

Skuteczność polityki społecznej – wybrany aspekt wyzwań demograficznych Polski

ALEKSY BORÓWKA

Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski

STRESZCZENIE: *Artykuł dotyczy problematyki funkcjonowania polskiej polityki społecznej w aspekcie jej skuteczności w łagodzeniu współczesnych negatywnych trendów demograficznych. W tekście dokonano analizy trendów demograficznych w latach 1989–2014, świadczeń rodzinnych oraz oceny skuteczności polityki społecznej w aspekcie wpływu na demografię społeczeństwa polskiego.*

SŁOWA KLUCZOWE: *polityka społeczna, negatywne trendy demograficzne, skuteczność*

Wprowadzenie

Współczesny stan demograficzny społeczeństwa Polski wskazuje na rzeczywiste zagrożenie bezpieczeństwa narodowego w perspektywie kilkudziesięcioletniej. Prognoza ludności na lata 2014–2050¹ określa przewidywaną liczbę ludności w 2050 r. na 33 mln 951 tys. osób, co stanowi jedynie 88,92%² liczby ludności na dzień 30 czerwca 2015 r.³ Równie niepokojąca estymacja wskazuje na przewidywany ponad 30-procentowy udział osób w wieku 65 lat i powyżej w populacji⁴. Szczególne obawy wzbudza wskazany w prognozie spadek liczby kobiet w okresie rozrodczym o ponad 38% względem 2013 r.⁵

Aby złagodzić negatywne trendy demograficzne, konieczna jest realizacja projektów pozytywnie wpływających na zwiększenie dzietności polskiego społeczeństwa oraz sprzyjających rozwojowi rodzin. Jednak należy przeciwdziałać nie tylko skutkom tych niekorzystnych zjawisk, ale przede wszystkim ich źródłom.

W artykule zaprezentowano analizę najnowszych trendów demograficznych, charakterystykę polskiej polityki społecznej oraz ocenę jej skuteczności. W tekście starano się wskazać przyczyny niekorzystnych trendów demograficznych oraz dokonać oceny współczesnej polityki społecznej w aspekcie skutecznego łagodzenia tych zjawisk. Rozważania w artykule oparto na analizie raportów statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego, literaturze traktującej o problematyce współczesnych wyzwań demograficznych społeczeństwa polskiego oraz informacjach dostępnych na rzetelnych portalach internetowych.

Trendy demograficzne w latach 1989–2014

W celu dokonania próby określenia skuteczności narzędzi polityki społecznej w aspekcie rozwoju demograficznego społeczeństwa polskiego, konieczne jest przeprowadzenie analizy trendów demograficznych wskazujących na określone wyzwania demograficzne.

¹ *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Studia i Analizy Statystyczne, Warszawa 2014, s. 109.

² Obliczenia własne autora.

³ *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym*. Stan w dniu 30 VI 2015 r., GUS, Warszawa 2016.

⁴ *Prognoza...*, op. cit., s. 109.

⁵ *Ibidem*.

Zmiana liczby ludności Polski

W ćwierćwieczu 1989–2014 nie dokonała się istotna zmiana liczby ludności Polski, na co wskazują dane statystyczne zawarte w *Roczniku Demograficznym 2015*. Liczba ludności na dzień 31 XII 1989 r. wynosiła 37 988 000 osób⁶, a w ostatnim dniu 2014 r. – 38 478 602 osoby⁷. W ciągu tych 25 lat społeczeństwo polskie zwiększyło populację o 490 602 osoby, a uśredniając – o 19 625 osób rocznie. Wyhamowanie dynamiki rozwoju demograficznego należy traktować jako wyraźny sygnał dla realizatorów polityki społecznej do wzmożonej aktywizacji w aspekcie demograficznym.

Od końca 1989 r. do końca 1996 r. utrzymywał się pozytywny trend przyrostu naturalnego. W tym okresie populacja społeczeństwa polskiego zwiększyła się o 306 tys. osób. Od schyłku 1996 r. do schyłku 2007 r. utrzymywał się negatywny trend przyrostu naturalnego. W rezultacie liczba ludności zmniejszyła się z 38 294 000 do 38 115 641⁸, czyli o 178 359 osób.

Od 31 grudnia 2007 r. do 31 grudnia 2011 r. wystąpił dodatni przyrost naturalny. Szczególną uwagę należy zwrócić na skokowy przyrost liczby ludności między rokiem 2009 a 2010, wynoszący 362 527 osób. Zjawisko to nie jest istotnie zależne od utrzymującego się w tym okresie pozytywnego trendu demograficznego, stanowiąc przede wszystkim rezultat uwzględnienia wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z dnia 31 marca 2011 r. oraz sprawozdawczości bieżącej⁹. Na koniec 2011 r. liczba ludności wyniosła 38 538 447 osób i zaczęła systematycznie spadać do 38 478 602 osób na koniec 2014 r.¹⁰

Analiza zmian liczby ludności w latach 1989–2014 wskazuje, że w ciągu 25 lat społeczeństwo polskie powiększyło się o około

1,275%, co potwierdza niedostateczną dynamikę rozwoju demograficznego. Począwszy od 1990 r., liczba urodzeń żywych stopniowo malała (z około 550 tys.) i osiągnęła minimum w latach 2003–2004: ponad 350 tys. urodzeń. Następnie od 2005 r. nastąpił wzrost liczby urodzeń, najprawdopodobniej wynikający z wejścia w wiek rozrodczości kobiet urodzonych w okresie demograficznego wyżu lat 80. XX wieku. W 2011 r. nastąpił spadek liczby urodzeń żywych poniżej 400 tys. Ten negatywny trend utrzymuje się do dziś¹¹.

W 2014 r. tempo ubytku ludności wyniosło 0,03%¹². Pozytywnym zjawiskiem jest względnie stabilny poziom zgonów. Na początku lat 90. XX wieku liczba zgonów oscylowała wokół 400 tys., a po 1993 r. nie przekroczyła tej wartości¹³. Jednak w aspekcie zmniejszenia się liczby ludności szczególnym wyzwaniem jest utrzymujący się wysoki poziom salda definitywnych migracji zagranicznych. Liczba Polaków decydująca się na pobyt stały poza granicami Polski jest wysoka: w latach 2006–2007 łącznie z naszego kraju wyjechało 56,5 tys. osób¹⁴. Rokrocznie kilkanaście tysięcy Polaków decyduje się na stałe przekroczyć polską granicę, co niekorzystnie wpływa na rozwój demograficzny społeczeństwa polskiego.

Współczesne negatywne trendy demograficzne dotyczą zwłaszcza stopniowego spadku dzietności, wzrostu średniego wieku rodzenia, niekorzystnej zmiany procentowego udziału kobiet w wieku rozrodczym w społeczeństwie, spadku liczby małżeństw, wysokiej liczby rozwodów oraz masowej emigracji.

Spadek dzietności polskiego społeczeństwa

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku współczynnik dzietności wynosił 2, a obecnie około 1,3. Dla realizacji zastępowalności pokoleń niezbędne jest utrzymanie współczynnika

⁶ *Rocznik Demograficzny 2015*, GUS, Warszawa 2015, s. 80.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, s. 72.

¹⁰ *Ibidem*, s. 80.

¹¹ *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015, s. 1.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 2.

dziatności na poziomie około 2,2. Zgodnie z danymi zawartymi na portalu Centralnej Agencji Wywiadowczej USA na 224 państwa ujęte w rankingu Polska zajmuje 200 pozycję wśród państw o największej dzietności na 2015 r.¹⁵ Niski współczynnik dzietności jest jedną z najpoważniejszych barier rozwoju demograficznego.

Analizując przyczyny niskiej dzietności polskiego społeczeństwa, szczególnie istotną kwestią jest percepcja Polaków. Na podstawie badań dotyczących zamierzeń prokreacyjnych Polaków przeprowadzonych w ramach *Eurobarometer Survey* w roku 2006 i 2011, należy stwierdzić, że przeważająca część społeczeństwa chce mieć dzieci¹⁶. W 2006 r. zaledwie 1%, a w 2011 r. zaledwie 2% respondentów nie wyraziło chęci posiadania dzieci. Wskazuje to jednoznacznie, że spadek dzietności nie zależy od zamierzeń prokreacyjnych Polaków.

W 2006 r. około 8% badanych wskazywało na chęć posiadania jednego dziecka, a w 2011 r. ponad 50% respondentów określiło jako pożądany nuklearny model rodziny. W 2006 r. co czwarty przebadany Polak chciał mieć co najmniej trójkę dzieci¹⁷, ale w 2011 r. odnotowano kilkuprocentowy spadek takich deklaracji. Nastąpił też wyraźny spadek w dominującym modelu czteroosobowej rodziny, zmniejszający odsetek osób chętnych do posiadania dwójki dzieci poniżej 50%. Najbardziej niepokojącym zjawiskiem jest niemal 10-procentowy wzrost liczby osób, które nie mają zdania na temat zamierzeń prokreacyjnych albo nie podjęły jeszcze decyzji.

Z przytoczonych danych wynika, że dominująca część polskiego społeczeństwa chce mieć dzieci, w tym ponad 50% co najmniej dwójkę. W tym aspekcie ważny jest odsetek niezdecydowanych, wskazujący na zmianę nastawienia polskiego społeczeństwa do kwestii rodziny, najprawdopodobniej bezpośred-

nie związanej z rozwojem kultury konsumpcji, w której założenie rodziny jest kwestią drugoplanową.

Za powyższą hipotezą przemawia pewien argument. Zakładając, że w miastach dostępność dóbr konsumpcyjnych oraz średnie zarobki są wyższe niż na wsi, należy domniemywać, że w przypadku hipotetycznego wpływu konsumpcjonizmu na obniżenie współczynnika dzietności więcej dzieci urodzi się na wsi niż w miastach. Ponieważ liczba zgonów jest niemal stała, można przyjąć, że przyrost naturalny zależy istotnie od dzietności. Współczynnik przyrostu naturalnego w 2013 r. na wsi był dodatni i wyniósł 0,2%, a w miastach – ujemny (–0,9%)¹⁸. Jednak badania przeprowadzone w 2013 r. przez CBOS wskazują, że dla 85% Polaków posiadanie rodziny jest podstawą szczęśliwego życia, a tylko 3% ankietowanych preferuje bezdzietność¹⁹. Wskazuje to, że na dzietność Polaków nie wpływa w sposób istotny ewolucja postaw społecznych ku konsumpcjonizmowi.

Mimo braku powyższej zależności należy stwierdzić, że zmiana percepcji zamierzeń prokreacyjnych Polaków ujawnia negatywny mikrotrend, wynikający ze wzrostu liczby osób nieposiadających zdania co do własnych planów prokreacyjnych. Poszukując przyczyn tego zjawiska, będącego prawdopodobnym źródłem negatywnych trendów demograficznych, konieczne jest określenie przyczyn podwyższenia średniego wieku rodzenia dzieci.

Podwyższenie średniego wieku rodzenia dzieci

W latach 1989–2014 dokonały się istotne zmiany dotyczące wieku rodzenia dzieci. W 1989 r. średni wiek rodzenia dzieci wyniósł 26,2 lat, w 2000 r. – 27,4 lat, a w 2013 r. – 29 lat. Tendencja wzrostu liczby lat określających średni wiek rodzenia dzieci widoczna

¹⁵ Portal CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2054rank.html>, pobrano 19.03.2016.

¹⁶ M. Młynarska, *Zamierzenia prokreacyjne Polaków i ich różnicowanie według cech demograficznych i ekonomicznych respondentów*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków, Diagnoza Społeczna 2013, raport tematyczny*, Warszawa 2014, s. 52.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Podstawowe...*, op. cit., s. 2.

¹⁹ *Rodzina – jej współczesne znaczenie i rozumienie*, CBOS, Warszawa 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_033_13.PDF, s. 2, pobrano 26.03.2016.

jest od początku lat 90. XX wieku i nadal się utrzymuje.

W tym kontekście istotne są zmiany stylu życia Polaków w wieku rozrodczym. Począwszy od lat 90. XX wieku, zauważalny jest wzrost zainteresowania podjęciem studiów. W roku akademickim 1990/1991 na uczelniach publicznych podejmowało studia około 390 tys. studentów; w roku akademickim 2000/2001 na uczelniach publicznych i niepublicznych studiowało łącznie około 1,5 mln studentów²⁰, a w roku akademickim 2010/2011 – około 1,9 mln. Zgodnie z prognozą Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego liczba studentów w przyszłości spadnie z uwagi na niski przyrost naturalny²¹.

Badania przeprowadzone na studentach Wydziału Nauk Społecznych SGGW w Warszawie pokazują, że zaledwie 8% studentów jest gotowych do rodzicielstwa²². Kolejnych 16% respondentów wskazało na gotowość posiadania dzieci, ograniczoną brakiem dogodnych warunków do rodzicielstwa. Ponad 3/4 badanych studentów określiło się jako osoby niegotowe do założenia rodziny, z czego 68% studentów w ogóle nie wyobraża sobie w roli rodzica w trakcie studiów²³. Przeważająca część studentów nie planuje rodzicielstwa w trakcie studiów, co stanowi jedną z bezpośrednich przyczyn podwyższenia średniego wieku rodzenia dzieci. Trzeba dodać, że mediana wieku rodzenia pierwszego dziecka wśród matek z wyższym wykształceniem rośnie: z 27,8 lat w 2005 r.²⁴ do 29,2 lat w 2012 r.²⁵

Wśród przyczyn podwyższenia średniego wieku rodzenia dzieci należy wymienić również zmianę modelu życia. Zobrazujemy to na modelu statystycznej pary młodych Polaków planujących założenie rodziny, charakteryzującej się występowaniem najbardziej prawdopodobnych cech.

Rozpoczynając w wieku 19 lat stacjonarne studia, modelowa para przez kolejnych 5 lat nie planuje założenia rodziny, określając siebie jako osoby niegotowe do podjęcia roli rodziców. W tym czasie studenci zdobywają pierwsze doświadczenia zawodowe. W przypadku optymistycznego scenariusza zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony w wymiarze 1/2 etatu, modelowa para zarobi łącznie najniższe krajowe wynagrodzenie, wynoszące około 1355 zł netto²⁶. Nawet w przypadku finansowej pomocy rodziców, parę tę stać zaledwie na samodzielne utrzymanie skromnej kawalerki oraz zaspokajanie podstawowych potrzeb.

W wieku około 24 lat modelowa para kończy studia i najprawdopodobniej staje się ofiarą bezrobocia frykcyjnego. Średnio po około 7 miesiącach²⁷ zostaje zatrudniona i rozpoczyna etap samodzielnego życia. Najpierw jest to wynajęcie mieszkania, ponieważ para nie posiada zdolności kredytowej.

Dalej w przypadku optymistycznego scenariusza zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony w pełnym wymiarze etatu dochód młodej pary – zarabiającej dwukrotnie najniższego krajowego wynagrodzenia – wynosi 2710 zł. Modelowa para

²⁰ *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, MNiSW, s. 6, https://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/0695136d37bd577c8a-b03acc5c59a1f6.pdf, pobrano 25.03.2016, s. 6.

²¹ *Ibidem*, s. 8.

²² *Student jako potencjalnych rodzic – badanie postaw prokreacyjnych studentów Wydziału Nauk Społecznych SGGW*, <http://wms.sggw.pl/wp-content/uploads/Student-jako-potencjalny-rodzic.pdf>, pobrano 26.03.2016. *Młodzi w liczbach – Załącznik nr I do Programu „Młodzi na rynku pracy”*, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/5543/5779/1/II%20Mlodzi%20w%20liczbach.pdf>, pobrano 26.03.2016. *Dzieci w Polsce w 2014 roku. Charakterystyka demograficzna*, GUS, Warszawa 2015, s. 1.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Kobiety w Polsce*, GUS, Warszawa 2007, s. 11, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Kobiety_w_Polsce.pdf, pobrano 27.03.2016.

²⁵ *Podstawowe...*, op. cit., s. 6.

²⁶ Informacja o wartości najniższego wynagrodzenia dostępna na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/prawo-pracy/art,7583,placa-minimalna-w-2016-r-wyniesie-1850-zl.html>, pobrano 26.03.2016.

²⁷ *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2015 roku*, MRPiPS, s. 2, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10828/2442616/Sytuacja%20na%20rynku%20pracy%20osób%20młodych%20w%20roku%202015.pdf/14e1b039-db9e-47de-ab82-a5f890075b26?t=1457946250640>, pobrano 26.03.2016.

wydaje około 1500 zł na utrzymanie mieszkania wraz z mediami²⁸. Zakładając skromną egzystencję, przeciętnie para wyda dodatkowe 1000 zł na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Pozostała kwota 210 zł nie pozwala na racjonalne planowanie rodziny.

Po zdobyciu kilkuletniego doświadczenia zawodowego, awansach i podwyżkach oraz zmianach stanowiska i zakładów pracy, optymistyczny rozwój kariery pozwala modelowej parze na zatrudnienie na umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze godzin z wynagrodzeniem w wysokości dwóch średnich krajowych, czyli około 5950 zł netto²⁹. Para w wieku około 30 lat decyduje się na kupno mieszkania na kredyt oraz założenie rodziny. Określając zamierzenia prokreacyjne, najprawdopodobniej wybierze mieszkanie dla 4 osób. Hipotetycznie, zrównując ratę kredytu do ceny wynajmowanego mieszkania, do końca urlopu macierzyńskiego modelowa para z dzieckiem (zwana dalej modelową rodziną) posiada wystarczające środki zarówno na pokrycie kosztów mieszkania, jak i zaspokojenie podstawowych potrzeb trzypersonalnej rodziny i niewielkie inwestycje. Jednak po urlopie macierzyńskim rodzina staje przed koniecznością zatrudnienia opiekunki w wymiarze pełnego etatu, z uwagi na prawdopodobny brak miejsc w żłobkach. Płacąc opiekunce średnio 10 zł za godzinę pracy, rodzinie wydającej 1500 zł na utrzymanie mieszkania pozostaje około 2770 zł na zaspokojenie potrzeb trzypersonalnej rodziny. Sytuacja ta skokowo zmniejsza możliwości inwestycyjne modelowej rodziny i może

stanować przyczynę odwołania decyzji o jej powiększeniu o drugie dziecko.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że od początku XXI wieku pozytywnie zmieniły się nie tylko możliwości inwestycyjne Polaków, ale nastąpił także wzrost dostępności dóbr, które jeszcze kilkanaście lat temu były niedostępne ekonomicznie dla przeważającej części społeczeństwa. Jednak koszt kredytu³⁰, jeden z najwyższych w Europie, w połączeniu z jednymi z najniższych zarobków³¹ w Europie, stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju demograficznego Polaków.

Zmiana udziału kobiet w wieku rozrodczym w polskim społeczeństwie

Współczesne badania demograficzne wskazują, że do 50. roku życia istnieje nadwyżka mężczyzn nad kobietami, a trend ten odwraca się po 50. roku życia³². Nadwyżka kobiet powyżej 50. roku życia wynika przede wszystkim z tego, że kobiety żyją dłużej (w 2014 r. przewidywana długość trwania życia kobiet to 81 lat, a mężczyzn – 74 lat³³). Dodatni współczynnik feminizacji osób w wieku powyżej 50. roku życia nie wpływa istotnie na dzietność. Natomiast emigracja Polaków na pobyt stały przyczynia się do zmniejszenia liczby kobiet w wieku rozrodczym.

Warto podkreślić, że w latach 1989–2014 na pobyt stały z Polski wyemigrowało około 629 641 naszych obywateli, a saldo migracji na pobyt stały wyniosło – 384 456 osób³⁴. Wśród wszystkich emigrantów w 2013 r. kobiety stanowiły około 43,8%³⁵. Przyjmując za wiek

²⁸ Średnia cena wynajmu mieszkania do 38 m² we Wrocławiu – dane dostępne na portalu bankier.pl, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Raport-o-cenach-wynajmu-sierpien-2015-7273255.html>, dostęp 26.03.2016.

²⁹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto w sektorze przedsiębiorstw obliczono na podstawie komunikatu w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w lutym 2016 r. Źródło: <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wypłat-na-grod-z-zysku-w-lutym-2016-r-,57,27.html>, pobrano 26.03.2016.

³⁰ Informacje dostępne na witrynie „Gazety Prawnej”, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/galerie/783543,duze-zdjecie,2,kredyt-w-polsce-jest-dwa-razy-drozszy-niz-w-strefie-euro.html>, pobrano 27.03.2016.

³¹ Informacje o średnich zarobkach w państwach Unii Europejskiej dostępne na portalu wynagrodzenia.pl, <http://wynagrodzenia.pl/artukul.php/wpis.3031>, dostęp 27.03.2016.

³² *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznych w Polsce do 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014, s. 17.

³³ *Trwanie życia w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 20, file:///C:/Users/A/Downloads/trwanie_zycia_w_2014r.pdf, pobrano 27.03.2016.

³⁴ Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w: *Główne kierunki migracji i emigracji w latach 1966–2014*, GUS, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-w-latach-1966-2014-migracje-na-pobyt-staly,4,1.html>, pobrano 27.03.2016.

³⁵ Ibidem.

rozrodzcy okres od 15. do 49. roku życia, trzeba odnotować, że około 37,2%³⁶ kobiet decydujących się na emigrację na pobyt stały w 2013 r. to właśnie kobiety w wieku rozrodczym. Na podstawie przedstawionych wskaźników można stwierdzić, że najprawdopodobniej w latach 1989–2014 z Polski wyemigrowało ponad 100 tys. kobiet w wieku rozrodczym.

Jeżeli niekorzystne trendy dzietności zostaną utrzymane, z każdym kolejnym rokiem w fazę najwyższej rozrodczości wchodzić będą coraz mniej liczne kohorty kobiet urodzonych w niżu lat 90. XX wieku oraz przewidywanych kolejnych niżów³⁷.

Małżeństwa i rozwody

W okresie 1989–2014 zauważalne są wahania liczby małżeństw. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku notowano około 250 tys. nowych małżeństw rocznie. Liczba ta stopniowo malała – w 2002 r. zawarto około 192 tys. małżeństw. W 2008 r. przekroczyła ona o ponad 8 tys. wartość z przełomu lat 80. i 90., by w kolejnych latach stopniowo spadać, osiągając w 2013 r. poziom 180 tys. W 2014 r. odnotowano zawarcie około 188 tys. związków małżeńskich³⁸.

W tym miejscu trzeba wspomnieć o wzroście liczby urodzeń pozamałżeńskich. Od początku lat 90. XX wieku kilkuprocentowy udział urodzeń pozamałżeńskich wzrósł do około 20%³⁹. Rosnąca popularność kohabitacji stanowi wyraźny element ewolucji świadomości Polaków w aspekcie zakładania rodziny. Charakterystyczną cechą kohabitacji w Polsce jest jej krótkotrwałość: około 80% związków kohabitacyjnych, trwających krócej niż 3 lata, zwińczonej zostało małżeństwem. Wzrost popularności związków kohabitacyjnych wraz ze wzrastającą liczbą urodzeń pozamałżeńskich sprawia, że związki te stanowią

szczególnie istotny element demograficzny. Warto dodać, że ciąża i urodzenie dziecka stanowią bardzo silny bodziec, skłaniający parę do zawarcia małżeństwa.

Zawieranie związków kohabitacyjnych wpływa także na wzrastającą wartość mediany wieku zawierania pierwszych małżeństw. Na początku lat 90. XX wieku panny zawierały pierwsze małżeństwo przeciętnie w wieku 22 lat, a kawalerowie w wieku 24 lat. W 2013 r. średni wiek zawarcia związku małżeńskiego przez kobiety wynosił 26 lat, a mężczyzn – 28 lat⁴⁰.

W okresie 1989–2014 szczególnie negatywnym zjawiskiem był wzrost liczby rozwodów. W latach 1989–2000 liczba rozwodów oscylowała wokół 40 tys. rocznie, a od 2000 r. zaczęła wzrastać, osiągając w 2004 r. liczbę około 55 tys.⁴¹ W 2005 r. nastąpił skokowy wzrost o około 12 tys., a maksimum liczby rozwodów zanotowano w 2006 r. – 72 tys. rocznie. Następnie liczba rozwodów zaczęła stopniowo spadać, osiągając około 61 tys. w 2010 r. Do końca badanego okresu nie przekroczyła ona 65 tys. rocznie.

Wzrastająca liczba rozwodów jest szczególnym wyzwaniem w aspekcie negatywnego wpływu na demografię, bowiem przeważająca większość dzieci rodzi się właśnie w związkach małżeńskich. Chociaż spadek liczby małżeństw można rozpatrywać także w pozytywnym trendzie wzrostu liczby kohabitacji – stanowiących dla części par substytut małżeństwa – szczególnym wyzwaniem jest brak rzeczywistego wsparcia dla osób borykających się ze zróżnicowanymi problemami małżeńskimi. Być może rozwiązaniem pozwalającym na złagodzenie wielu konfliktów byłoby utworzenie organizacji pozarządowych, które na zasadzie dobrowolności zrzeszałyby osoby chętne do udzielenia porad i wskazówek osobom mającym problemy małżeńskie.

³⁶ Obliczenia własne na podstawie danych *Rocznika Demograficznego 2014*, GUS, Warszawa 2015, s. 490.

³⁷ *Prognoza...*, op. cit., s. 42.

³⁸ *Małżeństwa oraz dzietność w Polsce*, GUS, Warszawa 2016, s. 2, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/23/1/1/malzenstwa_i_dzietnosc_w_polsce.pdf, pobrano 30.03.2016.

³⁹ I.E. Kotowska (red.), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013*, raport tematyczny, Warszawa 2014, s. 21.

⁴⁰ *Małżeństwa...*, op. cit., s. 2.

⁴¹ *Ibidem*, s. 4.

Wybrane bariery rozwoju demograficznego według Polaków

Badania statystyczne przeprowadzane w celu uzyskania opinii o barierach rozwoju demograficznego Polaków wskazują na silną korelację postrzegania trudności w założeniu rodziny z warunkami ekonomicznymi. Na podstawie badania „Diagnoza Społeczna 2013” należy stwierdzić, że 85% Polaków jako barierę w posiadaniu dziecka na równi wskazywało trudność w znalezieniu pracy, brak stabilizacji finansowej oraz niepewność zatrudnienia, jak i niemożność zajścia w ciążę (wynikającą z kłopotów ze zdrowiem).

W opinii przeważającej części Polaków, to właśnie bariery ekonomiczne, utrudniające ustabilizowanie materialnej sytuacji życiowej, przeważają w rezygnacji z posiadania dzieci. Wśród barier rozwoju demograficznego niemal 3/4 ankietowanych wskazywało na złe warunki mieszkaniowe, 67% – niepewność przyszłości, trudności w godzeniu pracy i rodzicielstwa, 62% – wysokie koszty wychowania dzieci, 61% – zbyt wysokie opłaty w żłobkach i przedszkolach, a tylko jeden procent mniej – zbyt niski zasiłek na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym⁴².

Przytoczmy też wyniki badań zawartych w raporcie Najwyższej Izby Kontroli. Ankietowani proszeni o wskazanie maksymalnie 3 najważniejszych czynników wpływających na niską dzietność wymieniali:

- zarobki (64%),
- brak stabilności finansowej związanej z bezrobociem lub brakiem stałej pracy (57%),
- trudną sytuację mieszkaniową utożsamianą z niedostępnością mieszkań (43%),
- emigrację zarobkową młodych Polaków (27%),
- uwarunkowania zdrowotne i utrudniony dostęp do opieki medycznej (15%),
- niewystarczającą dostępność żłobków i przedszkoli (13%),
- zmiany kulturowe (12%).

Tylko 6% respondentów nie było w stanie podać najważniejszej przyczyny niskiej dziet-

ności Polaków⁴³. Badania statystyczne wykazują, że Polacy utożsamiają bariery rozwoju demograficznego z barierami o charakterze ekonomicznym.

Warto zauważyć, że wśród najważniejszych przyczyn rezygnacji z rodzicielstwa Polacy podają również brak odpowiedniego partnera czy ryzyko wystąpienia chorób genetycznych. Skłania to do refleksji nad rozumieniem rodzicielstwa jako szczególnego rodzaju odpowiedzialności, mierzonej nie tylko prawdopodobnym wkładem czasowym czy zasobowym, ale także przeświadczeniem o konieczności zapewnienia warunków do swobodnego rozwoju i zabezpieczenia potrzeb.

Wnioski

Obecne trendy demograficzne wskazują na spadek dynamiki rozwoju demograficznego polskiego społeczeństwa. Ujemny przyrost naturalny, niski współczynnik dzietności, wzrastający średni wiek rodzenia dzieci, spadek udziału liczby kobiet w wieku rozrodczym, wysoka liczba rozwodów, geriatyzacja społeczeństwa oraz masowa definitywna emigracja zagraniczna Polaków pozwalają najprawdopodobniej przypisać rozwój demograficzny polskiego społeczeństwa do 4 fazy demograficznej, a w perspektywie kilkunastu lat do jej schyłku.

W aspekcie percepcji Polaków należy stwierdzić, że nie nastąpiła istotna zmiana w pojmowaniu rodziny jako wartości. Jednak dokonała się zmiana w postrzeganiu rodzicielstwa jako szczególnego wyzwania zarówno pod kątem odpowiedzialności za los i byt dziecka, jak i zapewnienia odpowiednich warunków do swobodnego rozwoju przyszłego pokolenia. Przeważająca część Polaków nadal chce zakładać rodziny, określając założenie własnej rodziny jako jeden z nieodzownych elementów szczęścia. Również rozwój kultury konsumpcyjnej najprawdopodobniej w sposób znaczący nie wpłynął na współczynnik dzietności, najprawdopodobniej jednak wpłynął na podwyższenie średniego wieku zawierania małżeństw i rodzenia dzieci. W opinii Polaków najpoważniejszymi barierami rozwoju demo-

⁴² M. Styrz, *Bariery rodzicielstwa w percepcji Polaków*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013*, raport tematyczny, Warszawa 2014, s. 61.

⁴³ *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, NIK, Warszawa 2015, s. 47.

graficznego są bariery o charakterze ekonomicznym.

Wśród obiektywnych przyczyn negatywnych trendów demograficznych trzeba podkreślić przede wszystkim niską podaż pracy, nierównowazącą popytu na polskim rynku pracy, zatrudnianie na podstawie umów innego rodzaju niż umowy o pracę, niskie wynagrodzenia, bardzo ograniczoną dostępność mieszkań z uwagi na niemal nieosiągalne ceny sprzedaży i wysokie koszty kredytów, brak popularyzacji rozwiązań pozwalających na godzenie obowiązków rodzicielskich z zawodowymi. Należy do nich zaliczyć także niewystarczającą liczbę miejsc w żłobkach i przedszkolach, niską wartość świadczeń społecznych, niską zdolność inwestycyjną przeciętnego obywatela z uwagi na wysokie koszty utrzymania oraz utrzymania i wychowania dzieci oraz wysoki poziom obciążeń podatkowych.

Model polskiej polityki społecznej

Analizując skuteczność polityki społecznej w aspekcie demograficznym niezbędne jest określenie charakterystycznych cech zarówno przez próbę ujęcia w funkcjonujących modelach polityki społecznej, jak i przez pryzmat jej przejawów, w szczególności w postaci świadczeń rodzinnych.

Kategoryzacja G. Esping-Andersena odwołuje się do *kryterium dominującej odpowiedzialności jednego z trzech podmiotów*⁴⁴, zdolnych do zapewnienia bytu rodzinie, określanych jako: rynek, państwo, rodzina (lub jednostka). Model liberalny zakłada dominującą rolę rynku, model konserwatywny – dominującą pozycję rodziny, a model socjaldemokratyczny – dominującą rolę państwa. Współcześnie badacze wskazują także na istnienie modelu śródziemnomorskiego (zwanego także południowo-europejskim), łączącego familiarizm z rozwiązaniami modelu konserwatywnego.⁴⁵

Współczesna polska polityka społeczna nie odpowiada charakterystycznym cechom mo-

delu socjaldemokratycznego. Świadczenia na rzecz rodziny nie należą do szczególnie wysokich, a większość z nich nie jest stosowana uniwersalnie. Redystrybucja pieniędzy podatników stoi na niskim poziomie. Państwo przyjmuje rolę regulacyjną, nie dominującą⁴⁶. Również standardy polskiej polityki społecznej odbiegają częściowo od modelu liberalnego. Rynek nie jest domniemanym podmiotem, którego zadaniem jest zapewnienie bytu rodzinie. Choć kolejne świadczenia nabierają cech uniwersalności, część z nich spełnia model liberalny – są selektywne względem kryterium dochodowego i relatywnie niskie⁴⁷.

Polityka społeczna Polski zbliżona jest zatem do modelu konserwatywnego. Dominująca pozycja rodziny, połączona z funkcją regulacyjną państwa, jest najbliższa domniemanej odpowiedzialności podmiotów za rodzinę. Trzeba jednak dodać, że przezorność obywateli w zabezpieczaniu bytu rodziny oraz uniwersalizm i szczodrość świadczeń nie są cechami charakterystycznymi polskiej polityki społecznej⁴⁸. Również model południowo-europejski nie jest spełniony co do familiarizmu i ograniczonej roli państwa. Odpowiada rzeczywistości w aspekcie selektywności świadczeń i ich ogólnego niskiego poziomu⁴⁹.

Reasumując, polska polityka społeczna nie wpisuje się w żaden z wymienionych modeli. Najprawdopodobniej należałoby ją kategoryzować między modelem konserwatywnym a modelem południowo-europejskim, w szczególności w odniesieniu do selektywności i ogólnej niskiej wartości świadczeń finansowych skierowanych do rodzin.

Karta Dużej Rodziny

Karta Dużej Rodziny (zwana dalej Kartą) to system zniżek dla rodzin wielodzietnych. Warunkiem otrzymania Karty jest utrzymywanie przez rodzinę co najmniej trójki dzieci w wieku do ukończenia 18. roku życia lub

⁴⁴ B. Balcerzak-Paradowska, *Ogólne tendencje w polityce rodzinnej UE*, [w:] *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Biuletyn RPO – Materiały nr 67, Zeszyty Naukowe, Warszawa 2009, s. 15.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, s. 17.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

25. roku życia w przypadku kontynuowania edukacji albo dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności bez względu na wiek. Warto podkreślić, że kryterium dochodowe nie jest brane pod uwagę.

Karta wydawana jest bezpłatnie każdemu członkowi rodziny; rodzice mogą korzystać z niej dożywotnio. W przypadku dzieci Karta Dużej Rodziny przysługuje do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego lub do końca roku akademickiego, w którym planowane jest ukończenie nauki. Dzieci z orzeczeniem niepełnosprawności mogą korzystać z Karty na czas obowiązywania orzeczenia o niepełnosprawności.

Przeważająca część Kart Dużej Rodziny wprowadzona została przez gminy i miasta. Ma ona spełniać wiele celów, a w szczególności pozytywnie wpływać na decyzje prokreacyjne Polaków, zachęcać rodziny wielodzietne do zamieszkania na terenie gmin umożliwiających korzystanie z niej, czy stanowić obciążenie budżetów wielodzietnych rodzin. Wśród 37 tys. uprawnionych do korzystania z Karty we Wrocławiu w 2012 r. (po 7 latach od jej wprowadzenia) 18 286 osób skorzystało z niej (około 49,5% osób mogących ubiegać się o Kartę).

Zainteresowanie uzyskaniem Karty jest zróżnicowane terytorialnie. W 2012 r. niemal 90% osób uprawnionych skorzystało z Kart w miejscowości Błonie (450 osób), natomiast w Tarnowie – zaledwie 12% (96 osób)⁵⁰. W 16 województwach w programie Karty Dużej Rodziny partycypuje 10 457 podmiotów⁵¹, umożliwiających szeroki dostęp do dóbr i usług podlegających zniżkom.

W budżecie rządu na 2014 r. na obsługę Karty Dużej Rodziny zaplanowano 16 mln zł.

Obsługa Karty wygenerowała koszty o wartości 6,6 mln zł, w tym 5,1 mln zł na ich wydruk⁵². Raport Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że do końca 2014 r. wydano 586,3 tys. kart dla 136,1 tys. rodzin⁵³. Warto podkreślić, że mimo funkcjonowania ponad pół miliona kart uprawniających do zniżek 71% ankietowanych Polaków nie słyszało o Karcie⁵⁴. Niemal 40% Polaków uważa, że istnieje konieczność dofinansowania przede wszystkim zakupów zaspokajających potrzeby konsumpcyjne rodzin. Mniej niż 25% respondentów wskazało na konieczność dofinansowania usług transportowych albo korzystania z obiektów sportowych czy kulturowych⁵⁵.

Świadczenia rodzinne

Współcześnie do świadczeń rodzinnych zalicza się: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka oraz zasiłek dla opiekuna i świadczenie rodzicielskie⁵⁶. Z analizy zostaną wyłączone świadczenia pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna z uwagi na cel przeprowadzenia analizy.

Celem zasiłku rodzinnego jest pokrycie części wydatków na utrzymanie dziecka. Przyznanie zasiłku rodzinnego uzależnione jest od kryterium dochodowego. Zasiłek przysługuje zarówno każdemu opiekunowi prawnemu lub faktycznemu dziecka, jak i pełnoletniej osobie uczącej się, niepozostającej na utrzymaniu rodziców w związku z decyzją właściwego sądu. W przypadku zasiłku rodzinnego przyznanego dla rodziny wychowującej dziecko z jakimkolwiek stopniem niepełnosprawności zasiłek przysługuje, jeżeli przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na

⁵⁰ *Karta Dużej Rodziny w Polsce i wybranych krajach UE*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 10, https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/4530/1/1/karta_duzej_rodziny.pdf, pobrano 30.03.2016.

⁵¹ Dane dostępne na portalu rodzina.gov.pl, <https://rodzina.gov.pl/duza-rodzina/wyszukiwanie-partnerow-karty-duzej-rodziny>, pobrano 30.03.2016.

⁵² *Koordynacja...*, op. cit., s. 86

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem, s. 87.

⁵⁵ Ibidem, s. 88.

⁵⁶ Wykaz świadczeń rodzinnych dostępny na portalu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/>, pobrano 30.03.2016.

osobę nie przekroczy 764 zł. W pozostałych przypadkach przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie może przekroczyć 674 zł. Obecnie wysokość zasiłku rodzinnego uzależniona jest od wieku dziecka: na dziecko w wieku do 5. roku życia jest to kwota 89 zł, na dziecko powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia – 118 zł, a na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia – 129 zł.

Do zasiłku rodzinnego przysługują różnorodne dodatki.

- **Jednorazowy dodatek z tytułu urodzenia dziecka** w wysokości 1000 zł przysługuje jednemu z rodziców, opiekunowi prawnemu lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Dodatek przysługuje, jeżeli matka pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży, a wniosek został złożony do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia⁵⁷.
- **Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego** w wysokości 400 zł nie dłużej niż na okres 24 miesięcy w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego na jedno dziecko. W przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka w czasie jednego porodu dodatek przysługuje nie dłużej niż 36 miesięcy, natomiast w przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności – do 72 miesięcy.

Gdy wystąpi zbieżność z pozostałymi świadczeniami rodzinnymi, przysługuje tylko

jedno ze świadczeń, wskazane przez osobę uprawnioną. W przypadku samotnego wychowywania dziecka przysługuje dodatek w wysokości 185 zł na dziecko, nie więcej jednak niż 370 zł na wszystkie dzieci. Jeśli dziecko legitymuje się orzeczeniem o jakimkolwiek stopniu niepełnosprawności, dodatek podwyższony jest o 80 zł na każde dziecko, jednak nie więcej niż o 160 zł na wszystkie dzieci.

Możliwość uzyskania dodatku uzależniona jest od braku zasądzenia świadczeń alimentacyjnych na rzecz dziecka. Dodatek przysługuje także pełnoletniej osobie uczącej się do 24. roku życia, jeżeli oboje rodzice osoby nie żyją⁵⁸.

- **Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej** przysługuje na trzecie i następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego w wysokości 90 zł miesięcznie⁵⁹.
- **Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego** ma na celu pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka niepełnosprawnego. Jego wysokość jest uzależniona od wieku dziecka: do 5. roku życia wynosi 80 zł, do ukończenia 24. roku życia – 100 zł⁶⁰. Gdy dziecko podejmie naukę w szkole poza miejscem zamieszkania, przysługuje świadczenie w wysokości 63 zł, a w przypadku dziecka niepełnosprawnego – 105 zł⁶¹.
- **Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego** przysługuje raz w roku szkolnym i wynosi 100 zł⁶².

⁵⁷ Informacja dostępna na stronie <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/test-zasilek-rodzinny-oraz-dodatki/test-dodatek-z-tytułu-urodzenia-dziecka/>, pobrano 30.03.2016.

⁵⁸ <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/test-zasilek-rodzinny-oraz-dodatki/dodatek-z-tytułu-samotnego-wychowywania-dziecka/>, pobrano 30.03.2016.

⁵⁹ Informacja dostępna na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/test-zasilek-rodzinny-oraz-dodatki/dodatek-z-tytułu-wychowywania-dziecka-w-rodzinie-wielodzietnej/>, pobrano 30.03.2016.

⁶⁰ <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/test-zasilek-rodzinny-oraz-dodatki/dodatek-z-tytułu-kształcenia-i-rehabilitacji-dziecka-niepełnosprawnego/>, pobrano 30.03.2016.

⁶¹ Informacje dostępne na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/test-zasilek-rodzinny-oraz-dodatki/dodatek-z-tytułu-podjęcia-przez-dziecko-nauki-w-szkole-pozamiejscem-zamieszkania/>, pobrano 30.03.2016.

⁶² <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/test-zasilek-rodzinny-oraz-dodatki/dodatek-z-tytułu-rozpoczęcia-roku-szkolnego/>, pobrano 30.03.2016.

Od 2013 r. wypłacana jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe), wynosząca 1000 zł. Przysługuje rodzicowi, opiekunowi prawnemu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekroczy kwoty 1922 zł netto⁶³. Świadczenie jest wolne od podatku dochodowego. Warunkiem koniecznym do jego uzyskania jest pozostawanie matki dziecka pod opieką medyczną najpóźniej od 10 tygodnia ciąży.

Świadczenie rodzicielskie przysługuje matce albo ojcu dziecka, rodzinie zastępczej (z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej) w przypadku objęcia opieką dziecka w wieku do ukończenia 10. roku życia, opiekunowi faktycznemu dziecka lub osobie przysposabiającej dziecko w wieku do ukończenia 7. roku życia lub – w przypadku odroczenia obowiązku szkolnego – do 10. roku życia. Trwałość świadczenia uzależniona jest od liczby dzieci, których dotyczy świadczenie: w przypadku urodzenia w jednym porodzie, przysposobienia lub objęcia opieką jednego dziecka świadczenie przysługuje przez 52 tygodnie; przy dwójce dzieci – przez 65 tygodni, a z każdym następnym dzieckiem – wydłuża się o 2 tygodnie. Świadczenie nie przysługuje, gdy w związku z wychowywaniem tego dziecka lub opieką nad tym dzieckiem ustalono inne świadczenia rodzinne. W przypadku zbieżności świadczeń przysługuje jedno wskazane przez uprawnioną osobę.

Program „Rodzina 500 plus”

Program „Rodzina 500 plus” to nieopodatkowane świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie na drugie i każde kolejne dziecko. W przypadku tego świadczenia nie stosuje się kryterium dochodowego w przypadku drugiego i kolejnych dzieci⁶⁴. Warto podkreślić, że w rodzinach z dochodem poniżej 800 zł netto na osobę lub 1200 zł netto na osobę

w rodzinach z dzieckiem niepełnosprawnym możliwe jest otrzymanie wsparcia również na pierwsze dziecko. Także rodzice pozostający w związkach nieformalnych mogą korzystać z tego programu⁶⁵. Program realizują gminy, a świadczenie nie jest brane pod uwagę jako element dochodu w ustalaniu prawa do innych świadczeń. Powszechność świadczenia oraz jego wysokość wydaje się być szczególnie istotna. Jednak obecnie można podjąć jedynie próbę oceny tego programu. Dopiero w perspektywie co najmniej kilku lat widoczne będą jego rezultaty lub ich brak.

Pozytywnymi rezultatami wprowadzenia programu „Rodzina 500 plus” będzie najprawdopodobniej zwiększenie możliwości inwestycyjnych polskich rodzin, a w rezultacie pobudzenie gospodarki i odciążenie rodzinnych budżetów. Oczywiście kwota 500 zł nie pozwala na zaspokojenie wszystkich potrzeb dziecka. Jednak w odniesieniu do informacji udostępnionych przez Biuro Informacji Kredytowej średnie wydatki miesięczne na dziecko (przyjmując bardzo zrjonalizowane gospodarowanie budżetem gospodarstwa domowego) mieszczą się w przedziale 550–675 zł⁶⁶. Program może zatem stać się wartościowym bodźcem prokreacyjnym w odniesieniu do osób utrzymujących się z najniższych wynagrodzeń.

Prawdopodobnymi negatywnymi rezultatami programu będzie wydatkowanie 6000 zł redystrybuowanego dochodu do rodzin, które z uwagi na osiąganie wysokich dochodów nie potrzebują wsparcia ze strony państwa. Zakładając racjonalność wyboru rodziców oraz współczesne trendy kierowania się zapewnieniem jak najlepszych warunków materialnych przyszłym pokoleniom w aspekcie ekonomicznym, swobodę w podjęciu decyzji o powiększeniu rodziny o drugie i kolejne dziecko mają rodziny osiągające wysokie dochody. Przeniesienie ciężaru dystrybuowania środkami na

⁶³ <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania-/jednorazowa-zapomoga-z-tytułu-urodzenia-sie-dziecka/>, pobrano 30.03.2016.

⁶⁴ Informacje dostępne na stronie: <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/>, pobrano 30.03.2016.

⁶⁵ <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/wyjasniamy-krok-po-kroku/>, pobrano 30.03.2016.

⁶⁶ Informacja dostępna na portalu finansowym bankier.pl, źródło: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/607-zl-miesiecznie-Tyle-kosztuje-utrzymanie-dziecka-3345435.html>, pobrano 30.03.2016.

gminy i miasta wiąże się także z zatrudnieniem kompetentnej kadry i poświęceniem zasobów na obsługę rachunków, co generuje dodatkowe koszty programu. Stosowanie bonów niemożliwych do spieniężenia również pociąga za sobą konieczność poświęcania dodatkowych zasobów.

Podsumowanie

Polską politykę społeczną charakteryzuje domniemanie odpowiedzialności rodziny wraz z pełnieniem przez państwo roli regulacyjnej. Świadczenia są niskie, najczęściej mają charakter selektywny względem kryterium dochodowego. Szczególnie pozytywną zmianą jest wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus”, będącego pierwszym świadczeniem o charakterze uniwersalnym, zakładającym bezpośrednio, nieopodatkowaną pomoc finansową na drugie i każde kolejne dziecko. Współczesne zmiany wprowadzają nową jakość w polskiej polityce społecznej.

Ocena skuteczności polityki społecznej w aspekcie demograficznym

Podstawą do oceny skuteczności polskiej polityki społecznej w aspekcie demograficznym jest precyzyjne określenie stanu demograficznego społeczeństwa Polski. Przeprowadzona w pracy analiza bezpośrednio wskazuje na zły stan demograficzny społeczeństwa. Niski współczynnik dzietności (1,3) stanowi podstawę do określenia polityki społecznej jako nieskutecznej.

W odniesieniu do Karty Dużej Rodziny szczególna fala krytyki dotyczyła rodzaju dóbr i usług, na które rodziny mogły otrzymać zniżkę. Wielodzietne rodziny mają problemy głównie z zaspokajaniem podstawowych potrzeb konsumpcyjnych dzieci. Działania związane z pozyskiwaniem partnerów Karty Dużej Rodziny powinny być skierowane przede wszystkim do sklepów spożywczych, odzieżowych, księgarskich czy apteki. Również poziom zniżek – najczęściej nie przekraczający 10% – przesądza o nieskuteczności tego narzędzia polityki społecznej. Zwrot kilku procent kosztów utrzymania dziecka w sposób znaczący nie przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa ekonomicz-

nego wielodzietnej rodziny. Choć Karta Dużej Rodziny zapewnia rodzinie większą dostępność dóbr i usług, omijając kapitałochłonne procedury administracyjne, poziom rzeczywistego zwrotu poświęconych nakładów finansowych nie pozwala na skuteczne oddziaływanie na bezpieczeństwo ekonomiczne rodzin wielodzietnych.

Kwestia selektywności świadczeń rodzinnych jest kontrowersyjna w aspekcie konstytucyjnej równości obywateli wobec prawa, ale racjonalna ekonomicznie z uwagi na cel stosowania świadczeń. Niestety, w przypadku zasiłku rodzinnego rzeczywista pomoc państwa ma raczej charakter symboliczny. Zasiłki w wysokości 89–129 zł nie są w stanie pokryć istotnej części potrzeb dziecka. Zastosowanie sztywnego kryterium dochodowego do końca 2015 r. spowodowało wystąpienie paranoicznej sytuacji, w której przekroczenie kryterium (674 zł lub 764 zł) nawet o kilka złotych powodowało utratę prawa do zasiłku.

Wydaje się, że rozwiązanie polegające na przeliczaniu różnicy osiąganego dochodu w przeliczeniu na członka rodziny względem kryterium dochodowego w stosunku 1:1 wobec stopniowego zmniejszenia wysokości zasiłku rodzinnego o wskazaną nadwyżkę w dochodzie na członka rodziny, jest prostym i skutecznym rozwiązaniem takiej sytuacji.

Jednorazowy dodatek z tytułu urodzenia dziecka nie stanowi skutecznego bodźca prokreacyjnego. Choć kwota ta jest w stanie złagodzić nadwyrężenie domowego budżetu wynikającego z koniecznych zakupów w momencie urodzenia dziecka, nie wpływa istotnie na zamierzenia prokreacyjne Polaków, stanowiąc kroplę w morzu potrzeb. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w wysokości 400 zł, przy płacy minimalnej wynoszącej około 1355 zł netto, jest w stanie zrekompensować około 29,5% wynagrodzenia. Rezygnacja z 1/4 wymiaru pełnego etatu w ciągu miesiąca pozwoli matce na skrócenie czasu pracy o mniej niż 2 godziny dziennie. Choć jest to potencjalne udogodnienie, to wraz ze wzrostem wynagrodzenia jego wartość się zmniejsza. Zasada niepozwalająca na akumulację świadczeń z uwagi na pokrywanie się podstaw do zróżnicowanych dodatków, przy względnie

niskiej wartości świadczeń, nie pozwala na określenie dodatków do zasiłku rodzinnego jako skutecznego narzędzia polityki społecznej w aspekcie demograficznym.

Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka również nie jest wartościowym bodźcem prokreacyjnym, pozwalającym na zapewnienie matce środków do utrzymania i wychowania dzieci. Samotna matka, niejednokrotnie zmuszona do godzenia trudności związanych z samodzielnym utrzymaniem gospodarstwa domowego i pracą zarobkową, może liczyć na maksymalną pomoc w wysokości 370 zł, a w przypadku wychowywania co najmniej dwójki dzieci niepełnosprawnych – w wysokości 530 zł. Porównując dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka z racjonalnymi kosztami zapewnienia zdrowemu dziecku dostępu do podstawowych dóbr i usług, niemożliwe jest uznanie tego świadczenia jako elementu skutecznej polityki społecznej, zwłaszcza w obliczu postrzegania rodzicielstwa przez pryzmat zaspokajania potrzeb dziecka w aspekcie prawdopodobnej niepewnej sytuacji materialnej. Jeżeli samotna matka pozostaje w kohabitacji, możliwe jest pobieranie świadczenia nawet w przypadku rzeczywistego zaspokojenia potrzeb rodziny przez kohabitanta.

Z pewnością skutecznym bodźcem nie jest także dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, przysługujący trzeciemu i kolejnemu dziecku w wysokości 90 zł. Dopiero w połączeniu ze świadczeniem z programu „Rodzina 500 plus” może to istotnie zwiększyć możliwości konsumpcyjne i inwestycyjne.

Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego jest świadczeniem, które nie realizuje zakładanego celu, ponieważ niemożliwe jest pokrycie zwiększonych nakładów związanych z kształceniem i rehabilitacją dziecka niepełnosprawnego kwotą rzędu 80 lub 100 zł. Tworzenie świadczenia o tak rażąco niskiej wartości w odniesieniu do problematyki sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem nie spełnia nawet celu tworzenia złudnego wyobrażenia o sprawowaniu opieki przez państwo nad rodzinami szczególnie wymagającymi pomocy pań-

stwa lub organizacji pozarządowych, jakimi są rodziny wychowujące niepełnosprawne dzieci.

Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania zarówno w przypadku dziecka zdrowego, jak i niepełnosprawnego najprawdopodobniej pozwala pokryć racjonalne koszty dojazdów, a więc przynajmniej teoretycznie spełnia swoją rolę, czego racjonalnie nie można zakładać w przypadku corocznego dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego. Rodziny kwalifikujące się do posiadania zasiłku rodzinnego osiągają bardzo niskie dochody na członka rodziny, co jest podstawą do pobierania świadczenia i dodatków. Jednak 100 zł jest kwotą prawdopodobnie niewystarczającą na zakup piórnika z wyposażeniem wraz z zeszytami, blokami i innymi dodatkami, niezbędnymi do zrealizowania zadań stawianych przed uczniem. Koszty podręczników dla wielu uboższych rodzin stanowią bardzo poważne obciążenie budżetu rodzinnego.

Świadczenie rodzicielskie stanowi jedno z nielicznych świadczeń, mogących najprawdopodobniej pozytywnie wpłynąć na trendy demograficzne. Począwszy od 2016 r., comiesięczne, nieopodatkowane świadczenie w wysokości 1000 zł stanowić może znaczącą pomoc dla każdego budżetu domowego. Jednak dotyczy tylko tych osób, które nie otrzymują zasiłków uposażenia macierzyńskiego. Teoretycznie sprawiedliwe rozwiązanie może doprowadzić do sytuacji, w której pracująca na pół etatu matka, zdolna do pogodzenia obowiązków rodzicielskich z zawodowymi, kierując się racjonalnością mikroekonomiczną i dobrem dziecka, zrezygnuje z pracy z powodu nieopłacalności utrzymywania się ze źródła dochodu niższego niż świadczenie.

Program „Rodzina 500 plus” stanowi potencjalnie skuteczne narzędzie polityki społecznej w aspekcie demograficznym. Zaprojektowany został w celu łagodzenia ekonomicznych przyczyn negatywnych trendów demograficznych, nie zaś w celu zwalczania nieadekwatnie niskimi świadczeniami rodzinnymi rezultatów oddziaływania wielu czynników. Najprawdopodobniej rzeczywistym rezultatem

programu będzie oddolne pobudzenie gospodarki. Stanowić to może solidny fundament do wypracowania narzędzi skutecznie łagodzących współczesne wyzwania demograficzne, do których nie należy brak chęci Polaków do zakładania rodzin, lecz względnie niski poziom bezpieczeństwa ekonomicznego polskich rodzin.

Całościowa ocena skuteczności polityki społecznej w aspekcie demograficznym przedstawia się miernie. W ciągu ponad 25 lat intensywnego rozwoju gospodarczego, kulturowego i społecznego, kolejni decydenci polityczni nie byli w stanie wypracować skutecznych narzędzi polityki społecznej, zdolnych do rzeczywistego oddziaływania na negatywne trendy demograficzne. Współcześnie nadal polska polityka społeczna nie została ukształtowana w sposób pozwalający na przyporządkowanie jej do funkcjonujących w literaturze przedmiotu modeli, a obecny jej kształt – w szczególności z uwagi na wysoką nieefektywność – nie pozwala na racjonalne wyodrębnienie modelu, stanowiącego wypadkową funkcjonujących rozwiązań. Potwierdza to opinia Polaków: aż 69% społeczeństwa negatywnie ocenia polską politykę rodzinną (będącą jedną z najistotniejszych elementów współczesnej polityki społecznej) w aspekcie aktywizacji prokreacyjnej⁶⁷. Współczesne badania potwierdzają fakt, iż poza granicami naszego kraju społeczności Polaków charakteryzują się wysokim współczynnikiem dzietności, zwłaszcza w państwach stosujących skuteczne rozwiązania polityki społecznej⁶⁸.

Wnioski końcowe

Aby łagodzić negatywne trendy demograficzne, konieczna jest realizacja projektów o charakterze systemowym, likwidujących bariery demograficzne. Wyzwaniem dla realizatorów polskiej polityki społecznej będzie kwestia rozwiązania problemu dostępności ekonomicznej mieszkań i obniżenia kosztów kredytów na zakup mieszkania. W aspekcie działań na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego pol-

skich rodzin konieczne jest wypracowanie narzędzi, które zachęcą przedsiębiorców do zatrudniania pracowników na podstawie umów o pracę. Być może rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie wynagrodzeń pracowników byłaby możliwość przeniesienia części pieniędzy przeznaczanych na podatki do wynagrodzeń (oczywiście przez zastosowanie regulacji prawnych uniemożliwiających inne przeznaczenie zaoszczędzonych funduszy pod groźbą zastosowania drastycznie dolegliwych sankcji). Na zamierzenia prokreacyjne Polaków najbardziej efektywnie oddziałują bodźce finansowe, głównie zwolnienia podatkowe. Z jednej bowiem strony decydenci stosują instrumenty pośrednie, nie wypaczając funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, a z drugiej realizują model społecznej gospodarki rynkowej, pozwalając na akumulację kapitału na terytorium własnego państwa. Również popularyzacja skutecznych rozwiązań dotyczących godzenia obowiązków rodzicielskich i zawodowych, takich jak elastyczny czas pracy czy praca zdalna, pozwoliłaby wielu osobom na założenie rodziny.

Jeżeli pożądanym kierunkiem rozwoju polityki społecznej w aspekcie demograficznym jest rozwój świadczeń o wysokiej wartości, konieczna jest ich uniwersalizacja oraz możliwość akumulowania korzyści wynikających ze zróżnicowanych dodatków, w szczególności w odniesieniu do najbiedniejszych rodzin. Jednak najskuteczniejsze rozwiązania problemów demograficznych to rozwiązania budujące rzeczywiste warunki dla swobodnego rozwoju rodzin, utożsamiane z zapewnieniem swobody konkurencji, obniżeniem progów wejścia na rynki, likwidacją lub skokowym obniżeniem wartości opodatkowania przedsiębiorstw rozpoczynających działalność czy wspieraniem rozwoju polskiej przedsiębiorczości. Najprawdopodobniej to pobudzenie gospodarcze i zapewnienie możliwości akumulacji kapitału skutkującego wzrostem wynagrodzeń Polaków przyczyni się istotnie do łagodzenia negatywnych trendów demograficznych polskiego społeczeństwa.

⁶⁷ *Koordinacja...*, op. cit., s. 10–11.

⁶⁸ Informacje dostępne na portalu <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2551531/Romanian-women-highest-fertility-rate-EU-experts-say-Britains-support-children-acts-draw.html>, pobrano 31.03.2016.

LITERATURA

- Balcerzak-Paradowska B., *Ogólne tendencje w polityce rodzinnej UE*, [w:] *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Biuletyn RPO – Materiały nr 67, Zeszyty Naukowe, Warszawa 2009.
- Dzieci w Polsce w 2014 roku. Charakterystyka demograficzna*, GUS, Warszawa 2015.
- Główne kierunki migracji i emigracji w latach 1966–2014*, GUS, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-w-latach-1966-2014-migracje-na-pobyt-staly,4,1.html>, pobrano 27.03.2016.
- Karta Dużej Rodziny w Polsce i wybranych Krajach UE*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/4530/1/1/karta_duzej_rodziny.pdf, pobrano 30.03.2016.
- Kobiety w Polsce*, GUS, Warszawa 2007, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Kobiety_w_Polsce.pdf, pobrano 27.03.2016.
- Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, NIK, Warszawa 2015.
- Kotowska I.E. (red.), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013*, raport tematyczny, Warszawa 2014.
- Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym*. Stan w dniu 30 VI 2015 r., GUS, Warszawa 2016.
- Malżeństwa oraz dzietność w Polsce*, GUS, Warszawa 2016, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/23/1/1/malzenstwa_i_dzietnosc_w_polsce.pdf, pobrano 30.03.2016.
- Młodzi w liczbach. Załącznik nr I do Programu „Młodzi na rynku pracy”*, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/5543/5779/1/II%20Mlodzi%20w%20liczbach.pdf>, pobrano 26.03.2016.
- Młynarska M., *Zamierzenia prokreacyjne Polaków i ich zróżnicowanie według cech demograficznych i ekonomicznych respondentów*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013*, raport tematyczny, Warszawa 2014.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym w Polsce do 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa 2014.
- Rocznik Demograficzny 2014*, GUS, Warszawa 2015.
- Rodzina – jej współczesne znaczenie i rozumienie*, CBOS, Warszawa 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_033_13.PDF, pobrano 26.03.2016.
- Student jako potencjalny rodzic – badanie postaw prokreacyjnych studentów Wydziału Nauk Społecznych SGGW*, <http://wns.sggw.pl/wp-content/uploads/Student-jako-potencjalny-rodzic.pdf>, pobrano 26.03.2016.
- Styrc M., *Bariery rodzielnictwa w percepcji Polaków*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2013*, raport tematyczny, Warszawa 2014.
- Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2015 roku*, MRPIPS, Warszawa 2016, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10828/2442616/Sytuacja%20na%20rynku%20pracy%20osob%20mlodych%20w%20roku%202015.pdf/14e1b039-db9e-47de-ab82-a5f890075b26?t=1457946250640>, pobrano 26.03.2016.
- Szkołnictwo wyższe w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2013, https://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/0695136d37bd577c8ab03acc5c59a1f6.pdf, pobrano 25.03.2016.
- Trwanie życia w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, file:///C:/Users/A/Downloads/trwanie_zycia_w_2014r.pdf, pobrano 27.03.2016

STRONY INTERNETOWE

- Portal bankier.pl, <https://www.bankier.pl>, pobrano 30.03.2016.
- Portal CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov>, pobrano 19.03.2016.
- Portal dailymail.co.uk, <http://www.dailymail.co.uk>, pobrano 31.03.2016.
- Portal Gazety Prawnej, <http://serwisy.gazetaprawna.pl>, pobrano 27.03.2016.
- Portal Głównego Urzędu Statystycznego, <https://www.stat.gov.pl>, pobrano 26.03.2016.
- Portal homebroker.pl, <https://homebroker.pl>, pobrano 27.03.2016.
- Portal Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl>, pobrano 30.03.2016.
- Portal rodzina.gov.pl, <http://www.rodzina.gov.pl>, pobrano 30.03.2016.
- Portal wynagrodzenia.pl, <http://wynagrodzenia.pl>, pobrano 27.03.2016.

Efficiency of social policy – selected aspect of demographic challenges in Poland

ALEKSY BORÓWKA

Institute of International Studies, University of Wrocław

SUMMARY: *The article concerns the effectiveness of polish social policy in terms of reducing the impact of current negative demographic trends. In particular it consist of: the analysis of demographic trends of period 1989–2014 in Poland; the outline of polish social policy in terms of model of polish social policy and family benefits; evaluation of effectiveness of polish social policy in terms of reducing the impact of current negative demographic trends. The article is completed with recommendations.*

KEY WORDS: *effectiveness of polish social policy, demographic trends 1989–2014, analysis of demographic trends, evaluation of current social policy in Poland*