

Maria Tkaczyk

Polityka prorodzinna w Polsce i Europie (założenia)

Studia nad Rodziną 7/2 (13), 119-132

2003

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maria TKACZYK

POLITYKA RODZINNA W EUROPIE I W POLSCE (ZAŁOŻENIA)

Polityka rodzinna częściej jest realizowana niż poddawana naukowej refleksji. Dla określenia tej tematyki zwykle używane są zamiennie pojęcia „polityka rodzinna” i „polityka prorodzinna”. Z uwagi na to, że drugie z pojęć posiada element oceny, zakładający pozytywne oddziaływanie na rodzinę, choć zdaniem wielu ekspertów rzeczywistość jest inna. W dalszej części artykułu używane będzie pojęcie „polityka rodzinna”.

Definicje

Terminu „polityka rodzinna” używa się przede wszystkim w odniesieniu do działalności praktycznej, dla określenia działania rządu na rzecz dzieci i ich rodzin, a w szczególności takiej polityki państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych¹. Dotyczy to również polityki, która ma oczywisty wpływ na położenie takich rodzin, nawet jeśli wpływ ten nie był zamierzony.

Według powszechnie przyjętej definicji „polityka rodzinna to całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny; jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról”².

W definicji pojawiają się pojęcia: odpowiednie warunki, prawidłowe funkcjonowanie, ważne społecznie role – występujące w większości definicji, w praktyce wieloznaczne i rzadko jasno zdefiniowane.

Najczęściej uznawanym przedmiotem polityki rodzinnej jest rodzina z dziećmi. Uważa się, że definicja rodziny wykorzystywana dla celów polityki społecznej powinna być dostatecznie szeroka, aby mogła objąć różnorodność typów, struktur, ról i stosunków. Dotyczy zwykle co najmniej jednej osoby dorosłej i jednego dziecka. Przedmiotem zainteresowania polityki

¹ S. B. Kamerman, Rodzina: problemy teorii i polityki, w: O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka, Warszawa 1994, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, zeszyt 2 (43), s. 12.

² Tamże.

rodzinnej jest więc na ogół: małżeństwo z dziećmi, rodzice z dziećmi (konkubinaty), jedno z rodziców z dziećmi (samotny ojciec, samotna matka).

Do niedawna twierdzono, że państwo stanowi główny podmiot kształtowania polityki rodzinnej. Zresztą nadal wielu ekspertów uważa, że jest ono podstawowym podmiotem, na którym spoczywa obowiązek i odpowiedzialność za określanie, prowadzenie i finansowanie tej polityki. Taki sposób podejścia do polityki rodzinnej jest typowy dla państw europejskich. Obecnie z uwagi na wzrost znaczenia podmiotów międzynarodowych rola państwa ulega zmniejszeniu na ich rzecz.

Zadania i uprawnienia państwa w zakresie polityki rodzinnej podzielone są między organy centralne, terenowe oraz samorządowe³. Podmiotami polityki rodzinnej są również organizacje pozarządowe, związki zawodowe, związki pracodawców, Kościół Rzymskokatolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe. W Europie Zachodniej występuje wyraźna tendencja do zwiększania się liczby podmiotów realizujących politykę rodzinną poprzez procesy decentralizacji uprawnień i wzrost roli partnerów społecznych.

U podłoża polityki rodzinnej leżą następujące założenia:

- rodzina jest podstawową i najważniejszą instytucją społeczną,
- rodzina powinna być wspierana przez państwo,
- polityka rodzinna oznacza wielość polityk, a nie pojedynczy, jednolity akt prawny.

W literaturze pojawia się pogląd, że polityka społeczna państwa wobec rodziny może być uznana za politykę prorodzinną, jeśli realizuje jasno wytyczone cele, które państwo chce zrealizować w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju rodziny i zaspokajania jej potrzeb bytowych i kulturalnych. Tym samym o fakcie prorodzinności polityki świadczy fakt realizacji zdefiniowanych celów związanych z rodziną, a nie osiągnięcie jasno określonej aksjologicznie zmiany uznanej za dobrą dla rodziny. Pod pojęciem polityki prorodzinnej mogą więc kryć się działania, które z niektórych punktów widzenia można uznać za antyrodzinne.

Dylematy, uwarunkowania i wieloznaczność celu

Podstawowym zagadnieniem, na które trzeba zwrócić uwagę podejmując kwestie polityki rodzinnej, jest określenie jej celu.

Polityka rodzinna wyrosła z zaniepokojenia problemem niskiej stopy urodzeń i niskich zarobków⁴. Następnym priorytetem było zaspokojenie potrzeb rodzin z dziećmi. Kolejnym jej etapem było reagowanie na zmiany

³ Polityka wobec rodziny, kobiet i dzieci, Studia i Materiały IPiSS 1993, z. 15.

⁴ S. B. Kamerman, Rodzina: problemy teorii i polityki, dz. cyt., s. 1.

w rodzinie – w strukturze i rolach wynikających z płci. Prowadzone i postulowane działania przybrały kierunek przede wszystkim opieki nad rodziną niepełną i rodziną, w której oboje rodzice pracują. Równouprawnienie płci stało się przedmiotem i celem nowej troski.

Cele i instrumenty polityki rodzinnej poszczególnych krajów są uzależnione od procesów demograficznych i społeczno-ekonomicznych, a także od czynników kulturowych i układów międzynarodowych. W większości z nich przesłanką, na której opiera się polityka rodzinna, jest do dziś zapotrzebowanie społeczeństwa na dzieci, które mają być zdrowe i dobrze wykształcone, by w przyszłości mogły wydajnie pracować, być obywatelami i rodzicami. Oczywiście, wśród zwolenników koncepcji ekonomicznych pojawiają się również poglądy przeciwstawne. Głoszą one koncepcje społecznej opłacalności ograniczania liczby dzieci. Postulat ten przedstawiany jest z różnym natężeniem i zwykle akcentuje propagowanie poprawy jakości warunków rozwojowych dzieci w zamian za zmniejszania dzietności. Trzecią często występującą koncepcją polityki rodzinnej jest jej ograniczanie w celu pozostawienia rodzinie samodzielności i autonomii. Równocześnie jednak eksperci twierdzą, że nie istnieje inna niż rodzina, społecznie przyjęta instytucja służąca realizacji funkcji rodzenia i wychowania dzieci.

Tradycyjnie polityka rodzinna ma do spełnienia dwa podstawowe zadania:

- korygowanie rozwoju demograficznego, co może oznaczać, w zależności od oceny sytuacji demograficznej, politykę pro- lub antynatalistyczną;
- przeciwdziałanie ubóstwu rodzin, a szczególnie niezaspokojeniu potrzeb rozwojowych dzieci.

Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, w literaturze sformułowano następujące cele polityki rodzinnej⁵:

1. Pomoc rodzinie w zakresie jej odpowiedzialności za dzieci – pomoc głównie ekonomiczna.
2. Wpływanie na liczbę dzieci i powiększanie rodzin.
3. Planowanie rodziny.
4. Ułatwianie kobietom i matkom podjęcia pracy i zapewnianie ciągłości ich zaangażowania zawodowego.
5. Nakłanianie matek do pozostawiania w domu i zniechęcanie do podejmowania pracy w okresie, kiedy dzieci są małe.
6. Popieranie równości kobiet.
7. Popieranie małżeństw.
8. Ułatwianie zrównoważenia życia zawodowego z rodzinnym.

⁵ Tamże, s. 18.

9. Pomaganie rodzinom w przezwyciężaniu kryzysów, problemów, przemian.

Cele te mogą być tworzone ze względu na rodzinę lub mogą być drogą do realizacji tzw. szerszych celów, np. polityki zatrudnienia, równości, rozwoju dzieci itp.

Równocześnie z rozważaniami na temat roli rodziny zwraca się uwagę, że współczesny, demokratyczny świat rozwija bardzo różne formy organizacji życia ludzkiego, w znacznym zakresie w pojedynkę, ze zmieniającymi się partnerami, a nawet z partnerami tej samej płci. Dziecko w tych warunkach wychowywane jest coraz częściej przez jednego z rodziców, wspólnie z kolejnymi partnerami, nawet w związkach homogenicznych. Coraz częściej też dziecko w ogóle nie pojawia się w życiu dorosłych. Państwo opiekuńcze współdziała z wyborami jednostek. Celem polityki rodzinnej może więc być wspomaganie tego stanu.

Cele polityki rodzinnej postrzegane są również przeciwstawnie, jako podtrzymanie sposobu spędzania ludzkiego życia i wychowania dzieci w rodzinie.

W tej sytuacji pojawiają się dwa postulaty:

- Espinga-Andersena – nawołujący do modelu rodziny z jednym dobrze zarabiającym partnerem, de facto więc do dezaktywacji zawodowej kobiet;
- polityki rodzinnej pozwalającej godzić role rodzinne z zawodowymi (elastyczne formy na rynku pracy, regulacje oraz obyczaje partnerskiego życia).

Przy analizie polityki rodzinnej na jaw wychodzą konflikty na poziomie definiowania jej celów, wynikające z różnic na poziomie wartości. Nie ma w społeczeństwie zgody na tym poziomie. Czasami jest ona uzyskiwana przez publikowanie celów w sposób bardzo ogólny, a pozostawianie ich rzeczywistego znaczenia niejako w ukryciu. Inną formą przeprowadzania zmian w zakresie celów polityki rodzinnej są przekształcenia w zakresie definicji rodziny i małżeństwa.

Analizy w zakresie celów polityki rodzinnej są tym trudniejsze, że polityka rodzinna może mieć postać nie tylko wyraźnie określoną (*explicite* – polityka bezpośrednia), ale również pośrednią (*implicite*)⁶.

Polityka bezpośrednia obejmuje te programy, których świadomym zamiarem jest osiągnięcie szczególnych celów dotyczących rodziny lub roli poszczególnych jej członków. Nie oznacza to konieczności istnienia ogólnej zgody co do celu. Poszczególni autorzy mogą mieć na myśli odmienne cele. Wystarczającym warunkiem jest, aby działania były adresowane do rodziny. W skład bezpośredniej polityki rodzinnej może wchodzić polityka

⁶ S. B. Kammerman, Rodzina: problemy teorii i polityki, dz. cyt., s. 13.

ludnościowa (pro- lub antynatalistyczna), polityka dochodowa, świadczenia związane z zatrudnieniem, opieka zdrowotna nad matką i dzieckiem, opieka nad dzieckiem itp. W krajach prowadzących bezpośrednią politykę rodzinną często powoływane są specjalne instytucje, usytuowane w strukturze rządu, powołane dla koordynacji działań na rzecz rodziny.

Na politykę rodzinną pośrednią (*implicite*) składają się działania podejmowane w innych dziedzinach polityki państwa, realizujące cele bezpośrednio nie związane z rodziną, ale pociągające za sobą doniosłe konsekwencje dla jej funkcjonowania (polityka przeciwdziałania bezrobociu, polityka podatkowa).

Wiele działań w ramach polityki bezpośredniej odbiera się jako zbyt kosztowne. Na etapie ustaleń wykonawczych i budżetowych przegrywają one niejednokrotnie w zetknięciu z innymi problemami, tym samym pozostając w sferze deklaracji. Innym stosowanym rozwiązaniem jest cedowanie jej na poziom gmin, co prowadzi do braku rozwiązań szerszych oraz złamania zasady równości dostępu do świadczeń (programy różnicują się lokalnie).

Często mówi się, że polityka wobec rodziny szkodzi gospodarce. Według tego poglądu społeczeństwo zawdzięcza swój dobrobyt gospodarce, a zatem polityka społeczna, a z nią polityka rodzinna zawsze muszą się jej podporządkować. Obecnie w Stanach Zjednoczonych pojawiają się polemiki z tym stwierdzeniem (Krusselberg)⁷. Rozwijana jest teza, że osobowość człowieka kształtuje się przede wszystkim w rodzinie, tam zdobywa on zdolności niezbędne do wydajnej pracy w gospodarce. Tak więc zdrowe środowisko rodzinne jest przesłanką, warunkiem do wydajnej pracy. Argumentuje się za tym korzystając z przykładu USA, w których doszło do spadku wydajności pracy, czego przyczynę wielu naukowców upatruje w znacznych deficytach w zakresie uzdolnień i poziomu wykształcenia dorastającego pokolenia, spowodowanego rozpadem rodzin. Niektórzy amerykańscy eksperci prognozują, że ich społeczeństwo wystawia swoją ekonomiczną i polityczną siłę na niebezpieczeństwo, gdyż nie dopuszcza do siebie świadomości, iż inwestowanie w młodych ludzi jest najważniejsze.

Wracając w swych analizach na kontynent europejski Krusselberg twierdzi, że większym problemem Europy jest nierównomierne obciążenie obciążeniami rodzin posiadających dzieci i bezdzietnych niż nierównomierna dystrybucja dóbr między zamożnymi a ubogimi gospodarstwami domowymi. Zasadniczą przyczyną niedoceniaenia problemów rodzin jest lekceważenie wagi ich świadczeń na rzecz społeczeństwa. Badania nad budżetami do

⁷H. G. Krusselberg, *Solidarność międzypokoleniowa jako zasada polityki rodzinnej*, w: *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, Warszawa 1994, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, z. 2 (43), s. 31-32.

nowymi wykazują przy tym jasno, że przez przyście na świat dzieci wiele rodzin popada w kłopoty finansowe.

Poza przedstawionym podziałem na politykę bezpośrednią i pośrednią w literaturze przedmiotu wyodrębnia się również podział polityki rodzinnej na jawną i utajoną. Oba te podziały pozostają we wzajemnym związku.

Polityka jawna jest łatwo zauważalna i dlatego podlega dyskusji. Polityka utajona jest delikatna, niewidoczna na pierwszy rzut oka. Nie może być ona jednak pomijana, gdy chcemy zobaczyć pełny obraz polityki rodzinnej realizowanej w danym kraju.

Analizy polityki rodzinnej zajmują się obserwacją szerokiego zasięgu działań w sensie ich potencjalnego i rzeczywistego wpływu na dzieci i ich rodziny. Takie spojrzenie na politykę rodzinną jest szczególnie ważne w krajach realizujących politykę pośrednią, np. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Izraelu itp.

Nawet w krajach realizujących politykę bezpośrednią (Francja, Norwegia, Szwecja, Węgry) nigdy nie ogranicza się ona do działań adresowanych wprost do rodziny. Zawsze istnieją elementy polityki pośredniej. W takich krajach, jak Austria, Dania, Finlandia i Niemcy, gdzie rodzina stanowi przedmiot zainteresowania i troski, polityka rodzinna z definicji stanowi kombinację polityki bezpośredniej i pośredniej.

Można więc powiedzieć, że przy planowaniu polityki rodzinnej pojawia się wiele dylematów. Najważniejsze z nich dotyczą ustalenia jej celów, inne związane są z metodami podejmowania działań.

Ważnym pytaniem polityki rodzinnej jest ustalenie jej adresata. nierozwiązaną kwestią jest to, czy ma ona dotyczyć wszystkich dzieci i ich rodzin, czy tylko wybranych typów (rodzin ubogich, zagrożonych patologią, bardzo licznych, niepełnych, młodych). W Europie polityka rodzinna jest uniwersalna, ale mimo to zwraca się szczególną uwagę na różne szczególnie narażone kategorie⁸. Wskazuje się podcele w ramach systemu uniwersalnego. W Stanach Zjednoczonych, które nie prowadzą jasno zdefiniowanej polityki rodzinnej, adresatami działań na rzecz rodziny są przede wszystkim dzieci biedne, pozostające na utrzymaniu rodziny. Polityka rodzinna w skali międzynarodowej odnosi się do wszystkich rodzin i dzieci, a nie tylko do rodzin ubogich lub rodzin z problemami. Zwracając szczególną uwagę na sytuację dzieci uznaje się, że polepszenie ich losu wymaga pomocy dla rodziców i rodziny.

W zależności od przyjętego głównego celu polityka rodzinna może być adresowana do:

⁸ Por. B. Balcerzak-Paradowska, Polityka państwa wobec rodziny, w: Polityka społeczna w latach 1994- 1996, red. S. Golinowska, Raport IPISS 1996, nr 11 oraz B. Kłos, J. Szymańczak, Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia, w: Informacja nr 584.

- wszystkich rodzin z dziećmi,
- wybranych kategorii rodzin z dziećmi (np. rodzin ubogich, wielodzietnych, niepełnych, dotkniętych patologią społeczną).

Współczesna polityka rodzinna mocniej akcentuje jakościowy aspekt rozwoju rodziny jako pierwszego i podstawowego miejsca kształtowania osobowości oraz systemu wartości człowieka⁹. To podejście zwraca uwagę na fakt, że nie każda rodzina jest korzystnym środowiskiem wychowawczym. Ważnym przejawem jest kierowanie tej polityki nie tylko do rodzin dotkniętych problemem i ubóstwem, ale również do klasy średniej. Celem takiego pomysłu jest stworzenie pozytywnej korelacji między dzietnością a zamożnością. W praktyce jednak istnieje zależność odwrotna.

We współczesnym świecie zauważono, że koszty posiadania, wychowania i wykształcenia dzieci są bardzo wysokie, a równocześnie alternatywny model życia bez dzieci lub tylko z jednym dzieckiem jest bardzo atrakcyjny. W tej sytuacji uznano potrzebę kierowania programów polityki rodzinnej do całego społeczeństwa, a nie tylko do jego najuboższej części. Przykładem takiej koncepcji jest Francja.

W przypadku wyboru programów selektywnych, związanych np. z pomocą rodzinom samotnych matek, pojawiają się wątpliwości, czy nie jest to forma preferowania wspomnianego modelu rodziny.

Niejednokrotnie prowadzi się konkretne działania skierowane do członków rodzin (osoby starsze, młodzież), w oderwaniu od ich układu rodzinnego. Takie działania nie są wprost włączane do polityki rodzinnej, mają jednak znaczący na nią wpływ. Można je więc na podstawie skutków zaliczyć do polityki pośredniej. Przeciwno działaniom skierowanym do poszczególnych członków rodziny, a nie do rodziny jako całości, opowiada się Kościół Rzymskokatolicki. Stolica Apostolska opublikowała w 1983 r. *Kartę Praw Rodziny*. Dokument ten nie ma charakteru *stricte* prawa międzynarodowego. Zawiera on katalog praw rodziny, opracowany na podstawie dokumentów międzynarodowych traktujących o prawach człowieka oraz w oparciu o społeczną naukę Kościoła. Według *Karty Praw Rodziny* przedmiotem polityki rodzinnej powinna być rodzina jako całość, a nie jej poszczególni członkowie. Polityka wobec rodziny powinna opierać się na zasadzie pomocniczości.

Kolejnym dylematem polityki rodzinnej są różnice poglądów na temat skali i potrzeby ingerencji państwa w tą dziedzinę – przyznawanie lub nie roli rządowi. Zgodnie na ingerencję państwa towarzyszą zwykle programy bezpośrednie i poparcie dla polityki rodzinnej. W przypadku niechęci do

⁹ S. Golinowska, *Polityka społeczna: koncepcje, instytucje, koszty*, Warszawa 2000, Poltekst, s. 109.

jego pomocy wybierane są zwykle programy ograniczające się do wsparcia rodziny w sytuacji kryzysowej.

Kraje realizujące politykę bezpośrednią (Francja, Norwegia, Szwecja, Węgry) są zwykle zdecydowanie pozytywnie nastawione do ingerencji władz publicznych w życie rodziny, dla krajów wybierających politykę pośrednią charakterystyczny jest raczej niechętny stosunek do państwa.

Niezależnie od dylematów uważa się, że żadne nowoczesne społeczeństwo nie może ignorować zagadnień związanych z polityką rodzinną (za trudnienie, strukturalne zmiany w rodzinie, trendy demograficzne, ubóstwo dzieci). Ekspertki opowiadają się zwykle za programami centralnymi – ogólnopaństwowymi – w tej dziedzinie, a podmioty lokalne realizujące zadania zwracają się zwykle o pomoc do podmiotów centralnych.

Uwarunkowania międzynarodowe

Ostatnim z omawianych czynników wpływających znacząco na cele polityki rodzinnej są uwarunkowania międzynarodowe.

W rozwoju ochrony rodziny duże znaczenie odgrywają międzynarodowe dokumenty prawne (konwencje, pakt, karty praw), w szczególności dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy. Ratyfikowanie tych dokumentów przez państwa-strony oznacza w praktyce obowiązek wprowadzenia ich zasad do praktyki prawnej poszczególnych krajów. W większości krajów europejskich dokumenty te są bezpośrednio stosowane w prawie wewnętrznym.

W polskich programach polityki rodzinnej pojawiają się następujące stwierdzenia:

„Unia Europejska (UE) to oparte na zasadzie wzajemności i solidarności porozumienie państw, które postanowiły wspólnie sprostać międzynarodowej konkurencji i razem pracować dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Kraje, które są członkami Unii Europejskiej, musiały dostosować całe swoje ustawodawstwo, zwłaszcza gospodarcze, porządek prawny i orzecznictwo, do obowiązujących w UE. Musiały przyjąć «reguły gry» obowiązujące w Unii Europejskiej. Również my przyłączając się do Unii musimy to uczynić”¹⁰.

W polityce rodzinnej państw zachodnioeuropejskich zauważalne są następujące tendencje:

- wzmocnianie statusu prawnego dziecka i jego pozycji w rodzinie,

¹⁰ Por. B. Balcerzak-Paradowska, Polityka państwa wobec rodziny, dz. cyt., oraz B. Klos, J. Szymańczak, Polityka rodzinna, dz. cyt.

– wprowadzenie środków mających na celu godzenie ról rodzicielskich i zawodowych,

– wspieranie funkcji opiekuńczej rodziny i stwarzanie warunków do realizacji funkcji ekonomicznej.

Szczegółowej ochrona rodziny w prawie europejskim rozumiana jest jako zapewnienie rodzinie przez państwo:

– odpowiedniego statusu materialnego poprzez prawo do pracy i zabezpieczenie socjalne,

– ochrony zdrowia,

– poszanowania wolności rodziny w zakresie zapewnienia dzieciom wychowania zgodnego z przekonaniami rodziców (wybór szkoły, nauczanie religii, przekazywanie tradycji i obyczajów),

– niedyskryminowania z jakichkolwiek względów,

– zrównania w prawach dzieci małżeńskich i niemających,

– ochrony dzieci przed wszelkim wyzyskiem ekonomicznym i społecznym,

– równych praw i obowiązków małżonków.

Przepisy odnoszące się do rodziny wyspecyfikowane są przede wszystkim w następujących dokumentach:

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. (art. 16, art. 23 punkt 3, art. 25),

2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, inicjatywa państw zachodnioeuropejskich, przyjęta przez Radę Europy, weszła w życie w 1953 r. (art. 8, art. 12, art. 5 z 7 protokołu dodatkowego),

3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1966 r. (art. 23, art. 24),

4. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1966 r. (art. 10, art. 11, art. 12 punkt 2a, art. 13 punkt 3),

5. Europejska Karta Socjalna, inicjatywa państw członków rady Europy, weszła w życie w 1965 r. (część I art. 16, art. 17, część II art. 17, art. 19),

6. Deklaracja w Sprawie Społecznego Postępu i Rozwoju, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1969 r. (art. 4, art. 11b, art. 22),

7. Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1989 r. (w szczególności art. 9, art. 18),

8. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 r.,

9. Deklaracja w sprawie wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ogłoszona w 1981 r. (nie rodzi prawnych zobowiązań dla państw),

10. Konwencja MOP nr 100 (z 1951 r.), dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracowników mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości,

11. Konwencja MOP nr 102 (z 1952 r.), dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego,

12. Konwencja nr 103 (z 1952 r.), dotycząca ochrony macierzyństwa,

13. Konwencja nr 111 (z 1958 r.), dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywanego zawodu.

Wyraźnie popieranym przez społeczności międzynarodowe kierunkiem działań jest wspieranie rodziny przez politykę krajową. Podstawą dla rozwijania polityki rodzinnej na szczeblu krajowym powinna być, w myśl postanowień ONZ, realizacja rezolucji dotyczących rodziny, przyjętych na konferencjach i zawartych w następujących dokumentach¹¹:

1. Światowej Deklaracji nt. Przeżycia, Ochrony i Rozwoju Dzieci oraz Planu Działania na rzecz realizacji Światowej Deklaracji, przyjętych przez Światowy Szczyt na Rzecz Dzieci (1990 r.),

2. Agendy 21, przyjętej na Konferencji Narodów Zjednoczonych – Środowisko i Rozwój (1992 r.),

3. Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania, przyjętych przez Światową Konferencję Praw Człowieka (1993 r.),

4. Programu Działania Międzynarodowej Konferencji ds. Ludności i Rozwoju (1994 r.), Deklaracji Kopenhaskiej i Programu Działania, przyjętych przez Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego (1995 r.),

5. Platformy Działania, przyjętej na IV Konferencji w Sprawie Kobiet (1995 r.).

Rozszerzenie tych dokumentów precyzuje rzeczywiste kierunki polityki rodzinnej, które zostaną przyjęte w sytuacji wejścia do Unii Europejskiej.

Formy i instrumenty oddziaływania na rodzinę

Państwo realizuje politykę rodzinną przy pomocy następujących instrumentów:

- środków prawnych,
- świadczeń pieniężnych,
- świadczeń w naturze,
- świadczeń w formie usług.

Normy prawne regulują stosunki rodzinne oraz relacje rodziny z państwem i innymi instytucjami¹². Wyznaczają również zasady i warunki korzy-

¹¹ Por. B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka państwa wobec rodziny*, dz. cyt., oraz B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka rodzinna*, dz. cyt.

¹² B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia*, dz. cyt.

stania ze świadczeń rodzinnych, określając w ten sposób krąg uprawnionych do świadczeń pieniężnych, rzeczowych i usług.

Świadczenia na rzecz rodziny stanowią istotny element polityki rodzinnej państwa. Za świadczenia na rzecz rodziny uznaje się takie świadczenia, które wspomagają macierzyństwo, wychowanie i kształcenie dzieci, świadczenia zabezpieczające minimalne dochody na utrzymanie oraz świadczenia z tytułu sieroctwa społecznego. Wśród świadczeń należy wymienić:

Świadczenia pieniężne w postaci różnych zasiłków i zapomóg. Mogą być one kierowane do poszczególnych rodzin obligatoryjnie albo uznaniowo (przez system pomocy społecznej).

Świadczenia w naturze obejmują dobra rzeczowe przekazywane rodzinom (odzież, opał, paczki żywnościowe itp.).

Świadczenia w formie usług. Udzielane są przez różne instytucje. Mają na celu wspieranie rodziny w wypełnianiu jej podstawowych funkcji. Usługi te realizowane są przy pomocy infrastruktury społecznej (np. żłobki, przedszkola, świetlice szkolne itp.). Świadczenia na rzecz rodziny mogą być realizowane za pomocą różnych technik zabezpieczenia społecznego. Mogą więc funkcjonować w ramach:

- ubezpieczeń społecznych,
- zaopatrzenia społecznego,
- pomocy społecznej.

Głównymi narzędziami polityki rodzinnej są¹³:

– Transfery dochodów, w tym: ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna, polityka podatkowa itp.

– Polityka zatrudnienia, obejmująca płatne i zapewniające powrót do pracy urlopy z okazji urodzenia lub adoptowania dziecka oraz zwolnienia na czas choroby dzieci i na czas zmiany szkoły.

– Polityka opieki nad dzieckiem, dotycząca zarówno usług, jak i różnego rodzaju zasiłków pieniężnych i zwolnień podatkowych.

– Prawo do dziedziczenia, adopcji, nadzoru, opieki wychowawczej, małżeństwa, separacji, rozwodu i pomocy dzieciom.

– Prawo i polityka planowania rodziny i dokonywania aborcji oraz związane z tym programy edukacyjne i usługowe.

– Programy osobistych usług socjalnych.

– Zasiłki i polityka mieszkaniowa.

– Usługi z zakresu zdrowia matki lub rodziny i dziecka, ustawodawstwo, polityka i programy wpływające na sytuację kobiet.

Polityka pośrednia jest znacznie szersza i dotyczy niemal wszystkich form działalności państwa, gdyż niemal wszystkie wpływają na rodzinę.

¹³ S. B. Kamerman, Rodzina: problemy teorii i polityki, dz. cyt., s. 18.

Polityka rodzinna w Polsce

Na zakończenie warto odnieść omawiane tutaj treści do polityki rodzinnej realizowanej obecnie w Polsce.

Począwszy od początku lat 90. działania państwa na rzecz rodziny skierowane są przede wszystkim do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Dominującą formą pomocy są świadczenia pieniężne. Równocześnie jednak obniża się wartość realna świadczeń oraz ich udział w produkcie krajowym brutto. Wspieranie rodziny w Polsce ma więc na celu głównie pomoc ekonomiczną. Weszło ono w gestię pomocy społecznej i zostało skierowane niemal wyłącznie do rodzin doświadczających ubóstwa. Poziom wspierania rodziny obniża się jednak systematycznie. Generalnym kierunkiem zmian polityki rodzinnej jest ograniczanie pomocy w postaci świadczeń pieniężnych poprzez:

- zmniejszenie kręgu osób uprawnionych do świadczeń,
- określanie zasiłków na niskim poziomie,
- waloryzację zasiłków indeksem wzrostu cen.

Zgodnie z programem reformy systemu zabezpieczenia społecznego świadczenia na rzecz rodziny mają stanowić odrębny system wsparcia socjalnego rodziny. Świadczenia z tego systemu będą finansowane z budżetu państwa i kierowane do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Wystąpiła również wyraźna tendencja ograniczania pomocy rzeczowej, szczególnie dotyczy to usług społecznych. W pierwszym rządzie drastycznie został ograniczony dostęp do żłobków i przedszkoli. Wysokie opłaty w tych placówkach wpłynęły na zmniejszenie popytu na ich usługi, w konsekwencji przyczyniając się do ich redukcji. Również szkoły zredukowały lub całkowicie zlikwidowały prowadzoną działalność socjalną (posiłki, świetlice szkolne, usługi lekarskie) oraz zajęcia pozalekcyjne (zajęcia sportowe, kółka zainteresowań itp.). Część z wymienionych usług jest w trakcie przywracania. Jednak zmniejszone możliwości finansowe, różnorodne, a często niższe, preferencje władz lokalnych dla problemów socjalnych, swoboda w sposobie wykorzystania subwencji i nieobligatoryjność wielu zadań, przy ograniczeniu przekazywanych środków, wpłynęły na bardzo zróżnicowane decyzje w sprawach usług socjalnych. Przekazanie powiatom i gminom uprawnień państwa w zakresie organizowania, zarządzania i finansowania usług społecznych doprowadziło do ich znacznego zróżnicowania.

Polityka wobec rodziny jest wypadkową poszukiwania oszczędności w budżecie i konieczności zaspokajania najpilniejszych potrzeb. Uważa się ją również za szkodliwą dla gospodarki i jako taka skazana ona została na podporządkowanie celom gospodarczym. Kompleksowość i spójność polityki rodzinnej uzależniona jest od istnienia programów dotyczących wszyst-

kich dziedzin mających pośredni i bezpośredni wpływ na sytuację rodziny – ich brak powoduje istotne luki w programach polityki rodzinnej. Nie ma również zgody co do jej celu i metod. Cele są sformułowane bardzo szeroko, konieczne wydaje się ich zhierarchizowanie.

Program polityki rodzinnej stanowi w dużej części kompilację elementów cząstkowych programów rządowych, podporządkowanych programom polityki gospodarczo-finansowej, uzupełnionej o programy i działania o charakterze ideowo-wychowawczym. W obecnej sytuacji ekonomicznej dużej części gospodarstw domowych, zasadnicze cele polityki wobec rodziny muszą być rozszerzane o zadania związane z wyrównywaniem szans dzieciom i młodzieży oraz przeciwdziałanie marginalizacji licznych rodzin. Za ważne uznaje się wspieranie aspiracji edukacyjnych i kulturalnych rodzin, zwiększenie dostępności do usług socjalnych i medycznych, obejmowanie opieką przedszkolną dzieci, zwłaszcza ze wsi i małych miasteczek. Powiększające się rozwarstwienie społeczeństwa stanowi zagrożenie nie tylko dla sytuacji rodzin, ale także dla spójności społecznej i stabilności państwa. Równocześnie tworząc programy polityki rodzinnej nie planuje się środków na jej realizację i wprowadzenie mechanizmów kontrolnych. Projekty argumentowane są często dostosowaniem do koncepcji unijnych. Mimo przekazywania dużej części zadań samorządom i organizacjom pozarządowym, najważniejszym podmiotem kształtującym kierunki polityki rodzinnej jest nadal państwo.

Skuteczność polityki rodzinnej zależy od właściwego wyboru celów i przyjęcia adekwatnych do nich instrumentów. W tym celu konieczne jest zhierarchizowanie celów wynikających z diagnozy sytuacji rodzin, trendów demograficznych i uwarunkowań gospodarczych oraz wskazanie instrumentów służących ich realizacji, podmiotów realizujących, a także zapewnienie źródła finansowania. Jedną z metod oceny skuteczności polityki rodzinnej w Polsce jest wskazanie jej celów, a następnie odniesienie ich do osiągniętych rezultatów. W tym celu warto przypomnieć jej najważniejsze zamierzenia:

- pomoc rodzinom w uzyskaniu samodzielności finansowej,
- poprawa warunków mieszkaniowych ludności,
- przygotowanie dzieci i młodzieży do pełnienia funkcji rodzinnych i społecznych,
- zahamowanie istniejących negatywnych trendów w rozwoju ludnościowym kraju i poprawa sytuacji demograficznej.

Konkluzje

Ponieważ sposobem oceny polityki rodzinnej jest analiza jej skutków, w podsumowaniu warto rozważyć oficjalne orzeczenie Rady Naukowej ds.

Rodziny – podmiotu polityki rodzinnej Niemiec. Wprawdzie instytucje polityki rodzinnej w Polsce nie wydałyby podobnego oświadczenia, a nawet twierdzą, że sytuacja rodzin w Polsce nie jest zła, ale warto zastanowić się nad aktualnością tego oświadczenia również na naszym gruncie. W swym orzeczeniu z 1980 roku Rada Naukowa ds. Rodziny przy Federalnym Ministerstwie ds. Młodzieży, Rodziny i Zdrowia zajęła się kwestią coraz dotkliwszych w Niemczech specyficznych obciążeń rodzin z małymi dziećmi. Skonstatowała, iż „cechą początkowego okresu rodzicielstwa nie są dzisiaj jedynie problemy rodziców ze sprostaniem roszczeniom małego dziecka, dotyczącym utrzymania i wychowania lub konieczność – zwłaszcza wśród matek – zrezygnowania z kariery zawodowej i z dochodów. Znamienne dla tego okresu są także doświadczenia młodych rodziców, którzy szukając mieszkania są często ze względu na swoje dzieci w gorszej sytuacji niż osoby bezdzietne. Również w pracy zawodowej mają gorszą pozycję, a także odnotowują trudności ze znalezieniem dla dorastających dzieci zadowalającego miejsca w życiu. Rada wyraziła obawę, że w takich warunkach trudno będzie w młodych ludziach zaszczerpić przekonanie, iż społeczeństwo cieszy fakt posiadania przez nie dzieci”¹⁴.

Maria Tkaczyk: Family Policy in Europe and Poland (Premises)

Family policy is the whole of legal norms, actions and means launched by a State to create appropriate conditions for the life of the family, its rise, proper functioning and accomplishment of all socially important goals. Until recently it has been thought that the State is the main subject which shapes family policy. Now, in view of the increased significance of international subjects, the role of the State becomes less important.

At the basis of family policy are the following premises: the family is the fundamental and paramount social institution; the family should be assisted by the State; family policy denotes multiplicity of policies and not a singular, indiscriminate legal act. Family policy may be not only clearly defined (explicit – a direct policy) or indirect (implicit).

While analyzing family policy conflicts appear at the stage of defining its goals and methods of action, resulting from differences on the level of values.

¹⁴ H. G. Krusselberg, *Solidarność międzypokoleniowa jako zasada polityki rodzinnej*, dz. cyt., s. 46.