygmat nowego systemu zabezpieczenia społecznego opiera się na ciągłej nauce (*constant learning*). Zorientowany jest na przyszłość (dzieci) oraz wspiera się na założeniu, że jednostki, które osiągnęły sukces, przyczyniają się do lepszej przyszłości całej wspólnoty. Osiągnięcia i dobrobyt nie mają zatem charakteru indywidualnego, ale związane są także z prawidłowym funkcjonowaniem zbiorowości.

Systemy zabezpieczenia społecznego ukierunkowane są na przyszłość w takim znaczeniu, że świadczenia na rzecz dzieci i młodzieży traktowane są jako inwestycja, zmierzająca do zwiększenia ich szans życiowych i przyczyniająca się do ich lepszej przyszłości. W szczególności, istotne jest zwalczanie ubóstwa wśród dzieci, gdyż dzieciństwo w niedostatku przyczynia się zwykle do niepowodzeń w dorosłym życiu. W tym kontekście pomoc świadczona rodzicom samotnie wychowującym dzieci lub pracującym rodzicom żyjącym w ubóstwie (*working poverty*) świadczona jest nie tylko ze względu na moty-

---

<sup>15</sup> Por. J. Jenson, *Writing women out, folding gender in: the European Union 'modernizes' social policy*, „Social Politics” 2008, t. 15, nr 2, s. 131–153.

<sup>16</sup> W tym kontekście zasadnicze zmiany życiowe to, przykładowo, moment rozpoczęcia edukacji, moment transformacji na styku szkoły i pracy, rozpad związku małżeńskiego, a także zmiany związane z zatrudnieniem, jak bezrobocie czy choroba.

wacje związane ze sprawiedliwością społeczną. Przytoczone sytuacje „ryzyka społecznego” (*social risk*) stanowią przykład nierówności szans oraz mogą doprowadzić do takich problemów społecznych, jak niepowodzenia szkolne, niskie zarobki w życiu zawodowym, aktywność kryminalna, a w konsekwencji doświadczenia penitencjarne. Świadczenia przekazywane w celu wsparcia dzieci stanowią z jednej strony świadczenia indywidualne, ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb konkretnego małoletniego w potrzebie, z drugiej strony wyrażają interes wspólnoty, która inwestując w kapitał ludzki działa na rzecz lepszych warunków współżycia społecznego w przyszłości. Dodatkowym uzasadnieniem dla takich świadczeń socjalnych jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

#### IV. Konkluzje

Reasumując, należy stwierdzić, że propozycja zainicjowania polityki rodzinnej Unii Europejskiej w oparciu o bezpośrednie dopłaty na dzieci powinna stać się przedmiotem debaty publicznej, zarówno na poziomie instytucji Unii Europejskiej, jak i na poziomie Państw Członkowskich UE. Wydaje się, że aktywność, zmierzająca do upowszechnia problematyki demograficznej może opierać się na próbie zainicjowania aktywności instytucji Unii. W tym ostatnim kontekście możliwe jest podjęcie starań na rzecz debaty demograficznej na poziomie PE oraz przyjęcia rezolucji w trybie art. 225 TfUE<sup>17</sup>, skierowanej do KE w celu „przedłożenia wszelkich właściwych propozycji”, zawierającej unormowania implementujące potencjalne wnioski na poziomie ogólnoeuropejskim. W szczególności, stanowisko KE może zawierać propozycje zmian dotyczących zasad funkcjonowania EFS, jeżeli okażą się one konieczne.

Wydaje się, że w kontekście dotychczasowej aktywności instytucji Unii, w szczególności PE oraz KE, dotyczącej sytuacji demograficznej Unii, takie działanie wpisuje się w aktualną politykę tych instytucji. Dodatkowo, nie wydaje się, by program dopłat bezpośrednich wymagał zmian traktatowych. W okresie przejściowym, przed przyjęciem ogólnoeuropejskiego systemu dopłat bezpośrednich na dzieci, możliwe byłoby stosowanie owych dopłat jako jednego z programów (projektów) finansowanych w ramach EFS, w ramach partykularnych polityk krajowych. Poziomem odniesienia jest w tym wypadku wymiar regionalny. Wydaje się, że takie dopłaty mogłyby zostać wdrożone w stosunkowo szybkim czasie, jednak niewątpliwie miałyby one charakter prowizoryczny, uzależniony od woli władz krajowych.

Uzasadnieniem polityki dopłat bezpośrednich na rzecz dzieci może być z jednej strony dążenie do poprawy sytuacji demograficznej w Unii Europejskiej

---

<sup>17</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47–390).

oraz wsparcie środków krajowych z zakresu polityki rodzinnej, podejmowanej na poziomie Państw Członkowskich UE. Z drugiej strony, legitymizacją propozycji świadczeń na rzecz dzieci może być polityka dotycząca zwalczania wykluczania społecznego.

## **PROSPECTS OF THE CREATION OF A COMMON DEMOGRAPHIC POLICY OF THE EUROPEAN UNION: SUBSTANTIVE AND LEGAL ASPECTS**

**Key words:** demographic crisis, direct payments for children, European Social Fund, Common Demographic Policy of the European Union, family policy

### **Summary**

Given the current demographic crisis in the EU manifested, for example, in a constantly falling birth rate, there is a need for new initiatives to counteract the phenomenon. This is the background for a public debate, the participants of which are calling for the creation of a Common Demographic Policy in the EU. Such a policy could include a mechanism of direct payments for under-age EU citizens. This pro-natalist measure is to be discussed during a European debate as part of an inter-Institutional dialogue. It has to be said that EU Institutions analyse Europe's demographic challenges with regard to solidarity between generations. Numerous issues relating to demographic policy are, of course, the exclusive preserve of the EU Member States. However, a direct payment programme does not seem to require changes in the Treaties. During a transitional period, before such a measure is adopted on a Europe-wide scale, it could be implemented as one of the programmes financed under the European Social Fund, as part of a particular national policy. In such a case the regional dimension could be the reference level. Payments of this kind could be implemented relatively quickly, although there is no doubt that – at this preliminary stage – they would be temporary and would depend on the will of the national governments.