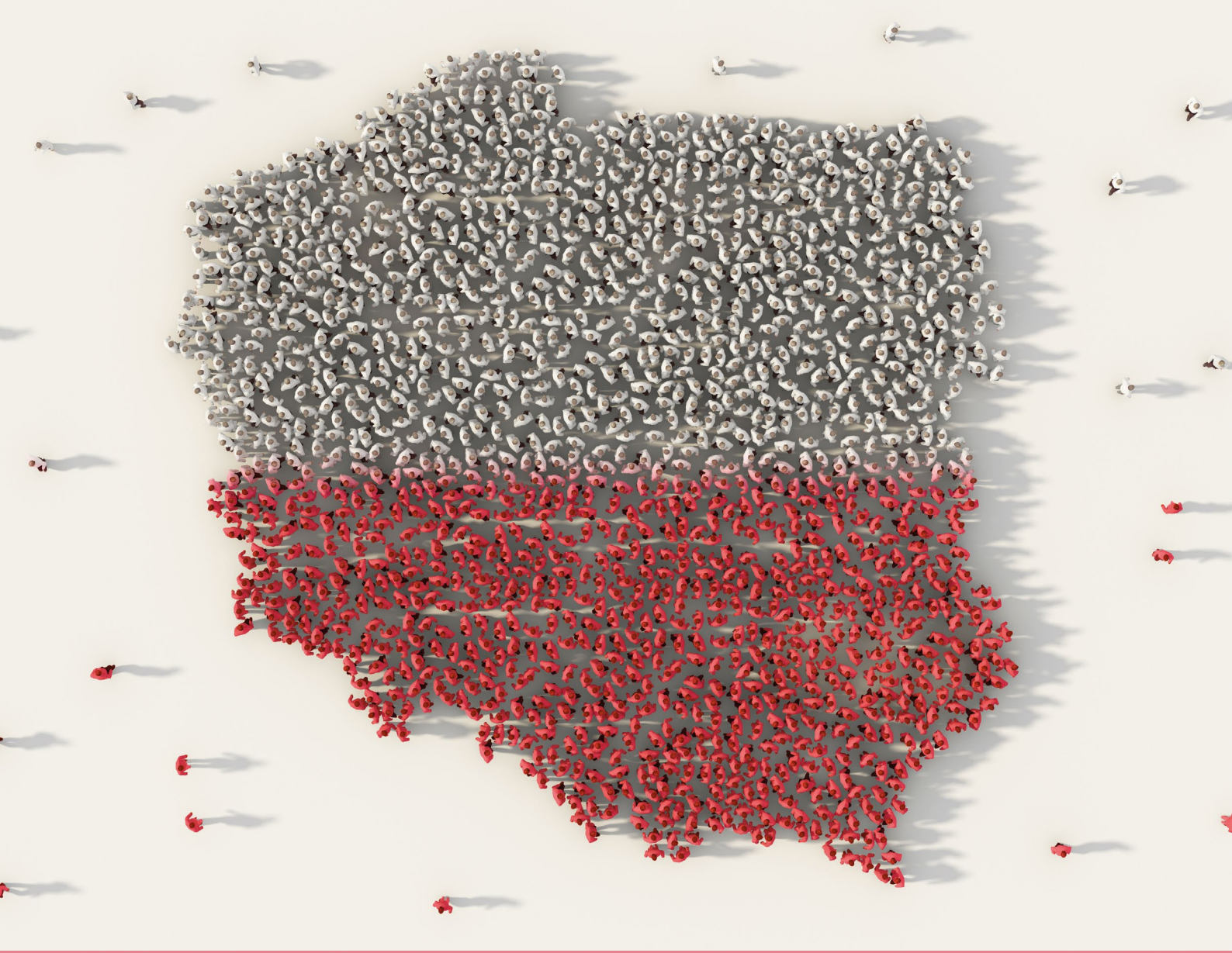




POLSKA POLITYKA PRORODZINNA I DEMOGRAFICZNA

REDAKCJA NAUKOWA: DR FILIP M. FURMAN

AUTORZY:

GABRIELA SZEWCZUK | FRANCISZEK BOLECHOWSKI | WERONIKA MACIEJEWSKA
JAN MELON | PATRYK MIERNOWSKI | MICHAŁ OLENOWICZ

WARSZAWA 2021



Spis treści

Wprowadzenie	5
Główne tezy	7
Rekomendacje w zakresie 10 kierunków interwencji „Strategii Demograficznej 2040”	8
Część I. POLSKA POLITYKA RODZINNA W LATACH 1989-2021	13
1. Uwagi wprowadzające	13
2. Okres transformacyjny: lata 1989-1997	14
2.1. Polityka rodzinna okresu transformacyjnego	14
2.2. Przemiany demograficzne w okresie transformacyjnym	16
3. Polityka rodzinna w latach 1997-2005	19
3.1. „Program Polityki Rodzinnej” z 1997 roku	19
3.2. „Program Polityki Prorodzinnej Państwa” z 1999 roku	21
3.3. Polityka rodzinna i demograficzna w latach 2001-2005	23
3.4. Ocena efektywności polityki rodzinnej w latach 1997-2005	25
4. Polityka rodzinna w latach 2005-2021	27
4.1. Narzędzia i programy mające na celu polepszenie sytuacji socjodemograficznej oraz wsparcie rodzin w latach 2004-2015	27
4.2. Polityka prorodzinna w latach 2016-2021	38
4.3. Przemiany demograficzne w latach 2004-2020	41
5. Podsumowanie – efektywność polityki w świetle trendów demograficznych	48
6. Polityka rodzinna wybranych samorządów	51
6.1. Miasto Gliwice	51
6.2. Gmina Grębocice	52
6.3. Miasto Grodzisk Mazowiecki	53
6.4. Miasto Kraków	55
6.5. Gmina Nysa	56
6.6. Miasto Puławy	58
6.7. Gmina Słupsk	59
6.8. Miasto Szczecin	60
6.9. Miasto Świdnica	62

6.10. Miasto Tarnobrzeg	63
6.11. Miasto Warszawa	64
6.12. Województwo Małopolskie	65
6.13. Podsumowanie prorodzinnych praktyk wybranych samorządów	66

**Część II. OCENA TRAFNOŚCI DZIAŁAŃ PRORODZINNYCH I DEMOGRAFICZNYCH
ZAPROPONOWANYCH W „STRATEGII 2040”67**

1. Uwagi wprowadzające	67
2. Zabezpieczenie finansowe rodzin	68
2.1. System podatkowy uwzględniający fakt wychowywania dzieci	70
2.2. System emerytalny uwzględniający pracę opiekunczą i wychowawczą	81
3. Wsparcie w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodzin	85
3.1. Deficyt mieszkaniowy a konieczność działań państwa	85
3.2. Ocena proponowanych działań	87
3.3. Podsumowanie i rekomendacje	94
4. Wsparcie trwałości rodzin	94
4.1. Ocena proponowanych działań w ramach wsparcia trwałości rodzin	96
4.2. Podsumowanie i rekomendacje	101
5. Popularyzacja kultury sprzyjającej rodzinie	102
5.1. Rodzina w sztuce i środkach masowego przekazu	103
5.2. Przeciwdziałanie seksualizacji wizerunku kobiet i dziewcząt w przestrzeni publicznej i przekazach marketingowych	105
6. Wzmocnienie współpracy z III sektorem	107
6.1. Ocena proponowanych działań i potencjału trzeciego sektora	109
6.2. Podsumowanie i rekomendacje	113
7. Rozwój form opieki nad dziećmi	114
7.1. Bon wychowawczy	116
7.2. Wydłużenie urlopu rodzicielskiego	118
7.3. Odliczenie od podatku kosztów opieki nad dzieckiem	120
7.4. Pozostałe propozycje zmian	122
8. Rozwój rynku pracy przyjaznego rodzinie	124
8.1. Udogodnienia w zakresie łączenia pracy zawodowej z rodzicielstwem	124
8.2. Ułatwienia w łączeniu wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji z macierzyństwem	126
8.3. Ułatwienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej	128
9. Poprawa jakości i organizacji edukacji	130
9.1. Zwiększenie autonomii rodziców w procesie edukacji dzieci i młodzieży	131
9.2. Ułatwienie i popularyzacja nauczania domowego jako alternatywy dla szkół konwencjonalnych	133

9.3. Zorientowanie programu nauczania na wszechstronne i kompleksowe przekazywanie treści o charakterze prorodzinny	135
9.4. Pozostałe propozycje i uwagi	138
10. Rozwój opieki zdrowotnej	139
10.1. Zagadnienia profilaktyki i działań okołozdrowotnych	140
10.2. Odpowiednie dostosowanie państwowego systemu medycznego; opieka perinatalna i zdrowie prokreacyjne	141
10.3. Implikacje sytuacji epidemicznej	144
11. Rozwój infrastruktury i usług potrzebnych rodzinom	145
11.1. Powoływanie wyspecjalizowanych instytucji skupiających się na rodzinie	147
11.2. Wprowadzanie tzw. „Kart rodzinnych”, ułatwiających dostęp do infrastruktury publicznej rodzinom	149
11.3. Zapewnianie wyspecjalizowanych udogodnień technicznych dla rodzin	151
11.4. Pozostałe uwagi	153
12. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk na szczeblu centralnym i samorządowym	153
Podsumowanie	156
Bibliografia	159

Wprowadzenie

W minionym, 2020, roku, w Polsce urodziło się niecałe 380 tys. dzieci, zmarło zaś niemal pół miliona osób. Oznacza to, że pod względem demograficznym był to dla Polski najgorszy rok od II wojny światowej. Powyższe liczby nie są bynajmniej jedynie, lub nawet w głównej mierze, wynikiem pandemii, a emanacją szerszej i dłuższej tendencji, stale pogłębiającej się od końca lat 80. ubiegłego wieku. Nie tylko przyrost naturalny jako taki jest problemem, ale przede wszystkim wskaźnik dzietności – liczba dzieci, które przeciętnie rodzi jedna kobieta. w Polsce od lat wskaźnik ten utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. W ostatni: roku wyniósł on 1,39, a swą minimalną, do tej pory, wartość osiągnął w roku 2003, kiedy wyniósł 1,22. Ze stale malejącą populacją wiąże się szereg wyzwań gospodarczych, kulturowych, cywilizacyjnych – ich zakres jest tak szeroki i są to wyzwania tak poważne, że śmiało można określić ten problem jako wyzwanie bytowe – „być albo nie być” polskiego suwerennego państwa.

Malejąca populacja jest faktem i na konfrontację z tym faktem państwo polskie powinno przygotować nowe rozwiązania instytucjonalne oraz dostosować te już istniejące. Wyzwania te ogólnie podzielić można na wyzwania dla potencjału rozwojowego, dla rynku oraz dla polityki społecznej. Z punktu widzenia potencjału rozwojowego malejąca liczba ludności oznacza niewystarczającą liczbę osób potrzebną do rozwoju, a nawet utrzymania szeregu branż. Najdotkliwiej będzie to widać (i już to widać!) w branżach strategicznych: ochronie zdrowia, produkcji żywności czy budownictwie. Od strony rynku sytuacja ta uderza w konkurencyjność naszej gospodarki, uniemożliwia w dalszej perspektywie rozwój gospodarki opartej na innowacjach, ze względu na niewielką liczbę osób, które innowacje mogą wnieść lub chociażby obsłużyć. Mniej ludzi na rynku to także po prostu mniejszy, a co za tym idzie, mniej atrakcyjny rynek zbytu. Każda rodzina, każda nowa podstawowa komórka społeczna, to także nowa podstawowa komórka gospodarująca, komórka ekonomiczna, dla zaspokojenia potrzeb której pracuje szereg branż: budowlana, motoryzacyjna, medyczna, szkolnictwo, przemysł odzieżowy oraz stale w największym zakresie przemysł produkujący żywność i inne dobra o charakterze podstawowym. Nawet ostentacyjna konsumpcja pojedynczych obywateli nie przyczynia się tak bardzo do rozwoju rynku, jak konsumpcja rodziny. Coraz mniejsze, i coraz mniej liczne rodziny, to likwidacja koła zamachowego całej gospodarki. Wreszcie problem najtrudniejszy w krótkim okresie do rozwiązania: funkcjonowanie socjalnych usług państwowych. Do tej pory filozofia większości świadczeń (emerytalnych, zdrowotnych, itd.) opierała się na założeniu o rosnącej, lub przynajmniej stałej, liczbie uczestników systemu. W czasach, gdy prototypy współczesnych systemów były wprowadzane w Europie, piramida wieku wyglądała zupełnie inaczej niż obecnie – rzeczywiście miała kształt piramidy, trójkąta opartego na podstawie, dlatego też takiej etykiety użyto do nazwania struktury wieku.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat kształt ten uległ znaczącej zmianie. Obecnie, jeśli koniecznie chcielibyśmy porównać go do jakiejś geometrycznej figury o w miarę regularnym kształcie, należałoby porównać ją do prostokąta stojącego na węższym boku. W istocie jednak struktura ta jest dość nieregularna, a obecne tendencje wskazują, że wkrótce znów będziemy mogli obserwować kształt piramidy, stojącej jednak już nie na podstawie, a na wierzchołku. Utrzymanie więc opiekuńczej funkcji państwa na tym samym (przecież wciąż nieoptymalnym) poziomie będzie w perspektywie najbliższych 20 do 30 lat w ogóle niemożliwe. Czeką nas więc konieczność wprowadzania nowych

rodzajów świadczeń przy jednoczesnym wycofywaniu starych. Stoimy przed koniecznością dotrzymania zobowiązań, przy jednoczesnej niemożności zapewnienia analogicznych ludziom, którzy te zobowiązania będą spłacać. W tym kontekście jedyną odpowiedzią wydają się wysokie, choć czasowo ograniczone, transfery i pożyczki, o które opiera się projekt polskiego ładu. Kluczowy będzie sposób ich wprowadzenia i ciągłej realizacji, tak by kolejne zaciągnięte zobowiązania stały się impulsem rozwojowym, pozwalającym na „przeskoczenie” wyżej wskazanych pułapek rozwojowych.

Jednak nawet jeśli w nadchodzącym okresie uda się uniknąć związanego ze zmianami demograficznymi kryzysu, zapoczątkowane przemiany demograficzne wciąż będą zachodzić i nabierać coraz szybszego tempa. Ich odwrócenie przestało już być możliwe w najbliższym pokoleniu. Jako że szczyt ostatniego wyżu demograficznego przypada na rok 1983 (ze wskaźnikiem 2,42, czyli wciąż niewiele powyżej prostej zastępowalności pokoleń,) kobiety z tego rocznika mają obecnie 38 lat. Zakładając nawet natychmiastowe wprowadzenie wszelkich możliwych zachęt do posiadania dzieci oraz zmianę kulturową, osoby te z przyczyn biologicznych nie zapewnią odwrócenia trendu. Tak więc przemiana demograficzna odbyć się może jedynie w perspektywie kilku pokoleń lub jeszcze później.

Proponowana przez rząd „Strategia 2040” wyznacza więc rozsądny przedział czasowy. W niniejszej analizie postanowiliśmy szczegółowo zbadać wszystkie założenia Strategii, ocenić ich adekwatność i celowość, a także zaproponować obszary, o które strategia mogłaby zostać uzupełniona. Dokument ten stawiamy dodatkowo w szerszym kontekście ostatnich 31 lat polityki prorodzinnej i demograficznej III RP. Analiza dotychczasowych rozwiązań i ich wyników pozwoli ocenić, które kierunki proponowanych rozwiązań uznać należy za perspektywiczne, które należałoby zmienić, a z których należy się wycofać.

Główne tezy

- Analiza polityki rodzinnej i demograficznej III Rzeczypospolitej pokazuje, że mimo odejścia od niektórych rozwiązań i instytucji socjalistycznego systemu społeczno-gospodarczego, paradygmat **państwa opiekuńczego** wciąż jest widoczny w działaniach podejmowanych **w obrębie polityki rodzinnej, która była dotychczas w głównej mierze ukierunkowana na wsparcie rodzin i ograniczanie ubóstwa, a nie na działania prodemograficzne.**
- Jednocześnie trzeba jednoznacznie **stwierdzić**, że stosowane instrumenty i całokształt polityki rodzinnej, w dużej mierze opartej na transferach i wsparciu instytucjonalnym, **nie wykazał się skutecznością** z punktu widzenia ograniczania niekorzystnych, spadkowych trendów demograficznych.
- **Od początku lat 90. obserwujemy malejące wskaźniki urodzeń i dzietności**, stale wzrasta także wiek, w którym kobiety decydują się na pierwsze dziecko. Pewne wzrosty wskaźnika urodzeń i wskaźnika dzietności, jakie miały miejsce w latach 2006-2009 oraz 2015-2017, należy raczej wiązać z kombinacją okoliczności zewnętrznych, jakie stworzyły uwarunkowania ekonomiczne, echa dawnych wyżów demograficznych oraz pochodne skokowych trendów we wzrastającym przeciętnym wieku rodzących kobiet.
- Opublikowana przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w czerwcu 2021 r. „Strategia Demograficzna 2040” otwiera zupełnie nowy obszar polityki rodzinnej – opierając się na wnikliwej diagnozie przyczyn niskiej (i wciąż malejącej) dzietności stawia za główny cel **zachęcenie młodych ludzi do podejmowania decyzji o zakładaniu rodzin i rodzicielstwie.**
- Na szczególną uwagę i uznanie zasługuje wątek konieczności **podniesienia wartości pracy opiekuńczo-wychowawczej** w oczach społeczeństwa, obecny w wielu kierunkach interwencji – autorzy Strategii podkreślają konieczność dowartościowania macierzyństwa i pracy wykonywanej w domu nie tylko w kontekście stworzenia alternatyw dla instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi czy udogodnień dla matek na rynku pracy, ale także, a może przede wszystkim, w kontekście kultury oraz finansów państwa, w tym w konstrukcji systemu podatkowego czy systemu emerytalnego.
- Zasadniczo trzeba stwierdzić, że odwrócenie trendów demograficznych, warunkujące przetrwanie narodu i, szerzej, także cywilizacji, wymagające przede wszystkim przywrócenia szacunku dla rodzicielstwa, chęci zakładania rodzin i posiadania potomstwa, możliwe jest wyłącznie, jeśli rodzina – w opozycji do jednostki – na powrót stanie się **fundamentem i centrum funkcjonowania społeczeństwa.**
- **Polityka rodzinna powinna raczej stwarzać rodzinie warunki do samodzielnego rozwiązywania problemów niż rozwiązywać jej problemy.** Korzystniejsze z punktu widzenia wsparcia instytucji rodziny będą rozwiązania systemowe, w tym te z zakresu finansów publicznych, umożliwiające rodzinie sprawne funkcjonowanie, jednocześnie podkreślające jej podmiotowość i zwiększające niezależność od państwa, niż narzędzia osadzone na koncepcji transferów finansowych, uzależniające rodzinę i jej poszczególnych członków od instytucjonalnego wsparcia. Podstawowym zadaniem państwa powinno być stworzenie takich warunków prawnych, gospodarczych i społecznych, które umożliwiłyby rodzinie swobodne gromadzenie zasobów majątkowych i prowadzenie aktywności ekonomicznej.

Rekomendacje

w zakresie 10 kierunków interwencji „Strategii Demograficznej 2040”



1. Zabezpieczenie finansowe rodzin

- Skonstruowanie prawa podatkowego tak, aby wartość podatku wyliczana była od razu z uwzględnieniem liczby dzieci w rodzinie, a sama rodzina już na wstępie była traktowana jako jeden podmiot wobec prawa podatkowego. Jednym z możliwych rozwiązań jest wprowadzenie systemu rozliczania podatku dochodowego analogicznego do francuskiego ilorazu rodzinnego (fr. *quotient familial*), opartego na zasadach podobnych do mechanizmu wspólnego opodatkowania małżonków w polskim systemie podatkowym, z tą różnicą, że uwzględnia się w nim także liczbę dzieci.
- Rozszerzenie zakresu podmiotowego ulgi podatkowej na dziecko do wszystkich rodziców niezależnie od stosowanej formy opodatkowania dochodu oraz zwiększenie wartości odliczenia przysługującej na każde dziecko.
- Wprowadzenie systemu emerytalnego dostrzegającego i nagradzającego za wykonywanie pracy opiekuńczej i wychowawczej poprzez uwzględnienie faktu wychowywania dzieci oraz ich liczby już w sposobie wyliczania składek. Można proponować uzależnienie wartości świadczeń od liczby potomstwa, długości okresu przez jaki rodzic znajduje się poza rynkiem pracy ze względu na opiekę nad dzieckiem lub od całkowitej zdolności zarobkowej dzieci emeryta. W niektórych państwach funkcjonuje już możliwość doliczenia do okresu zatrudnienia, od którego naliczane są składki emerytalne okresów poświęconych na wychowywanie dziecka.
- Postulat „dalszego udoskonalania” systemu transferów rodzinnych można rozpatrywać pozytywnie o tyle, o ile mówimy o podnoszeniu jego efektywności w znaczeniu stosunku efektów do nakładów lub zwiększeniu roli podatników w procesie podejmowania decyzji o sposobie wydatkowania środków.



2. Wsparcie w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodzin

- Zwiększenie zdolności kredytowej rodzin z dziećmi przez wprowadzenie programów poręczeniowo-gwarancyjnych, w których państwo zwiększałoby zdolność kredytową rodzin obecnie mających słabszy rating kredytowy przez udzielenie poręczenia na spłatę kredytu bankowego.
- Obniżenie kosztów kredytu dla rodzin z dziećmi przez negocjowanie z bankami obniżek stóp procentowych kredytów oferowanych dla rodzin wielodzietnych lub posiadaczy Karty Dużej Rodziny.



3. Wsparcie trwałości rodzin

- Rozwój i popularyzacja terapii małżeńskiej i mediacji rodzinnych, które mogą ograniczyć liczbę rozwodów.

- Ponadsektorowa współpraca różnych podmiotów publicznych w kwestii **zwalczania nałogu alkoholowego** oraz współpraca z Ministerstwem Zdrowia w obszarze wprowadzenia programów z zakresu **zdrowia psychicznego** – są to jedne z kluczowych przyczyn rozpadu małżeństwa i rodziny.
- **Zmiana funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej**, aby ich aktywność nie miała charakteru urzędniczej interwencji, która może być odbierana jako zagrożenie dla prywatności i integralności rodzin – ważnym jest, aby pomoc świadczona rodzinom doświadczającym kryzysu miała charakter wyspecjalizowanych usług, a nie władczych interwencji skoncentrowanych na poszukiwaniu oraz stwierdzaniu patologii.



4. Popularyzacja kultury sprzyjającej rodzinie

- Ograniczenie lub **eliminacja ze środków masowego przekazu negatywnego wizerunku relacji rodzinnych, pracy opiekuńczo-wychowawczej** (często krzywdząco przedstawianej jako zadanie uciążliwe, izolujące społecznie i odepiające) **oraz rodziny wielodzietnej** – która z kolei w medialnym przekazie nierzadko jest rodziną dysfunkcyjną, zaniedbaną, o niskim poziomie intelektualnym, cechującą się brakiem odpowiedzialności.
- Promowanie przekazu medialnego oraz twórczości – filmów, programów telewizyjnych, seriali i literatury – zachęcających od odpowiedzialnego rodzicielstwa i budujących szacunek wobec rodziny. Ustanowienie **nagród dla twórców i nadawców treści prorodzinnych**, które mogą być realizowane także w formie konkursów, certyfikatów czy odznaczeń.
- **Przeciwdziałanie seksualizacji wizerunku kobiet i dziewcząt w przestrzeni publicznej**, przekazach marketingowych i środkach masowego przekazu, m.in. przez:
 - » eliminowanie zawierających tego rodzaju szkodliwe treści reklam, billboardów, plakatów etc.,
 - » propagowanie zasad etyki reklamy oraz wywieranie nacisku na przedsiębiorców, aby swoje reklamy tworzyli w sposób społecznie odpowiedzialny,
 - » szukanie rozwiązań ograniczających dostęp małoletnich do treści o charakterze pornograficznym, także w przestrzeni wirtualnej.



5. Wzmocnienie współpracy z III sektorem

- Uwzględnienie organizacji z trzeciego sektora nie tylko jako wykonawców opracowanych przez podmioty publiczne polityk społecznych i programów, ale również jako **liderów zmian**.
- **Zniesienie barier administracyjnych i proceduralnych** przy współpracy z organizacjami – nadmierne sformalizowanie współpracy wpływa negatywnie na jej efektywność i skuteczność. Potrzebne są elastyczne formy współpracy pomiędzy podmiotami centralnymi, lokalnymi władzami samorządowymi i organizacjami non-profit.



6. Rozwój form opieki nad dziećmi

- Przyjęcie rozwiązań reorientujących model opieki nad dziećmi z obecnie funkcjonującego w Polsce systemu etatystycznego na **system subsydiarny**, opierający się na poszanowaniu autonomii rodziny i pozostawiający jej decyzję jaka forma opieki nad dzieckiem jest objęta wsparciem państwa.
- Wprowadzenie **ogólnopolskiego bonu wychowawczego** przysługującego od urodzenia drugiego lub trzeciego dziecka, co zagwarantuje poszanowanie pluralizmu form opieki nad dziećmi i umożliwi rodzicom swobodny wybór pomiędzy instytucjonalną opieką kolektywną, opieką domową i innymi formami opieki nad dzieckiem.
- Wydłużenie płatnych **urlopów rodzicielskich** do wymiaru pozwalającego na swobodną decyzję rodzica o wyborze formy opieki do końca okresu przed rozpoczęciem edukacji przedszkolnej, tj. do ukończenia przez dziecko 3 roku życia.
- Wprowadzenie **ulgi podatkowej** w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych pozwalającej na **odliczenie ponoszonych kosztów opieki nad dzieckiem** lub przysługującej wszystkim rodzicom, którzy zdecydowali się na **rezygnację z pracy zawodowej na rzecz opiekowania się dzieckiem w domu**.
- Likwidacja zbędnych, niewpływających realnie na standard opieki, rygorystycznych przepisów regulujących funkcjonowanie różnych form opieki instytucjonalnej, a także **uproszczenie i doprecyzowanie przepisów dotyczących opieki sprawowanej przez nianie** (co omówiono szeroko w raporcie Ordo Iuris pt. „Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie” z 2018 roku¹).



7. Rozwój rynku pracy przyjaznego rodzinie

- Popularyzacja i **zachęcanie pracodawców** do oferowania pracy w niepełnym wymiarze godzin, możliwości świadczenia pracy w formie zdalnej oraz wykonywania pracy w godzinach niestandardowych.
- Formą zachęty dla pracodawców do rozwijania elastycznych form pracy dla rodziców, a także do systematycznego podejmowania inicjatyw sprzyjających rodzinie, może być **system certyfikowania firm spełniających prorodzinne standardy**.
- Uelastycznienie zapisów Kodeksu pracy dotyczących okresu wypoczynku oraz systemu i rozkładu czasu pracy, a także **umożliwienie ciężarnym kobietom częściowego ograniczenia czasu pracy na okres ciąży** lub pracę w takim zakresie, na jaki pozwalają im uwarunkowania zdrowotne.
- Tworzenie **ułatwień w łączeniu kształcenia z macierzyństwem przez dostosowanie otoczenia akademickiego do potrzeb rodziców-studentów** – zwiększenie elastyczności organizacyjnej,

1 T. Zych, A. Świerżewska, M. Olek, J. Roszkiewicz (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Warszawa 2018,

uwzględnienie potrzeb rodziców w regulaminach studiów oraz tworzenie udogodnień infrastrukturalnych na terenie uczelni. Można także postulować umożliwienie kobietom wychowującym dzieci **realizowania specjalizacji medycznych czy też aplikacji po ukończeniu studiów prawnych przez dłuższy okres, lecz w mniejszym wymiarze godzin**, a także wydłużenie przysługującego czasu nauki do kolejnych egzaminów.

- Wprowadzenie **ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej** m.in. przez zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, ułatwienie prowadzenia drobnej działalności handlowej oraz podniesienie limitu przychodu dla działalności nierejestrowanej. Należy również rozważyć potrzeby **przedsiębiorstw rodzinnych oraz rodzinnych gospodarstw rolnych**.



8. Poprawa jakości i organizacji edukacji

- Wprowadzenie mechanizmu tzw. **bonu oświatowego (edukacyjnego)**, pozwalającego na zastąpienie modelu bezpośredniego finansowania przez państwo placówek oświatowych modelem finansowania w sposób pośredni, w którym państwowe wsparcie finansowe przeznaczone na edukację rozciągnięte zostaje także na szkoły prywatne, jeżeli wolą rodziców (lub opiekunów prawnych) byłoby, aby ich dzieci uczęszczwały właśnie do tego rodzaju placówki.
- Podjęcie skoordynowanych działań mających na celu ogólnopolską **promocję systemu edukacji domowej**. Rozważyć można dokonanie pewnej liberalizacji przepisów, np. poprzez likwidację uregulowanego ustawowo wymogu ubiegania się o zezwolenie dyrektora. Wskazane mogłoby być również przeanalizowanie kwestii **subwencji oświatowej** przypadającej na ucznia odbywającego edukację w formule edukacji domowej, która zamiast do placówki szkolnej, której faktyczny wpływ na przebieg edukacji domowej jest niemalże nieistniejący, mogłaby trafiać bezpośrednio do rodziców dziecka.
- Rozważyć można także **zmianę modelu przekazywania treści prorodzinnych**, przez zrezygnowanie z systemu skoncentrowanego jedynie na jednym przedmiocie szkolnym, na rzecz systemu kompleksowego przekazywania treści z zakresu wiedzy o rodzinie, jej funkcjach oraz odpowiedzialności i powinnościach rodzinnych na płaszczyznach wielu prowadzonych równolegle zajęć.



9. Rozwój opieki zdrowotnej

- Zadbanie o przekaz jednoznacznie potępiający **konsumpcję używek**, jak również informujący o negatywnych, zdrowotnych konsekwencjach ich zażywania. Tego rodzaju działania powinny być podjęte zarówno w ramach systemu oświaty, jak i poza nim, poprzez inicjatywy polegające na organizowaniu kampanii społecznych, konkursów a także innych wydarzeń atrakcyjnych dla najmłodszych.
- Informowanie o **zagrożeniach** płynących z przedwczesnej inicjacji seksualnej w granicach misji wychowawczej instytucji odpowiedzialnych za polski system oświaty.

- **Uczynienie priorytetu z opieki medycznej w okresie ciąży, porodu i połogu** – wczesne rozpoznawanie zagrożeń dla matki i dziecka, zapewnienie odpowiedniej opieki okołoporodowej, unikanie przeprowadzania cięć cesarskich oraz przeprowadzanie porodów przez wykwalifikowany personel.
- **Wsparcie zdrowia prokreacyjnego oraz szczególne skupienie służby zdrowia na zagadnieniu leczenia niepłodności** – należy tu postulować zlecenie badań nad przyczynami niepłodności ośrodkom naukowym i akademickim oraz zaakcentowanie tego zagadnienia w programach studiów medycznych.
- Nowelizacja **Ustawy o leczeniu niepłodności**, w której ramach należałoby przewidzieć uregulowania dotyczące faktycznych metod leczenia niepłodności, a więc niwelowania jej stanu u osób na nią cierpiących.



10. Rozwój infrastruktury i usług potrzebnych rodzinom

- **Projektowanie przestrzeni miejskiej w sposób uwzględniający potrzeby rodzin** już na poziomie planu całych miast (szczególnie niewielkich), które charakteryzowałyby się dużą powierzchnią zieloną, niską zabudową, siecią ścieżek pieszych i rowerowych oraz infrastrukturą drogową zmniejszającą natężenie ruchu, a także projektowanie osiedli i dzielnic typu *family-friendly* (także w postaci rodzinnych stref mieszkaniowych).
- Stworzenie **specjalnych placówek mających na celu wspomaganie rodzin na wielu płaszczyznach**. W zakres ich działalności wejść mogą chociażby kursy przygotowujące do rodzicielstwa, tzw. „szkoły rodzenia”, zrzeszanie i aktywizowanie lokalnych społeczności rodziców (np. w celu organizowania wspólnych rodzinnych inicjatyw, wydarzeń integracyjnych, w tym sportowych i kulturalnych), tworzenie okazji do integracji i pielęgnowania wszechstronnego rozwoju pozaszkolnego dzieci, organizowanie spotkań i konsultacji rodziców i dzieci ze specjalistami z zakresu zdrowia i rozwoju dziecka, jak również – doraźna opieka nad dziećmi.
- Poszerzanie zakresu przedmiotowego **Karty Dużej Rodziny** oraz zachęcanie lokalnych przedsiębiorców i instytucje kulturalne do podejmowania współpracy w tym zakresie. Wskazane będzie również podjęcie działań zmierzających do rozszerzenia zakresu terytorialnego i zakresu przedmiotowego kart lokalnych.
- Dalsze rozwijanie **prorodzinnych udogodnień w transporcie**, m.in. przez dedykowanie specjalnie oznaczonych miejsc parkingowych dla kobiet w ciąży oraz rodzin z małymi dziećmi czy wyznaczenie w pociągach odpowiednich przestrzeni w wagonach kolejowych, zaadaptowanych na kącki dziecięce i place zabaw.

Część I.

POLSKA POLITYKA RODZINNA W LATACH 1989-2021

1. Uwagi wprowadzające

„Ci którzy nie potrafią pamiętać przeszłości są skazani na jej powtarzanie”². Warunkiem kształtowania skutecznej polityki – każdej polityki, ale w tym przypadku interesuje nas szczególnie polityka prorodzinna i prodemograficzna, której skuteczność mierzyć będziemy przede wszystkim dietnością – będzie wiedza o działaniach i instrumentach podejmowanych w jej ramach do tej pory oraz ocena ich efektywności i zdolności do realizowania obranych celów.

W pierwszej części niniejszej analizy podejmujemy się przedstawienia szerokiego zakresu działań polityki prorodzinnej III Rzeczypospolitej w poszczególnych okresach podejmowanych na szczeblu centralnym, następnie zestawiając je z towarzyszącymi przemianom wskaźnikami demograficznymi. Uzupełniamy analizę polityki ogólnopolskiej o analizę polityki rodzinnej poszczególnych samorządów, weryfikując, czy podjętym działaniom towarzyszyły istotne zmiany dietności, odbiegające znacznie od ogólnopolskich trendów demograficznych.

Świadomi, że wskaźniki statystyczne nie pozwalają bezpośrednio ocenić skuteczności konkretnych narzędzi i wdrażanych programów, lecz raczej odzwierciedlają podejście społeczeństwa danego okresu do rodziny i rodzicielstwa, posługujemy się nimi by ocenić, czy polska polityka rodzinna zdolna była do zapobiegania negatywnym tendencjom demograficznym lub do ich łagodzenia, oraz czy sprzyjała kształtowaniu kultury zachęcającej do podejmowania decyzji o wychowywaniu dzieci.

Należy także na wstępie poczynić generalną uwagę dotyczącą polityki rodzinnej, która z założenia nie była dotychczas ukierunkowana na poprawę dietności, ale na szeroko rozumiane wsparcie rodzin. Strategia Demograficzna otwiera zupełnie nowy obszar polityki rodzinnej – opierając się na wnikliwej diagnozie przyczyn niskiej (i wciąż malejącej) dietności stawia za główny cel zachęcenie młodych ludzi do podejmowania decyzji o zakładaniu rodzin i rodzicielstwie, a następnie wyznacza kierunki realizacji tegoż celu. Dlatego też wydaje się, że jest to najlepszy moment na podsumowanie dotychczasowej polityki, ewaluację jej wpływu na postawy społeczne i ergo na dietność³, oraz

² George Santayana.

³ Szczególnie, że działania podejmowane dotychczas w obrębie polityki rodzinnej nie były monitorowane w sposób skoordynowany – jak wynika z odpowiedzi MRIPS na wniosek z dnia 10 sierpnia 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej z dnia w zakresie listy projektów, ustaw i uchwał polityki prorodzinnej realizowanych w ostatnich 3 dekadach: „Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (a także ministerstwa, które poprzednio odpowiadały za działy administracji rządowej, „rodzina” i „zabezpieczenie społeczne”) nie prowadzi i nie prowadziło spisu (ani żadnego inaczej nazywanego rejestru) rządowych programów polityki rodzinnej wdrażanych na szczeblu centralnym, nie ma też informacji o spisie lub spisach programów polityki rodzinnej wdrażanych w Polsce w latach 1989-2021 przez lokalne samorządy”.

ostateczne na ocenę, czy jest to kierunek, w którym należy wciąż podążać, czy raczej wskazana byłaby zmiana kursu.

2. Okres transformacyjny: lata 1989-1997

2.1. Polityka rodzinna okresu transformacyjnego

W pierwszych latach transformacji ustrojowej zainaugurowanej obradami Okrągłego Stołu i wyborami parlamentarnymi w 1989 roku, dynamicznym zmianom ulegały realia polityczne i gospodarcze kraju. Zachowano przy tym niektóre elementy polityki gospodarczej i społecznej, a nawet polityki socjalnej czasu PRL. Posługując się przykładem, warto wspomnieć chociażby o kwestii długości urlopu macierzyńskiego, który w latach 90. przysługiwał kobietom na okres 16 tygodni, podobnie jak w ostatnich dekadach trwania PRL⁴. Mimo stopniowego wydłużania okresu trwania urlopu macierzyńskiego w kolejnych latach, przełom w zakresie urlopów przysługujących z tytułu urodzenia się dziecka nastąpił dopiero w 2013 roku wraz z wprowadzeniem 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego⁵. Zachowano również program świadczeń finansowych sprzed 1989 roku, a tym, co ulegało cyklicznym zmianom była kwota oraz wymogi wobec beneficjentów świadczeń finansowych. Warto jednak zauważyć, iż w owym czasie stopień opiekuńczości państwa znacznie się zmniejszył, zmieniła się również wartość wypłacanych świadczeń. Państwo coraz mniej ingerowało w obszar funkcjonowania rodziny, zmniejszono również skalę etatystycznego modelu opieki nad dziećmi, wobec czego można mówić o wzroście autonomii rodziny⁶.

W obliczu postępującej prywatyzacji oraz tworzenia się wolnego rynku we wczesnym okresie transformacji, coraz dramatyczniejszym stawało się zjawisko bezrobocia. W odpowiedzi na powstały kryzys, w 1990 roku wprowadzono nowy system pomocy społecznej, który przewidywał zasiłki dla osób bezrobotnych czy świadczenia rentowe i emerytalne dla tych zagrożonych całkowitym upadkiem sektorów gospodarki, w których do tej pory znajdowali zatrudnienie. Przyjęte rozwiązania socjalne, mające na celu przeciwdziałanie szerzeniu się ubóstwa, oddziaływały pośrednio na warunki życia rodzin, których członkowie stracili zatrudnienie, wobec czego działania te przybrały kształt polityki rodzinnej państwa. **Nie można jednak stwierdzić jakoby państwo prowadziło wówczas działania wynikające z prowadzenia bezpośredniej polityki rodzinnej.** W świetle przytoczonych informacji uwypukla się zasadnicza różnica między kształtem polityki rodzinnej, wobec której można mówić o **ciągłości instytucjonalnej względem PRL**⁷, a polityką społeczną, która wobec zaistniałych okoliczności dziejowych obrała całkiem nowy kierunek⁸. W tym transformacyjnym okresie obserwujemy więc pewne ograniczenie opiekuńczości państwa i częściowe odejście od podejścia do rodziny charakterystycznego dla socjalistycznego systemu gospodarczego.

4 W 1972 r. płatny urlop macierzyński został wydłużony z 12 tygodni do 4 miesięcy. Patrz: N. Kosztowna, *Kobieta w zakładzie pracy w Polsce Ludowej i po 1990 r. Analiza stanu prawnego*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, 19, nr 2 (2016), s. 99.

5 W. Urbaniuk, *Zmiany w urlopach dla rodziców w Polsce w latach 1989-2016*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 438 (2016), s. 196-198.

6 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, „Studia BAS”, nr 1 (2016), s. 32-33.

7 Tamże, s. 33.

8 Tamże, s. 32-33.

W wyniku prowadzonej przez państwo liberalnej polityki gospodarczej i postępującej prywatyzacji poprzez nowe akty normatywne, jak chociażby ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁹ czy ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 roku o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji¹⁰ wzrosły koszty usług opiekuńczych. **Placówki opieki instytucjonalnej, tj. żłobki czy przedszkola, w wyniku pojawiających się trudności w ich utrzymaniu, zaczęły ulegać likwidacji. Pomiędzy 1989 a 1993 rokiem, liczba dzieci korzystających z opieki w żłobkach zmniejszyła się aż o 50%, natomiast o 23% w przedszkolach¹¹. Z 1553 żłobków oraz 26 358 przedszkoli i zerówek istniejących jeszcze w 1989 roku, do 1992 pozostało 818 żłobków, a do 2001 roku jedynie 396 żłobków i tylko 17 227 przedszkoli i zerówek¹². Likwidacji poddano również i inne instytucje, w tym ośrodki sportu i kultury, gdzie dotychczas dzieci mogły spędzać swój czas pod nieobecność rodziców. Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy podaje się przeciążenie samorządów, na które wskutek decentralizacji władzy przerzucono znaczną część obowiązków względem tychże placówek. W obliczu zastanej sytuacji gospodarczej, samorządy nie były w stanie realizować powierzonych im zadań, brakowało środków publicznych, które miały być przeznaczane na usługi społeczne, wobec czego odsetek dzieci mogących korzystać z opieki żłobkowej czy przedszkolnej był stosunkowo niski. Usługi oferowane przez powstające placówki prywatne często były zbyt kosztowne dla pogrążonych w kryzysie rodzin¹³. Osłabienie socjalnej roli państwa przyczyniło się także do częstszego korzystania z pomocy dziadków w opiece nad dziećmi oraz do nieznacznego spadku powszechności podejmowania pracy zarobkowej przez matki¹⁴.**

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 10 kwietnia 1989 roku w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, początkowo zasiłek rodzinny wynosił 8% przeciętnego wynagrodzenia oraz był zależny od wysokości dochodu przypadającego na członka rodziny. Co więcej, na mocy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 kwietnia 1991 roku w sprawie trybu i szczegółowych zasad przyznawania jednorazowego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny oraz szczegółowych zasad zwrotu przez świadczeniobiorcę całości lub części wydatków poniesionych z tytułu przyznawania zasiłków¹⁵, rodziny, w których dochód przypadający na osobę był nie większy niż najniższa emerytura, mogły ubiegać się o bezzwrotny zasiłek celowy, którego kwota zależna była od warunków bytowych, a także rodzaju aktywności zawodowej, której chciano się podjąć. Z czasem jednak, bo wraz z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 maja 1992 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych¹⁶, odstąpiono od waloryzacji procentowej, a „wprowadzono świadczenie kwotowe, które następnie przez 2 lata nie podlegało indeksacji, co wobec panującej inflacji na poziomie 30-40% w skali roku spowodowało ogromny spadek znaczenia świadczenia rodzinnego w systemie polityki społecznej”¹⁷. Wraz z Rozporządzeniem Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 22 stycznia 1993 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie zasiłków rodzinnych

9 Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, z późn. zm. uchylona ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. 1996, nr 118, poz. 561).

10 Dz.U. 1993, nr 44, poz. 202, z późn. zm. uchylona ustawą z dnia 30 marca 2012 r. o uchyleniu ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2012r. poz. 596).

11 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, „Studia BAS”, nr 1 (2016) s. 33.

12 A. Szczudlińska-Kanoś, *Polska polityka rodzinna w okresie przemian*, Kraków 2019, s.52.

13 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 218-220.

14 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, „Studia BAS”, nr 1 (2016), s. 35-36.

15 Dz. U. 1991, nr 33, poz. 140, z późn. zm. uchylona rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 lutego 1993 r. uchylającym rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad przyznawania jednorazowego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny oraz szczegółowych zasad zwrotu przez świadczeniobiorcę całości lub części wydatków poniesionych z tytułu przyznania zasiłku (Dz. U. 1993, nr 13, poz. 61).

16 Dz. U. 1992, nr 43, poz. 190, z późn. zm. uchylona ustawą z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. 1995, nr 4, poz. 17).

17 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, „Studia BAS”, nr 1 (2016), s. 34.

i pielęgnacyjnych¹⁸ zmieniły się również wymagania względem beneficjentów świadczeń rodzinnych. Przykładowo, w 1989 roku zasiłek przysługiwał uczącemu się dziecku do 24 lat, bądź jeżeli było w ostatniej klasie do 25 lat, natomiast w 1993 roku górną granicą wieku było 20 lat. W marcu 1995 roku, zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasadach i warunkach przyznawania zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych¹⁹, na mocy której, aby ubiegać się o sześciomiesięczny zasiłek rodzinny, wysokość dochodu przypadająca na jednego członka rodziny nie mogła przekroczyć 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wobec czego **ten rodzaj wsparcia finansowego skierowany był od tej pory wyłącznie do rodzin najuboższych, w świetle czego można mówić o selektywności w działaniach państwa.**

Kilka słów należałoby poświęcić również **ustawie z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży** (dalej: ustawa o planowaniu rodziny)²⁰, która uniemożliwiła dokonywanie aborcji ze względu na „trudną sytuację życiową” – przesłankę stanowiącą w praktyce odpowiednik aborcji na życzenie – i ograniczyła dopuszczalność pozbawiania życia dziecka nienarodzonego do trzech przesłanek, związanych z zagrożeniem życia matki, ciężką chorobą dziecka lub powstaniem ciąży wskutek czynu zabronionego. Zgodnie z art. 2 tejże ustawy, zarówno organy administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego były zobowiązane do udzielenia materialnej i opiekuńczej pomocy kobietom w ciąży, które takiej pomocy potrzebowały. Ustawowo **szkoła miała obowiązek zapewnić ciężarnym kobietom, będącym w wieku szkolnym, pomoc konieczną do ukończenia edukacji** poprzez udzielenie urlopu czy zaproponowanie dodatkowych terminów egzaminów, jeżeli stan zdrowotny uczennicy nie pozwalał na podejście do egzaminu w pierwszym terminie. Ponadto, 2 listopada 1993 roku, weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 roku w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu **udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej**²¹, w ramach którego zarządzono, iż osoba uprawniona, której dochód na osobę nie jest większy niż kwota najniższej emerytury, może ubiegać się o jednorazową zapomogę na dobra potrzebne niemowlęciu w wysokości 28% przeciętnego wynagrodzenia czy jednorazowy zasiłek w wysokości 15% przeciętnego wynagrodzenia na każde dziecko z ostatniego porodu.

2.2. Przemiany demograficzne w okresie transformacyjnym

Jak wynika ze zgromadzonych danych statystycznych, wraz z początkiem okresu transformacji w Polsce, tj. od 1989 roku, obserwuje się radykalne zmiany zachodzące w podstawowych procesach demograficznych (płodność, umieralność, migracje, proces formowania się i rozpadu rodzin, gospodarstw domowych)²², a tym samym postępujący proces starzenia się społeczeństwa polskiego, który nierozzerwalnie łączy się z obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego, powodem malejącej liczby osób zdolnych do pracy. Gwałtowne starzenie się społeczeństwa stwarza również problemy w obszarze systemu emerytalnego czy sektora finansów publicznych, gdyż stają się

18 Dz.U. 1993, nr 7, poz. 37, z późn. zm. uchylona ustawą z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, (Dz. U. 1995, nr 4, poz. 17).

19 Dz.U. 1995, nr 4, poz.17, z późn. zm. uchylona ustawą z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003, nr 228, poz. 2255).

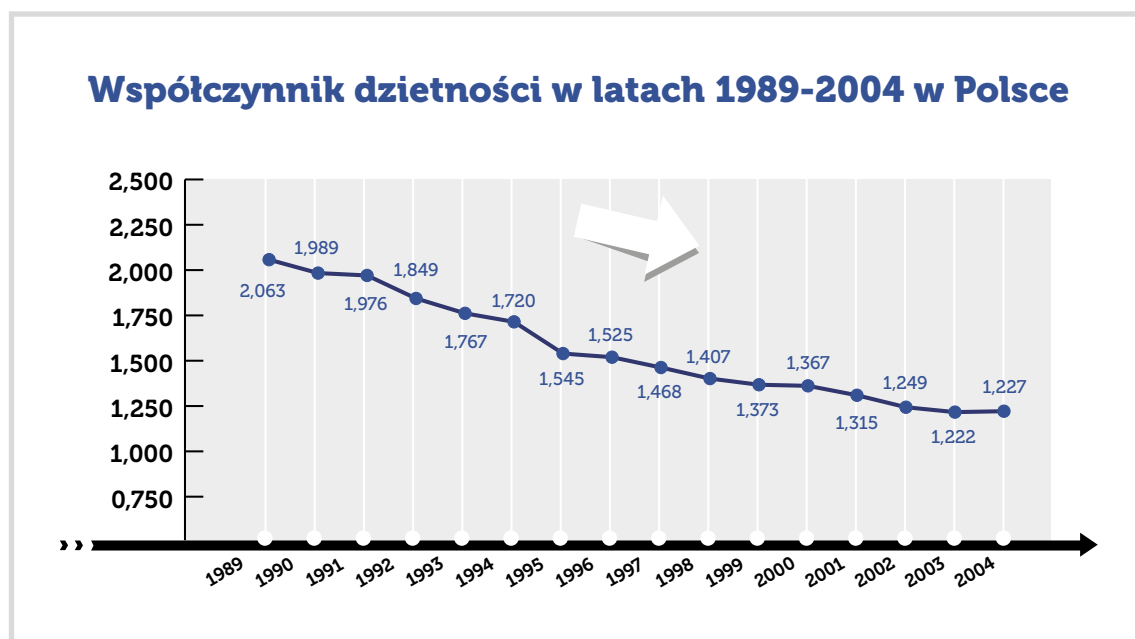
20 Dz. U. 1993, nr 17, poz. 78 (tj. Dz. U. z 2001, poz. 1792).

21 Dz.U. 1993, nr 97, poz. 441, z późn. zm. zmieniona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej (Dz. U. 1999, nr 88, poz. 983).

22 E. Frątczak, *Sytuacja demograficzna Polski okresu transformacji. Zmiany w podstawowych procesach demograficznych 1989-2006*, [w:] *Przedłużenie życia jako problem moralny*, Lublin 2008, s. 77-78.

one niewydolne²³. Przyspieszony spadek dzietności można wiązać z przemianami systemowymi i ustrojowymi, wzrostem niepewności w społeczeństwie, niestabilnością ekonomiczno-materialną, masowym bezrobociem, a także, w wielu przypadkach, koniecznością podjęcia pracy przez oboje rodziców. Nie bez znaczenia były także przemiany obyczajowe i rosnąca powszechność środków antykoncepcyjnych. Jeszcze w 1988 roku współczynnik dzietności utrzymywał się na poziomie 2,12, czyli mieścił się w normie zapewniającej prostą zastępowalność pokoleń. W 1989 roku liczba ta spadła do 2,06, wciąż dominował model rodziny z dwójką dzieci. Rok później współczynnik dzietności spadł już do 1,98, po czym przez kolejne lata liczba ta wciąż się zmniejszała, nie osiągając już więcej bezpiecznego poziomu sprzed okresu transformacji. Przy utrzymującym się wskaźniku dzietności równym lub mniejszym 1,3 Polska znajdowała się wśród krajów o najniższej płodności, co ze względu na zachodzące przy tym niepożądane zmiany w strukturze wieku ludności, jest tendencją bardzo niebezpieczną.

Wykres 2.1. Współczynnik dzietności w latach 1989-2004 w Polsce.



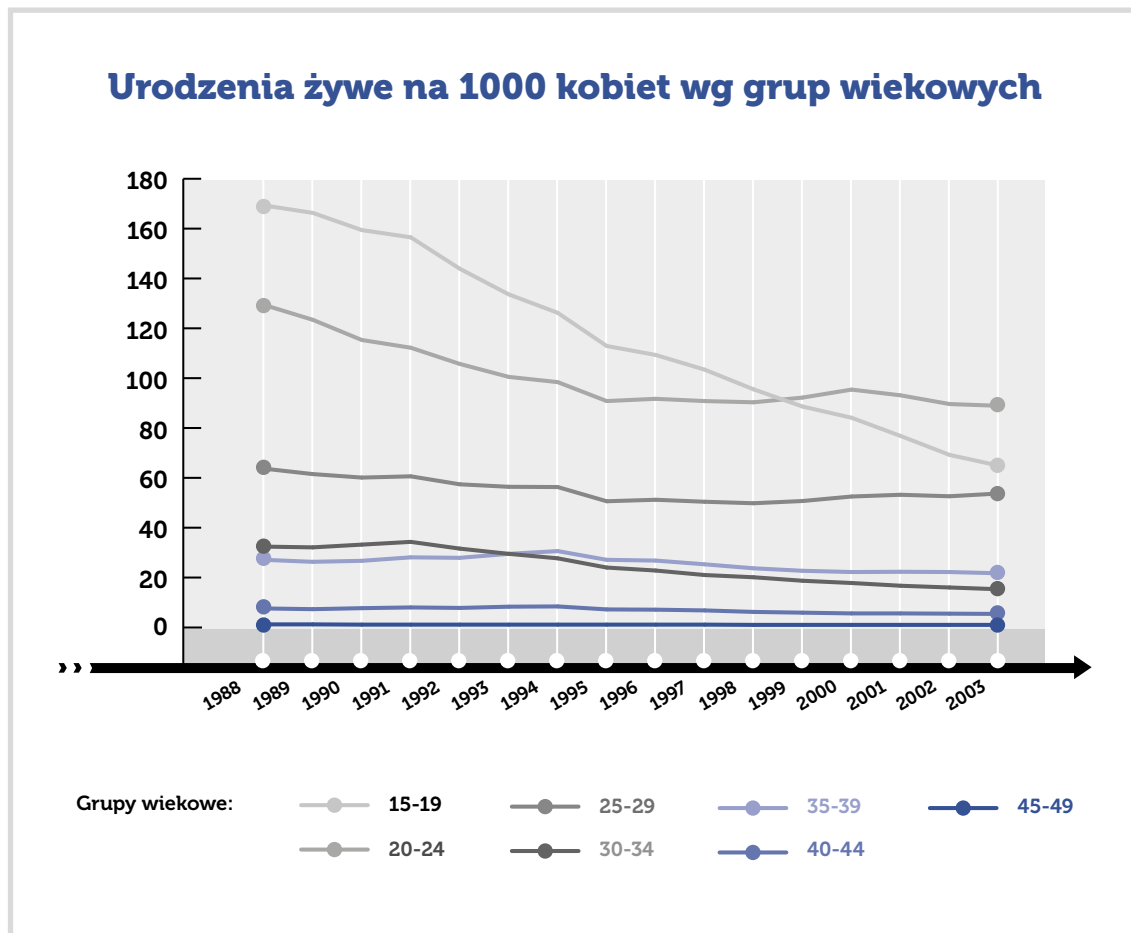
Źródło: Dzietność kobiet w latach 1960-2019, GUS 2021.

Kiedy przyjrzymy się liczbie żywych urodzeń w okresie transformacyjnym, widzimy wyraźnie tendencję spadkową – różnica żywych urodzeń między 1989 a 1997 rokiem wynosiła 151,7 tys. Jak podają demografowie, czynniki, które w pierwszej kolejności wpłynęły na zmniejszającą się liczbę urodzeń to dominujące w okresie transformacji zmiany w obszarze wzorca płodności, a także struktury wieku rozrodczego kobiet. Owe zmiany wzorca płodności obserwuje się „w spadku natężenia urodzeń we wszystkich grupach wieku, w zróżnicowanej dynamice spadku płodności różnych grup wieku, w wyrównaniu się współczynników płodności w grupach wieku o najwyższej płodności, tj. 20-24 lat i 25-29 lat oraz we wzroście udziału grup wieku 25-29 lat i 30-34 lat

23 T. Zych, O. Szczypiński, K. Dobrowolska (red.), *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, Warszawa 2015, s. 16.

w ogólnym współczynniku płodności²⁴. Zmiana wzorca płodności oraz spadający współczynnik dzietności wiążą się także ze wzrostem średniego wieku rodzących dziecko matek. Jak wynika z danych, przeciętny wiek rodzących kobiet w 1989 roku wynosił 26,8 lat, w 1994 – 27 lat, natomiast po 2002 roku kobiety rodziły w coraz późniejszym wieku.

Wykres 2.2. Urodzenia żywe na 1000 kobiet wg grup wiekowych.

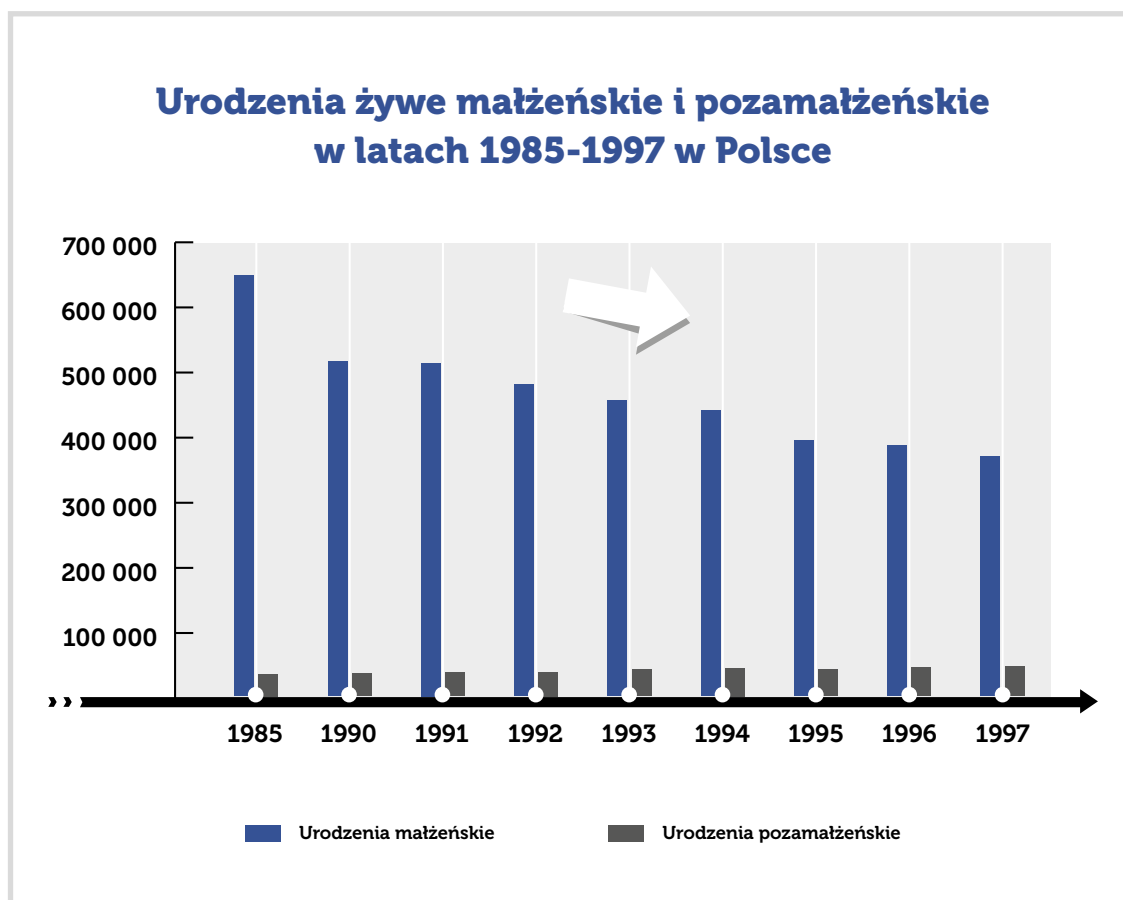


Źródło: Dzietność kobiet latach 1960-2019, GUS 2021.

Analizując liczbę żywych urodzeń pod kątem urodzeń małżeńskich i pozamałżeńskich w okresie transformacji widzimy, iż dzieci urodzone w związkach małżeńskich stanowiły zdecydowaną większość. Mimo to nie ulega wątpliwości, iż podczas gdy w 1990 roku urodzenia pozamałżeńskie stanowiły zaledwie 6,2% ogółu urodzeń żywych, z każdym kolejnym rokiem liczba urodzeń pozamałżeńskich rosła. I tak, w 1997 roku, dzieci urodzone w związkach pozamałżeńskich stanowiły już 11% ogółu żywych urodzeń.

24 E. Frątczak, *Sytuacja demograficzna Polski okresu transformacji. Zmiany w podstawowych procesach demograficznych 1989-2006*, [w:] *Przedłużenie życia jako problem moralny*, Lublin 2008, s. 83.

Wykres 2.3. Urodzenia żywe małżeńskie i pozamałżeńskie.



Źródło: Urodzenia w latach 1970-2019, GUS 2021.

3. Polityka rodzinna w latach 1997-2005

3.1. „Program Polityki Rodzinnej” z 1997 roku

W świetle debaty nad rozwojem polityki rodzinnej w Polsce istotnym jest podkreślenie daty **2 kwietnia 1997 roku**, kiedy to Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż owa ustawa zasadnicza określa państwo jako podstawową organizację odpowiedzialną za kształtowanie należytych warunków życia rodzin, co w następstwie miało niebagatelny wpływ na kierunek powstających programów politycznych. Koordynowany przez Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet oraz przyjęty przez Radę Ministrów 10 czerwca tego samego roku „**Program polityki rodzinnej**” był pierwszym takim prorodzinnym projektem i stanowił najważniejszy punkt działań rządowych odpowiadający na potrzeby rozwoju społeczeństwa po okresie transformacyjnym, trwającym od 1989 do 1997 roku. Opracowany w 1995 roku *Raport o sytuacji polskich rodzin*, płynące z niego wnioski przedstawione na jednej z debat sejmowych w 1996 roku, Krajowy

program działań na rzecz kobiet, a także *Narodowy program zdrowia* były głównymi dokumentami źródłowymi dla utworzenia programu z 1997 roku²⁵.

Zachodzące w owym czasie procesy demograficzne oraz zmiany dotychczasowego modelu rodziny miały kluczowy wpływ na przyjęte metody i rozwiązania programowe. Pierwszy program polityki rodzinnej silnie **podkreśla podmiotowość rodziny** – zgodnie z jego założeniami **rodzina, będąca podstawową komórką społeczną, może realizować swoje obowiązki i zadania względem społeczeństwa, pozostając autonomiczną w kwestii decyzji o liczbie potomstwa czy organizacji życia wewnątrzrodzinnego. To rodzina miała być odpowiedzialna za kształtowanie swoich członków, natomiast państwo miało zapewnić jej odpowiednie warunki rozwojowe.** Początkowo zakładano, iż program realizowany będzie do 2005 roku, jednak w krótkim odstępie czasu rozpoczęły się prace nad nowymi projektami polityki prorodzinnej.

Najważniejsze cele programowe polityki rodzinnej z 1997 roku dotyczyły „własnej aktywności ekonomicznej rodziny, poprawy warunków mieszkaniowych, poprawy dostępu do edukacji i zajęć kulturalno-rekreacyjnych, opieki nad dzieckiem i ochrony zdrowia”²⁶. Podkreślano konieczność podjęcia działań na rzecz najuboższych i najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym rodzin. Innym celem programu było wzmożenie aktywności prorodzinnej różnych organizacji pozarządowych będących podmiotami polityki społecznej.

Dla poprawy warunków życia, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania rodzin, a zatem i kształtujących się w nich młodych pokoleń, powołano i zaangażowano w działania lokalne wspólnoty i samorządy. Poprzez analizę sytuacji bytowej rodzin, **za fundamentalny instrument polityki rodzinnej uznano świadczenia społeczne, które dla wielu ubogich rodzin były często jedynym źródłem dochodów, w świetle czego nie można mówić, jakoby działania rządowe przyczyniły się do podniesienia podmiotowości i usamodzielniania ekonomicznego – choć miały realnie charakter pomocowy.** 8 sierpnia 1997 roku ogłoszono ustawę o zmianie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz o zmianie innych ustaw²⁷, zgodnie z którą rodziny, w których miesięczny dochód na osobę nie jest większy od kwoty równej 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, mogły złożyć wnioski o dwunastomiesięczny zasiłek rodzinny. Na pierwsze i drugie dziecko oraz małżonka przysługiwał zasiłek w wysokości 29,10 zł miesięcznie, na trzecie dziecko 36 zł, a na każde kolejne 45 zł. 29 października 1999 roku wydano Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej²⁸, w ramach którego kobietom przysługiwał dodatkowy zasiłek pieniężny za siódmy miesiąc ciąży.

27 maja 1997 roku weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 1997 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów²⁹. Wraz z rozporządzeniem uczniowie szkół publicznych, a także

²⁵ Program polityki rodzinnej, druk sejmowy nr 2434, 1997 r.

²⁶ A. Durasiewicz, *Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997-2013*, 2016, s.13-15.

²⁷ Dz.U. 1997, nr 93, poz. 569, z późn. zm. zmieniona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001).

²⁸ Dz.U. 1999, nr 88, poz. 983.

²⁹ Dz.U. 1997, nr 51, poz. 326, z późn. zm. uchylona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 50/02 (Dz. U. 2004, nr 109, poz. 1161).

słuchacze publicznych zakładów kształcenia nauczycieli, mogli korzystać z pomocy materialnej udzielanej ze środków budżetu państwa. Wśród oferowanych form pomocy materialnej można wymienić chociażby refundowanie opłat za posiłki w szkolnej stołówce, internacie czy bursie czy różnego rodzaju stypendia, takie jak stypendium socjalne, stypendium za wysokie wyniki w nauce, stypendium Ministra Kultury i Sztuki za osiągnięcia artystyczne czy stypendium Ministra Edukacji Narodowej dla wybitnie uzdolnionych uczniów. Oprócz wsparcia finansowego **rozważano również wprowadzenie ulg podatkowych dla rodzin z dziećmi, jednak ta koncepcja nie została poddana dyskusji powodem kończącej się kadencji rządów koalicji SLD i PSL.** W ramach inwestycji w młodych obywateli państwo pragnęło zaangażować się również w rozwój placówek oświatowych i kulturowych, a także tych przeznaczonych na wypoczynek i sport.

Niestety, ze względów finansowych, liczba dzieci korzystających z zajęć dodatkowych była bardzo niska. I tak, w roku szkolnym 1997/1998 dzieci uczestniczące w zajęciach z języka obcego pochodziły jedynie z 21,5% gospodarstw domowych, z zajęć sportowych korzystało 14,3% i 13,7%, a z zajęć artystycznych poświęconych muzyce czy tańcu zaledwie 7,8% i 8,3%. Co więcej, po 1997 roku, liczba żłobków i przedszkoli wciąż się zmniejszała, jednak szczególnie drastycznej likwidacji ulegały żłobki, których z 1556 w 1989 roku, do 1999 roku pozostało zaledwie 469. Oprócz wysokich cen za usługi placówek opiekuńczych, jako czynnik odpowiadający za opustoszenie żłobków i przedszkoli, wskazuje się również spadek liczby dzieci na przestrzeni lat 1990-2001 w wieku od 0-2 lat (z 1669,7 tys. do 1120,2 tys.) oraz od 3-6 lat (z 2560,2 tys. do 1649,6 tys.). Ponadto, wobec panującego bezrobocia, kobiety pozostające bez pracy, czy też inni członkowie rodziny, przejmowali na siebie pełny zakres obowiązków wobec dziecka, rezygnując tym samym z opieki żłobowej czy przedszkolnej³⁰.

3.2. „Program Polityki Prorodzinnej Państwa” z 1999 roku

Poprzedni program szybko został zastąpiony kolejnym, przez co jego wizja nie została w pełni zrealizowana. Dnia 3 listopada 1999 roku, rząd koalicyjny AWS i UW przyjął *Program polityki prorodzinnej państwa*, opracowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Polityki Prorodzinnej Państwa, pod kierownictwem pełnomocnika rządu ds. rodziny. Podstawą dla utworzenia tego dokumentu były refleksje wysunięte z przyjętego 21 lipca 1998 roku przez Radę Ministrów *Raportu o sytuacji polskich rodzin*. Ponadto, *Program polityki prorodzinnej państwa z 1999 roku* swą treścią nawiązuje do tego przyjętego dwa lata wcześniej.

W odróżnieniu od *Programu polityki rodzinnej z 1997*, program z 1999 roku bardziej niż aspekt działań na rzecz najuboższych rodzin i przeciwdziałania ubóstwu, podkreślał kwestie funkcjonowania rodzin w wymiarze kulturowym. W sposób szczególny uwypuklał konieczność podjęcia działań mających na celu „przygotowanie dzieci i młodzieży do pełnienia funkcji rodzinnych i społecznych” oraz „zahamowanie spadku liczby zawieranych małżeństw”³¹. Ponadto zakładał, iż w celu wspomaganie rodziny na każdym etapie jej rozwoju i funkcjonowania, konieczne jest wprowadzenie zasady pomocniczości państwa wobec rodziny, a nie kontynuowanie dominującej zasady opiekuńczości państwa. Program skierowany był do każdej rodziny, jednak w sposób szczególny odnosił się do rodzin z dziećmi oraz

30 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 264.

31 *Polityka prorodzinna państwa*, druk sejmowy nr 1522, 1999 r., s. 5-6.

rodzin dysfunkcyjnych. **Pomoc oferowana w ramach polityki prorodzinnej państwa miała mieć charakter interwencyjny oraz uzupełniający**, dążono do wsparcia sytuacji materialnej rodzin, a także ułatwienia dostępu do usług społecznych, natomiast nie była to pomoc zagrażająca suwerenności rodzin.

Wobec założenia, iż podstawowym obowiązkiem państwa wobec obywateli jest zapewnienie bezpieczeństwa, samodzielności oraz stabilności finansowej, koniecznym było propagowanie wartości pracy i kształtowanie świadomości płynących z niej korzyści nie tylko dla pojedynczego człowieka, lecz dla całego społeczeństwa. W następstwie tego istniała konieczność tworzenia nowych miejsc pracy, skoncentrowania się na problemie pułapki bezrobocia czy organizacji takich form aktywizacji zawodowej, które pomogą ubogim rodzinom zagrożonym bezrobociem i marginalizacją społeczną. Zaistniały problem planowano zniwelować poprzez „wspieranie przedsiębiorstw rodzinnych oraz realizację programu na rzecz poprawy sytuacji dochodowej rolników, warunków pracy i życia mieszkańców wsi”³². Wówczas jedną z aktywności podjętych przez rząd było opracowanie *Narodowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2000-2001*, w którym przedstawiono możliwość rozwoju zawodowego poprzez angażowanie młodzieży i osób bezrobotnych w oferowane programy na rynku pracy, wśród których znalazły się szkolenia czy warsztaty z praktycznej nauki zawodu. Dla wspomnienia rozwoju przedsiębiorstw planowano również ułatwić proces administracyjny, w konsekwencji czego utworzono kolejne programy społeczne, takie jak *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca* czy *Sektorowy program operacyjny rozwoju zasobów ludzkich*³³.

Działania podjęte w celu poprawy warunków społeczno-ekonomicznych obywateli miały pozytywnie wpłynąć między innymi na zahamowanie spadku liczby zawieranych małżeństw przez osoby w wieku 20-30 lat czy zmianę postaw prokreacyjnych w kierunku zwiększania dzietności rodzin, jednak decyzje rządowe nie przyniosły pożądanych rezultatów, a wręcz można powiedzieć o pogłębianiu się problemów niskiej dzietności, urodzeń pozamałżeńskich czy spadającej liczby zawieranych małżeństw³⁴. Rząd, w celu pomocy rodzinom w uzyskaniu samodzielnego mieszkania oraz poprawie warunków mieszkaniowych, w październiku 1999 roku przekazał Sejmowi projekt ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, która ostatecznie weszła w życie 10 lipca 2001 roku³⁵. Na mocy tejże ustawy, gminy miały uzyskać niezbędną pomoc w budowaniu małych i tanich mieszkań dla ubogich rodzin, a w ramach Socjalnego Programu Mieszkaniowego realizowanego na podstawie *Założeń polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999-2003* przyjętych 13 lipca 1999 roku przez Radę Ministrów, planowano również budowę noclegowni, schronisk czy adaptację niewykorzystanych budynków dla celów mieszkaniowych, przeznaczonych między innymi dla samotnych matek pozbawionych dochodów³⁶.

Wyszczególnione w programie zadania miały być realizowane zarówno poprzez zaangażowanie organów samorządowych wszystkich szczebli, jak i tych pozarządowych, również wyznaniowych. Urzędy i instytucje zobowiązane były do realizacji przypisanych im zadań korzystając ze środków

32 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 247.

33 Tamże.

34 Tamże.

35 Ustawa o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego; Dz. U. 2001, nr 71, poz. 733 (tj. Dz. U. z 2020r., poz. 611).

36 Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego i budownictwa na interpelację nr 5791 w sprawie sytuacji lokatorów mieszkań komunalnych o dużej powierzchni związanej z uwolnieniem czynszów.

budżetowych. Jednym z ważniejszych, podjętych przez Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny, MPiPS, MEN, samorządy powiatowe i organizacje pozarządowe działań, było **wspieranie kobiet w godzeniu obowiązków macierzyńskich i zawodowych poprzez zwiększenie dostępności placówek wychowania przedszkolnego oraz opieki nad dzieckiem, w szczególności na terenach wiejskich, a także podnoszenie jakości ich usług**. Z danych źródłowych wynika jednak, iż liczba przedszkoli po 1999 roku wciąż spadała. Rozwijał się natomiast sektor prywatnych przedszkoli lub koordynowanych przez związki wyznaniowe, jednak z ich usług korzystało zaledwie 5% dzieci podlegających opiece przedszkolnej³⁷. Niektóre przedszkola oferowały pomoc rodzinom najuboższym czy wielodzietnym w ponoszeniu kosztów pobytu dziecka w przedszkolu poprzez zmniejszanie bądź zwalnianie ich z opłat, jednak nie stwierdzono dokładnie, jak wiele rodzin korzystało z tej formy pomocy. Rozwijały się również placówki wychowania pozaszkolnego, jednak nie było to zjawisko powszechne we wszystkich województwach. Ponadto rozszerzano formy opieki środowiskowej oraz pomoc w zakresie specjalistycznej pomocy rodzinom doświadczających przemocy i innych trudności życiowych, w czym pomocne stały się utworzone w 1998 roku Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie w każdym powiecie, mające współpracować z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej³⁸.

W ramach wsparcia pracujących kobiet oraz oferowanej pomocy w łączeniu obowiązków zawodowych i macierzyńskich, 14 grudnia 1999 roku ogłoszono ustawę z dnia 19 listopada 1998 roku o zmianie ustawy – Kodeks pracy³⁹, w wyniku której ciężarnej pracownicy przysługiwał urlop macierzyński w wymiarze 26 tygodni, a w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie 39 tygodni urlopu, przy czym wymiar przysługującego zasiłku równy był 100% wynagrodzenia pracownicy z ostatnich 3 miesięcy przed urlopem.

3.3. Polityka rodzinna i demograficzna w latach 2001-2005

Początek roku 2001 był owocny w szereg pozytywnych zmian ukierunkowanych prorodzinnie. Rząd koalicyjny Akcji Wyborczej „Solidarność” z Unią Wolności wydłużył długość urlopu macierzyńskiego z początkowo obowiązujących 16 do 26 tygodni, a dodatkowo stworzył możliwość wykorzystania urlopu ojcowskiego w wymiarze 10 tygodni, w razie chęci matki do powrotu do pracy, z zastrzeżeniem konieczności odbycia 16-tygodniowego urlopu macierzyńskiego. Sytuacja miała jednak ulec zmianie jeszcze w tym samym roku powodem zmiany obozu rządzącego na koalicję Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Nowe ugrupowanie zażądało przywrócenia 16 tygodni urlopu macierzyńskiego, a zatem wycofania reformy poprzedniego rządu celem pozyskania pieniędzy ze skróconego urlopu macierzyńskiego po to, aby „stan finansów państwa pozwalał na podwyższenie kwoty dochodu na członka rodziny uprawniającej do otrzymania zasiłku wychowawczego”⁴⁰. Dodatkowo rząd argumentował konieczność wprowadzanych reform zaistnieniem w 2001 roku tak zwanej Dziury Bauca, innymi słowy poważnego deficytu budżetowego państwa.

W 2002 roku zniesiono zasiłki porodowe oraz podwyższono kwotę uprawniającą do ubiegania się o zasiłek wychowawczy z 480 do kwoty 548 zł, takiej samej, która od tej pory obowiązywała

37 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 263.

38 Tamże, s. 16.

39 Dz.U. 1999, nr 99, poz. 1152.

40 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, „Studia BAS”, nr 1 (2016), s. 38.

przy ubieganiu się o zasiłek rodzinny, której poprzedni próg wynosił 961 zł. W konsekwencji podjętych przez rząd działań świadczenia rodzinne i wychowawcze skierowane były tylko do najbardziej potrzebujących rodzin. Ponadto, mimo iż jednym z głównych celów partii rządzącej w latach 2001-2005, była aktywizacja zawodowa kobiet, a także usamodzielnienie finansowe rodzin, w zastanych realiach ekonomicznych kobiety często rezygnowały z podjęcia pracy zarobkowej pozostając z dziećmi w domu⁴¹.

W intencji wsparcia realizacji opiekuńczej, wychowawczej, a także edukacyjnej roli rodziny, w 2003 roku świadczenia rodzinne zostały poddane reformie. Od tej pory kategorie wiekowe uprawniające do pobierania zasiłku rodzinnego, jako podstawowego świadczenia rodzinnego, zostały zreformowane z korzyścią dla starszych dzieci, będących powyżej 17 roku życia, na które przysługiwało 65 zł. Rodzice z dzieckiem do lat 5 otrzymywali wsparcie finansowe w wysokości 44 zł, natomiast na dzieci od 6-16 lat przysługiwała kwota 56 zł. Ponadto granica wieku uprawniająca do pobierania zasiłku w przypadku osób kontynuujących naukę zwiększyła się z poprzednio obowiązujących 20 na 22 lata. Oprócz zasiłku rodzinnego, w konkretnie wyszczególnionych przypadkach, rodzinom przysługiwały również dodatki. W tym miejscu warto wyszczególnić chociażby jednorazowe świadczenie z powodu urodzenia dziecka, równe 500 zł, oraz dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, który wynosił 250 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego, a w pozostałych przypadkach był o 80 zł niższy. Corocznym wsparciem finansowym w wysokości 90 zł objęto również dzieci rozpoczynające rok szkolny, a te, które pobierały naukę z dala od miejsca zamieszkania, w okresie od września do czerwca otrzymywały comiesięczny dodatek w wysokości 80 zł. Aby móc korzystać ze świadczeń rodzinnych, należało wpisać się w jeden z dwóch przyjętych wariantów progu wsparcia dochodowego, przygotowanego pod model pełnej rodziny czteroosobowej. W pierwszym wariantcie rodzice musieli posiadać dzieci w wieku od 7-17 oraz od 18-24 lat, natomiast drugi wariant wsparcia dochodowego skierowany był do rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem, mającym zmieścić się w przedziale wiekowym od 18-24 lat. Jak można zauważyć, reforma świadczeń rodzinnych z 2003 roku skierowana była w głównej mierze do rodzin wychowujących dziecko z niepełnosprawnością, potwierdza to ponadto chociażby wprowadzenie zasiłku pielęgnacyjnego w kwocie 142 zł, a także 420 zł w przypadku konieczności rezygnacji z pracy zarobkowej na rzecz dziecka wymagającego stałej opieki⁴².

Inne zmiany obejmowały likwidację Funduszu Alimentacyjnego w 2004 roku, co znacznie osłabiło egzekwowanie należności finansowych od osoby zobowiązanej do wypłacania alimentów. Ujednolicono również kryterium dochodowe, powiązano go z granicą dochodowego wsparcia rodziny, które Instytut Pracy i Spraw Socjalnych był w obowiązku obliczyć⁴³. Grudzień 2005 roku w dyskursie nad polityką rodzinną uznawany jest za moment przełomowy, powodem podjętej przez Sejm uchwały „o przyznaniu uniwersalnego świadczenia w wysokości 1000 zł na każde nowo narodzone dziecko”⁴⁴, powszechnie nazywanego „becikowym”. Ustawa została przyjęta dzięki poparciu „LPR, PSL, PiS, Samoobrony, większości PO i kilkoma głosami SLD”⁴⁵.

41 Tamże, s.39.

42 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 233-234.

43 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, „Studia BAS”, nr 1 (2016), s. 39.

44 Tamże, s. 52-53.

45 A. Szczudlińska-Kanoś, *Polska polityka rodzinna w okresie przemian*, Kraków 2019, s. 59.

3.4. Ocena efektywności polityki rodzinnej w latach 1997-2005

Polityka rodzinna w omawianym okresie prowadzona była w sposób bardzo niespójny. Zależna od innych celów politycznych, nie mogła zagwarantować dopracowanych rozwiązań. Cechowała ją „niska efektywność instrumentów finansowych, regres świadczeń w naturze, ograniczenie zakresu podmiotowego – koncentracja na uboższych, ale bez wyraźnej skuteczności”⁴⁶.

Powstały w 1997 roku pierwszy *Program polityki rodzinnej* koalicji SLD-PSL, który pierwotnie zakładał realizację wyszczególnionych zadań do 2005 roku (w niektórych przypadkach przyjętych rozwiązań również do 2010 roku), jak wiadomo nie został w pełni zrealizowany. Rozwiązania systemowe polityki rodzinnej skoncentrowane były wówczas na pomocy materialnej oraz zapewnieniu warunków rozwojowych dzieciom z rodzin najuboższych, jednak nie podjęto prób rmalejącej diety, mimo że Polska już od końca lat 90. należała do światowej czołówki państw z najniższą wartością tego wskaźnika⁴⁷.

Narastał również problem zagrożenia bezrobociem rodzin wielodzietnych z 17,9% w 1995 roku do 25,3% w 2002 roku oraz zagrożenia ubóstwem coraz większej liczby rodzin z dziećmi. Liczba gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej ze względu na bezrobocie powiększyła się z 719,8 tys. w 1995 roku do 861,1 tys. w 2001 roku, z kolei w 2002 roku odnotowano 972,5 tys. gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej powodem ubóstwa⁴⁸. Będąc jeszcze przy 1997 roku, warto zaznaczyć wynikające z uchwalonej 2 kwietnia Konstytucji RP, zapewnienie o odpowiedzialności państwa wobec rodzin poprzez dokonanie następującego zapisu: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁹. Niestety, w rzeczywistości zapis ten miał niewielkie znaczenie przy formowaniu się kierunków polityki, być może ze względu na swój ogólny charakter.

Pierwszym programem, w którym zauważa się podjęcie działań w celu odwrócenia negatywnych tendencji w procesach demograficznych, był przygotowany przez rząd AWS-UW *Program polityki prorodzinnej państwa* z 1999 roku, gdyż polityka rodzinna zmierzała wówczas do zahamowania spadku zawieranych małżeństw i liczby urodzeń poprzez próbę przeciwdziałania bezrobociu oraz ułatwiania dostępu do mieszkań. Jednak również w tym przypadku deklaracje nie miały większego pokrycia w realnych działaniach. **Współczynnik dynamiki demograficznej**⁵⁰ rokrocznie spadał, a liczba zawieranych małżeństw po 1999 roku zaczęła coraz bardziej spadać przy jednoczesnym zwiększaniu się liczby rozwodów i wciąż bardzo niskim współczynnikiem diety.

46 A. Durasiewicz, *Efektywność polityki rodzinnej państwa polskiego*, [w:] K. Głębicka, M. Gagacka, *Badania społeczne środowiska polityków społecznych*, Radom 2011, s. 214.

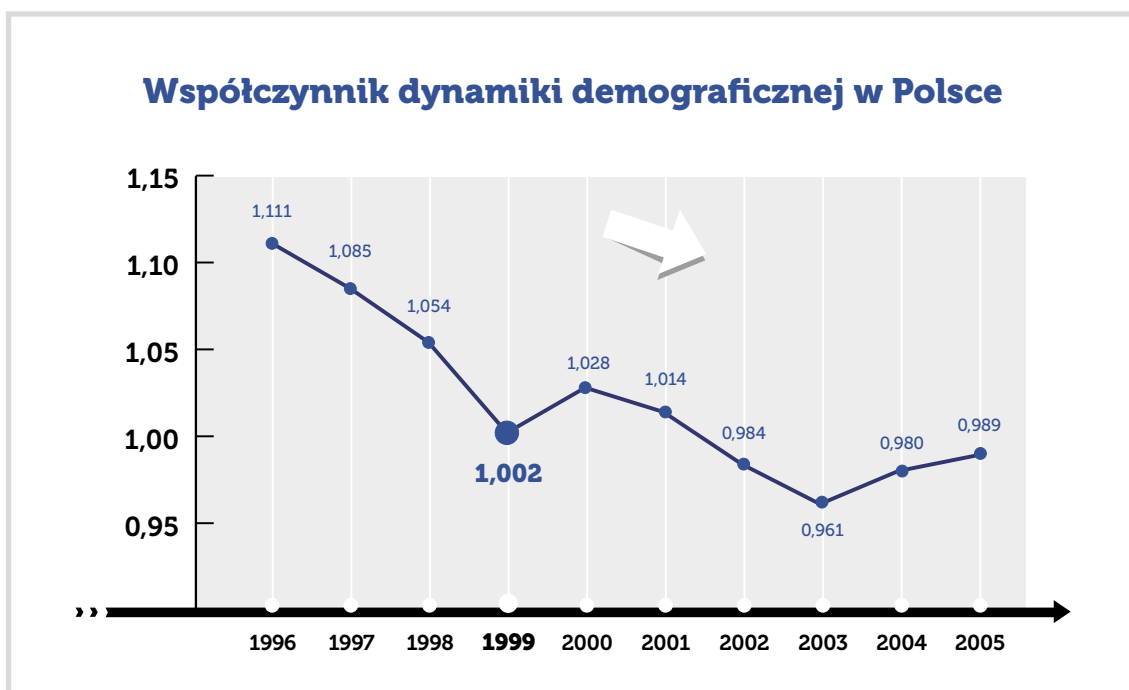
47 Raport Instytutu Ordo Iuris, *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, Warszawa 2015, s. 13-14.

48 B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 275-276.

49 Konstytucja RP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

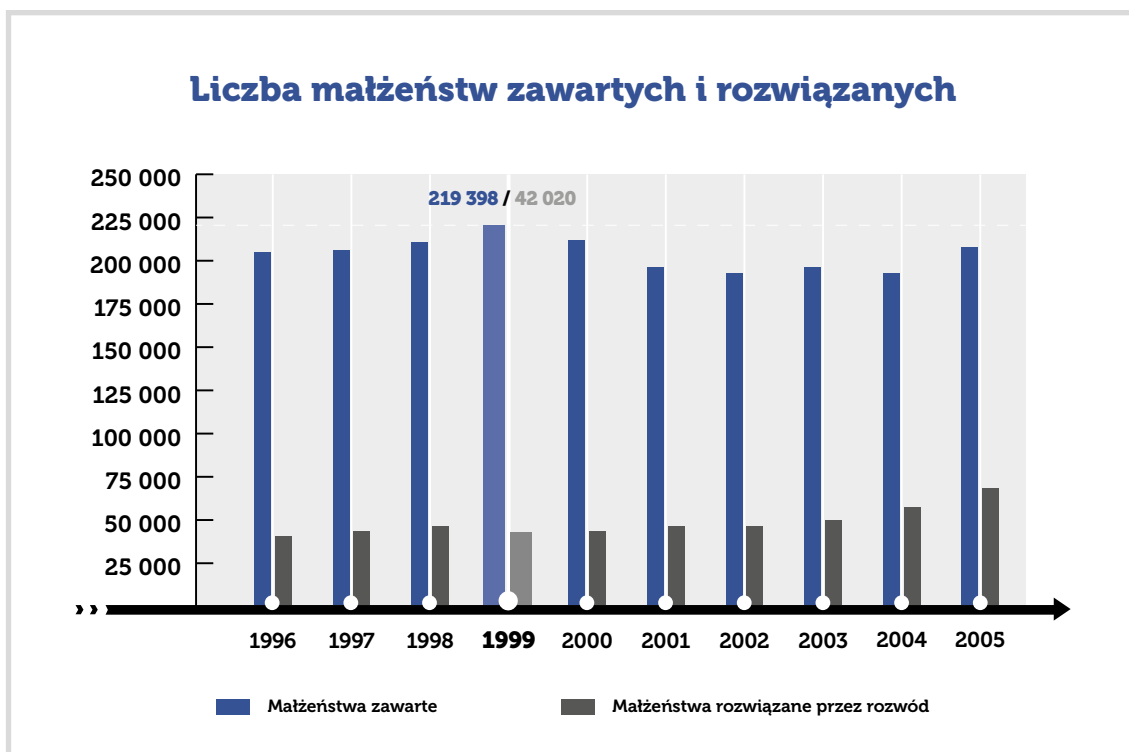
50 Współczynnik dynamiki demograficznej to stosunek liczby urodzeń żywych w danym okresie (najczęściej 1 roku) do liczby zgonów w tym okresie (liczba urodzeń przypadająca na 1 zgon). Źródło: GUS.

Wykres 3.1. Współczynnik dynamiki demograficznej w Polsce w latach 1996-2005.



Źródło: Rozwój i zmiany w strukturze ludności w latach 1950-2019, GUS 2021.

Wykres 3.2. Liczba małżeństw zawartych i rozwiązanych w latach 1970-2019.



Źródło: Małżeństwa zawarte i rozwiązane w latach 1970-2019, GUS 2021.

4. Polityka rodzinna w latach 2005-2021

4.1. Narzędzia i programy mające na celu polepszenie sytuacji socjodemograficznej oraz wsparcie rodzin w latach 2004-2015

Działania podejmowane w ramach polityki rodzinnej w okresie od 2004 do 2015 roku miały przede wszystkim charakter wspierania rodzin najuboższych, a uzyskanie wsparcia uzależnione było od spełnienia kryterium dochodowego. Do najważniejszych narzędzi polityki rodzinnej tego okresu należy zaliczyć świadczenia socjalne wprowadzone ustawą o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r.⁵¹, wprowadzenie ulgi podatkowej jako kluczowego elementu wsparcia rodzin oraz inne instrumenty takie jak: urlopy rodzicielskie oraz rozszerzenie funkcjonowania opieki instytucjonalnej (szczególnie w żłobkach i przedszkolach).

W omawianym okresie wprowadzano wiele regulacji prawnych stanowiących o kierunkach prowadzenia polityki rodzinnej. Pierwszą z nich była **Strategia Polityki Społecznej na lata 2002-2005**, w której określone zostały m.in. kryterium dostępności do świadczeń rodzinnych, w tym również tych otrzymywanych z pomocy społecznej oraz plany wprowadzenia jednolitego systemu świadczeń rodzinnych⁵².

Wsparcie rodzin zostało również uznane za jeden z priorytetów **Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013**, w którym zapisano, że działaniem mającym na celu redukcję wykluczenia społecznego oraz pomoc rodzinom będzie stworzenie odpowiednich warunków do życia rodzinnego i zawodowego⁵³.

Problematyka wsparcia rodzin została również przyjęta jako jeden z głównych celów w programie **Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006-2008**⁵⁴. Według zapisów tego dokumentu do realizacji celu miały posłużyć następujące działania: 1) rozwój zintegrowanego systemu pomocy rodzinom; 2) rozwój systemu wspierania dochodów; 3) ułatwienie pracownikom godzenia pracy z obowiązkami rodzicielskimi⁵⁵.

Ponadto w 2007 r. zaprezentowano dokument pt. **Rząd w trosce o polskie rodziny**. Za priorytetowe uznano w nim wsparcie rodzin wielodzietnych oraz wiejskich, które znajdowały się w ciężkiej sytuacji ekonomicznej⁵⁶.

Również w 2007 r. zaprezentowano dokument pt. **Program Polityki Rodzinnej**, w którym za główny cel postawiono walkę z niekorzystną sytuacją demograficzną w Polsce. Inne zapisy tego dokumentu

51 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255).

52 B. Balcerzak-Paradowska, S. Galinowska (red.), *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Warszawa 2009, s. 88-89.

53 Tamże, s. 92.

54 Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006-2008”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006, https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/poland_pl.pdf, dostęp: 18 sierpnia 2021.

55 Tamże, s. 28-32.

56 B. Balcerzak-Paradowska, S. Galinowska (red.), *Polityka dochodowa, rodzinna...*, op.cit., s. 92.

stanowiły o tym, że szczególną opieką należy objąć rodziny wielodzietne, ponieważ to właśnie one najczęściej narażone są na ubóstwo oraz wiejskie, bo to głównie one są liczniejsze oraz posiadają gorszy dostęp do opieki medycznej i edukacji na wyższym poziomie niż te zamieszkujące miasta. Jednakże program ten prezentował podejście wąskie i brak było w nim zaprezentowanych rozwiązań kompleksowych. Postulowano w nim m.in.: zwiększenie ulg podatkowych, subsydiowanie składek na ubezpieczenia społeczne rodziców przebywających na urloпах wychowawczych, wydłużenie czasu trwania tych urloпов oraz zwiększenie nakładów na opiekę instytucjonalną (przedszkola i żłobki). Brak natomiast było zapisów stanowiących o sposobie zwiększenia dostępności mieszkań, czynnika istotnego w procesie podejmowania decyzji o założeniu rodziny⁵⁷.

Kolejnym dokumentem dotyczącym programu polityki rodzinnej był ten opublikowany w 2013 r. pt. *Dobry klimat dla rodziny*⁵⁸. Powstał on z inicjatywy ówczesnego prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Dokument ten przewidywał wprowadzenie takich rozwiązań jak Karta Dużej Rodziny oraz dawał możliwość wyboru rodzicom odpowiedniej strategii umożliwiającej łączenie wychowania dzieci z pracą zawodową. Jednakże zapisy tego programu zostały zrealizowane jedynie częściowo. Dały one jednak podstawę przeprowadzenia reform z 2015 r. Tak np. nastąpiły zmiany w Kodeksie Pracy, które były odpowiedzią na postulaty zaprezentowane w dokumencie *Dobry klimat dla rodziny*. Zmiany te dotyczyły głównie elastyczności godzin pracy rodziców, aby ci mogli łączyć wychowanie dzieci z pracą zawodową oraz dawały możliwość większego dopasowania urloпов rodzicielskich i ojcowskich. Jednak wyraźnie należy zaznaczyć, że nie obejmowały one wdrożenia nowych rozwiązań, a jedynie zmianę i dostosowanie już istniejących⁵⁹.

W latach 2004-2015 można zatem wyszczególnić następujące narzędzia i programy mające na celu polepszenie sytuacji socjodemograficznej w Polsce oraz wsparcie rodzin z dziećmi:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego,
- świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne),
- jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe),
- urlopy związane z rodzicielstwem (macierzyński, rodzicielski, ojcowski, wychowawczy),
- ulgi podatkowe,
- dostępność miejsc w żłobkach i przedszkolach (wsparcie instytucjonalne),
- Karta Dużej Rodziny.

57 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, [w:] J. Szymańczak (red.), *Polityka wobec rodziny w Polsce*, Studia BAS, 1, nr 45 (2016), Warszawa, s. 41-42.

58 *Dobry Klimat dla Rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP*, Warszawa 2013, <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

59 M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa...*, op. cit., s. 44.

Pierwszym z zasadniczych instrumentów mających na celu wsparcie rodzin w omawianym okresie były **zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego**. Głównym celem tych świadczeń było częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka⁶⁰. Przysługiwał on rodzicom, jednemu z rodziców lub opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka oraz osobie uczącej się⁶¹. **Warunkiem otrzymania zasiłku było spełnienie kryterium dochodowego**. Kwotowe progi miesięcznego dochodu rodziny w przeliczeniu na jedną osobę albo osobę uczącą się prezentuje Tabela 1.

Tabela 1. Progi miesięcznego dochodu rodziny w przeliczeniu na jedną osobę albo osobę uczącą się warunkujące przyznanie zasiłku rodzinnego w wybranych latach w Polsce.

Próg dochodowy na jednego członka rodziny albo osobę uczącą się jako kryterium przyznania zasiłku rodzinnego	Przepisy obowiązujące od dnia:								
	1 V 2004	1 IX 2006	1 XI 2009	1 XI 2012	1 XI 2015	1 XI 2016	1 XI 2017	1 XI 2018	1 XI 2021
Regularny	504 zł	bez zmian	bez zmian	539 zł	674 zł	bez zmian	754 zł	674 zł	674 zł
Dla osób niepełnosprawnych	538 zł	bez zmian	bez zmian	623 zł	764 zł	bez zmian	844 zł	764 zł	764 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255, Dz. U. 2006 nr 130 poz. 903, Dz.U. 2009 nr 129 poz. 1058, Dz.U. 2012 poz. 959, Dz.U. 2015 poz. 1238, Dz.U. 2018 poz. 1497, Dz. U. 2021 poz. 1481.

Z powyższej tabeli wynika, że zmiany progu miesięcznego dochodu rodziny w przeliczeniu na jedną osobę, albo osobę uczącą się, warunkujące przyznanie zasiłku rodzinnego w poszczególnych latach ulegały częstym zmianom. Równie istotne było zróżnicowanie wysokości progów w zależności od tego czy osoba, której przysługiwało to świadczenie jest osobą niepełnosprawną czy nie. W maju 2004 roku regularny próg przyznawanych świadczeń wynosił 504,00 zł oraz 583,00 zł w przypadku osoby niepełnosprawnej, natomiast w listopadzie 2021 r. wynosił on odpowiednio 674,00 zł (regularny) oraz 764,00 zł (osoba niepełnosprawna).

Warty odnotowania jest również fakt, że od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje mechanizm ustalania wysokości przysługujących zasiłków rodzinnych w przypadku przekroczenia progu dochodowego (tzw. mechanizm „złotówka za złotówkę”). Polega on na tym, że **zasiłek rodzinny wraz z dodatkami jest przyznawany nawet po przekroczeniu kryterium dochodowego, a w takim przypadku kwota zasiłku jest pomniejszona o kwotę przekroczenia**. Minimalna wartość wypłacanych świadczeń wynosi 20,00 zł⁶².

60 Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255, art. 4.

61 Tamże.

62 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Praktyczne przykłady ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków z zastosowaniem mechanizmu „złotówka za złotówkę”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/1pratyczne-przyklady-dotyczace-ustalania-prawa-do-zasilku-rodzinnego-i-dodatkow-z-zastosowaniem-mechanizmu-zlotowka-za-zlotowke>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

Jednocześnie analizując wysokość podstawowego zasiłku rodzinnego w poszczególnych latach należy stwierdzić, że był on uzależniony od wieku dziecka oraz że kwoty te zmieniały się na przestrzeni lat. Szczegółowe dane dotyczące tej kwestii prezentuje Tabela 2.

Tabela 2. Wysokość podstawowego zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dziecka w poszczególnych latach w Polsce.

Wiek dziecka	Wysokość podstawowego zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dziecka								
	Przepisy obowiązujące od dnia:								
	1 V 2004	1 IX 2006	1 XI 2009	1 XI 2012	1 XI 2015	1 XI 2016	1 XI 2017	1 XI 2018	1 XI 2021
do ukończenia 5. roku życia	44 zł	48 zł	68 zł	77 zł	89 zł	95 zł	100 zł	95 zł	95 zł
powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia	56 zł	64 zł	91 zł	106 zł	118 zł	124 zł	130 zł	124 zł	124 zł
powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia	65 zł	68 zł	98 zł	115 zł	129 zł	135 zł	140 zł	135 zł	135 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255, Dz. U. 2006 nr 130 poz. 903, Dz.U. 2009 nr 129 poz. 1058, Dz.U. 2012 poz. 959, Dz.U. 2015 poz. 1238, Dz.U. 2018 poz. 1497, Dz. U. 2021 poz. 1481.

Z powyższej tabeli wynika, że wysokość podstawowego zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dziecka wzrosła od roku 2004 do roku 2021 w przypadku dziecka w wieku do ukończenia 5. roku życia o ponad 115%, w przypadku dziecka w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia o ponad 121% oraz w przypadku dziecka w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia o ponad 107%.

Należy jednak zauważyć, że do podstawowego zasiłku rodzinnego przysługiwał szereg dodatków, do których zaliczyć można dodatki z tytułu:

- urodzenia dziecka,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- samotnego wychowywania dziecka,
- wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,
- rozpoczęcia roku szkolnego,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Kryterium przyznawania poszczególnego dodatku do zasiłku rodzinnego oraz jego wysokość w poszczególnych latach prezentuje Tabela 3.

Tabela 3. Kryteria przyznawania oraz wysokość poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego w kolejnych latach w Polsce.

Dodatki do zasiłku rodzinnego z tytułu:	Kryteria przyznania oraz wysokość dodatków do zasiłku rodzinnego								
	Przepisy obowiązujące od dnia:								
	1 V 2004	1 IX 2006	1 XI 2009	1 XI 2012	1 XI 2015	1 XI 2016	1 XI 2017	1 XI 2018	1 XI 2021
Urodzenia dziecka, o którym mowa w art. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: 1000 zł jednorazowo	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian
Opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: 400 zł miesięcznie	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian
Samotnego wychowywania dziecka, o którym mowa w art. 11a ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: 170 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340 zł na wszystkie dzieci	bez zmian	bez zmian	bez zmian	wynosi: 185 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 370 zł na wszystkie dzieci.	wynosi: 193 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 386 zł na wszystkie dzieci.	wynosi: 200 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 400 zł na wszystkie dzieci.	wynosi: 193 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 386 zł na wszystkie dzieci.	bez zmian
Wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, o którym mowa w art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: 50 zł miesięcznie	wynosi: 80 zł miesięcznie	bez zmian	bez zmian	wynosi: 90 zł miesięcznie	wynosi: 95 zł miesięcznie	wynosi: 100 zł miesięcznie	wynosi: 95 zł miesięcznie	bez zmian
na trzecie i na następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego									
Kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, o którym mowa w art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: a) 50 zł* b) 70 zł**	wynosi: a) 60 zł* b) 80 zł**	bez zmian	bez zmian	wynosi: a) 80 zł* b) 100 zł**	wynosi: a) 90 zł* b) 110 zł**	wynosi: a) 100 zł* b) 120 zł**	wynosi: a) 90 zł* b) 110 zł**	bez zmian
* miesięcznie na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia ** miesięcznie na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 24. roku życia									
Rozpoczęcia roku szkolnego, o którym mowa w art. 14 ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: 100 zł na dziecko	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian	bez zmian
Podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, o którym mowa w art. 15 ustawy o świadczeniach rodzinnych	wynosi: a) 80 zł*** b) 40 zł****	wynosi: a) 90 zł*** b) 50 zł****	bez zmian	bez zmian	wynosi: a) 105 zł*** b) 63 zł****	wynosi: a) 113 zł*** b) 69 zł****	wynosi: a) 120 zł*** b) 75 zł****	wynosi: a) 113 zł*** b) 69 zł****	bez zmian
*** miesięcznie na dziecko w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły ponadgimnazjalnej lub szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki, a także szkoły podstawowej lub gimnazjum w przypadku dziecka lub osoby uczącej się, legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności **** miesięcznie na dziecko w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły, w przypadku dojazdu do szkoły ponadgimnazjalnej, a także szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki w zakresie odpowiadającym nauce w szkole ponadgimnazjalnej									

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255, Dz. U. 2006 nr 130 poz. 903, Dz.U. 2009 nr 129 poz. 1058, Dz.U. 2012 poz. 959, Dz.U. 2015 poz. 1238, Dz.U. 2018 poz. 1497, Dz. U. 2021 poz. 1481.

Z powyższej tabeli jasno wynika, że **dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka nie uległ zmianie** i w okresie od 2004 do 2021 roku wynosił 1000 zł. Podobnie ma się sprawa dodatku za opiekę nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, wysokość tego dodatku wynosi 400,00 zł i nie uległa zmianie na przestrzeni lat. **Dodatek z tytułu samotnego**

wychowywania dziecka wzrósł o blisko 14% w porównaniu roku 2004 z 2018 i został utrzymany na tym poziomie w 2021 r. **Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej wzrósł w analogiczny sposób o 90%**, natomiast dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego w przypadku dziecka w wieku do ukończenia 5. roku życia wzrósł o 80% oraz o ponad 57% w przypadku dziecka w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 24. roku życia (okres od roku 2004 do roku 2018 i utrzymany został ten sam poziom w roku 2021 r.). **Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego w omawianym okresie nie uległ zmianie i był na stałym poziomie (100,00 zł).** Wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w latach 2004-2018 wzrosła o ponad 42% w przypadku zamieszkania dziecka w miejscowości, w której znajdowała się placówka edukacyjna oraz o ponad 72% w przypadku dojazdu z miejsca zamieszkania dziecka do miejscowości, gdzie znajdowała się placówka edukacyjna.

Kolejnym ważnym wsparciem dla rodzin z dziećmi w latach 2004-2015 (wielokrotnie zmieniane i trwające do dnia dzisiejszego) były **świadczenia opiekuńcze**, do których zalicza się zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenia pielęgnacyjne⁶³. **Świadczenia te przyznawane były w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji**⁶⁴.

Mimo, że świadczenie to nie miało charakteru *stricte* prorodzinnego ani pronatalistycznego, to wspierało ono funkcje rodziny, która z różnych przyczyn nie była w stanie spełnić ich samodzielnie. Ten rodzaj wsparcia przysługiwał niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia oraz osobom posiadającym orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobom, które ukończyły 75 lat⁶⁵. Później dodano zapis stanowiący o tym, że świadczenie to przysługuje również osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia.

Oprócz zmian o charakterze merytorycznym, na przestrzeni lat następowała również zmiana wysokości wypłacanego zasiłku pielęgnacyjnego. Szczegółowe dane dotyczące tej kwestii prezentuje Tabela 4.

Tabela 4. Wysokość zasiłku pielęgnacyjnego w poszczególnych latach w Polsce.

Kwota zasiłku pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych	Przepisy obowiązujące od dnia:							
	1 V 2004	1 IX 2006	1 XI 2009	1 XI 2012	1 XI 2015	1 XI 2018	1 XI 2019	1 XI 2021
	144,00 zł miesięcznie	153,00 zł miesięcznie	bez zmian	bez zmian	bez zmian	184,42 zł miesięcznie	215,84 zł miesięcznie	bez zmian

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255, Dz. U. 2006 nr 130 poz. 903, Dz.U. 2009 nr 129 poz. 1058, Dz.U. 2012 poz. 959, Dz.U. 2015 poz. 1238, Dz.U. 2018 poz. 1497, Dz. U. 2021 poz. 1481.

63 Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255, art. 2.

64 Tamże, art. 16.

65 Tamże.

Z przytoczonej tabeli wynika, że wysokość zasiłku pielęgnacyjnego wzrosła o blisko 50% w okresie od 2004 r. do 2019 r. i poziom z roku 2019 został utrzymany również w roku 2021.

Kolejnym narzędziem wpisującym się w świadczenia opiekuńcze był **specjalny zasiłek opiekuńczy** (funkcjonujący do 1 stycznia 2013 r.). **Przysługiwał on osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.** Zasiłek ten był przyznawany w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji⁶⁶.

Trzecim narzędziem działającym w ramach świadczeń opiekuńczych było **świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej**. Przysługiwało ono⁶⁷:

- matce albo ojcu,
- opiekunowi faktycznemu dziecka,
- osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

Świadczenie to miało na celu wspomoczenie rodzin jeżeli osoby, którym ono przysługiwało, nie podejmowały lub zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Szczegółowe zapisy stanowiące o tym komu i w jakich przypadkach przysługuje ten rodzaj wsparcia reguluje ustawa.

Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła przed listopadem 2009 r. 420,00 zł, 1200 zł w 2015 r., obecnie wynosi ona 1971,00 zł⁶⁸.

66 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Specjalny zasiłek opiekuńczy*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/specjalny-zasilek-opiekunczy>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

67 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Świadczenie pielęgnacyjne*,

68 J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna państwa we współczesnej Polsce*, „Społeczeństwo i Ekonomia”, 2, nr 4 (2015), s. 105.

Podsumowując świadczenia opiekuńcze należy zwrócić uwagę, że **oprócz zmian o charakterze kosztowym (wysokość wypłacanego wsparcia w poszczególnych latach) następowały również liczne zmiany w przepisach dotyczących osób, którym te świadczenia przysługiwały**. Do takich zmian zaliczyć można w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego⁶⁹:

- zmianę z 2 stycznia 2009 r., w której rozszerzono uprawnienia do świadczenia o osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, jak również opiekuna faktycznego dziecka, który rezygnuje z pracy zawodowej w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny (wymagającej szczególnej opieki);
- zmianę z 1 stycznia 2010 r., w której zniesiono kryterium dochodowe oraz poszerzono uprawnienia do świadczeń o osoby inne niż spokrewnione, na których ciąży obowiązek alimentacyjny,
- 14 października 2011 r. nastąpiło wyłączenie z prawa do świadczenia osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz ograniczenie do jednego świadczenia pielęgnacyjnego niezależnie od liczby osób wymagających opieki,
- 1 lipca 2013 r. wprowadzono kryterium ograniczające wysokość zasiłku pielęgnacyjnego w zależności do wieku, w którym powstała niepełnosprawność danej osoby.

W przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego, zmiany z⁷⁰:

- 31 grudnia 2014 r., które stanowią, że warunkiem jego otrzymania jest faktyczna rezygnacja z zatrudnienia i pracy zarobkowej),
- 1 maja 2015 r., które stanowią, że świadczenie to przysługuje również w przypadku niepodjęcia zatrudnienia,
- 15 maja 2015 r. wprowadzono zasiłek dla opiekuna.

Kolejnym narzędziem mającym na celu wsparcie rodzin z dziećmi oraz wzrost dzietności w Polsce była **jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe)**, wprowadzone do ustawy o świadczeniach rodzinnych nowelizacją z dnia 29 grudnia 2005 roku⁷¹. **Zapomoga ta wynosiła 1000 zł na jedno dziecko**. Choć w pierwotnych założeniach zapomoga przysługiwała ojcu lub matce albo opiekunowi prawnemu niezależnie od ich dochodów, to z czasem zapisy dotyczące tego rodzaju wsparcia rodziny zostały zmienione. I tak w styczniu 2009 r. weszły w życie zmiany stanowiące, że zapomoga przysługuje jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu⁷², a z **początkiem 2013 r. znacznie ograniczono grono beneficjentów świadczenia, wprowadzając kryterium dochodowe wynoszące 1922 zł w przeliczeniu na osobę w rodzinie**⁷³. W ten sposób z podmiotowego zakresu przysługiwania

69 Tamże.

70 Tamże.

71 Rozdział 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych dodany ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67), która wchodzi w życie z dniem 9 lutego 2006 r.

72 Art. 15b ust. 5 dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. (Dz. U. Nr 237, poz. 1654), która wchodzi w życie 1 stycznia 2009 r.

73 Brzmienie art. 15b ust. 2 zmienione na mocy ustawy z dnia 12 października 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1255), która wchodzi w życie 1 stycznia 2013 r.

zapomogi wykluczone zostały rodziny zamożniejsze, przez co nasuwa się wniosek, że **becikowe** stało się od tego momentu narzędziem ukierunkowanym mniej na poprawę diety, a bardziej ku zwalczaniu ubóstwa. Jednak także nie można nie zauważyć, że wprowadzenie kryterium dochodowego przypadającego na osobę w rodzinie jest automatycznym uprzywilejowaniem rodzin wielodzietnych z pominięciem tych, które często jedynie z przyczyn wieku nie są wielodzietne, choć planują kolejne potomstwo.

Wśród najważniejszych narzędzi polityki prorodzinnej omawianego okresu, oprócz tych zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, wymienić należy przede wszystkim **urlopy związane z rodzicielstwem (macierzyński, rodzicielski, ojcowski i wychowawczy), ulgi podatkowe, zmiany wprowadzone w zasadach funkcjonowania instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 (wsparcie instytucjonalne w szczególności dostępność miejsc w żłobkach i przedszkolach) oraz Kartę Dużej Rodziny.**

Urlopy związane z rodzicielstwem regulują zapisy Kodeksu pracy⁷⁴ (rozdział ósmy, art. 175-189 oraz Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r.⁷⁵

W rozumieniu tych zapisów do urlopów związanych z rodzicielstwem należy zaliczyć urlopy: macierzyński, rodzicielski, ojcowski i wychowawczy.

Zgodnie z art. 180 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: ustawa Kodeks pracy)⁷⁶ długość trwania **urlopu macierzyńskiego** uzależniona jest od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu (20 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka, 31 tygodni w przypadku urodzenia dwojga dzieci, 33 tygodni w przypadku urodzenia trojga dzieci, 35 tygodni w przypadku urodzenia czworga dzieci oraz 37 tygodni w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci). Przed urodzeniem dziecka matka może wykorzystać maksymalnie 6 tygodni urlopu rodzicielskiego, a po porodzie pozostałą jego część. Istnieje również możliwość, aby pierwszym dniem urlopu macierzyńskiego był dzień urodzenia dziecka. Pierwsze 14 dni urlopu macierzyńskiego przysługuje wyłącznie matce licząc od dnia porodu i po tym okresie matka dziecka może zrezygnować z reszty urlopu. W takim przypadku reszta niewykorzystanego urlopu przysługuje (na pisemny wniosek) ojcu dziecka.

Prawo do **urlopu rodzicielskiego** posiada matka lub ojciec dziecka po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego. Ten rodzaj urlopu powinien być wykorzystany do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6. rok życia. Długość trwania urlopu rodzicielskiego uzależniona jest od liczby urodzonych podczas jednego porodu dzieci i tak jego wymiar wynosi: do 32 tygodni po urodzeniu jednego dziecka oraz do 34 tygodni po urodzeniu więcej niż jednego dziecka. Istnieją również inne przesłanki stanowiące o tym komu i w jakim zakresie przysługuje urlop rodzicielski, które normują wyżej wymienione akty prawne⁷⁷.

⁷⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 1974 Nr 24 poz. 141).

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zakresu informacji o okolicznościach mających wpływ na prawo do zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub ich wysokość oraz dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty zasiłków (Dz.U. 2015 poz. 2205).

⁷⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320).

⁷⁷ Tamże – art. 182(1a) oraz art. 182(1c).

Kolejnym z urlopów związanych z rodzicielstwem jest **urlop ojcowski**, przysługujący ojcu dziecka. Musi być on wykorzystany do ukończenia 2 roku życia dziecka. Urlop ten trwa 2 tygodnie i może być podzielony na dwie części lub wykorzystany jednorazowo⁷⁸.

Ostatnim z urlopów jest **urlop wychowawczy** – trwa do 36 miesięcy i w zasadzie jest bezpłatny, jedynym wyjątkiem od tej reguły jest przypadek, kiedy osoba znajdująca się na urlopie posiada niskie dochody. Urlop ten może być wykorzystany przez oboje rodziców i podzielony maksymalnie na 5 części⁷⁹.

W okresie od 2004 r. przepisy dotyczące urlopów związanych z macierzyństwem były wielokrotnie modyfikowane. Do takich zmian zaliczyć można w przypadku urlopu macierzyńskiego zmianę od 1 stycznia 2010 r., w której wprowadzono podział urlopu macierzyńskiego na podstawowy i dodatkowy. Z urlopu macierzyńskiego skorzystać mogą kobiety zatrudnione bądź prowadzące własną działalność gospodarczą, objęte ubezpieczeniem chorobowym. Zasiłek macierzyński jest zatem przyznawany osobie przebywającej na urlopie i wynosi 100% wynagrodzenia w przypadku urlopu macierzyńskiego i 60% w przypadku urlopu rodzicielskiego. Od roku 2012 następuje stopniowe wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego: z 2 tygodni w roku 2010 i 2011, do 4 tygodni w roku 2012 i 2013 oraz 6 tygodni od 2014 r. Ponadto w 2013 r. wprowadzono urlop rodzicielski wynoszący 26 tygodni, przysługujący obojgu rodzicom i możliwy do wykorzystania po zakończeniu urlopu macierzyńskiego⁸⁰.

Urlop ojcowski wprowadzono w 2010 r. w wymiarze 1 tygodnia, a z czasem (od 2012 r.) wydłużono okres jego trwania do 2 tygodni. Natomiast w przypadku urlopu wychowawczego wprowadzone zmiany dotyczyły kwestii rozszerzenia uprawnień do urlopu oraz osób zatrudnionych na podstawie umów cywilno-prawnych (od 1 października 2013 r.) oraz rozszerzono uprawnienia dla ojców (wprowadzenie urlopu dedykowanego dla jednego z rodziców oraz możliwość wykorzystania 4 miesięcy urlopu – przed rokiem 2013 – 3 miesięcy⁸¹).

Ważnym elementem prowadzonej w tym okresie polityki rodzinnej były **zmiany w zakresie przysługujących ulg podatkowych**. Ograniczono zakres podmiotowy rodzinnej ulgi podatkowej na dziecko, przez co **z formy pomocy obowiązującej powszechnie przekształcona została w instrument selektywny ze szczególnym uprzywilejowaniem rodzin wielodzietnych**. Przed rokiem 2012 prawo do odliczenia wartości ulgi prorodzinnej od wartości zapłaconego podatku dochodowego, w maksymalnej wysokości 1112,04 zł rocznie na każde niepełnoletnie dziecko⁸², przysługiwało wszystkim podatnikom wychowującym dzieci bez względu na dochód. Zmiany jakie miały miejsce w 2013 r., tj. od momentu wejścia w życie nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 24 października 2012 r.⁸³, obejmowały **ograniczenie ulgi dla osób posiadających jedno i dwoje dzieci przy jednoczesnym zwiększeniu ulgi dla rodzin wielodzietnych**.

78 Tamże – art. 182(3).

79 Tamże – art. 186.

80 Urlop rodzicielski wprowadzono na mocy ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 maja 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 675), nowelizacja weszła w życie 17 czerwca 2013 r.

81 J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna państwa...*, op. cit., s. 106.

82 Ulga dotyczy również pełnoletnich dzieci, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o PIT (t. j. Dz. U. z 2010 r. nr 51, poz. 307 z późn. zm.).

83 Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012 poz. 1278).

Ponadto rząd wprowadził **tzw. ustawę żłobkową** przyjętą w 2011 r.⁸⁴, znowelizowaną w 2013 roku⁸⁵. Ustawa ta wprowadzała zmiany instytucjonalne przenosząc nadzór nad instytucjami opieki nad dziećmi do lat 3 z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej⁸⁶. Dodatkowo w zapisach ustawy pojawił się **nowy rodzaj placówek opieki nad dziećmi – kluby dziecięce, dodano również instytucje opiekuna dziennego oraz niani. W wyniku tej ustawy rozszerzono także kontrolę nad placówkami niepublicznymi**, które od kwietnia 2014 r. muszą być wpisane do gminnych rejestrów⁸⁷.

Ponadto w kwestii opieki nad dziećmi do lat 3 **wprowadzono program „Maluch” jako resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi**, który w latach 2011-2015 corocznie wznawiano uruchamiając kolejne edycje. W 2012 r. rozszerzono zakres podmiotów mogących prowadzić żłobki i kluby dziecięce, a w 2013 r. obniżono wysokość wkładu własnego gmin (z 50% do 20%) jako warunku otrzymania dotacji w ramach programu „Maluch”.

Także w odniesieniu do wychowania przedszkolnego nastąpiły liczne zmiany, m.in.⁸⁸:

- wprowadzenie możliwości tworzenia tzw. innych form wychowania przedszkolnego od 2008 roku,
- wprowadzenie w 2011 roku obowiązku objęcia dzieci w wieku 5 lat wychowaniem przedszkolnym,
- przydzielenie od 2013 roku dotacji celowych dla samorządów na rozwój instytucji wychowania przedszkolnego,
- obniżenie opłaty za przebywanie dziecka w przedszkolu,
- wprowadzenie ustawowych kryteriów rekrutacji.

Oceniając wsparcie instytucjonalne w zakresie dostępności miejsc w żłobkach i przedszkolach, w szczególności w ramach programu „Maluch”, należy stwierdzić, że **w ciągu pierwszych sześciu lat działania tego programu powstało 25 722 miejsc opieki nad małymi dziećmi** (3 982 w 2011 r., 2 788 w 2012 r., 2 442 w 2013 r., 4 518 w 2014 r., 6 387 w 2015 r. i 5 605 w 2016 r.). Mimo wyraźnego wzrostu liczby placówek opieki instytucjonalnej należy zwrócić również uwagę na fakt, że **rozwój tego rodzaju wsparcia na terytorium Polski był nierównomierny**. Najwięcej nowych placówek powstało w województwie mazowieckim (8 160), małopolskim (5 069) oraz wielkopolskim (5 047), natomiast najmniej w województwie świętokrzyskim (889) oraz warmińsko-mazurskim (966). Powstanie takiej liczby nowych miejsc opieki nad dziećmi spowodowało **wzrost wskaźnika dzieci objętych opieką instytucjonalną z 3,7% na koniec 2011 r. do 9,05% na koniec 2016 r.**⁸⁹

⁸⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. 2011 nr 45 poz. 235).

⁸⁵ Dz. U. 2013 poz. 1457.

⁸⁶ M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, [w:] J. Szymańczak (red.), *Polityka wobec rodziny w Polsce*, Studia BAS, 1, nr 45 (2015), s. 41.

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna państwa...*, op. cit., s. 106-107.

⁸⁹ Wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów, NIK, Łódź 2017, s. 10-12.

Ostatnim narzędziem wsparcia rodzin wprowadzonym w okresie 2004-2015 była **Karta Dużej Rodziny (KDR)**. Był to system zniżek i dodatkowych uprawnień w instytucjach publicznych i firmach prywatnych **dedykowany dla rodzin 3+**. KDR była (i jest) narzędziem mającym na celu wspieranie rodzin wielodzietnych poprzez ułatwienie dostępu do towarów, dóbr, usług i innych form działalności. Poprzez rodzinę wielodzietną rozumie się taką, w której rodzice lub małżonek rodzica mieli na utrzymaniu łącznie co najmniej troje dzieci bez względu na ich wiek. Ponadto Karta Dużej Rodziny przysługuje dziecku do ukończenia 18. roku życia, dziecku do ukończenia 25. roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się oraz bez ograniczeń wiekowych w przypadku umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności dziecka⁹⁰.

Podsumowując lata 2004-2015 w odniesieniu do polityki rodzinnej należy stwierdzić, że opierała się ona na kilku głównych założeniach tj.:

- wydłużenie urlopów macierzyńskich, ojcowskich i wychowawczych,
- rozszerzanie ulg podatkowych (w szczególności dla rodzin najuboższych),
- pomoc dla rodzin wielodzietnych i najgorzej sytuowanych,
- ograniczenie świadczeń i zlikwidowanie ulg dla rodzin zamożniejszych oraz posiadających jedno dziecko,
- zmiany organizacyjne i instytucjonalne opieki nad najmłodszymi dziećmi.

4.2. Polityka prorodzinna w latach 2016-2021

Począwszy od 2016 r. widoczna jest znacząca zmiana sposobu prowadzenia polityki rodzinnej. **Od tego czasu pomoc rodzinom została w głównej mierze oparta na transferach bezpośrednich.** Wyrazem takiego stanu rzeczy są niewątpliwie liczne świadczenia dostępne dla szerokiego grona beneficjentów. **Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że dotychczasowe wsparcie zostało utrzymane.** Do nowo wprowadzonych programów i narzędzi mających na celu wsparcie rodzin z dziećmi oraz poprawę sytuacji socjodemograficznej w Polsce zaliczyć można programy: Rodzina 500 plus, Dobry Start, Posiłek w domu i w szkole oraz program „Za życiem”. Analizując system wsparcia rodzin w omawianym okresie nie można zapomnieć również o ważnej gałęzi wsparcia kierowanego do osób najstarszych. W tym okresie powstały programy dedykowane seniorom. W ich skład wchodzi: Rodzicielskie świadczenie uzupełniające („Mama 4+”), Emerytura+, „Opieka 75+”, program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” czy program wieloletni „Senior +”.

90 Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. 2014 poz. 1863).

Niewątpliwie **głównym narzędziem wspierającym rodziny z dziećmi w tym okresie był program Rodzina 500+**, który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 r.⁹¹ Jego głównym celem była poprawa sytuacji demograficznej w Polsce, redukcja ubóstwa wśród najmłodszych oraz inwestycje w rodzinę⁹².

W ramach tego programu każdej rodzinie z dziećmi przysługuje świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł (nieopodatkowane) na każde dziecko do ukończenia 18 roku życia, bez względu na dochody osiągane przez rodziny (od 1 lipca 2019 r.; wcześniejsze zapisy programu stanowiły, że świadczenie przysługuje na drugie i każde kolejne dziecko). Po uruchomieniu tego programu **wyraźnie wzrósł udział wydatków z budżetu państwa na politykę rodzinną z poziomu 1,78% PKB w 2015 r. do 4% PKB w roku 2021**⁹³.

Kolejnym ważnym instrumentem wsparcia rodzin z dziećmi był **program Dobry Start**⁹⁴. Ten rodzaj wsparcia obejmował jednorazowe wsparcie w wysokości 300 zł dla uczniów rozpoczynających rok szkolny, otrzymywane bez względu na dochód rodziny. Świadczenie to przysługuje każdemu uczniowi uczącemu się w szkole do ukończenia 20 r.ż. oraz do ukończenia 24 r.ż. w przypadku uczniów niepełnosprawnych. Wsparcie to nie obejmuje dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne ani uczęszczających do przedszkola oraz studentów. Warunkiem otrzymania świadczenia jest złożenie odpowiedniego wniosku⁹⁵.

Kolejnym narzędziem wsparcia rodzin z dziećmi, uczniów jak i osób starszych jest wieloletni rządowy **program „Posiłek w domu i w szkole”** na lata 2019-2023⁹⁶. Program ten składa się z trzech modułów: pierwszy z nich dedykowany jest dla dzieci i młodzieży, drugi adresowany jest do osób starszych, trzeci natomiast zakłada doposażenia oraz poprawę standardu działających stołówek (posiadających własną kuchnię i jadalnię), albo zaadaptowanie takich pomieszczeń. Program w swoich założeniach miał zastąpić istniejący program „Pomoc państwa w zakresie żywienia”. **W założeniach pierwotnych program „Posiłek w domu i w szkole” opiewać miał na kwotę 2,75 mld zł.** Jak można przeczytać na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej program ten przewidywał wsparcie finansowe gmin w udzielaniu pomocy w formie posiłku, zasiłku celowego na zakup pożywienia oraz świadczenia rzeczowego (produkty żywnościowe). Prawo do tego rodzaju świadczenia miały osoby spełniające kryterium dochodowe, które wynosiło 150% kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej⁹⁷.

Równie istotnym dla wsparcia rodzin z dziećmi był **program „Za życiem”**, którego głównym celem było umożliwienie *integracji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wsparcie psychologiczne, społeczne, funkcjonalne i ekonomiczne ich rodzin. Program obejmuje kompleksowe rozwiązania, w szczególności w obszarach dotyczących wsparcia dla kobiet w ciąży i ich rodzin, wczesnego wspomagania dziecka i jego rodziny, usług wspierających i rehabilitacyjnych, wsparcia mieszkaniowego,*

91 Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016 poz. 195).

92 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Rodzina 500 plus, <https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500-plus>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

93 Tamże.

94 Program ten został ustanowiony uchwałą nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. poz. 514). Kolejnym aktem prawnym regulującym zapisy tego programu jest Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1006).

95 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. z 2021 r., poz. 1092).

96 Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 (MP 2018 poz. 1007).

97 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Posiłek w szkole i w domu*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-posilek-w-szkole-i-w-domu>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

a także koordynacji wsparcia, poradnictwa i informacji⁹⁸. Budżet tego programu na lata 2017-2021 wyniósł 3,1 mld złotych⁹⁹.

Warty odnotowania jest również fakt, że od 2016 r. polski rząd wprowadził **liczne programy i narzędzia mające na celu wsparcie seniorów**, a więc najstarszych członków rodziny. Do tej pory system polityki socjalnej i rodzinnej nie poruszał tej kwestii. Przykładem programów mających na celu wsparcie seniorów są programy takie jak: Rodzicielskie świadczenie uzupełniające („Mama 4+”), „Emerytura+”, „Opieka 75+”, program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” czy program wieloletni „Senior +”.

Pierwszy z omawianych programów, a więc **Rodzicielskie świadczenie uzupełniające „Mama 4+”**¹⁰⁰ przeznaczony jest dla osób, które wychowały co najmniej czworo dzieci i w związku z tym nie mogły podjąć pracy zawodowej lub zrezygnowały z niej. Z zapisów ustawy wynika, że z tego rodzaju świadczenia może skorzystać:

- matka, która urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci,
- ojciec, który wychował co najmniej czworo dzieci, w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę lub w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę.

Jednak trzeba zaznaczyć, że jest to w istocie instrument ograniczania ubóstwa – przyznawane jest jedynie w przypadku, gdy matka nie posiada dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania, a jego wysokość nie może być wyższa od najniższej emerytury, która od 1 marca 2021 roku wynosi 1250,88 zł¹⁰¹. Matka, która pobiera emeryturę lub rentę niższą od tej kwoty otrzyma świadczenie dopełniające wartość jej emerytury lub renty do wysokości najniższej emerytury. Natomiast matce, której przysługuje emerytura lub renta wyższa od najniższej emerytury świadczenie nie przysługuje wcale.

Jednym z najważniejszych programów mających na celu wsparcie seniorów w postaci transferu bezpośredniego jest **świadczenie pieniężne w ramach „Emerytura+”**¹⁰². Świadczenie to zostało po raz pierwszy wypłacone 1 marca 2019 r. i wynosiło ono dla każdego beneficjenta 1100,00 zł brutto¹⁰³.

Kolejnym programem dedykowanym dla seniorów był **program „Opieka 75+”**, który realizowany był od stycznia 2018 r. i adresowany jest do gmin: miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich do 60 tys. mieszkańców, które realizują usługi opiekuńcze samodzielnie. Głównym celem strategicznym tego programu była **poprawa dostępności specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób w wieku 75 lat i więcej**¹⁰⁴.

98 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program „Za życiem”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/cel-programu>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

99 Tamże.

100 Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. 2019 poz. 303).

101 Zgodnie z komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26.02.2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 223), w zw. z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291).

102 Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. 2019 poz. 743).

103 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Emerytura+*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/podstawowe-informacje>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

104 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program „Opieka 75+”*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-opieka-75>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

Dwoma ostatnimi programami dedykowanymi dla seniorów były: wieloletni program na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” oraz program wieloletni „Senior +”.

Celem pierwszego z nich, a więc **programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+”** na lata 2021-2025, jest zwiększenie uczestnictwa osób starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Z programu tego skorzystać mogły organizacje pozarządowe i inne uprawnione podmioty działające na rzecz aktywizacji osób starszych. Program ten działa w czterech obszarach¹⁰⁵:

- aktywność społeczna (mająca na celu zwiększenie aktywnego udziału osób starszych w życiu społecznym),
- partycypacja społeczna (mająca na celu wzmocnienie samoorganizacji środowiska osób starszych),
- włączenie cyfrowe (mające na celu zwiększenie umiejętności posługiwania się nowoczesnymi środkami technologicznymi wśród osób starszych i tym samym przeciwdziałania wykluczeniu technologicznemu w tym środowisku),
- przygotowanie do starości (mające na celu wzmocnienie relacji międzypokoleniowych).

Ostatnim narzędziem polityki socjalnej, które miało za zadanie wsparcie seniorów był program wieloletni „Senior +”. W ramach tego programu jednostki samorządu mogły starać się o środki finansowe na¹⁰⁶:

- moduł 1 – jednorazowe wsparcie finansowe na utworzenie i/lub wyposażenie ośrodka wsparcia w wysokości do 80% całkowitego kosztu realizacji zadania,
- moduł 2 – zapewnienie funkcjonowania już istniejących ośrodków wsparcia.

Politykę wsparcia rodziny w latach 2016-2021 można podsumować jako narzędzia mające na celu przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom demograficznym i zachęcenie młodych ludzi do zakładania rodzin i wychowywania dzieci (transfery bezpośrednie tj. „Rodzina 500+” czy „Dobry start”) oraz wsparcie seniorów chociażby poprzez programy „Emerytura+”.

4.3. Przemiany demograficzne w latach 2004-2020

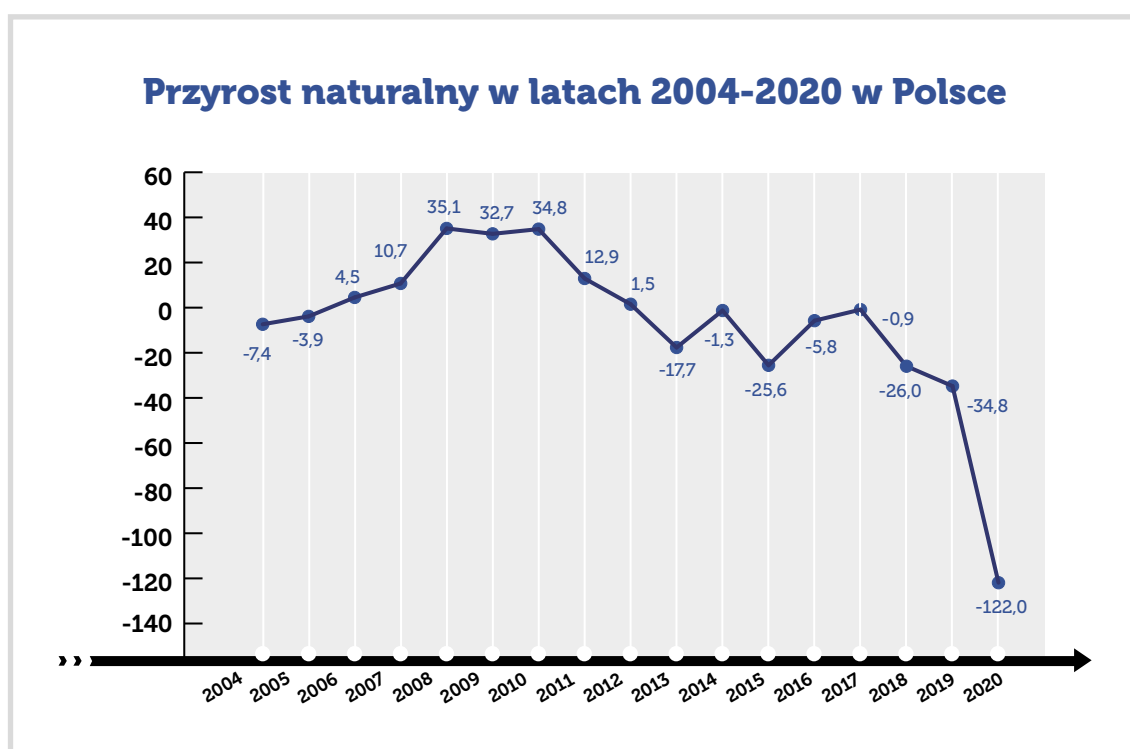
Lata 2004-2020 charakteryzują dalsze spadki dzietności i pogarszanie wskaźników demograficznych na wszystkich płaszczyznach. Mimo, że w okresie 2004-2008 widoczny jest wyraźnie dodatni przyrost naturalny, wynoszący 42,5 tys. i utrzymujący się w latach 2008-2010 na względnie stałym poziomie (wahania nieprzekraczające 3 tysięcy) to począwszy od roku 2010 widoczna staje się wyraźna tendencja spadkowa – wartość przyrostu naturalnego spada poniżej zera i w 2013 r.

105 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021-2025*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-na-rzecz-osob-starszych-aktywni-na-lata-2021-2025>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

106 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program wieloletni „Senior+” na lata 2021-2025*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-senior-na-lata-2021-2025>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

wynosi już -17,7 tys. (co oznacza, że różnica pomiędzy zgonami, a urodzeniami żywymi w tym roku wynosiła blisko 18 tysięcy). W roku następnym następuje wzrost o ponad 16 tys., jednak już w roku 2015 przyrost naturalny przyjmuje wartość bliską -26 tysięcy. **W latach 2015-2017 widoczne jest kolejne odbicie (wzrost o blisko 20 tys.).** Począwszy o roku 2017 obserwowalna jest wyraźna tendencja spadkowa. Ujemny przyrost naturalny w tym okresie osiąga wartość bliską -35 w 2019 r. oraz wartość -122 w roku 2020. Jednakże należy zaznaczyć, że tak niski przyrost naturalny w ostatnim z analizowanych lat najprawdopodobniej związany jest z pandemią wirusa SARS-CoV-2.

Wykres 4.1. Przyrost naturalny w latach 2004-2020 w Polsce¹⁰⁷.

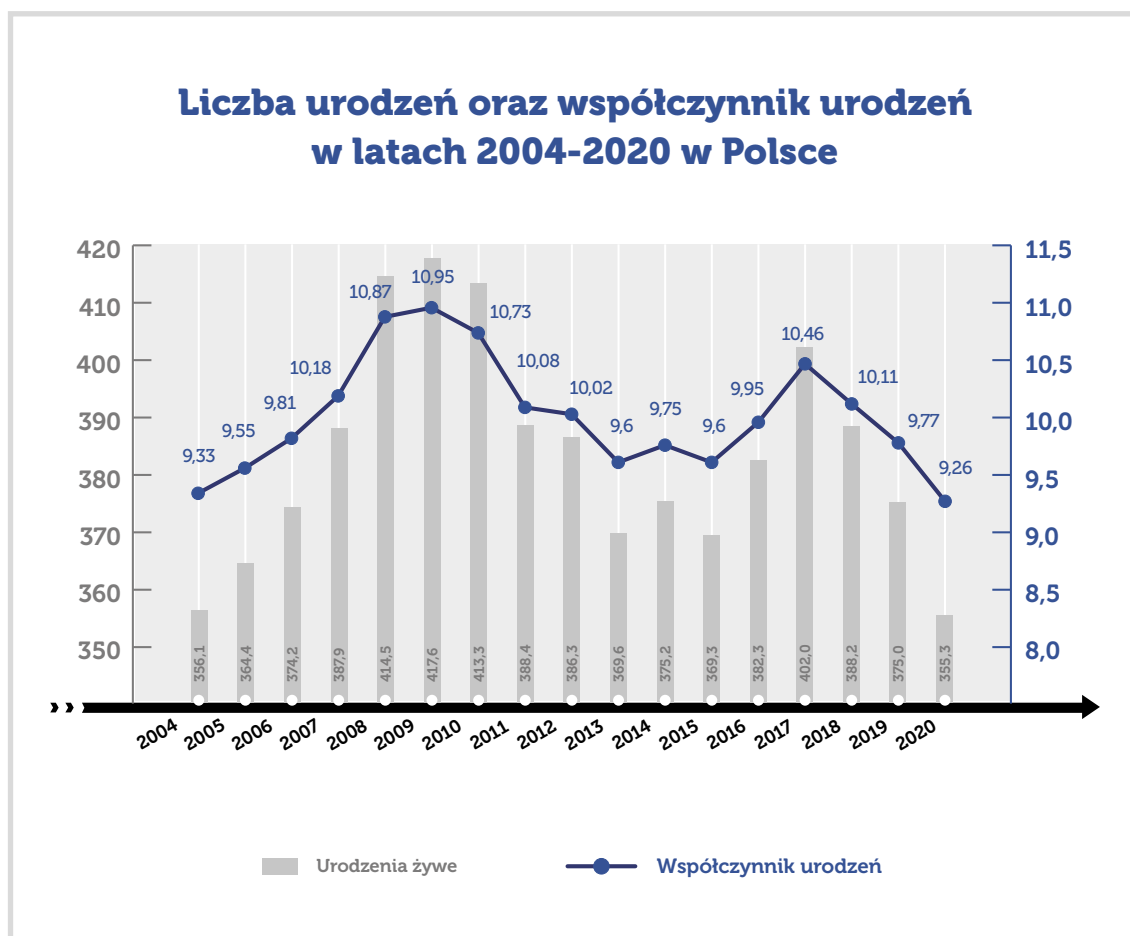


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, *Rocznik Demograficzny 2020* oraz *Rocznik Demograficzny 2021*.

Analizując bardziej szczegółowe zagadnienie dotyczące przyrostu naturalnego w latach 2004-2020 należy skupić się na liczbie urodzeń żywych i współczynniku urodzeń (zob. Wykres 4.2.).

¹⁰⁷ Opracowanie własne na podstawie: GUS, *Rocznik Demograficzny 2020*, Warszawa 2020, s. 26, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2020,3,14.html>, dostęp: 26 sierpnia 2021, oraz GUS, *Rocznik Demograficzny 2021*. Tablice w formacie XLSX, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2021,3,15.html>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

Wykres 4.2. Liczba urodzeń oraz współczynnik urodzeń w latach 2004-2020 w Polsce¹⁰⁸.



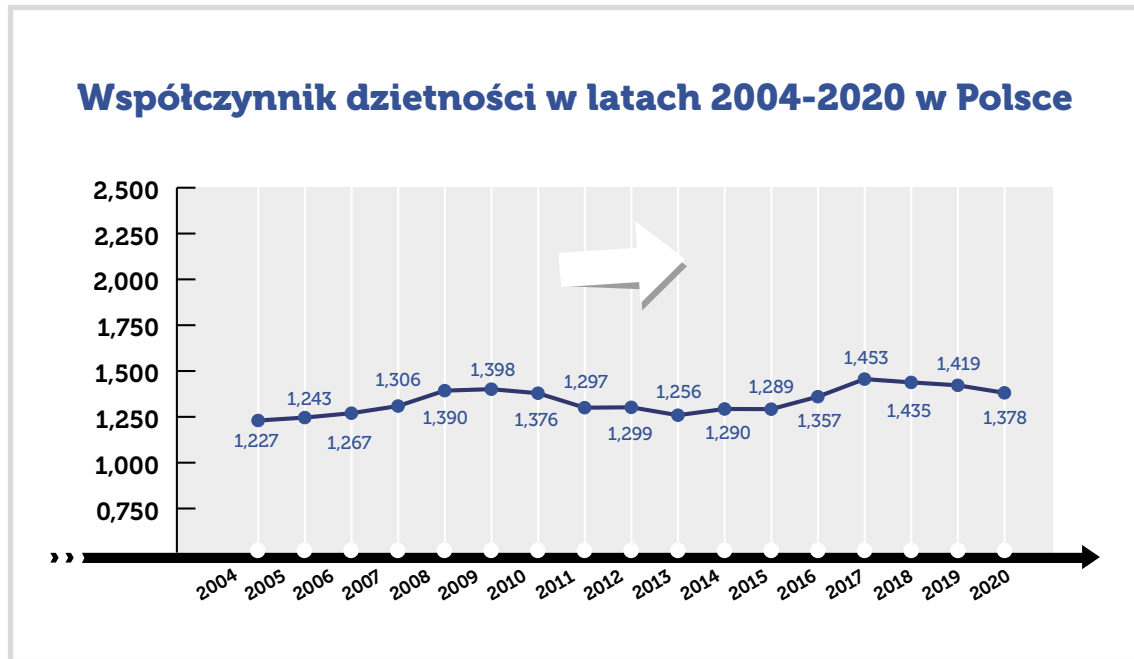
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych.

W okresie 2004-2009 widoczny jest wyraźny wzrost liczby urodzeń, wynoszący ponad 17%, natomiast współczynnik urodzeń wzrósł w tym czasie o 1,62 punktu. Następnie obserwowalny jest spadek liczby urodzeń. W roku 2013 liczba urodzeń oscyluje w granicy 370 tys. a współczynnik urodzeń wynosi 9,60. W roku następnym widoczne jest niewielkie odbicie, jednak już w roku 2015 liczba urodzeń oraz współczynnik urodzeń wraca do poziomu bliskiego temu z 2013. **Od 2015 obserwowalny jest wzrost liczby urodzeń, a w roku 2017 następuje pik tego odbicia (ponad 400 tys. urodzeń oraz współczynnik urodzeń bliski 10,5).** Po tym okresie następuje spadek liczby urodzeń i w roku 2020 liczba urodzeń jest bliska tej z 2004 tj. ok 355 tys. urodzeń żywych. Współczynnik urodzeń przyjmuje wartości zbliżoną do 9,3.

108 GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

Współczynnik dzietności, a więc wskaźnik określający przeciętną liczbę dzieci, które urodziłyby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15-49 lat)¹⁰⁹ w okresie 2004-2020 prezentuje Wykres 4.3.

Wykres 4.3. Współczynnik dzietności kobiet w latach 2004-2020 w Polsce¹¹⁰.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych.

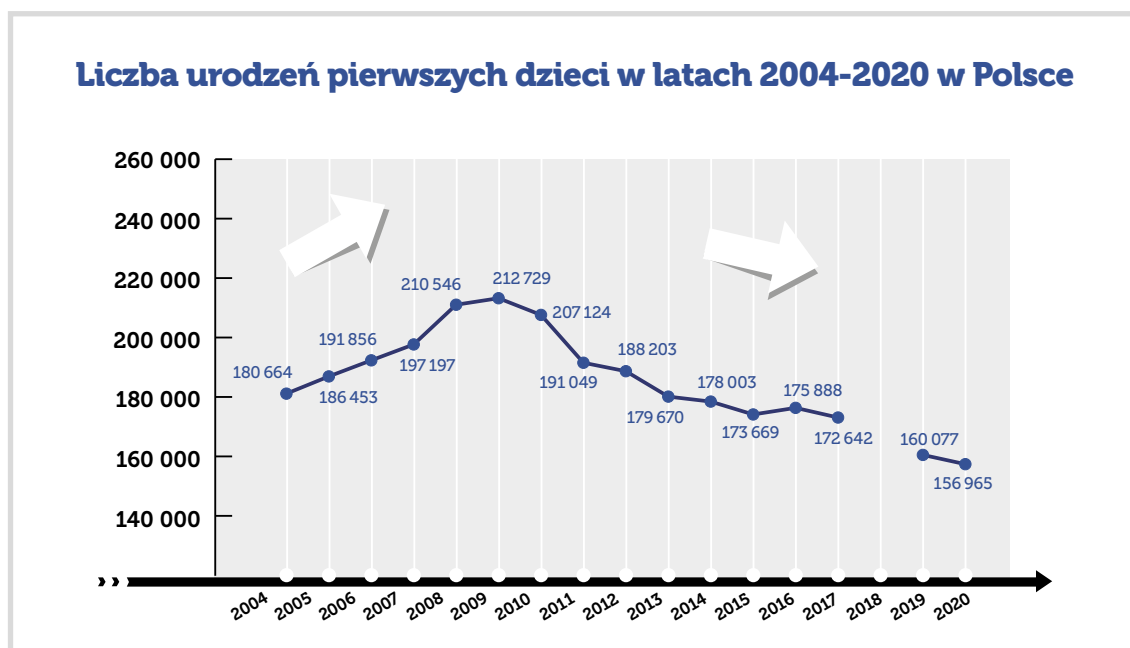
Analizując dane dotyczące współczynnika dzietności należy stwierdzić, że w początkowym okresie, a więc w latach 2004-2009 widoczny jest systematyczny wzrost wynoszący blisko 14%. Począwszy od roku 2010 widoczny jest spadek współczynnika urodzeń, który osiąga w roku 2013 wartość najniższą oscylującą w granicy 1,26 po czym następuje odbicie i w roku 2017 współczynnik ten osiąga wartość najwyższą, czyli ok. 1,45. W latach następnych widoczny jest spadek wskaźnika urodzeń, który w roku 2020 wynosi ok. 1,39. Pomimo okresowych wahań, wskaźnik ten wzrósł o ponad 12% biorąc pod uwagę stosunek roku 2004 do 2020.

Ważna z punktu socjodemograficznych determinant wpływających na liczbę ludności w Polsce jest również liczba urodzeń pierwszych dzieci (zob. Wykres 4.4.). Mimo wyraźnego wzrostu w latach 2004-2009 (o blisko 18 %) to począwszy od 2010 r. widoczny jest spadek liczby urodzeń pierwszych dzieci, który w omawianym okresie (lata 2004-2020) obniżył się on o ponad 13%. Na taki stan rzeczy wpływa niewątpliwie liczba zawartych w tym okresie małżeństw (zob. Wykres 4.5).

109 Współczynnik dzietności oznacza liczbę dzieci, które urodziłyby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15-49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie. Za: GUS, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3950,pojecie.html>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

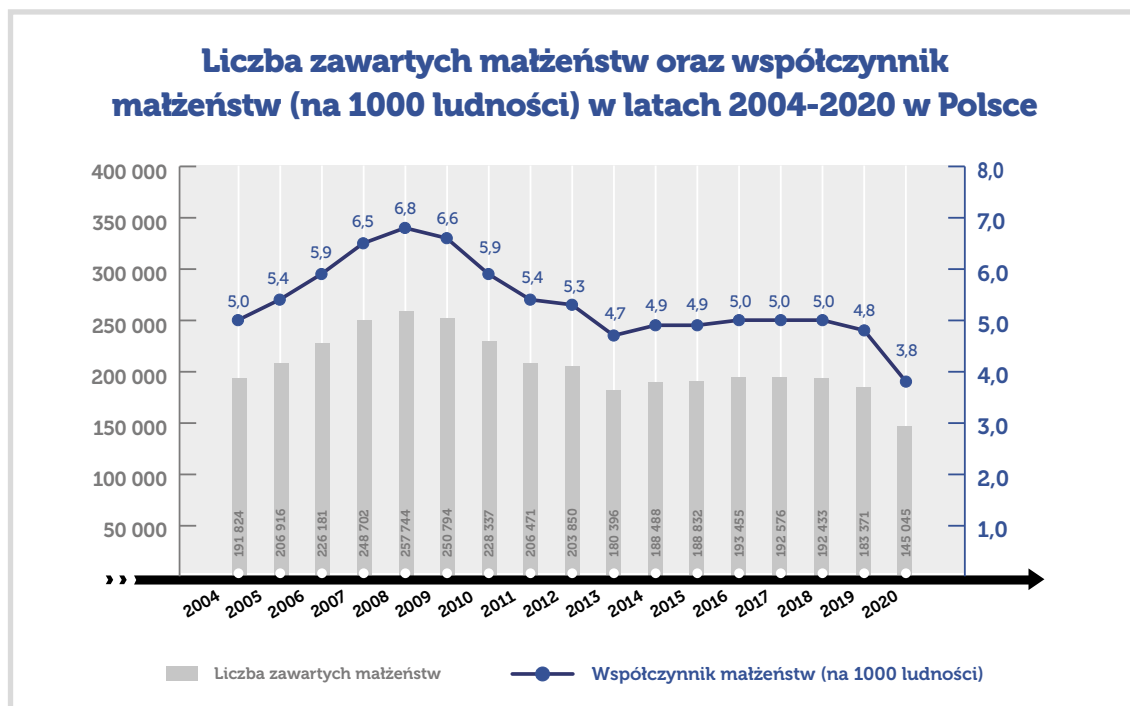
110 GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

Wykres 4.4. Liczba urodzeń pierwszych dzieci w latach 2004-2020 w Polsce¹¹¹.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych.

Wykres 4.5. Liczba zawartych małżeństw oraz współczynnik małżeństw (na 1000 ludności) w latach 2004-2020 w Polsce¹¹².



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych.

111 GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 2 sierpnia 2021.

112 GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

W latach 2004-2008 liczba zawartych małżeństw wzrosła o prawie 20%, a współczynnik małżeństw osiągnął w 2008 r. najwyższy poziom (wynoszący blisko 7,0). Jednak w okresie późniejszym (2009-2019) obserwowalny jest spadek liczby małżeństw, który osiąga w roku 2019 niewiele ponad 183 tys. i współczynnik równy 4,8, a więc poziom niższy względem roku 2004 o ponad 4%, a w roku następnym (2020) liczba małżeństw spadła do poziomu niewiele ponad 145 tys., a więc zmniejszyła się blisko 25% względem roku 2004 (przyczyną takiego stanu rzeczy może być pandemia wirusa SARS-CoV-2). Współczynnik małżeństw (na 1000 ludności) zmniejszył się o 0,2 (stosunek roku 2004 do 2019) oraz o 1,2 (stosunek roku 2004 do 2020).

Należy zwrócić uwagę, że w latach 2004-2020 i przy wyraźnym spadku liczby zawieranych małżeństw, poziom rozwodów utrzymuje się na względnie stałym poziomie, oscylującym w granicach 65 tys. rozwodów rocznie i przy wskaźniku rozwodów równych 1,7. Oczywiście w omawianym okresie widoczne są pewne wahania, jednak nie są one znaczące (zob. Wykres 4.6.).

Wykres 4.6. Liczba rozwodów oraz współczynnik rozwodów (na 1000 ludności) w latach 2004-2020 w Polsce¹¹³.

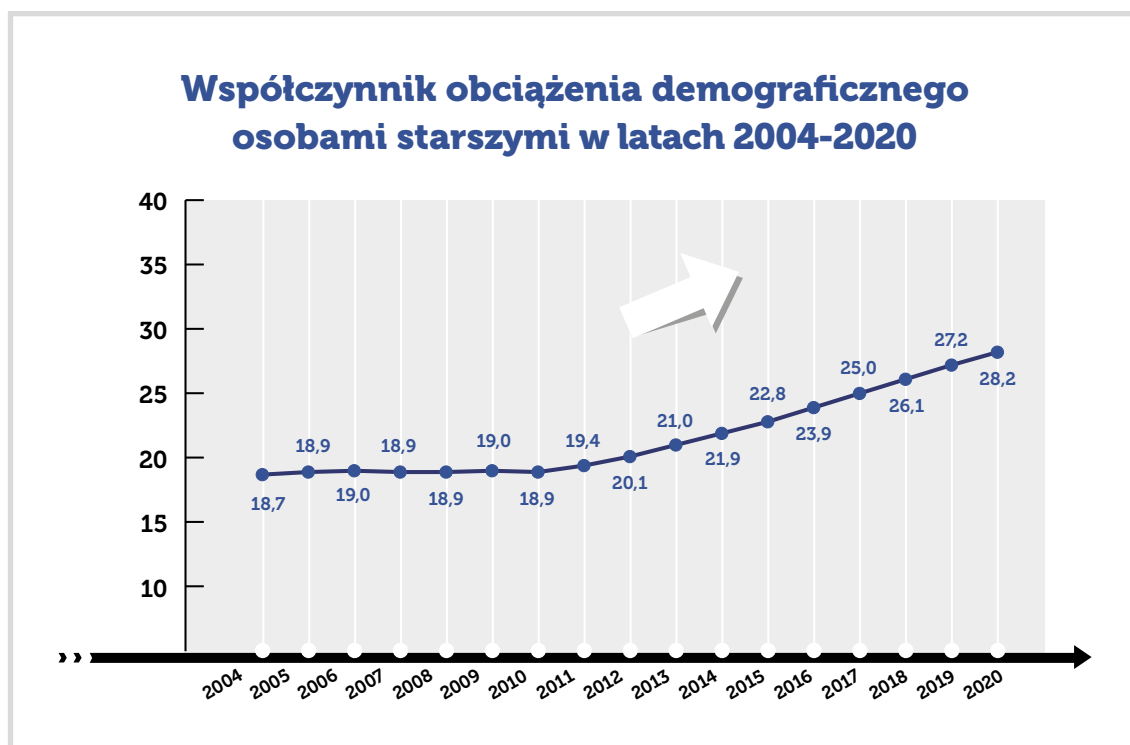


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych.

Równie istotnym w procesie oceny sytuacji socjodemograficznej w latach 2004-2020 w Polsce jest współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (zob. Wykres 4.7).

113 GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

Wykres 4.7. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w latach 2004-2020¹¹⁴.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych.

W omawianym okresie widoczny jest wyraźny wzrost tego parametru z poziomu 18,7 w 2004 r. do poziomu 28,2 w 2020 r., a więc o 9,5 punktu.

Jedyną pozytywną zmianą, jaka zaszła w demografii Polski w latach 2004-2020, jest **nieznaczny wzrost wartości współczynnika dzietności** – w roku 2020 był on o 12% wyższy niż w roku 2004, wzrósł z poziomu 1,227 do 1,378. Należy jednak stwierdzić, że w dalszym ciągu współczynnik ten **jest za niski, aby mogła następować w Polsce nawet prosta zastępowalność pokoleń**. Dodając do tego fakt, że reszta przytoczonych powyżej danych nie jest tak optymistyczna, stwierdzić można, że prowadzona w omawianym okresie polityka prorodzinna i prodemograficzna nie zdołała odwrócić negatywnych trendów.

Zmiany demograficzne w okresie 2004-2020

- przyrost naturalny w Polsce w 2019 r. (ostatni rok przed pandemią wirusa SARS-CoV-2) był ujemny i wyniósł -34,8,
- liczba urodzeń żywych w porównaniu roku 2004 i 2020 była na zbliżonym poziomie (ok. 355 tys. urodzeń),

114 GUS, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 26 sierpnia 2021.

- liczba urodzeń pierwszych dzieci spadła z poziomu 180 664 w 2004 r. do poziomu 156 965 w 2020 r., a więc o ponad 13%,
- liczba małżeństw spadła w porównaniu roku 2004 do roku 2019 o 8 453, a więc o ponad 4% oraz o 46 779 w porównaniu roku 2004 do 2020 (blisko 25% – pandemia),
- liczba rozwodów w latach 2004-2020 oscyluje w granicy ok. 65 tys. rozwodów rocznie (wskaźnik rozwodów w tym okresie wynosi ok 1,7),
- współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wyniósł 18,7 w 2004 r. i wzrósł do poziomu 28,2 w 2020 r., a więc o 9,5 punktu.

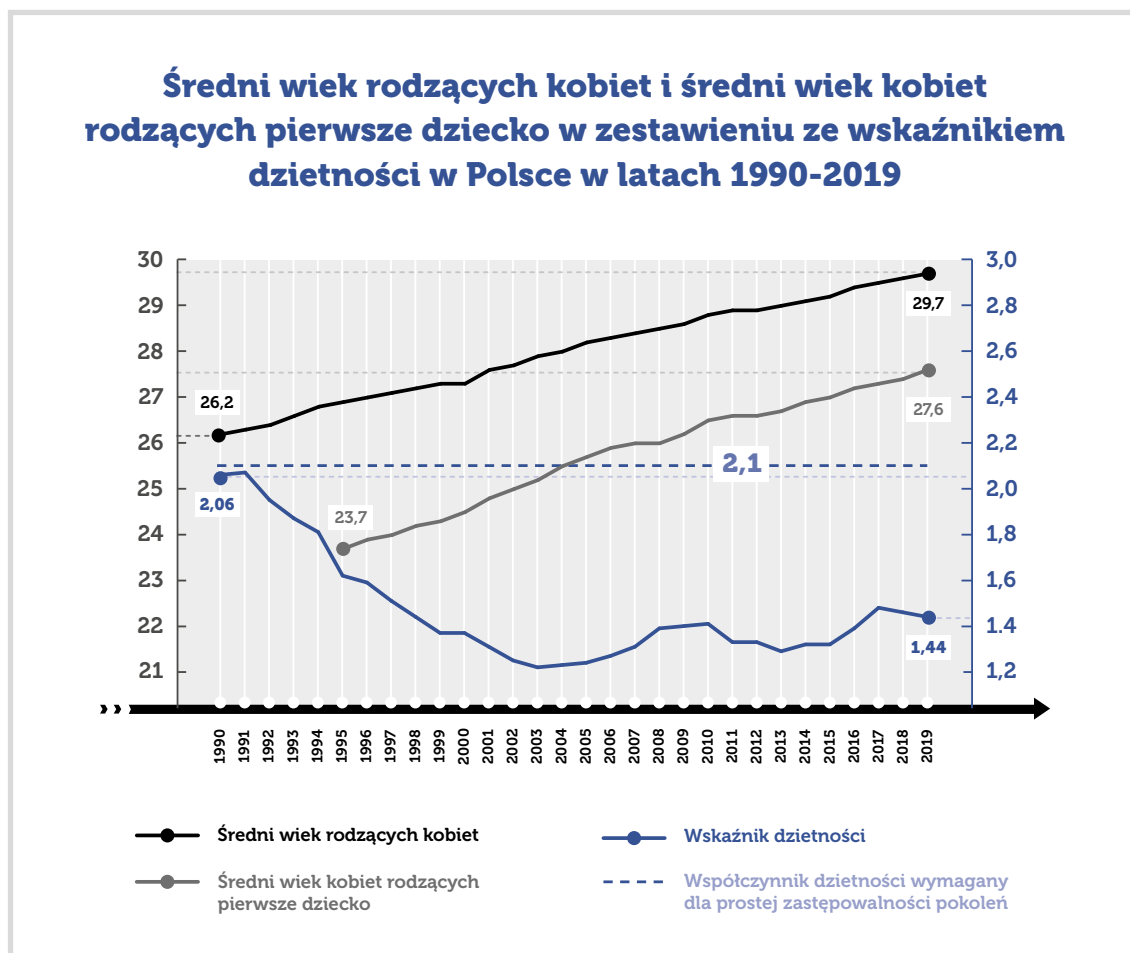
5. Podsumowanie – efektywność polityki w świetle trendów demograficznych

Do najistotniejszych przyczyn spadku liczby urodzeń zaliczyć trzeba kształtowanie się nowych wzorców w społeczeństwie, co przejawia się głównie w rosnącej powszechności modelu rodziny opartego na jednodzietności lub bezdzietności. Takiego stanu rzeczy należy upatrywać w przemianach świadomości społecznej, stylu życia i wyznawanych wartości¹¹⁵. Rodziny wielodzietne i wielopokoleniowe przestały być sposobem zabezpieczenia bytu jej członków, szczególnie najstarszych. Współczesne społeczeństwo znacznie większą wagę przykładają do zdobycia wykształcenia i awansu zawodowego niż posiadania potomstwa. Okres szczególnego wysiłku potrzebnego do osiągnięcia sukcesu zawodowego przypada na 3. i 4. dekadę życia człowieka, a więc zbiega się w czasie z naturalnym okresem reprodukcyjnym. W związku z tym wiele rodzin odkłada decyzję o posiadaniu dziecka, co negatywnie wpływa na strukturę demograficzną społeczeństwa. Dodając również do tego zrozumieliśmy fakt, że przyszli rodzice starają się zapewnić swoim dzieciom maksymalnie najlepsze warunki życia, zakładanie rodziny jest odwlekane w czasie¹¹⁶.

115 T. Sotdra-Gwiżdż, Czy „pułapka niskiej dzietności” w województwie opolskim? *Perspektywa socjologiczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 309 (2017), s. 39.

116 P. Trzepacz, K. Janas, K. Piech, *Przyrost naturalny w miastach Polski w latach 2006-2016*, [w:] R. Krzysztofik, *Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, Warszawa-Kraków 2019, s. 41.

Wykres 5.1. Średni wiek rodzących kobiet i średni wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko w zestawieniu ze wskaźnikiem dzietności w Polsce w latach 1990-2019.

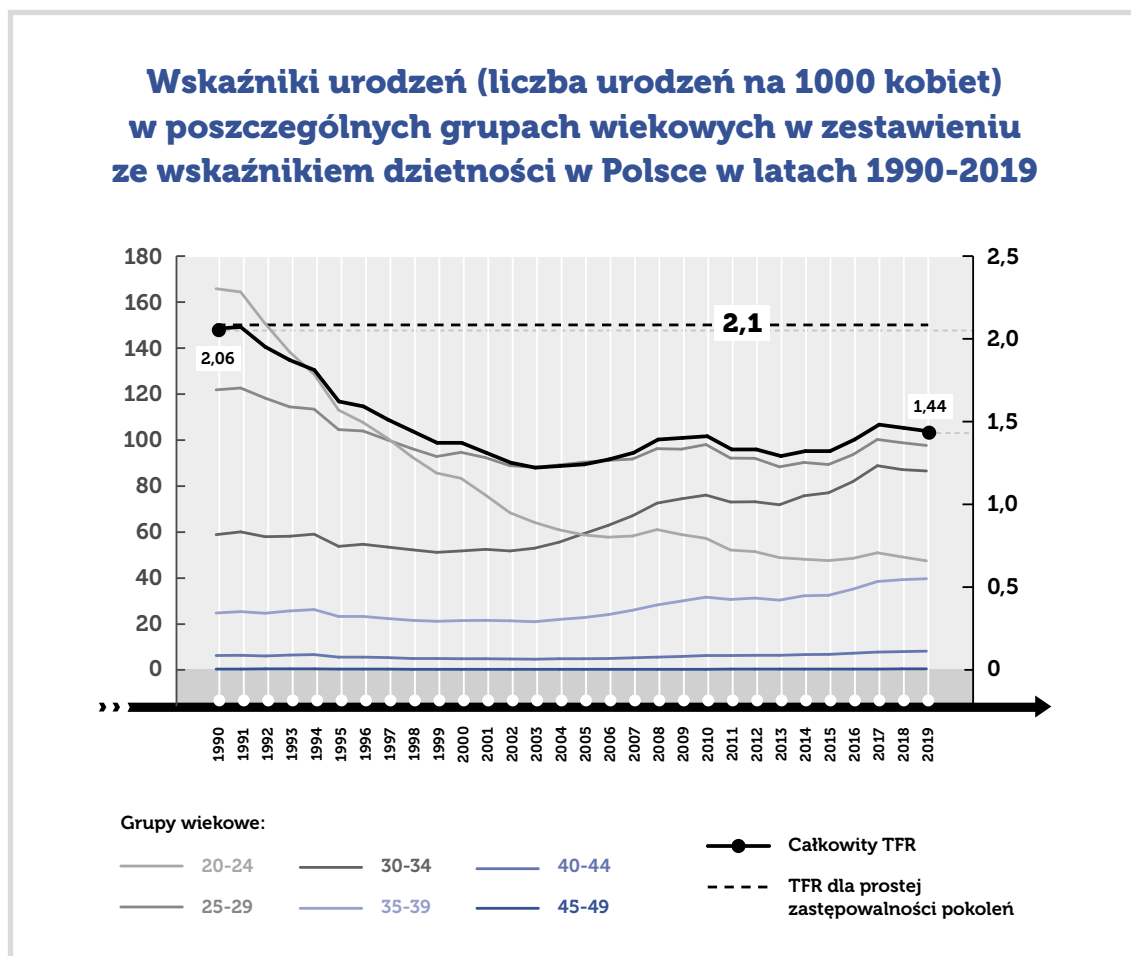


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Od początku lat 90. obserwujemy malejące wskaźniki urodzeń i dzietności, stale wzrasta także wiek, w którym kobiety decydują się na pierwsze dziecko. Pewne wzrosty wskaźnika urodzeń i wskaźnika dzietności jakie miały miejsce w latach 2006-2009 oraz 2015-2017 należy raczej wiązać z kombinacją okoliczności zewnętrznych, jakie stworzyły uwarunkowania ekonomiczne, echa dawnych wyżów demograficznych oraz pochodne trendów w przeciętnym wieku rodzących kobiet. Odłożenie macierzyństwa na kolejne lata przez znaczną grupę młodych kobiet w jednym okresie stworzyło swoiste wahanie w trendzie dzietności – konsekwencją takiego przesunięcia jest spadek liczby urodzeń w stosunku do całkowitej liczby kobiet w wieku rozrodczym (lub alternatywnie: wskaźnika dzietności) w jednym okresie, jej wzrost w okresie następnym i ostatecznie następujący po tym sztucznie powstałym „wyżu” ponowny spadek, powracający do ogólnego trendu.

Nieznaczny, pozytywny zwrot demograficzny jaki miał miejsce po wprowadzeniu nowych programów socjalnych w 2015 roku trwał jedynie dwa lata, od 2017 roku systematycznie maleją wskaźniki urodzeń we wszystkich grupach wiekowych matek – poza grupą kobiet 35-39 lat, gdzie pojawił się nieznaczny wzrost wskaźnika urodzeń, co jednak stanowi jeszcze bardziej dobitny dowód postępującej niechęci do rodzicielstwa i zakładania rodziny w kolejnych pokoleniach.

Wykres 5.2. Wskaźniki urodzeń (liczba urodzeń na 1000 kobiet) w poszczególnych grupach wiekowych w zestawieniu ze wskaźnikiem dzietności w Polsce w latach 1990-2019.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wobec powyższego, trzeba stwierdzić, że dane demograficzne nie wskazują na skuteczność prowadzonej dotychczas polityki rodzinnej pod kątem wzrostu dzietności. Trend rosnącej niechęci do rodzicielstwa jedynie się utrwała, pogłębiając coraz bardziej kryzys demograficzny. Przyczyn tej nieskuteczności należy dopatrywać się przede wszystkim w jej niezdolności do kreowania prorodzinnej kultury i postaw społecznych.

Instrumenty polityki społecznej *de facto* nie mają bezpośredniego wpływu na strukturę demograficzną, na dzietność, na decyzje obywateli o posiadaniu konkretnej liczby potomstwa – wpływają raczej na postrzeganie, pozycję rodziny, na kulturę, na generalną skłonność społeczeństwa do posiadania dużych, silnych rodzin. Zatem wskaźniki statystyczne nie tyle pozwalają ocenić skuteczność konkretnych narzędzi, działań i programów, co pokazują podejście społeczeństwa danego okresu do rodziny, rodzicielstwa. Założeniom jakimi powinna kierować się polityka rodzinna skutecznie tworząca kulturę szacunku do rodziny – kulturę skłaniającą młodych ludzi do podjęcia się rodzicielstwa i zwiększenia liczby potomstwa – poświęcona została część II analizy.

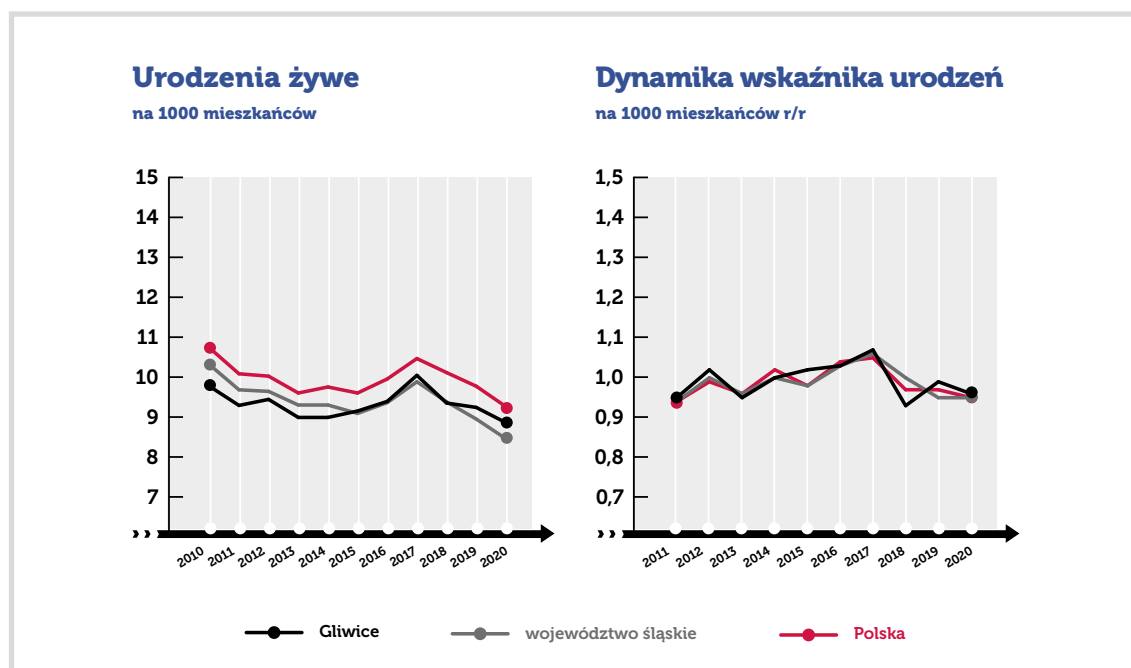
6. Polityka rodzinna wybranych samorządów

6.1. Miasto Gliwice

Program „Rodzina 3+”¹¹⁷

Zgodnie z uchwałą z dnia 5 września 2019 roku, Rada Miasta Gliwice uchwaliła wprowadzenie na terenie Miasta Gliwice programu dla rodzin wielodzietnych *Rodzina 3+* skierowanego do członków rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Miasta Gliwice. Program ma na celu wspieranie rodzin wielodzietnych poprzez umacnianie rodziny i wsparcie jej funkcji, a także promowanie pozytywnego wizerunku rodzin wielodzietnych i ułatwianie ich członkom dostępu do różnorodnych dóbr i usług, w szczególności kultury i sportu. Prawo do uczestnictwa w programie posiadają członkowie rodzin wielodzietnych, którzy posiadają obywatelstwo polskie oraz cudzoziemcy posiadający dokument potwierdzający prawo do zamieszkania na terytorium RP. Cele programu *Rodzina 3+* miały być realizowane poprzez wprowadzenie ulg dla członków rodzin wielodzietnych udzielanych przez jednostki organizacyjne Miasta Gliwice, wprowadzenie ulg dla rodzin wielodzietnych udzielanych przez inne podmioty oraz przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, a także promocję programu w mediach.

Wykres 6.1. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Gliwice, w woj. śląskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

117 Uchwała Nr VIII/154/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 5 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu dla rodzin wielodzietnych „Rodzina 3+”.

Przedstawione dane ukazują jasno, że w mieście Gliwice zarówno liczba urodzeń żywych na 1000 mieszkańców, jak i dynamika urodzeń żywych na 1000 mieszkańców utrzymywała się przez cały obserwowany okres na podobnym poziomie do trendów demograficznych panujących w województwa śląskiego. Potencjalny wpływ wprowadzenia programu w 2019 r. na dzietność ocenić będzie można dopiero w kolejnych latach.

6.2. Gmina Grębocice

Program „Becikowe po Grębocicku”¹¹⁸

Zgodnie z zarządzeniem Wójta Gminy Grębocice z dnia 12 grudnia 2019 roku w sprawie ogłoszenia konkursu ofert na wyłonienie realizatora Programu Polityki Zdrowotnej - „BECIKOWE PO GRĘBOCICKU” na rok 2020 oraz zatwierdzenie projektu regulaminu konkursu, w zakres realizowanego zadania wchodzi szczepienia dzieci z roczników 2018, 2019 i 2020. Program ma na celu zwiększenie odporności wśród zaszczepionych dzieci, zapobieganie chorobom wywołanym poprzez rotawirusy, meningokoki poprzez dotarcie do jak największej grupy beneficjentów poprzez edukację prozdrowotną rodziców i dzieci, badanie lekarskie i szczepienie dzieci, a także wyznaczenie osób z przeciwwskazaniami do szczepień i ocena stanu zdrowia badanej populacji dzieci. Do składania ofert zostały zaproszone podmioty lecznicze prowadzące działalność leczniczą na podstawie wpisu do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą zgodnie z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (tekst jednolity t. j. Dz. U. z 2018, poz. 2190).

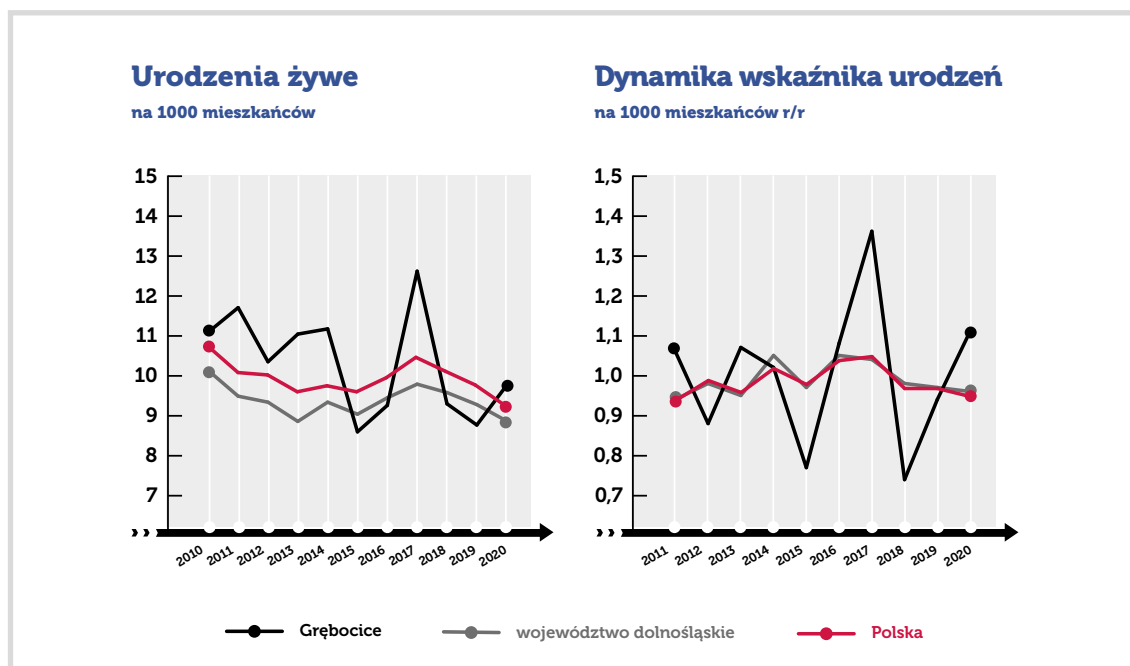
Program wspierania rodziny Gminy Grębocice na lata 2017-2020¹¹⁹

30 maja 2017 roku Rada Gminy Grębocice wydała ustawę w sprawie przyjęcia Programu wspierania rodziny Gminy Grębocice na lata 2017-2020. Odbiorcami Programu są rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, dzieci i młodzież, którym rodzina nie zapewnia należytej opieki oraz przedstawiciele instytucji oraz służb pracujących na rzecz dzieci i rodzin. Celem głównym Programu jest pomoc dla rodzin zamieszkujących na terenie Gminy Grębocice w stwarzaniu optymalnych warunków do wychowywania dzieci w środowisku rodziny biologicznej oraz wspieranie rodzin dysfunkcyjnych w prawidłowym wypełnianiu obowiązków opiekuńczo – wychowawczych. Spodziewanym efektem realizacji Programu ma być: polepszenie sytuacji dziecka i rodziny, wzmocnienie lub przywrócenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, ograniczenie patologii społecznej, zminimalizowanie negatywnych zachorowań oraz stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla rodziny i dziecka. Główną instytucją, która świadczy w gminie pomoc i wsparcie rodzinom i dzieciom znajdującym się w trudnej sytuacji jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grębowicach.

118 Zarządzenie nr 220.2019 Wójta Gminy Grębocice z dnia 12 grudnia 2019 r. Wójta Gminy Grębocice w sprawie ogłoszenia konkursu ofert na wyłonienie realizatora Programu Polityki Zdrowotnej – „BECIKOWE PO GRĘBOCICKU” na rok 2020 oraz zatwierdzenie projektu regulaminu konkursu.

119 Uchwała Nr XLIII/206/2017 Rady Gminy Grębocice z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu wspierania rodziny Gminy Grębocice na lata 2017-2020.

Wykres 6.2. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w gminie Grębocice, woj. dolnośląskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Przedstawione powyżej dane demograficzne wskazują na występowanie w regionie negatywnych trendów. Mimo okresowych fluktuacji odbiegających nieznacznie od trendów ogólnokrajowych wskaźnik urodzeń zmalał od początku do końca analizowanego okresu, a od czasu wprowadzenia programów prorodzinnych liczba urodzeń żywych na 1000 mieszkańców nie uległa istotnej poprawie. Warto jednak zwrócić uwagę na pozytywny trend pojawiający się w latach 2018-2019 w przypadku dynamiki urodzeń na 1000 mieszkańców, wyraźnie kontrastujący z trendami w całym województwie i kraju.

6.3. Miasto Grodzisk Mazowiecki

Uchwała Nr 193/2011 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 26 października 2011 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Gminy Grodzisk Mazowiecki – (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. Nr 214, poz. 6461)

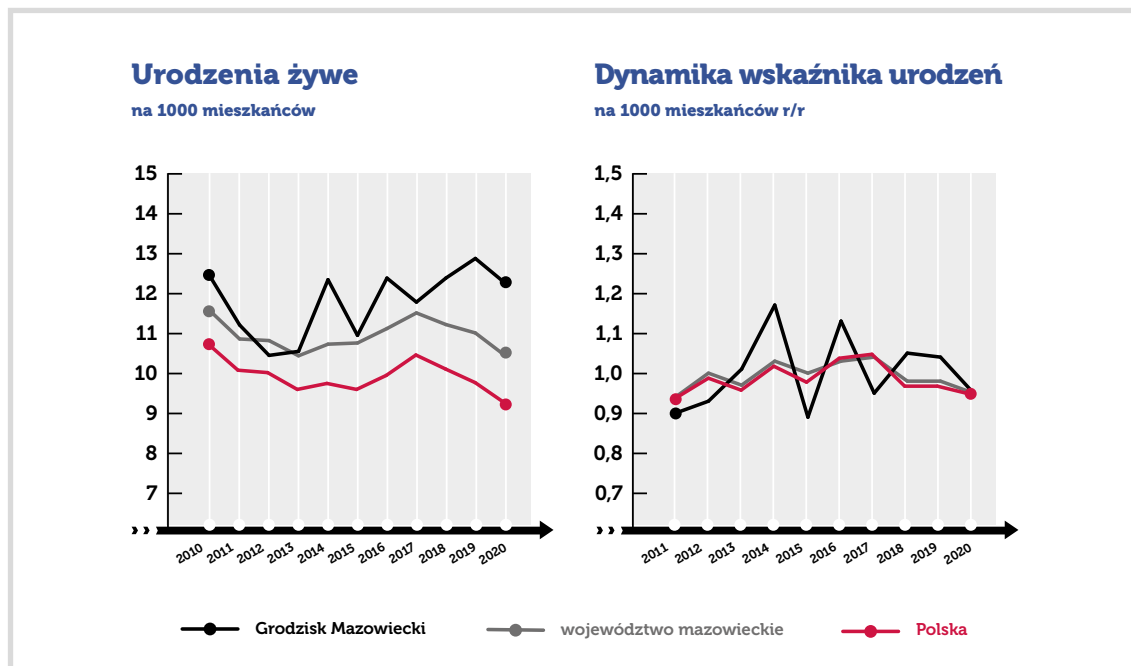
26 października 2011 roku Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim wydała uchwałę w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Gminy Grodzisk Mazowiecki. Celem tejże uchwały było zwiększenie rodzinom wielodzietnym dostępności do kina, basenu i zajęć dla dzieci i młodzieży organizowanych przez Ośrodek Kultury; umacnianie rodziny oraz wspieranie realizacji funkcji Rodziny Wielodzietnej oraz poprawa warunków materialnych i wzmocnienie kondycji Rodzin Wielodzietnych. Ilekroć w uchwale jest mowa o Rodzinie Wielodzietnej – należy przez to rozumieć rodzinę zamieszkałą na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki (także rodzinę zastępczą), składającą się z rodziców (jednego rodzica) mających na utrzymaniu troje i więcej dzieci w wieku do 18 roku życia lub 24 roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje. Instrumentami umożliwiającymi zrealizowanie celów, o których mowa w § 2 są między innymi:

- 1) umożliwienie członkom Rodziny Wielodzietnej dostępu do oferty kina w Ośrodku Kultury w Grodzisku Mazowieckim poprzez stosowanie 50% zniżki od obowiązującej ceny biletów.
- 2) umożliwienie członkom Rodziny Wielodzietnej korzystania na preferencyjnych zasadach (50% zniżki od obowiązujących cen biletów) z pływalni „Wodnik 2000” w Grodzisku Mazowieckim.
- 3) umożliwienie korzystania Rodzinom Wielodzietnym posiadającym czworo i więcej dzieci, z bezpłatnych biletów komunikacji miejskiej w Grodzisku Mazowieckim.

Uchwała Nr 570/2013 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca uchwałę Nr 193/2011 z dnia 26 października 2011 roku w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki - Mazow.2013.8376 t.j z dnia 29.07.2013 r.

Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 26 czerwca 2013 roku zmieniająca uchwałę Nr 193/2011 z dnia 26 października 2011 roku w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki wprowadzono zmianę polegającą na tym, iż w § 3 po pkt 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6. umożliwienie członkom Rodziny Wielodzietnej korzystania z ulgi w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi: - poprzez stosowanie 25% zniżki w przypadku rodzin mających na utrzymaniu troje dzieci, - poprzez stosowanie 50% zniżki w przypadku rodzin mających na utrzymaniu czworo i więcej dzieci.”.

Wykres 6.3. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Grodzisk Mazowiecki, w woj. mazowieckim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Dane demograficzne dla miasta Grodzisk Mazowiecki, województwa Mazowieckiego oraz całej Polski wskazują na utrzymujące się na podobnym poziomie trendy w liczbie urodzeń na 1000 mieszkańców. Trudno jednak stwierdzić, aby przywołane działania samorządowe miały pozytywny wpływ na zjawiska demograficzne, ponieważ wskaźniki dla Grodziska Mazowieckiego są pozytywne jedynie w pojedynczych latach, a nie utrzymują się w długim okresie.

6.4. Miasto Kraków

„Krakowska Karta Rodzinna”¹²⁰

Zgodnie z uchwałą z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia Krakowskiej Karty Rodzinnej Rada Miasta Krakowa uchwaliła, iż w związku z realizacją Uchwały nr LXXIV/956/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunku działania dotyczącego wprowadzenia „Krakowskiej Karty Rodzinnej” wprowadza się program pn. „Krakowska Karta Rodzinna”. Oferta dotyczyła wszystkich rodzin – niezależnie od liczby dzieci do 18 roku życia lub do 24 w wypadku kontynuacji nauki – oraz ich członków. Program miał na celu udostępnianie w zbiorczej formie informacji o możliwościach korzystania z preferencyjnych form dostępu do miejsc i instytucji oraz ulg dedykowanych rodzinom oraz ich członkom na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

Zgodnie z uchwałą z dnia 26 marca 2014 roku w sprawie zmiany Krakowskiej Karty Rodzinnej, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2014 roku, Rada Miasta Krakowa uchwaliła, iż w Uchwale Nr LXXIV/956/09 z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia dla Prezydenta kierunku działania dotyczącego wprowadzenia Krakowskiej Karty Rodzinnej w § 2 pkt 3 skreśla się treść zapisu i przyjmuje nowe brzmienie: „3) Karta Rodzinna w szczegółowych rozwiązaniach w większym stopniu wspiera rodziny wielodzietne, od 3 dzieci w rodzinie.”. Pozostałe zapisy uchwały pozostają bez zmian. Ponadto, w Uchwale Nr XCVII/1324/10 z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Krakowskiej Karty Rodzinnej” w § 3 skreśla się dotychczasowy zapis w trzecim akapicie i przyjmuje nowy o treści: „Poprzez „Rodzinę wielodzietną” rozumie się rodzinę zamieszkałą na terenie Miasta Krakowa, składającą się z rodziców /jednego rodzica/ mających na utrzymaniu troje i więcej dzieci”.

Program „Krakowska Karta Rodzinna 3+”¹²¹

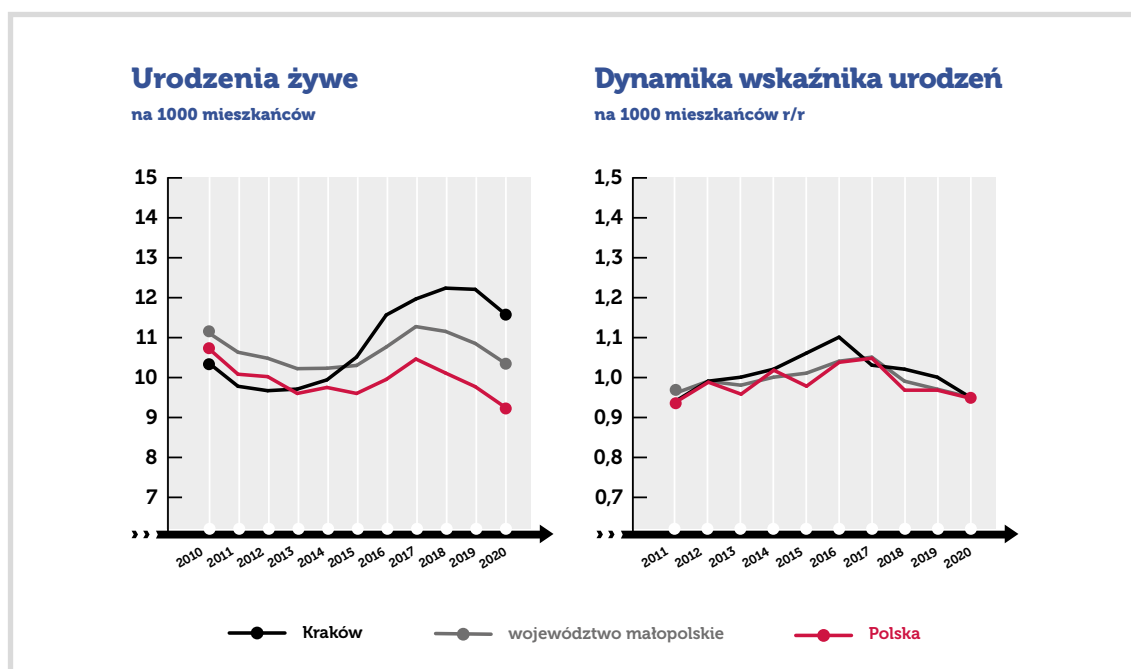
Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 roku w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. Krakowska Karta Rodzinna 3+ uruchomiono system zniżek, ulg, preferencji i uprawnień skierowany do rodzin wielodzietnych i placówek, o których mowa w § 3 uchwały. Krakowska Karta Rodzinna 3+ jest elementem polityki prorodzinnej Gminy Miejskiej Kraków i ma na celu wspieranie i promowanie rodzin wielodzietnych, w tym: poprawę warunków życia, zwiększanie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży, zwiększanie dostępności do edukacji, sportu, dóbr kulturalnych i usług, poszerzanie możliwości spędzania wolnego czasu rodziców z dziećmi oraz spraw mieszkaniowych. Krakowska Karta Rodzinna 3+ realizowana jest w szczególności w następujących obszarach: komunikacja miejska, kultura i rozrywka, sport, rekreacja i wypoczynek, opieka nad dziećmi do lat 3, oświata i wychowanie, zdrowie, gastronomia i sklepy i usługi. Do korzystania

120 Uchwała Nr XCVII/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Krakowskiej Karty Rodzinnej”; Uchwała Nr C/1539/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zmiany Krakowskiej Karty Rodzinnej.

121 Uchwała Nr CIX/1646/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. Krakowska Karta Rodzinna 3+.

z Krakowskiej Karty Rodzinnej 3+ uprawnione są: rodziny wielodzietne zamieszkałe na terenie Gminy Miejskiej Kraków, w których rodzice (rodzic w przypadku rodzin niepełnych) rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla osoby zamieszkałej na terenie Miasta Krakowa oraz placówki prowadzone przez Gminę Miejską Kraków lub na jej zlecenie. Karta ważna jest przez okres 1 roku, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku o jej wydanie lub przedłużenie ważności. Karty wydawane są od dnia 1 września 2014 roku.

Wykres 6.4. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Kraków, w woj. małopolskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Na podstawie przedstawionych danych można uznać, że opisane programy zdają się nie przynosić pozytywnych skutków demograficznych dla miasta Krakowa. Chociaż liczba urodzeń od roku 2015 w Krakowie była nieznacznie wyższa od trendów ogólnokrajowych, dynamika wskaźnika urodzeń w Krakowie utrzymywała się na podobnym poziomie jak w województwie Mazowieckim oraz całej Polsce.

6.5. Gmina Nysa

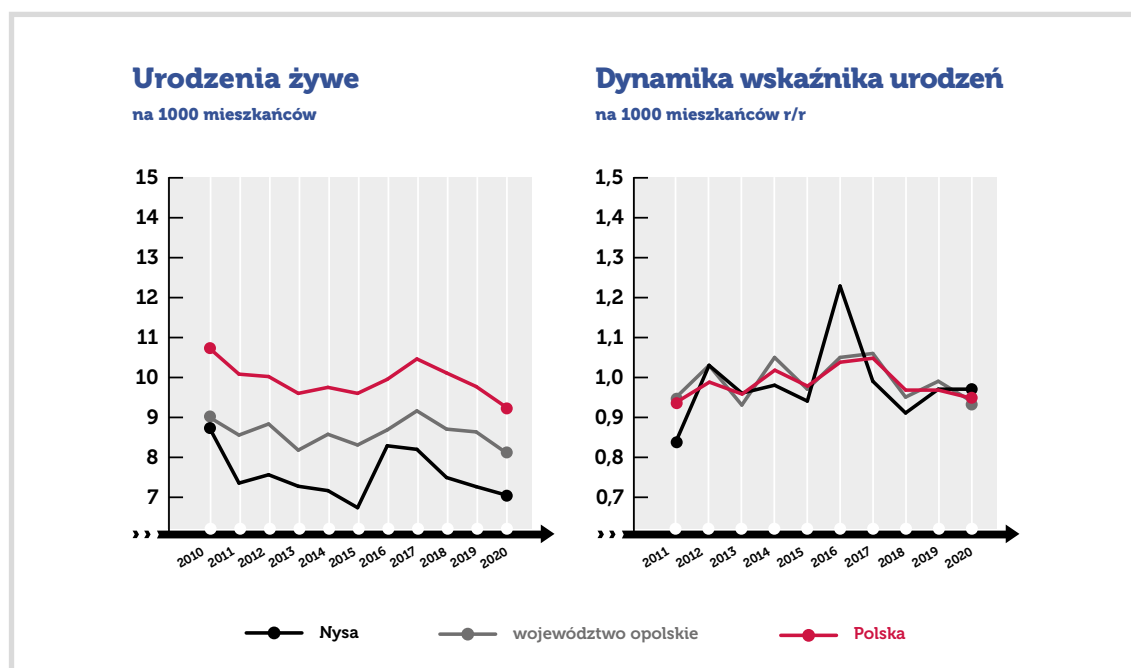
Świadczenie „bon wychowawczy”¹²²

Nysa jako pierwsza gmina w Polsce (uchwałą z dnia 10 listopada 2015 r.) wprowadziła bon wychowawczy – comiesięczne świadczenie pieniężne przyznawane rodzicom co najmniej dwojga dzieci,

¹²² Uchwała Nr XIII/165/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 10 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2015 r., poz. 2546); Uchwała Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r., poz. 3135).

w wysokości 500 złotych na drugie i każde kolejne dziecko. Celem świadczenia jest umożliwienie rodzicom samodzielnego dokonania wyboru, na jaką formę opieki nad dzieckiem przeznaczą pieniądze. Świadczenie to przysługuje dziecku od rozpoczęcia 13 miesiąca życia do ukończenia 6 roku życia. Kryterium uprawniającym do otrzymania świadczenia między ukończeniem przez dziecko 13 miesiąca a trzecim rokiem życia jest praca jednego z rodziców oraz sprawowanie opieki nad dzieckiem w domu przez drugą osobę, zaś między skończeniem 36 miesiąca życia a osiągnięciem 6 roku życia kryterium przyznania bonu wychowawczego jest wykonywanie pracy zawodowej przez oboje rodziców. Utrata pracy przez wnioskodawcę wskutek przerwy w zatrudnieniu albo zaprzestania lub zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej jest jednym z kryteriów prowadzącym do utraty uprawnień do świadczenia, co jest zapisem wynikającym wprost z charakteru bonu wychowawczego, który jest świadczeniem celowym, mającym pokryć koszty opieki nad dzieckiem. Początkowo jednym z kryteriów uprawniających do przyznania bonu było pozostawianie przez rodziców dzieci w związku małżeńskim, a wnioskodawca tracił uprawnienia m.in. w przypadku prawomocnego wyroku o rozwodzie¹²³. Obecnie prawo do świadczenia przysługuje także osobie samotnie wychowującej dzieci, a wnioskodawcy, którzy są rodzicami dzieci pozostającymi w związku małżeńskim i wychowującymi wspólnie co najmniej dwoje dzieci mają pierwszeństwo w przyznawaniu bonu¹²⁴.

Wykres 6.5. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Nysa, w woj. opolskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

W bezpośrednim następstwie wprowadzenia przez władze Gminy Nysa bonu wychowawczego po raz pierwszy – bo w roku 2016 – nastąpiło istotne polepszenie trendów demograficznych. Roczny wzrost wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców wyniósł 23% i był o 19 pkt. proc. wyższy

123 Uchwała Nr XIII/165/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 10 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2015 r., poz. 2546).

124 Uchwała Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r., poz. 3135).

niż w kraju i województwie. Jednak już w roku 2017 w roku liczba urodzeń przestała wzrastać, plasując zbliżając dynamikę nieznacznie poniżej trendu ogólnopolskiego, a od 2018 roku wskaźnik urodzeń odnotowuje już spadkowy. Zatem wprowadzeniu programu nie towarzyszyła poprawa dzietności w długim okresie.

6.6. Miasto Puławy

Program działań na rzecz rodzin wielodzietnych „Duża Puławska Rodzina”¹²⁵

Program „Duża Puławska Rodzina” został uchwalony w roku 2014 i wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2014 r. Celem programu było promowanie rodziny z dziećmi i pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej, wzmacnianie rodzin oraz wspieranie ich funkcji ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych i wielopokoleniowych, jak również zwiększanie szans rozwojowych dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych¹²⁶. Programem objęto rodziny wielodzietne, składające się z dwojga rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych z trójką lub większą liczbą dzieci do 18 roku życia lub 24 roku życia, gdy dziecko uczy się lub studiuje pozostając we wspólnym gospodarstwie, niezależnie od dochodów¹²⁷. Przedstawione powyżej cele realizowane są poprzez różnego typu wsparcie finansowe rodzin w postaci: 1) całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt czwartego i kolejnego dziecka w przedszkolu i żłobku oraz ulg za drugie i trzecie dziecko; 2) ulg na przejazdy w obrębie miasta autobusami Miejskiego Zakładu Komunikacji – Puławy, dla rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych; 3) obniżki ceny za odbiór nieczystości z gospodarstw liczących co najmniej 5 osób; 4) zniżki w korzystaniu z basenu MOSiR dla rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych uczestniczących w programie¹²⁸.

Program „Owocna Karta Dużej Rodziny 3+”¹²⁹

Program „Owocna Karta Dużej Rodziny 3+” został uchwalony 29 sierpnia 2014 r. i tego samego dnia wszedł w życie. Podobnie jak w przypadku programu „Duża Puławska Rodzina” za cele przyjęto promocję pozytywnego wizerunku rodzin wielodzietnej, umacnianie i wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększanie szans rozwojowych dzieci i młodzieży wywodzących się z tych rodzin¹³⁰. Beneficjentami programu zostały wszystkie rodziny wielodzietne zamieszkałe w Puławach, niezależnie od statusu majątkowego. Omawiany program obejmuje 1) całkowite zwolnienie z opłat za trzecie i kolejne dziecko w przedszkolu, jednak ulga ta skierowana jest wyłącznie do rodzin, które regulują bieżące opłaty za świadczenia przedszkoli samorządowych i publicznych; 2) opłatę za dożywienie dzieci z rodzin, na podstawie kryterium dochodowego; 3) ulgi w cenach biletów na imprezy organizowane przez Gminny Ośrodek Kultury w Puławach z siedzibą w Gołębiu a także finansowane lub współfinansowane przez Gminny Ośrodek Kultury w Puławach; 4) pokrywanie kosztów wypożyczenia oraz wycieczek szkolnych dla dzieci uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów¹³¹.

125 Uchwała Nr XLI/455/14 Rady Miasta Puławy z dnia 6 lutego 2014 r.

126 Tamże, §3.

127 Tamże, §2 pkt 2 oraz §5.

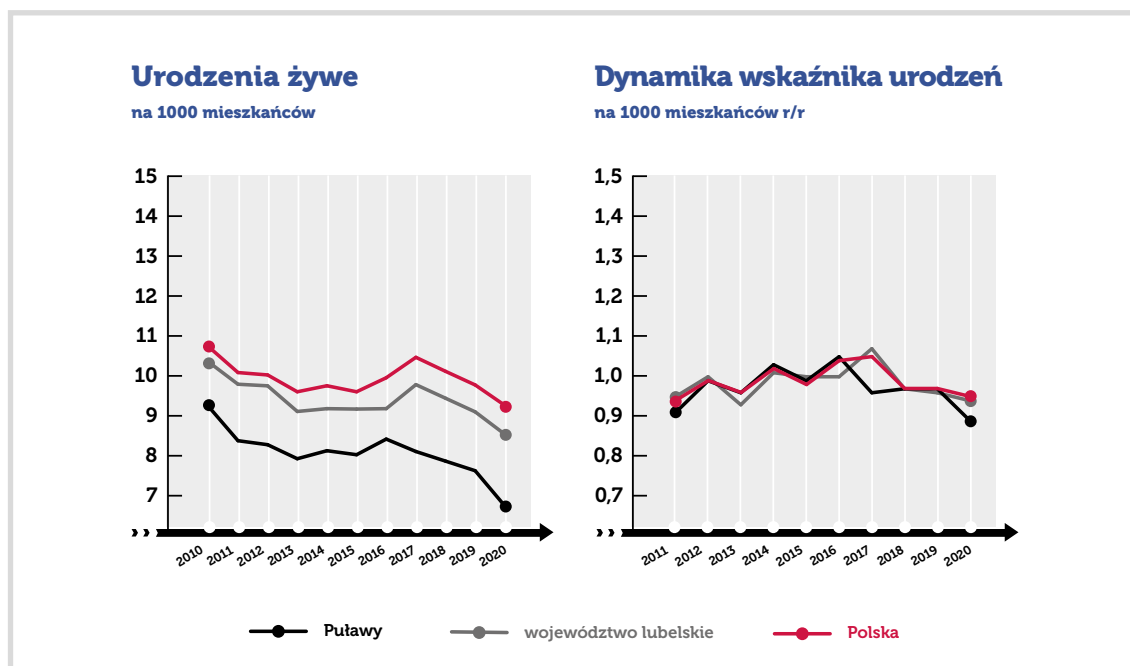
128 Tamże, §6.

129 Uchwała Nr XXXVII/216/2014 Rady Gminy Puławy z dnia 29 sierpnia 2014 r.

130 Załącznik do Uchwały Nr XXXVII/216/2014 Rady Gminy Puławy z dnia 29 sierpnia 2014 r., §3.

131 Tamże, §4.

Wykres 6.6. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Puławy, w woj. lubelskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Przedstawione dane demograficzne wskazują, że wprowadzeniu programów prorodzinne w Puławach nie towarzyszył wzrost liczby urodzeń żywych. Niemal przez cały opisywany okres wskaźnik urodzeń na 1000 mieszkańców Puław utrzymywał się na tym samym poziomie, niższym niż w województwie Lubelskim i całej Polsce.

6.7. Gmina Słupsk

Program działań wspierających rodziny wielodzietne zamieszkałe na terenie Gminy Słupsk – Karta Dużej Rodziny 3+ na lata 2017-2020¹³²

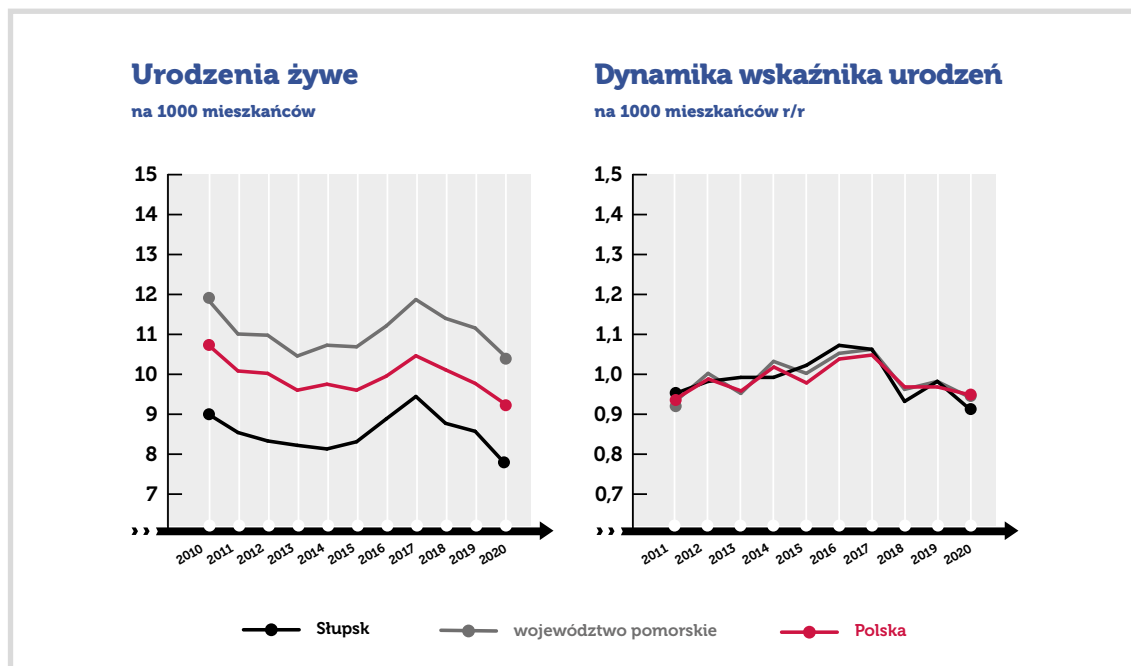
Celem programu „Karta Dużej Rodziny 3+ na lata 2017-2020” było zwiększenie dostępności dla rodzin wielodzietnych dóbr kultury, sportu i edukacji zarządzanych przez jednostki budżetowe i samorządowe Gminy Słupsk, a także wspieranie rodzin i realizacji funkcji rodzin wielodzietnych, wsparcie w procesie wychowawczym, zwłaszcza z rodzin o najniższym statusie ekonomicznym oraz wzmocnienie kondycji rodzin wielodzietnych m.in. poprzez rozszerzenie katalogu ulg. Wśród ulg uwzględniono przede wszystkim zniżkę za korzystanie z Parku Wodnego w Redzikowie i Hali Sportowej w Jerzycach (nie częściej niż dwa razy w miesiącu), zniżkę za korzystanie z Centrum Kultury i Biblioteki Publicznej w Gminie Słupsk oraz ulgi na bilety okresowe transportu miejskiego, a także zwrot części kosztów poniesionych za skorzystanie z wybranych szczepień¹³³. Program został

¹³² Uchwała Nr XXIII/287/2016 Rady Gminy Słupsk z dnia 8 listopada 2016 r.

¹³³ Tamże, §3.

przewidziany na lata 2017-2020 i skierowany był do rodzin wielodzietnych, kwalifikujących się do otrzymania Karty Dużej Rodziny¹³⁴.

Wykres 6.7. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w Słupsku, w woj. pomorskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Przywołany program prorodzinny w mieście Słupsk, na podstawie przywołanych danych, nie przyczynił się do zmiany procesów demograficznych w regionie. Liczba urodzeń żywych, jak i jej dynamika, w Słupsku przez cały opisywany okres utrzymywała się na poziomie niższym niż w województwie Pomorskim i całej Polsce, jednocześnie zachowując te same trendy.

6.8. Miasto Szczecin

Program „Szczecin Przyjazny Rodzinie”¹³⁵

Program „Szczecin Przyjazny Rodzinie” został wprowadzony w życie z dniem 31 sierpnia 2012 r. i skierowany był do rodzin posiadających co najmniej dwoje dzieci¹³⁶. Celem programu jest wsparcie

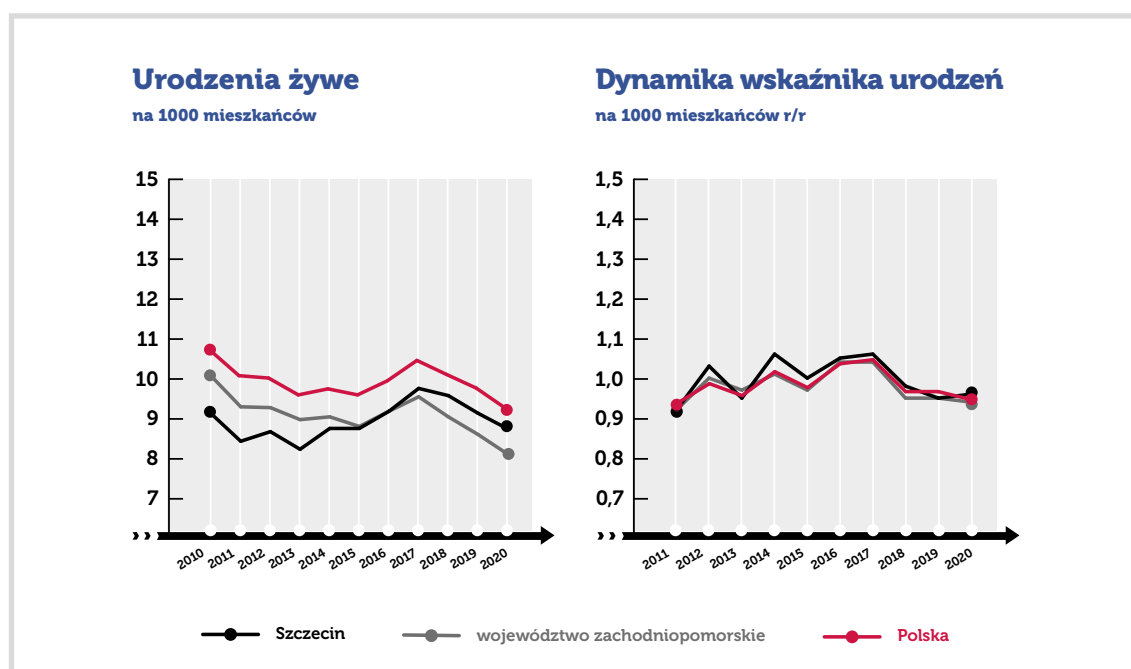
¹³⁴ Tamże, §1.

¹³⁵ Uchwała Nr XXV/737/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE oraz o zmianie innych uchwał, Uchwała Nr XXXII/935/13 Rady Miasta Szczecin z dnia 15 lipca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE oraz o zmianie innych uchwał, Uchwała Nr X/189/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE oraz o zmianie innych uchwał, Zarządzenie Nr 332/15 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wydawania i korzystania oraz określenia wzoru SZCZECIŃSKIEJ KARTY RODZINNEJ, Zarządzenie Nr 346/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 8 września 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu wydawania i korzystania oraz określenia wzoru SZCZECIŃSKIEJ KARTY RODZINNEJ.

¹³⁶ Uchwała Nr XXI/588/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin oraz o zmianie innych uchwał.

tych rodzin poprzez wprowadzanie m.in. różnego rodzaju ulg i preferencji¹³⁷ tj. różnego rodzaju ulgi w korzystaniu z miejskich żłobków i przedszkoli¹³⁸ oraz wprowadzenie Szczecińskiej Karty Rodzin (SKR), dla rodzin z co najmniej dwójką dzieci na utrzymaniu, z zastrzeżeniem, że nie ukończyły one 18 roku życia, albo 24 pod warunkiem, że kontynuują naukę i mieszkają na terenie gminy Szczecin¹³⁹. SKR uprawnia i stanowi warunek do korzystania przez jej posiadaczy m.in. ze zniżek w dodatkowych świadczeniach edukacyjnych, wykraczających poza zakres bezpłatnego nauczania czy wypożyczania na czas całego roku szkolnego podręczników stanowiących zasoby biblioteczne¹⁴⁰. W kolejnych latach wprowadzano drobne zmiany w Programie i funkcjonowaniu samej Szczecińskiej Karty Rodzin¹⁴¹.

Wykres 6.8. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Szczecin, w woj. zachodniopomorskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Szczecińskie programy nie wywarły istotnego wpływu na procesy demograficzne zachodzące w regionie. Jak wskazują powyższe dane zarówno liczba urodzeń żywych na 1000 mieszkańców jak i jej dynamika utrzymywały się przez cały obserwowany okres na podobnym poziomie co w reszcie województwa i całym kraju.

137 Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXI/58812 Rady Miasta Szczecin z dnia 16 lipca 2012 r., §3.

138 Uchwała Nr XXI/588/12 Rady Miasta Szczecin, §2 i §3.

139 Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXI/58812 Rady Miasta Szczecin z dnia 16 lipca 2012 r, §7.

140 Tamże, §10.

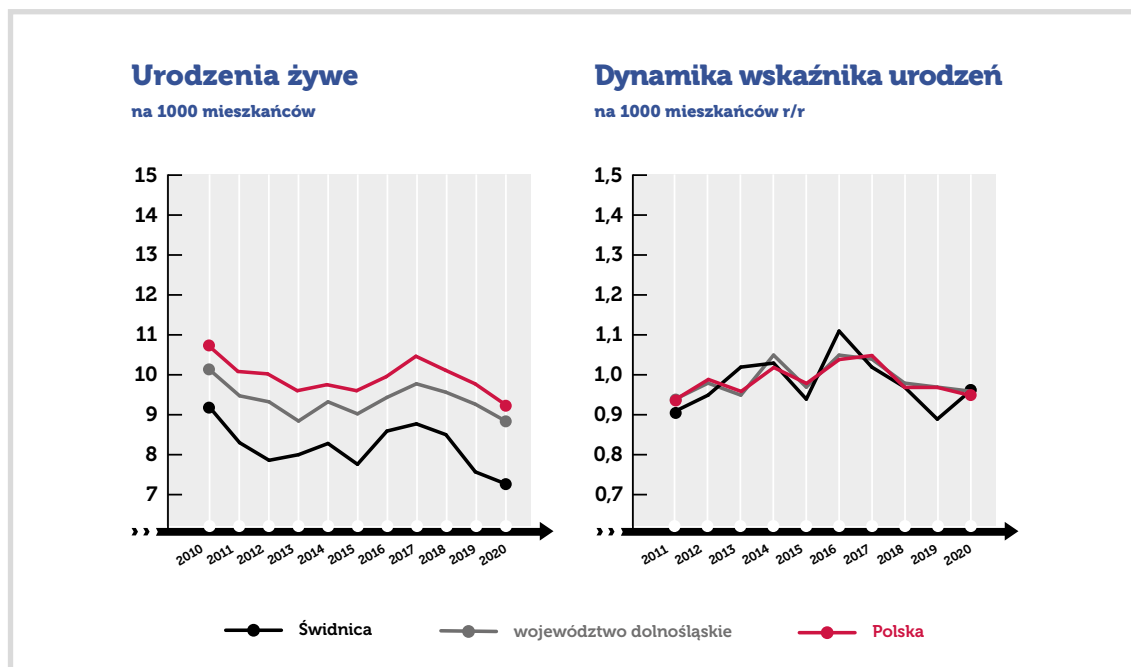
141 Uchwała Nr XXV/737/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE oraz o zmianie innych uchwał, Uchwała Nr XXXII/935/13 Rady Miasta Szczecin z dnia 15 lipca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE oraz o zmianie innych uchwał, Uchwała Nr X/189/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu SZCZECIN PRZYJAZNY RODZINIE oraz o zmianie innych uchwał, Zarządzenie Nr 332/15 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wydawania i korzystania oraz określenia wzoru SZCZECIŃSKIEJ KARTY RODZINNEJ, Zarządzenie Nr 346/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 8 września 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu wydawania i korzystania oraz określenia wzoru SZCZECIŃSKIEJ KARTY RODZINNEJ.

6.9. Miasto Świdnica

Świdnicka Karta Dużej Rodziny¹⁴²

Świdnicka Karta Dużej Rodziny, wprowadzona uchwałą Rady Miasta Świdnica z 29 listopada 2013 r. została skierowana do rodzin z co najmniej trójką dzieci¹⁴³. Uprawnia ona rodziny korzystania zniżek w miesięcznych biletach komunikacji miejskiej, do bezpłatnego korzystania z lodowiska i basenu dla dzieci oraz do korzystania z ulgowych biletów przez ich rodziców, a także do zniżek w Muzeum Dawnego Kupiectwa oraz za bilety na imprezy organizowane przez Świdnicki Ośrodek Kultury¹⁴⁴.

Wykres 6.9. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Świdnica, w woj. dolnośląskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Przywołane dane wskazują, że przez cały obserwowany okres trendy demograficzne w Świdnicy utrzymywały się na podobnym poziomie zarówno w województwie jak i całym kraju. Po wprowadzeniu programu „Świdnicka karta dużej rodziny” nie odnotowano większej liczby narodzin na 1000 mieszkańców, co oznacza, że przywołany program nie przełożył się na procesy demograficzne w regionie.

142 Uchwała Nr XXXIII/381/13 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 listopada 2013 r. – „Świdnicka Karta Dużej Rodziny”.

143 Świdnicka Karta Dużej Rodziny w MOPS, 16 marca 2015, <http://um.swidnica.pl/pages/posts/swidnicka-karta-duzej-rodziny-w-mops-1360.php?p=120>, dostęp 1 września 2021.

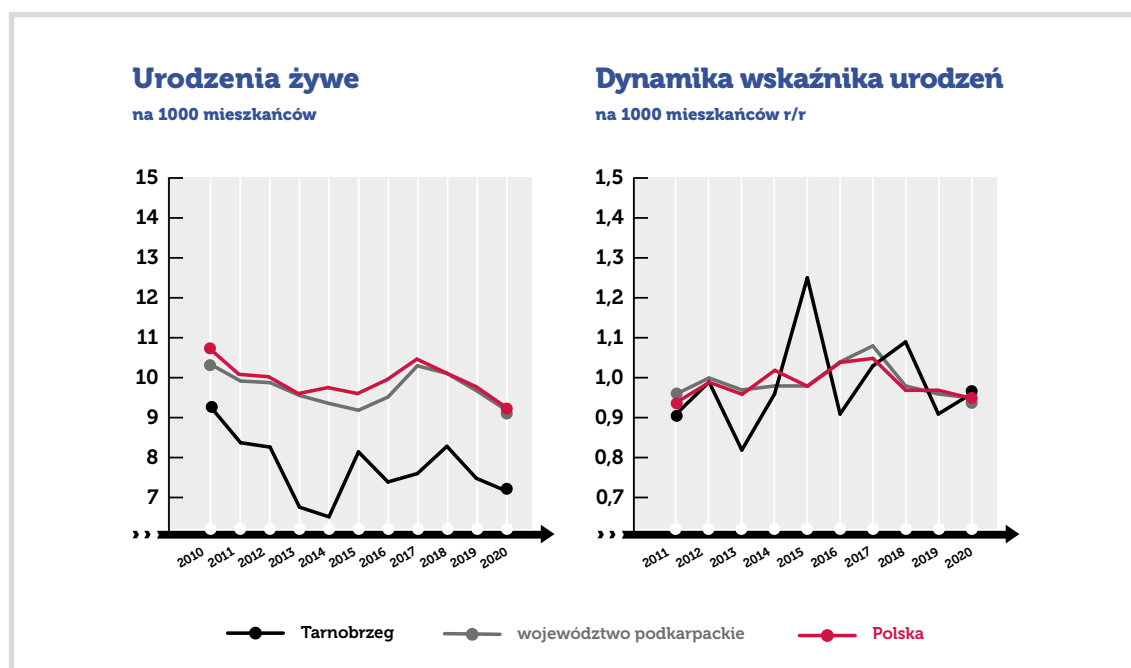
144 Tamże.

6.10. Miasto Tarnobrzeg

Program „Bon Rodzinny 3+”¹⁴⁵

Program „Bon Rodzinny 3+” wszedł w życie w 2014 r. Za główne cele postawiono wsparcie funkcji rodzin wielodzietnych, wsparcie finansowe rodzin wielodzietnych oraz promowanie modelu rodziny wielodzietnej przy jednoczesnym kształtowaniu jej pozytywnego wizerunku¹⁴⁶. Program skierowany jest do rodzin mających na utrzymaniu troje lub więcej dzieci do 18 roku życia lub do ukończenia kształcenia jednak nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia przez dziecko, niezależnie od sytuacji materialnej rodziny¹⁴⁷. W Programie przewidziano wydawanie bonów o nominale 20 zł i 50 zł, nie przekraczając łącznie 200 zł rocznie na osobę¹⁴⁸. Bony te można wykorzystać w MO-SiR w Tarnobrzegu, podczas imprez organizowanych przez Tarnobrzeski Dom Kultury, a także jako opłaty za pobyt dzieci w przedszkolu lub żłobku prowadzonym przez Gminę Tarnobrzeg oraz do płatności za odbiór odpadów komunalne, a także za bilety wstępu na imprezy organizowane przez Muzeum Historyczne Miasta Tarnobrzega¹⁴⁹. W 2015 r. do programu dołączono również rodziny zastępcze¹⁵⁰.

Wykres 6.10. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Tarnobrzeg, w woj. podkarpackim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

145 Uchwała Nr LV/692/2014 z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu „Bon Rodzinny 3+” na terenie miasta Tarnobrzega, §1.

146 Załącznik nr 1 do Uchwały Nr LV/692/2014 z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu „Bon Rodzinny 3+” na terenie miasta Tarnobrzega, §3.

147 Tamże, §1.

148 Tamże.

149 Tamże, §3.

150 Uchwała Nr X/88/2015 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 30 kwietnia 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bon Rodzinny 3+” na terenie miasta Tarnobrzega.

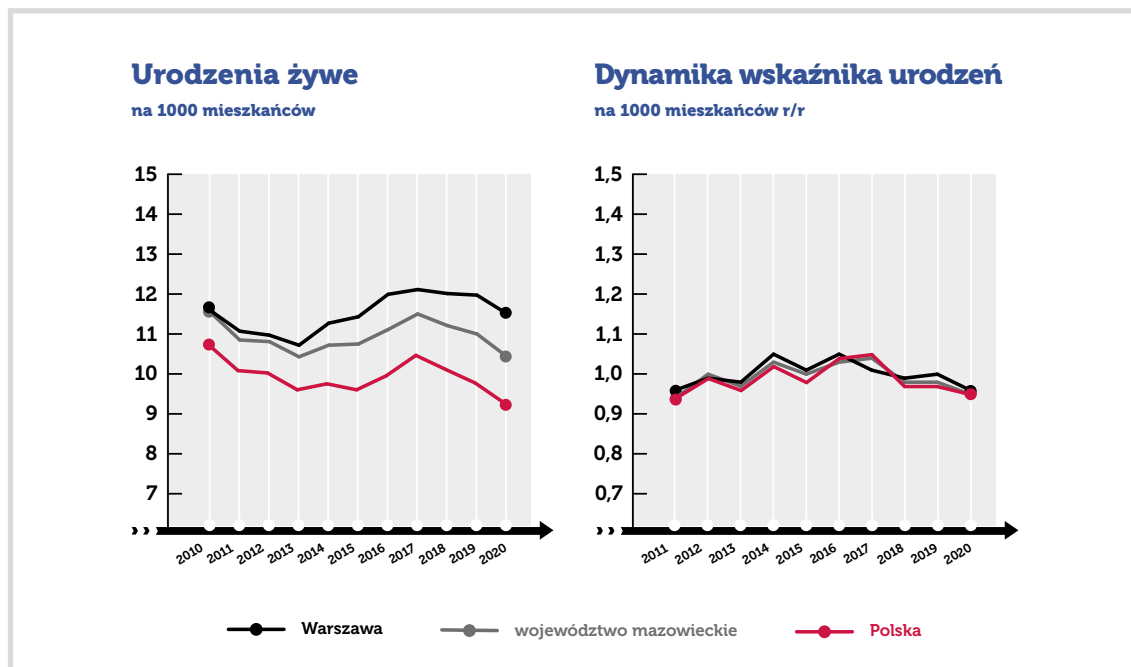
Trendy demograficzne w mieście Tarnobrzeg w latach 2010-2020 były podobne jak w województwie podkarpackim i całej Polsce. Na rok po wprowadzeniu programu „Bon rodzinny 3+” odnotowano znaczny wzrost liczby urodzeń żywych na 1000 mieszkańców oraz wzrost dynamiki przywołanego wskaźnika – w roku 2015 roczny wzrost liczby urodzeń był o 25% wyższy niż analogiczny wskaźnik w skali państwa – jednak zmiana ta nie utrzymała się w długim okresie. Trudno zatem stwierdzić, aby przywołany program okazał się mieć długofalowe pozytywne skutki demograficzne.

6.11. Miasto Warszawa

Świadczenie „warszawski bon żłobkowy”¹⁵¹

Świadczenie „warszawski bon żłobkowy” uchwalone przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy w 2018 r. jest programem skierowanym do rodzin z dzieckiem, które ukończyło 1 rok życia do dnia objęcia dziecka wychowaniem przedszkolnym, nie dłużej jednak niż do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia¹⁵². Świadczenie to jest wypłacane w wysokości 400 zł, a jego przyznanie uzależnione jest od sytuacji materialnej rodziców, samotnego rodzica lub prawnych opiekunów. Na przestrzeni lat zmieniano maksymalny dochód uprawniający do przyznania świadczenia. Warunkami przyznania świadczenia był nie tylko status dochodowy, ale również konieczność zatrudnienia przez obojga rodziców, nie korzystanie z urlopu wychowawczego oraz zamieszkiwanie i rozliczanie podatków w Warszawie.

Wykres 6.11. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w mieście Warszawa, w woj. mazowieckim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

151 Uchwała Nr L/1227/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie warszawskiego bonu żłobkowego; Uchwała Nr LXV/1786/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 kwietnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie warszawskiego bonu żłobkowego; Uchwała Nr XXXIV/1025/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 lipca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie warszawskiego bonu żłobkowego.

152 Tamże, §6.

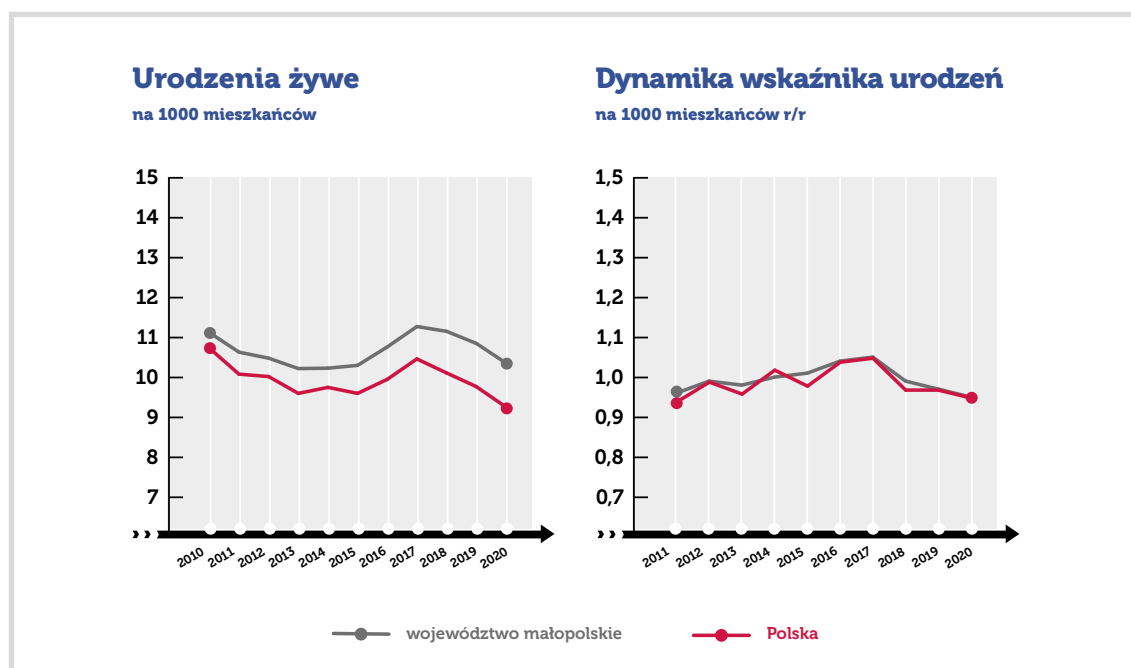
Na podstawie powyższych danych demograficznych można stwierdzić, że wprowadzeniu „bonu żłobkowego” nie towarzyszyła poprawa zachodzących procesów demograficznych, chociaż krótki okres obowiązywania programu uniemożliwia dokonanie oceny. Trendy w mieście Warszawa przez cały okres obserwacji były zbliżone do trendów województwa Mazowieckiego oraz całej Polski.

6.12. Województwo Małopolskie

Program „Małopolska Niania”¹⁵³

Program „Małopolska Niania” ma na celu wsparcie finansowe dla rodziców aktywnych zawodowo, którzy po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego lub wychowawczego planują powrót do pracy i w tym celu planują zatrudnienie opiekunki do dziecka, które ukończyło 20 tygodni, jednak nie ukończyło 3 roku życia¹⁵⁴. Zgodnie z programem dziecko, na które ma zostać przyznane świadczenie nie może w tym czasie być umieszczone w żłobku lub klubie dziecięcym¹⁵⁵. Świadczenie jest przyznawane na okres roku szkolnego. Pomoc finansowa udzielona została po raz pierwszy od września 2017 r., a w kolejnych latach program był wznawiany¹⁵⁶.

Wykres 6.12. Urodzenia żywe oraz dynamika wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w woj. małopolskim i Polsce w latach 2010-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

153 Uchwała nr XXXVIII/573/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej z budżetu Województwa Małopolskiego jednostkom samorządu terytorialnego, na realizację projektu Małopolska Niania” w roku 2017.

154 UCHWAŁA NR XLI/278/17 RADY MIEJSKIEJ W DOBCZYCACH z dnia 19 lipca 2017 roku w sprawie uchwalenia Programu „Małopolska Niania” w Gminie Dobczyce.

155 Tamże.

156 Małopolska niania 2.0, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/malopolska-niania-20>, dostęp: 1 września 2021.

Jak wskazują przywołane dane, przez cały obserwowany okres procesy demograficzne w województwie Małopolskim utrzymywały poziom porównywalny do trendów w całej Polsce, tym samym nie można stwierdzić, aby przywołany program wpłynął na zachodzące procesy demograficzne.

6.13. Podsumowanie prorodzinnych praktyk wybranych samorządów

Przegląd działań z zakresu polityki rodzinnej podejmowanych w przeciągu ostatniej dekady przez poszczególne samorządy pokazuje, że podjętych zostało wiele słuszych, wspierających rodziny działań zasługujących na uznanie. Jednocześnie należy zauważyć, że w wielu przypadkach działania *prorodzinne* – podobnie jak było to w przypadku państwowej, centralnej polityki rodzinnej ostatnich 30 lat – nie były ukierunkowane na poprawę wskaźników demograficznych i wzrost dzietności. Z tego powodu trudno oczekiwać i dopatrywać się pozytywnych zmian w trendach demograficznych, odbiegających znacznie od trendów ogólnopolskich – istotnie, wahania wskaźnika urodzeń na 1000 mieszkańców w większości samorządów w całym analizowanym okresie, tj. w latach 2010-2020, były niemalże identyczne jak wahania ogólnokrajowego wskaźnika urodzeń oraz odpowiednie wskaźniki wojewódzkie. Nieznaczne różnice wartości czy dynamiki wskaźników urodzeń względem ich odpowiedników w skali państwowej nie były na tyle istotne, by można było stwierdzić pozytywny wpływ działań podejmowanych przez samorząd na demografię w tak krótkim okresie. Wydaje się, że jedną z przyczyn braku pożądanych (choć, jak już zauważono – nie zawsze oczekiwanych) efektów może być pośredniość wpływu polityki na dzietność – jako że w pierwszej kolejności kształtuje ona postawy – i długookresowy charakter działań kulturotwórczych.

Część II.

OCENA TRAFNOŚCI DZIAŁAŃ PRORODZINNYCH I DEMOGRAFICZNYCH ZAPROPONOWANYCH W „STRATEGII 2040”

1. Uwagi wprowadzające

W niniejszej części analizy poddajemy analizie opublikowany w czerwcu 2021 roku przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej program polityki prorodzinnej i prodemograficznej pt. „Strategia Demograficzna 2040” (dalej: Strategia)¹⁵⁷ oraz poddajemy ocenie krytycznej wskazane przez autorów kierunki interwencji i zaproponowane szczegółowe rozwiązania.

Na uznanie zasługuje przede wszystkim ujęta w Strategii niezwykle trafna i rzeczowa diagnoza źródeł kryzysu demograficznego, w jakim znajduje się Państwo Polskie, pozytywnie oceniamy także wiele z zawartych w Strategii propozycji. Podejmujemy się oceny proponowanych rozwiązań pod kątem ich wpływu na dzietność oraz na wzmocnienie rodziny, często uzupełniając je o szczegółowe propozycje.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że polityka skutecznie odwracająca negatywnym trendy demograficzne nie może być *stricte* ukierunkowana na poprawę dzietności – ważny jest także szeroki kontekst kulturowy. Dlatego też oceniamy politykę rodzinną właśnie jako całokształt działań podejmowanych w danym okresie, pod kątem wpływu państwa na postrzeganie silnej, wielodzietnej, wielopokoleniowej rodziny, na ustanowienie jej priorytetem. Proponujemy rozwiązania, które wzmocnią autonomię i podmiotowość rodziny i które mają potencjał wykształcenia w młodych ludziach postawy chętniej do zakładania rodzin i posiadania dzieci. Celem uzupełnienia i zwiększenia skuteczności polityki rodzinnej poszerzamy nasze obserwacje o rozwiązania, które wydają się niezwykle istotne z punktu widzenia demografii, a które nie zostały zawarte w Strategii.

¹⁵⁷ Strategia Demograficzna 2040, projekt Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021.

Pragniemy zwrócić uwagę także na cechy Strategii skutecznie uniemożliwiające jej efektywne wdrażanie. Warto zauważyć, że część zawartych w niej wskazań jest na tyle nieprecyzyjna i stwarza tak szerokie pole do interpretacji, że wręcz umożliwia podjęcie działań wykluczających się lub zmierzających w przeciwnych kierunkach. Jako przykład ogólnikowych wskazań można podać tutaj „uwzględnienie w obszarze wsparcia finansowego specyfiki wyzwań osób młodych” lub „wsparcie zdolności finansowych rodzin chcących budować lub rozbudować dom”. Pierwsze z tych twierdzeń może odnosić się jednocześnie do działań wspierających młodych rodziców oraz do wspierania finansowego studentów wcale nieskorych do założenia rodziny – a, jak pozwala zauważyć dotychczasowa praktyka, projekty nazywane programami polityki rodzinnej często zajmują się działaniami wcale niezwiązanymi *stricto* z dietnością, a przede wszystkim z ograniczaniem ubóstwa. Także wsparcie zdolności finansowych rodzin chcących budować lub rozbudować dom nie jest wcale wskazaniem jednoznacznym. Może być realizowane przez przekazanie transferu celowego ze środków publicznych do wykorzystania w postaci wkładu własnego, co jest doraźnym działaniem o skutkach ograniczonych do krótkiego okresu, działaniem wręcz krótkowzrocznym, a jednocześnie dodatkowym wydatkiem z budżetu państwa, na który składać się muszą wszyscy obywatele. Z drugiej strony można wspierać ich zdolności finansowe przez systemowe zmiany automatycznie poprawiające zdolność kredytową rodzin, co byłoby działaniem długoterminowym, perspektywicznym, wzmacniającym sytuację finansową rodziny w długim okresie i jednocześnie wspierającym autonomię i niezależność rodziny w sensie aksjologicznym, kulturowym.

Drugą, jeszcze ważniejszą implikacją nieprecyzyjności propozycji zawartych w Strategii jest uniemożliwienie podjęcia konkretnego działania. Wskazania takie jak „uwzględnienie w obszarze wsparcia finansowego sytuacji rodzin chcących w krótkim czasie zwiększyć liczbę członków rodziny i rodzin wielodzietnych”, „uwzględnienie w obszarze wsparcia finansowego specyfiki wyzwań osób młodych”, „uwzględnienie w obszarze wsparcia finansowego konstytucyjnego obowiązku ochrony małżeństwa”, „wsparcie par chcących założyć rodzinę” czy „podniesienie jakości edukacji” nie mogą mieć odzwierciedlenia w konkretnych projektach, dopóki nie zostaną jasno sformułowane. Uszczegółowienie działań – zgodnie ze wszystkimi koncepcjami zarządczymi i motywacyjnymi, wszystkimi metodami organizacji czasu pracy i efektywnego zarządzania projektami – jest pierwszym krokiem w skutecznym wdrażaniu planów, wcielaniu ich w czyn. Wobec powyższego – co dotyczy wszystkich niżej omówionych kierunków działań – w pierwszej kolejności wskazujemy, że należy zadbać o sprecyzowanie działań, tak, by nie tylko umożliwić, ale wręcz zapewnić, przełożenie postawionej diagnozy na rzeczywistość.

2. Zabezpieczenie finansowe rodzin

Pierwszym kierunkiem interwencji mającym realizować cel szczegółowy „Wzmocnienie rodziny” jest **zabezpieczenie finansowe rodzin**, co w sposób oczywisty odnosi się do podejmowania przez państwo działań na rzecz zapewnienia stabilnej sytuacji finansowej gospodarstw domowych. Zasoby pieniężne są oczywiście jednym z warunków prawidłowego spełniania przez rodzinę swoich podstawowych funkcji wobec jej członków. **Zatem podstawowym zadaniem państwa w tym zakresie powinno być stworzenie takich warunków prawnych, gospodarczych i społecznych, które umożliwiałyby rodzinie swobodne gromadzenie zasobów majątkowych i prowadzenie aktywności ekonomicznej.**

Autorzy Strategii stwierdzają, że „wyzwania finansowe należą do głównych barier stojących przed parą chcącą mieć dzieci”¹⁵⁸ oraz że celem wsparcia finansowego rodzin jest sprawienie „by pojawienie się kolejnych dzieci nie wiązało się z ryzykiem obniżenia standardu życia lub w skrajnych przypadkach ubóstwa”¹⁵⁹. Proponują oni działania w różnych kierunkach, z których niektóre prowadzą do wzmocnienia finansowego rodziny przez wsparcie jej niezależności ekonomicznej, a inne przyjmują formę wsparcia doraźnego. Oceniając słuszność proponowanych rozwiązań trzeba mieć na uwadze, że chociaż podejście doraźne może rzeczywiście rozwiązywać bieżące problemy finansowe rodzin i konsekwentnie krótkoterminowo zmniejszać skalę ubóstwa, nie będzie miało ono efektu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego w długim okresie, a to właśnie stabilność długookresowa jest warunkiem zdecydowania się na posiadanie potomstwa. Transfery finansowe pozwalają rodzinie będącej w potrzebie na pokrycie mniej lub bardziej drobnych, bieżących wydatków, jednak nie umożliwiają jej samodzielnego zbudowania dobrobytu, a wręcz uzależniają ją finansowo od państwa, przez wytworzenie oczekiwania otrzymania w przyszłości kolejnych transferów. Nawet jeśli wskutek otrzymania transferu rodzina chwilowo osiągnie stabilność finansową, nie ma żadnej gwarancji, że ten stan utrzyma się w kolejnych okresach i pozwoli na systematyczne pokrywanie wszystkich wydatków wiążących się z wychowywaniem potomstwa. Oczekiwanie instytucjonalnego wsparcia przyczynić się może natomiast do porzucenia samodzielnego zabiegania o dobry stan finansów rodziny i zapewniania jej jak najlepszych dochodów. **Ostatecznie doraźne wsparcie finansowe ze strony państwa realizowane na drodze transferów nie jest narzędziem mogącym nakłonić rodziców do podjęcia decyzji o posiadaniu kolejnego dziecka i przyczynić się do wzrostu dzietności.**

Co więcej, wbrew dość powszechnej opinii, wyzwania finansowe w istocie nie stanowią wcale głównej bariery powstrzymującej przed założeniem lub powiększaniem rodziny. Jak podkreślamy szerzej w rozdziałach analizy poświęconym problematyce społecznej i kulturowej, na decyzje dotyczące rodzicielstwa mają wpływ przede wszystkim dominujące w danym okresie wzorce kulturowe i postawy społeczne. Dopóki dominuje pogląd o wyższości indywidualistycznego modelu życia, w którym nadrzędnymi wartościami są niezależność, kariera i rozrywka, nad scenariuszem, który bezpośrednio wynika z założenia rodziny, na który składają się między innymi właśnie zależność, stabilność i przekładnie dobra bliskich nad swoje własne, dzieci zawsze będą wydawać się mniejszą lub większą niedogodnością. Z tego właśnie powodu kluczowym zadaniem państwa w procesie „wzmacniania rodziny” będzie ukształtowanie w młodych ludziach świadomości, że to rodzina stanowi fundament społeczeństwa, że właśnie założenie rodziny gwarantuje stabilność i bezpieczeństwo, szczególnie w podeszłym wieku, a nawet najsilniejsza jednostka ostatecznie nie może poradzić sobie sama w świecie. Powrót do kultury „ustatkowania” i wzmocnienie więzi rodzinnych będzie wymagać stworzenia warunków, w których rodzina może swobodnie funkcjonować, powiększać się, pracować, kształcić się i bawić bez większych przeszkód, jednocześnie mając świadomość niezależności i odpowiedzialności za samą siebie. **Polityka rodzinna powinna raczej stwarzać rodzinie warunki do samodzielnego rozwiązywania problemów niż rozwiązywać jej problemy.** Dlatego też korzystniejsze z punktu widzenia wsparcia instytucji rodziny będą rozwiązania systemowe, w tym te z zakresu finansów publicznych, umożliwiające rodzinie sprawne funkcjonowanie, jednocześnie podkreślające jej podmiotowość i zwiększające niezależność od państwa – takie jak prorodzinne, powiązane z dzietnością preferencje w obrębie systemu podatkowego – niż narzędzia osadzone na koncepcji transferów finansowych, uzależniające rodzinę i jej poszczególnych członków od instytucjonalnego wsparcia.

158 *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 80.

159 Tamże, s. 81.

Warto też pamiętać, że zwiększanie wartości transferów jest również zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych – podnosi wartość konsumpcyjnych wydatków państwa, które pokryć można jedynie tworząc kolejne podatkowe źródła przychodów, a które ze swej natury nie stanowią inwestycji i nie zapewniają zwrotu. Zatem nie tylko z perspektywy podnoszenia poziomu diety, ale również z perspektywy finansów publicznych jest to kierunek działania nieefektywny i nieoptyczny w długim okresie.

Wśród działań szczegółowych wymienionych w Strategii w obrębie kierunku interwencji „zabezpieczenie finansowe rodzin” **najsłuszniejsze wydają się punkty dotyczące rozwoju systemów podatkowego oraz systemu emerytalnego w sposób uwzględniający fakt wychowywania dzieci.**

Postulat „dalszego udoskonalania” systemu transferów rodzinnych można rozpatrywać pozytywnie o tyle, o ile mówimy o podnoszeniu jego efektywności w znaczeniu stosunku efektów do nakładów lub zwiększeniu roli podatników w procesie podejmowania decyzji o sposobie wydatkowania środków¹⁶⁰, jednak dalsza jego rozbudowa przez zwiększenie wartości wypłacanych świadczeń byłaby nieuzasadniona i szkodliwa jednocześnie dla autonomii rodziny, dla stanu finansów publicznych oraz przede wszystkim dla polskiego podatnika.

Wśród działań, jakie zgodnie ze Strategią mają być wspierane przez Ministerstwo, wymieniono także „wsparcie rodziców w zakresie uzyskiwania i utrzymywania stabilnych dochodów z pracy”. Tak jak pozostałe propozycje, również tą należy ocenić jako słuszny kierunek działania, jednak istotne jest, by wsparcie państwa w tym zakresie przejawiało się raczej w formie ułatwień systemowych, ograniczaniu nadmiaru wymogów formalnych i rozbudowanej biurokracji, tworzeniu warunków sprzyjających pracy zarobkowej i podnoszeniu kompetencji, znoszeniu barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, a nie w formie dodatkowego bezpośredniego wsparcia finansowego. Ze względu na rozległość tego zagadnienia oraz nieuniknione, liczne powiązania poszczególnych kierunków interwencji, kwestię tą omówiono szerzej w rozdziale 7., poświęconym w pełni rozwojowi rynku pracy przyjaznego rodzinie.

Umieszczone dalej propozycje uwzględnienia w obszarze wsparcia finansowego (1) sytuacji rodzin chcących w krótkim czasie zwiększyć liczbę członków rodziny i rodzin wielodzietnych, (2) specyfiki wyzwań osób młodych oraz (3) konstytucyjnego obowiązku szczególnej ochrony małżeństwa stanowią bardzo ważne postulaty. Są one jednak ujęte w sposób zbyt ogólny, by można je było nazwać celem operacyjnym oraz by niosły ze sobą konkretne działania, a zasadniczo ich realizacja zawiera się w niżej omówionych, bardziej konkretnych rozwiązaniach dotyczących finansów publicznych.

2.1. System podatkowy uwzględniający fakt wychowywania dzieci

Wśród proponowanych w Strategii działań na pierwszym miejscu znajduje się „rozwój systemu podatkowego w kierunku lepszego uwzględnienia faktu posiadania dzieci, ich liczby i związanych z tym wydatków rodzin”. Istotnie, modyfikacja systemu podatkowego w sposób wiążący wysokość daniny publicznej płaconej przez podatnika z wielkością utrzymywanej przez niego rodziny jest działaniem, które na wielu płaszczyznach wpisuje się w cel wzmacniania tej podstawowej komórki

¹⁶⁰ Przykład pozytywnego rozwoju systemu transferów może stanowić wprowadzenie bonu wychowawczego, który jest nie tyle dodatkowym transferem socjalnym, co zmianą kierunków dystrybucji już wydatkowanych środków publicznych w taki sposób, by to jednostka korzystająca ze świadczenia decydowała o sposobie wydatkowania środków publicznych, w tym wypadku przez wybór formy i konkretnego ośrodka opieki instytucjonalnej.

społeczeństwa – sprzyja kształtowaniu stabilnej sytuacji finansowej rodziny i budowaniu pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej, co w konsekwencji sprzyja poprawie dietności.

Nadanie rodzinom przywileju w postaci proporcjonalnego uzależnienia wysokości płaconych podatków od liczebności gospodarstwa domowego przede wszystkim wzmacnia finanse i niezależność ekonomiczną rodziny. Wraz z liczbą dzieci w gospodarstwie domowym wzrastają wydatki konsumpcyjne ponoszone przez rodziców, co przy niezminionej wartości dochodu ogranicza wartość dochodu rozporządzalnego przypadającego na osobę w rodzinie i zwiększa ryzyko ubóstwa w rodzinach wielodzietnych. Proporcjonalne zwiększenie różnego rodzaju ulg podatkowych wraz ze wzrostem liczby potomstwa pozostającego na utrzymaniu podatnika zmniejsza tę dysproporcję i automatycznie zwiększa wartość dochodu rozporządzalnego przypadającego na osobę w gospodarstwie domowym, w sposób szczególnie korzystny dla rodzin wielodzietnych.

Oprócz bezpośredniego wpływu finansowego, **uwzględnienie faktu posiadania dzieci i ich liczby w konstrukcji systemu podatkowego ma także kluczowe znaczenie kulturowe i aksjologiczne. Oznacza przede wszystkim powiązanie przywileju z rodziną i potomstwem.** Odzwierciedla to konstytucyjny obowiązek państwa do ochrony rodziny i rodzicielstwa oraz wspomaga tworzenie wizerunku rodziny jako podstawowej komórki społecznej, w sposób szczególny przyczyniającej się dla dobra społeczeństwa, wręcz warunkującej rozwój demograficzny, kulturowy i gospodarczy. Nadanie rodzinie czy obywatelowi przywileju podatkowego uzależnionego od liczby posiadanych dzieci w swej istocie stanowi swoistą nagrodę za wkład w rozwój państwa. Dzieci stanowią podstawową tkankę przyszłego społeczeństwa, zarówno jeśli rozpatrujemy je jako zasób siły roboczej, jak wtedy, gdy mówimy o kapitale kulturowym. Biorąc pod uwagę, że środki publiczne gromadzone w drodze pobierania podatków służą zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczeństwa i zapewnieniu dostępu do dóbr publicznych, słuszne wydaje się uzależnienie wielkości ciężaru podatkowego od wkładu podatnika w dobro wspólne, tworzenie tkanki społecznej, czy, *expressis verbis*, wzrost populacji.

Istotna jest tutaj różnica między przywilejem finansowym, polegającym na pobraniu mniejszej daniny publicznej, od podatnika a przekazywaniem mu transferu socjalnego. Pierwsza z tych opcji stanowi bodziec do zwiększania działalności zarobkowej, zwiększa autonomię finansową rodziny i jej niezależność od państwa, szczególnie w przypadku systemu podatkowego, w którym wartość podatku uzależniona jest od liczby osób w gospodarstwie domowym, a rodzina sama w sobie jest rozpatrywana jako jeden podmiot w świetle prawa podatkowego. Natomiast rozwiązanie polegające się transferem pieniężnym w niektórych wypadkach prowadzi do obniżenia skłonności do pracy i zwiększa zależność rodziny od państwa, w konsekwencji ją osłabiając.

W obecnym polskim systemie podatkowym rolę instrumentu prorodzinnego pełni **ulga na dzieci, inaczej nazywana ulgą prorodzinną**, której wartość podatnik może odliczyć od podatku dochodowego. Zgodnie z art. 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶¹ (dalej: updoof) podatnikowi przysługuje ulga na każde małoletnie dziecko, w stosunku do którego w roku podatkowym wykonywał on władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało, lub sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Wysokość ulgi w skali miesiąca wynosi 92,67 zł na pierwsze dziecko (przy

161 Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1128).

czym ulga przysługuje podatnikowi posiadającemu tylko jedno dziecko wyłącznie, jeżeli podatnik nie przekroczył w roku podatkowym progu dochodowego 112 000 zł), 92,67 zł na drugie dziecko, 166,67 zł na trzecie dziecko oraz 225 zł na czwarte i każde kolejne dziecko. **Jest to więc rozwiązanie tym korzystniejsze im większa liczba dzieci pozostaje na utrzymaniu podatnika, a zatem szczególnie uprzywilejowujące rodziny wielodzietne.**

Oprócz ulgi rodzinnej za prorodzinne rozwiązania podatkowe uznać można również **możliwość wspólnego rozliczania się małżonków¹⁶² oraz analogiczną możliwość rozliczania się wspólnie z dzieckiem przez osoby samotnie wychowujące dzieci¹⁶³.** Obydwie te preferencje podatkowe pozwalają na obliczenie podatku w podwójnej wysokości od podstawy podatkowej, którą stanowi połowa łącznego dochodu odpowiednio dwojga małżonków lub osoby samotnie wychowującej dzieci. Nie jest to jednak preferencja prorodzinna w znaczeniu instrumentu pronatalistycznego i promującego wielodzietność, biorąc pod uwagę, że pierwszy z jej wariantów odnosi się wyłącznie do małżeństwa i w żaden sposób nie wiąże preferencji podatkowej z posiadaniem potomstwa (choć z pewnością jest to kluczowy instrument prorodzinny), natomiast wariant drugi wręcz **stanowi dyskryminację rodzin pełnych i małżonków posiadających dzieci względem osób samotnie wychowujących dzieci.**

Nie ulega wątpliwości, że ulga rodzinna jest instrumentem, który należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, jednak trzeba zwrócić uwagę na jego istotne ograniczenia. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów **z ulgi podatkowej mogą korzystać jedynie podatnicy, którzy wybrali formę opodatkowania na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej¹⁶⁴.** Wyklucza to z prorodzinnej preferencji podatkowej tych rodziców, którzy wybrali formę opodatkowania stawką liniową 19%, uzyskując przychody z działalności gospodarczej opodatkowane ryczałtem ewidencjonowanym, rozliczają się przy pomocy karty podatkowej lub płacą podatek rolny. **Przepis ma więc charakter dyskryminujący i pozbawia prawa do ulgi większą część przedsiębiorców.** Aby ulga na dziecko stała się powszechnym instrumentem polityki rodzinnej **należy postulować rozszerzenie jej zakresu podmiotowego do wszystkich rodziców niezależnie od stosowanej formy opodatkowania dochodu.**

Kolejnym ograniczeniem dla powszechności prorodzinnej ulgi podatkowej jest fakt, że z oczywistych powodów jest przywilejem, którego wartość limitowana jest przez wysokość dochodu. Zatem w przypadku podatników, których dochód w danym roku podatkowym nie osiągnął poziomu, przy którym podatek dochodowy zrównuje się z maksymalną wartością sumy odliczeń przysługujących mu na wszystkie dzieci, ulga nie będzie przez niego w pełni wykorzystana. Jednak bynajmniej nie czyni to rodzinnej ulgi podatkowej narzędziem niesprawiedliwym lub dyskryminującym – wykorzystanie przywileju jest zależne jest od działań podejmowanych przez jednostkę, a **ulga sama w sobie stanowi bodziec do zwiększania działalności zarobkowej i podnoszenia dochodu w celu maksymalnego wykorzystania odliczenia.**

To, że polska ulga podatkowa w obecnym jej kształcie niedostatecznie realizuje obrany cel – zarówno ze względu na swoją wartość jak konstrukcję mechanizmu – okazuje się bardziej widoczne, gdy zestawimy ją (a należy tu jeszcze raz podkreślić, że **poza możliwością wspólnego rozliczania**

162 Art. 6 ust. 2 updoof.

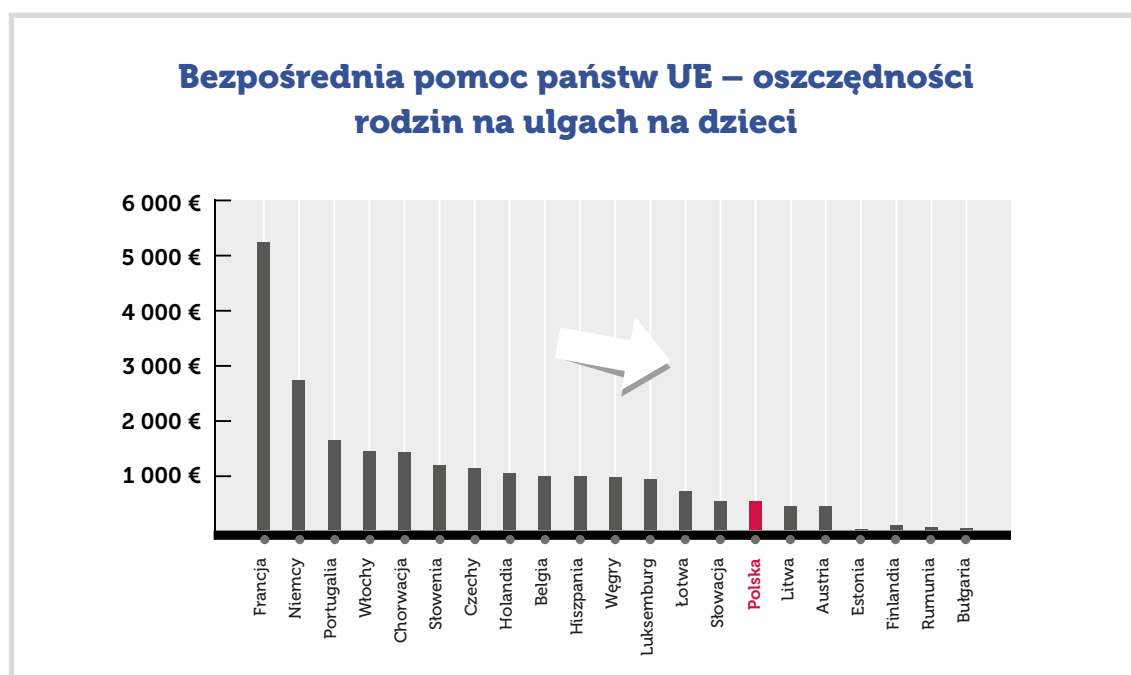
163 Art. 6 ust. 4 updoof.

164 Art. 27f ust. 1 w zw. z art. 27 updoof.

się przez małżonków oraz samotnego rodzica z dzieckiem jest to jedyny prorodzinny instrument polskiego prawa podatkowego) z rozwiązaniami zawartymi systemach podatkowych innych rozwiniętych państw. Doświadczenia zagraniczne i praktyka międzynarodowa mogą posłużyć za pewien wzór i źródło inspiracji w rozwijaniu polskiej polityki rodzinnej.

Ulgi podatkowe – preferencja, której istota sprowadza się do rezygnacji państwa z opodatkowania kosztów ponoszonych na wychowanie i opiekę dzieci – występują w większości państw Unii Europejskiej. Porównania wartości łącznych oszczędności rodzin z tytułu przysługujących im ulg podatkowych w poszczególnych krajach dokonało w 2017 roku PwC w raporcie „Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE”¹⁶⁵, w symulacji posługując się modelem rodziny składającej się z aktywnych zawodowo rodziców, z których każdy zarabia średnią krajową, oraz dwójki dzieci w wieku 4 i 8 lat. Zestawienie to pokazuje, że w większości państw ulgi podatkowe przysługujące rodzinie „2+2” mieszczą się w przedziale od 500 do 1 500 EUR. **Na pierwszym miejscu znajduje się oczywiście Francja, państwo europejskie o najbardziej rozbudowanym systemie polityki prorodzinnej, w której suma oszczędności podatkowych przekracza 5 000 EUR.** Kolejną po niej najwyższą wartością odliczeń mogą poszczycić się Niemcy, gdzie odliczenia sumują się do blisko 3 000 EUR, za to Polska z wartością odliczeń 510 EUR plasuje się wśród ostatnich pozycji rankingu.

Wykres 2.1. Bezpośrednia pomoc państw UE – oszczędności rodzin na ulgach na dzieci, w tym na ulgach od dochodu i od podatku (rodzina składająca się z aktywnych zawodowo rodziców, z których każdy zarabia średnią krajową, oraz dwójki dzieci w wieku 4 i 8 lat), wg raportu PwC (przepisy z 2016 r.)¹⁶⁶.



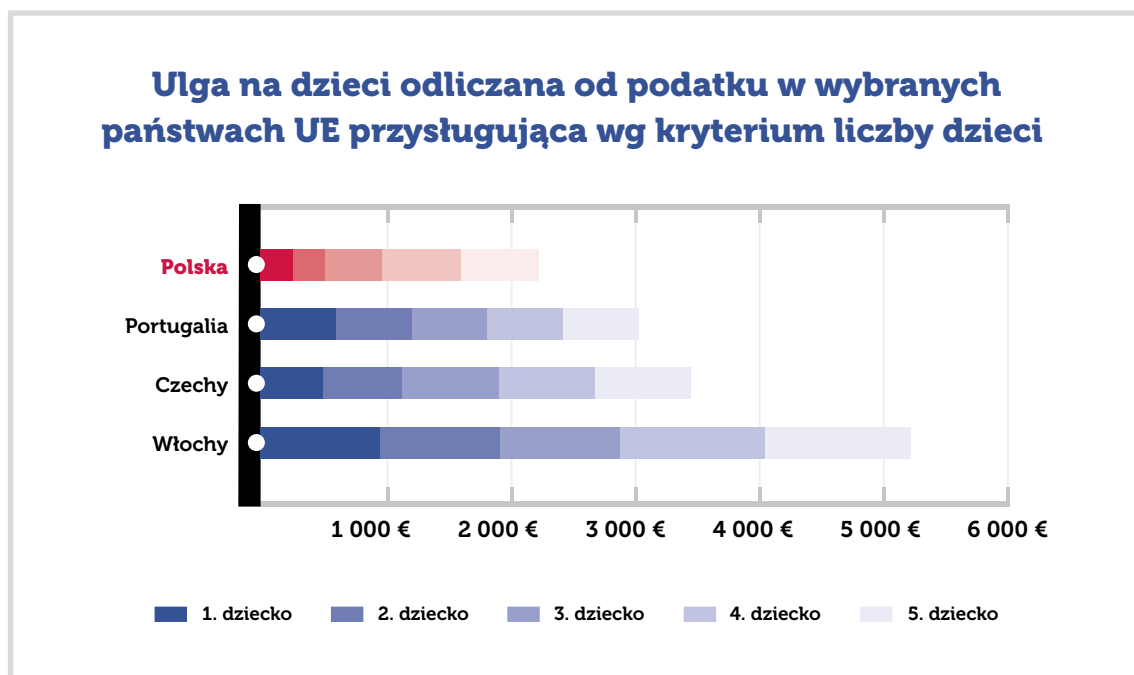
Źródło: PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, 2017.

¹⁶⁵ PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, 2017, s. 11, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

¹⁶⁶ Tamże, s. 11.

Rozwiązanie analogiczne do polskiej ulgi na dziecko, tj. **ulgę odliczaną bezpośrednio od wartości podatku dochodowego**, znajdziemy między innymi w Czechach, we Włoszech i w Portugalii. Odliczenie przysługujące w Polsce okazuje się stosunkowo niskie, co jest szczególnie widoczne przy uldze na dwoje dzieci. Wg raportu PwC z 2017 roku, podczas gdy w Polsce łączna ulga przysługująca podatnikowi wychowującemu dwoje dzieci wynosiła 510 EUR w skali roku, w Czechach przysługiwałoby mu odliczenie od podatku dochodowego w wysokości 1125 EUR, w Portugalii odliczyłoby od podatku 1200 EUR, a we Włoszech – 1900 EUR¹⁶⁷.

Wykres 2.2. Ulga na dzieci odliczana od podatku w wybranych państwach UE przysługująca wg kryterium liczby dzieci (w EUR) wg raportu PwC (2016)¹⁶⁸.



Źródło: PwC, *Ulgę podatkowe i świadczenia rodzinne w UE, 2017*.

Tabela 2.1. Ulga na dzieci odliczana od podatku w wybranych państwach UE przysługująca wg kryterium liczby dzieci (w EUR) wg raportu PwC (2016)¹⁶⁹.

Państwo UE	1. dziecko	2. dziecko	3. dziecko	4. dziecko	5. dziecko	RAZEM
Włochy	950 €	950 €	950 €	1 150 €	1 150 €	5 150 €
Czechy	496 €	629 €	762 €	762 €	762 €	3 411 €
Portugalia	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	3 000 €
POLSKA	255 €	255 €	458 €	618 €	618 €	2 204 €

Źródło: PwC, *Ulgę podatkowe i świadczenia rodzinne w UE, 2017*.

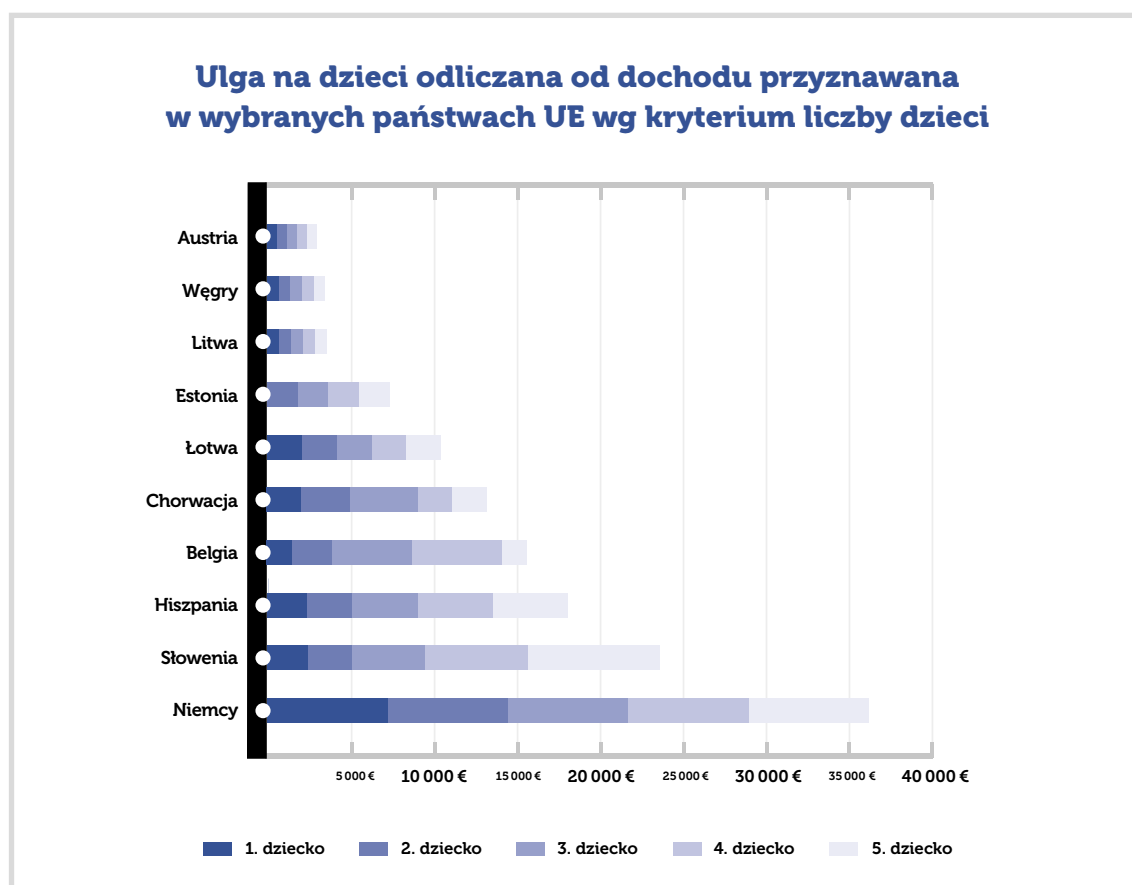
¹⁶⁷ PwC, *Ulgę podatkowe i świadczenia rodzinne w UE, 2017*, s. 10, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

¹⁶⁸ Tamże, s. 10.

¹⁶⁹ Tamże, s. 10.

Drugim, bardziej popularnym wśród państw europejskich wariantem rodzinnej ulgi podatkowej jest **ulga na dzieci odliczana od dochodu**, czyli powiększająca kwotę wolną od podatku. Jak widzimy w tym samym raporcie PwC, w 2016 roku na największe odliczenia mogły liczyć rodziny w Niemczech, gdzie na każde dziecko przysługiwała kwota wolna w wysokości 7 248 EUR¹⁷⁰. Natomiast w 2021 roku rodzice¹⁷¹, którzy nie zdecydowali się na pobieranie zasiłku rodzinnego *Kindergeld* (przysługującego aktualnie w kwocie 219 EUR na pierwsze i drugie dziecko, 225 EUR na trzecie dziecko oraz 250 EUR na czwarte i każde kolejne dziecko) mogą skorzystać z kwoty wolnej od podatku *Kinderfreibetrag* w wysokości aż 8 388 EUR na każde dziecko¹⁷². Ulga składa się z dwóch części – kwoty wolnej z tytułu wychowywania i utrzymania dziecka w wysokości 5 460 EUR i kwoty wolnej na potrzeby opieki, edukacji i szkoleń (*Erziehungsfreibetrag*) w wysokości 2 928 EUR. Jest to wartość przysługująca obojgu rodzicom łącznie, natomiast jeden rodzic, w tym rodzic samotnie wychowujący dzieci może odliczyć od dochodu połowę tej kwoty, tj. łącznie 4 194 EUR.

Wykres 2.3. Ulga na dzieci odliczana od dochodu przyznawana w wybranych państwach UE wg kryterium liczby dzieci (w EUR) wg raportu PwC (2016)¹⁷³.



Źródło: PwC, *Ulg podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, 2017.

¹⁷⁰ Tamże, s. 9.

¹⁷¹ Dotyczy dwójki rodziców wspólnie wychowujących dzieci. Rodzicom w separacji przysługuje połowa kwoty wolnej, tj. 4 194 EUR.

¹⁷² *Kinderfreibetrag*. *Freibetrag für Kinder bei der Einkommensteuer nach § 32 Abs. 6 EStG - Anspruch & Höhe*, <https://www.kindergeld.org/kinderfreibetrag/>, dostęp: 19 sierpnia 2021. Wartości zasiłków są systematycznie aktualizowane i waloryzowane, w roku 2020 *Kinderfreibetrag* wynosił łącznie 7812 EUR na każde dziecko.

¹⁷³ PwC, *Ulg podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, op. cit., s. 9.

Tabela 1.2. Ulga na dzieci odliczana od dochodu przyznawana w wybranych państwach UE wg kryterium liczby dzieci (w EUR) wg raportu PwC (2016)¹⁷⁴.

Państwo UE	1. dziecko	2. dziecko	3. dziecko	4. dziecko	5. dziecko	RAZEM
Niemcy	7 248 €	7 248 €	7 248 €	7 248 €	7 248 €	36 240 €
Słowenia	2 437 €	2 649 €	4 419 €	6 188 €	7 957 €	23 650 €
Hiszpania	2 400 €	2 700 €	4 000 €	4 500 €	4 500 €	18 100 €
Belgia	1 520 €	2 380 €	4 840 €	5 400 €	1 520 €	15 660 €
Chorwacja	2 064 €	2 889 €	4 127 €	2 064 €	2 064 €	13 208 €
Łotwa	2 100 €	2 100 €	2 100 €	2 100 €	2 100 €	10 500 €
Estonia	0 €	1 848 €	1 848 €	1 848 €	1 848 €	7 392 €
Litwa	720 €	720 €	720 €	720 €	720 €	3 600 €
Węgry	704 €	704 €	704 €	704 €	704 €	3 520 €
Austria	600 €	600 €	600 €	600 €	600 €	3 000 €

Źródło: PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, 2017.

W niektórych państwach oprócz (lub zamiast) typowej ulgi na dziecko przysługującej rodzicowi zwyczajnie z tytułu wychowywania dziecka funkcjonują także **ulgi o charakterze przedmiotowym – odliczenia konkretnych wydatków poniesionych przez rodziców związanych z wychowaniem i wykształceniem dziecka**. Idea tego rozwiązania systemowego jest prosta – koszty opieki i utrzymania dziecka mają być nieopodatkowane.

W **niemieckim** systemie podatkowym obowiązuje ulga *Kinderbetreuungskosten* – odliczenie od wartości podatku dochodowego kosztów opieki nad dziećmi, które nie ukończyły 14 lat¹⁷⁵. Rodzic może odliczyć od podatku 2/3 kosztów poniesionych na opłaty za żłobek i przedszkole lub na opłaty związane z wynajęciem opiekunki do kwoty 6 000 EUR rocznie na każde dziecko (przy czym do odliczenia kwalifikują się jedynie koszty znajdujące się na rachunku i nie uwzględnia się płatności gotówką, urząd skarbowy może zażądać faktury i ewentualnie potwierdzenia przelewu jako dowodu), a zatem rodzic może pomniejszyć wartość podatku maksymalnie o 4 000 EUR na każde dziecko¹⁷⁶. Rodzic może ponadto odliczyć od podatku 30% kosztów poniesionych na czesne za naukę w szkole prywatnej, w wartości do 5 000 EUR na dziecko na rok podatkowy, przy czym w tym przypadku nie obowiązuje ograniczenie wiekowe dziecka¹⁷⁷. We **Francji** podatnicy mogą odliczyć 50% kosztów poniesionych na opiekę instytucjonalną nad dzieckiem do 7 r.ż., maksymalnie do wartości 2 300 EUR na jedno dziecko w roku podatkowym¹⁷⁸. W ramach

174 Tamże, s. 9.

175 *Kinderbetreuungskosten*, <https://www.lohnsteuer-kompakt.de/texte/2020/189/kinderbetreuungskosten>, dostęp: 19 sierpnia 2021. Także: *Kinderbetreuungskosten. Die Kinderbetreuungskosten von der Steuer absetzen. Steuern sparen in der Steuererklärung (2021)*, <https://www.finanze.de/kinderbetreuungskosten/>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

176 Wartość odliczenia od podatku przypadająca na jedno dziecko wyniesie 4 000 EUR, jeśli koszty poniesione na opiekę wyniosły 6 000 EUR lub więcej.

177 U. Reuss, *So setzt Du Kosten für Privatschulen von der Steuer ab*, 14 kwietnia 2021, <https://www.finanztip.de/schulgeld/>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

178 *Déductions Liées À La Famille*, Direction générale des Finances publiques, <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/deductions-liees-la-famille>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

rekompensaty kosztów edukacji rodzice mogą także odliczyć 61 EUR na dziecko uczęszczające do gimnazjum, 153 EUR na dziecko uczęszczające do liceum oraz 183 EUR na dziecko studiujące¹⁷⁹. Również w **Estonii**, oprócz możliwości odliczenia od dochodu ulgi na dzieci (w wysokości 1 848 EUR na drugie dziecko oraz 3 048 EUR na trzecie i każde kolejne dziecko¹⁸⁰), rodzicom przysługuje odliczenie od dochodu kosztów opieki nad dziećmi (w tym głównie opłat za opiekę instytucjonalną dzieci w wieku przedszkolnym) łącznie do wysokości 1 200 EUR w roku podatkowym, jednak nie powyżej 50% osiągniętego dochodu¹⁸¹. Podobne rozwiązania funkcjonują także m.in. w **Czechach** (odliczenie od podatku kosztów opieki przedszkolnej w wysokości 15 200 CZK, tj. ok. 600 EUR rocznie¹⁸²), **Belgii** (odliczenie od podatku 45% poniesionych kosztów opieki nad dzieckiem do 14 r.ż. do wysokości 13,70 EUR¹⁸³ na dzień na każde dziecko¹⁸⁴) czy **Luksemburgu** (odliczenie kosztów zapewnienia opieki dzieciom poniżej 14 r.ż. do wartości 6 750 EUR¹⁸⁵).

Wyliczenia przeprowadzone w 2016 r. na potrzeby oceny rozwiązań polityki rodzinnej w Szwajcarii wskazują, że wprowadzenie w tamtejszych warunkach możliwości nielimitowanego odliczania od podatku kosztów opieki nad dzieckiem przez osobę trzecią (opłacana opieka poza domem, żłobek, przedszkole, opiekunka) miałoby pozytywny wpływ na szwajcarską gospodarkę i, ze względu na pozytywny wpływ na zatrudnienie, samofinansowałoby się już w perspektywie krótko- lub średnioterminowej¹⁸⁶.

Już w badaniach z lat 90. wskazywano, że **ulgi podatkowe na dzieci mogą mieć istotnie pozytywny wpływ na dzietność ze względu na efekt „obniżenia kosztu posiadania dziecka”** jaki powodują, a nawet, że wzrost wartości odliczenia przypadającego na dziecko koreluje w czasie ze wzrostem dzietności (Whittington 1992)¹⁸⁷. Wniosek o pozytywnym i statystycznie istotnym, choć niewielkim w wartości, wpływie ulg podatkowych z tytułu wychowywania dziecka na wartość wskaźnika urodzeń pojawia się także m.in. w badaniu przeprowadzonym na Tajwanie (Huang 2002)¹⁸⁸, natomiast chyba najistotniejszym potwierdzeniem skuteczności tego rozwiązania jest **najnowsze badanie roku z Missouri State University, analizujące wskaźniki dzietności w Stanach Zjednoczonych z lat 1960-2016, które również wykazało istotny, pozytywny wpływ odliczeń od podatku dochodowego na dzietność** (Morris, Barari 2020)¹⁸⁹.

W jednym z badań czytamy jednak, że chociaż wpływ ulg na dzietność jest jednoznacznie pozytywny, stopa marginalna wzrostu dzietności jest malejąca, tj. przyrost dzietności jest mniejszy

179 Tamże.

180 OECD, *The OECD Tax-Benefit Model for Estonia. Description of Policy Rules for 2020*, 2020, s. 28, <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Estonia-2020.pdf>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

181 Tamże, s. 22.

182 Sleva na dani – škola a školkovné, <https://www.mesec.cz/danovy-portal/dan-z-prijmu/sleva-na-dani-skola-a-skolkovne/>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

183 I. Dykmans, *Quels frais de garde d'enfant pouvez-vous déduire fiscalement?*, 4 stycznia 2021, <https://www.lecho.be/monargent/impots/avantages-fiscaux/quels-frais-de-garde-d-enfant-pouvez-vous-deduire-fiscalement/10232784.html>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

184 *Déclaration des frais de garde d'enfants*, Service Public Fédéral Finances, https://finances.belgium.be/fr/particuliers/famille/garde_enfants/declaration, dostęp: 19 sierpnia 2021.

185 Le LCGB, *Déclaration D'impôt 2020. La déclaration pour l'impôt sur le revenu de l'année 2020 en un coup d'œil*, Luxembourg 2021, s. 43, <https://lcgb.lu/files/2020/02/2021-Einkommenssteuererklärung-FR.pdf>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

Abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, https://impotsdirects.public.lu/fr/az/a/abat_forf_dom.html, dostęp: 19 sierpnia 2021.

186 M. Morger, *La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers stimule l'emploi*, "La Vie économique", nr 6 (2016), s. 36-39.

187 L.A. Whittington, *Taxes and the Family: The Impact of the Tax Exemption for Dependents on Marital Fertility*, "Demography", 29, nr 2 (1992), s. 215-226.

188 J.T.Huang, *Personal Tax Exemption: The Effect On Fertility In Taiwan*, "The Developing Economies", 40, nr 1 (2002), s. 32-48.

189 M.C. Morris, M. Barari, *Personal Tax Exemption and Fertility in the United States: An Empirical Study by Age Groups*, "Journal of Economic Insight", 46, nr 1 (2020), s. 51-74.

wraz ze wzrostem wartości ulgi (Georgellis, Wall 1992)¹⁹⁰. Autorzy sugerują, że mimo iż rzeczywiście można za pomocą ulg podatkowych wpływać na dzietność, ich efekt jest coraz mniejszy i państwu będzie coraz trudniej wpływać na dzietność z wykorzystaniem tego narzędzia. Abstrahując w tym miejscu od fundamentalnej roli kultury i wychowania, można zastanowić się nad dostatecznością rozwiązań stosowanych w obrębie systemu fiskalnego, biorąc pod uwagę także zdolność rozwiązań instytucjonalnych do kreowania kultury, o ile są one systemowe i wystarczająco wszechstronne.

Wydaje się, że same ulgi nie są rozwiązaniem wystarczająco kompleksowym, systemowo wiążącym wartość daniny publicznej z faktem wychowywania dzieci i ich liczbą lub generalnie z rodziną zamiast z jednostką. **Z tego powodu narzędziem szczególnie godnym uwagi i wspierającym zwłaszcza rodziny wielodzietne jest skonstruowanie prawa podatkowego tak, aby wartość podatku wyliczana była od razu z uwzględnieniem liczby dzieci w rodzinie, a sama rodzina już na wstępie była traktowana jako jeden podmiot wobec prawa podatkowego.** Właśnie takim rozwiązaniem jest funkcjonujący we Francji „iloraz podatkowy”.

Działanie **ilorazu rodzinnego** (fr. *quotient familial*) jest analogiczne do mechanizmu wspólnego opodatkowania małżonków w polskim systemie podatkowym, z tą różnicą, że uwzględnia się także liczbę dzieci. Przy obliczaniu podatku dochodowego brany jest pod uwagę roczny dochód „rodziny podatkowej” (dokładniej: gospodarstwo podatkowe, fr. *foyer fiscal*), pomniejszony o wybrane wydatki i koszty. Dochód podlegający opodatkowaniu dzielony jest przez sumę „części fiskalnych”, z których składa się rodzina podatkowa – jedna osoba liczona jest jako 1 część, małżonkowie lub osoby żyjące w związku partnerskim¹⁹¹ to 2 części, pierwsze i dziecko to 0,5 części, drugie to również 0,5 części, a każde następne dziecko to 1 część. Dochód podzielony przez liczbę części fiskalnych jest opodatkowany podatkiem progresywnym, według 5-stopniowej skali, a otrzymana wartość podatku jest ponownie mnożona przez liczbę części fiskalnych¹⁹². Na tym rozwiązaniu korzystają istotnie rodziny wielodzietne – małżeństwo z dwojgiem dzieci to *foyer fiscal* składające się z 3 części fiskalnych, a rodziny z trójką i czwórką dzieci to już odpowiednio 4 i 5 części fiskalnych. Dodanie większej liczby części fiskalnych pozwala na zmieszczenie się rodziny w pułapie niższego progu podatkowego, co jest szczególnie korzystne ze względu na bardzo progresywny charakter francuskiej skali podatkowej¹⁹³. Rodzina składająca się z rodziców i 2 dzieci, która osiągnęła w 2020 roku łączny dochód w wysokości 75 000 EUR, bez możliwości zastosowania ilorazu rodzinnego zapłaciłaby podatek dochodowy za 2020 rok o wysokości 16 697,13 EUR, natomiast z ilorazem rodzinnym zobowiązanie podatkowe rodziny wyniosłoby jedynie 6 273,12 EUR. Przy trzecim dziecku podatek z ilorazem rodzinnym wyniosłoby już 4 864,16 EUR, a przy czwartym dziecku wartość daniny publicznej zmniejszyłaby się do 3 455,20 EUR.

Oczywiste jest zatem, że **podatek rodzinny jest formą wsparcia o bardzo widocznym wpływie na finanse rodzin**. Z drugiej strony, przez systemowe powiązanie wartości podatku z rodziną

190 Y. Georgellis, H.J. Wall, *The fertility effect of dependent tax exemptions: estimates for the United States*, „Applied Economics”, 24, nr 10 (1992), s.1139–1145.

191 Związane *pacte civil de solidarité*, tj. rejestrowanym związkiem partnerskim, legalizującym związki nieformalne między dwojgiem osób bez względu na płeć.

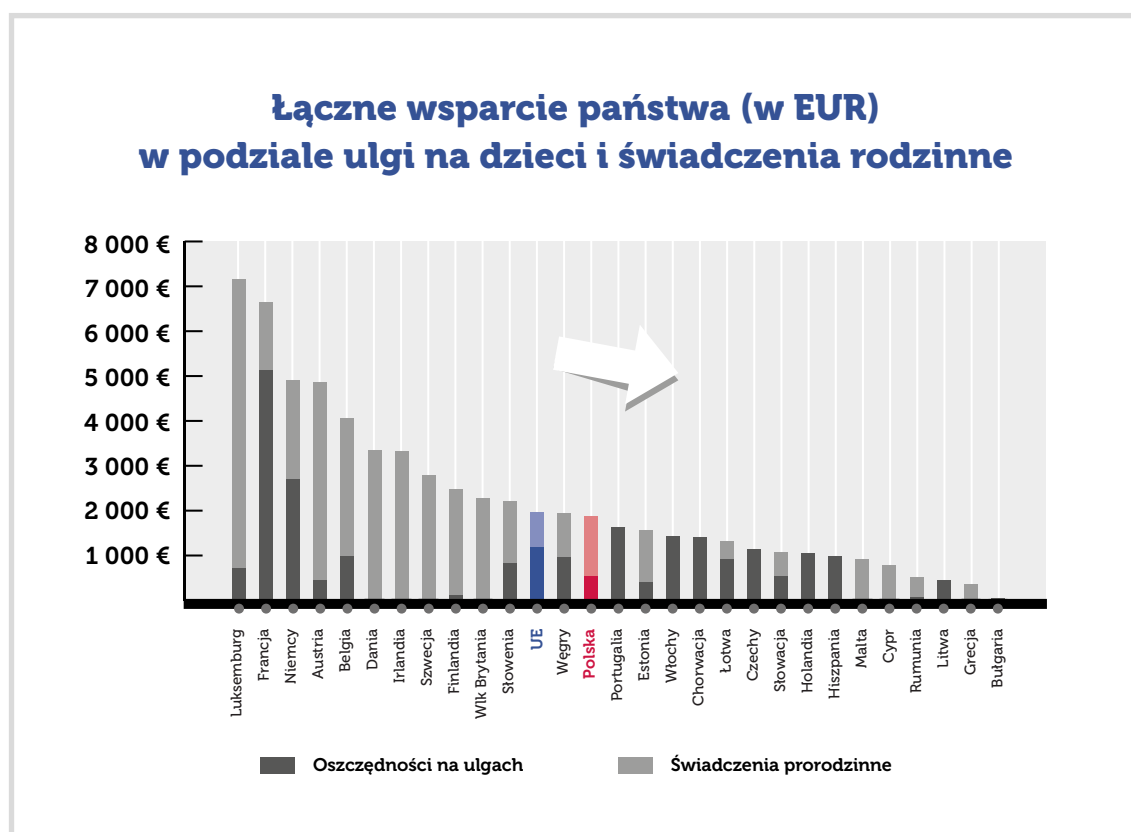
192 J. Tkaczyk, *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Francja*, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, 2020, s. 42-43, https://eures.praca.gov.pl/zal/warunki_zycia/francja/Francja.pdf, dostęp: 20 sierpnia 2021.

193 Dochód jest wolny od opodatkowania do wartości 10 064 EUR, dochód w przedziale od 10 064 do 27 794 EUR opodatkowany jest podatkiem 14%, w przedziale od 27 794 do 74 517 EUR stawka podatkowa wynosi 30%, w przedziale od 74 517 do 157 806 EUR stawka wynosi 41%, a dochód powyżej 157 806 EUR opodatkowany jest stawką 45%. Tamże, s. 43.

i z uwzględnieniem faktu wychowywania dzieci zamiast z indywidualnym podatnikiem, **silnie wzmacnia on podmiotowość rodziny**. Warto też zauważyć, że podatek rodzinny mógłby być rozwiązaniem, które **rozwiązywałoby problem dyskryminacji małżeństw i rodzin pełnych względem osób samotnie wychowujących dzieci występującej w preferencji podatkowej z art. 6 ust. 4 updoof**, umożliwiającej wspólne rozliczanie się z dzieckiem jedynie samotnemu rodzicowi.

Spośród państw Unii Europejskiej, w których rodziny otrzymują najwyższe łączne wsparcie (wykresy 1.1. oraz 1.4.) oraz państw, w których to wsparcie stanowi największą część wynagrodzenia rodziców (wykres 1.5.) to właśnie Francja może poszczycić się najwyższą dzietnością (wykres 1.6.). Trudno nie zauważyć, że jest jednocześnie jednym z państw, w których to nie system transferów, a systemowe rozwiązania podatkowe odgrywają największą rolę we wspieraniu finansowym rodziny (wykres 1.4.). Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na kontrast między Francją i Niemcami.

Wykres 2.4. Łączne wsparcie państwa (w EUR) w podziale ulgi na dzieci i świadczenia rodzinne wg raportu PwC (2016)¹⁹⁴.



Źródło: PwC, *Ulgę podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, 2017.

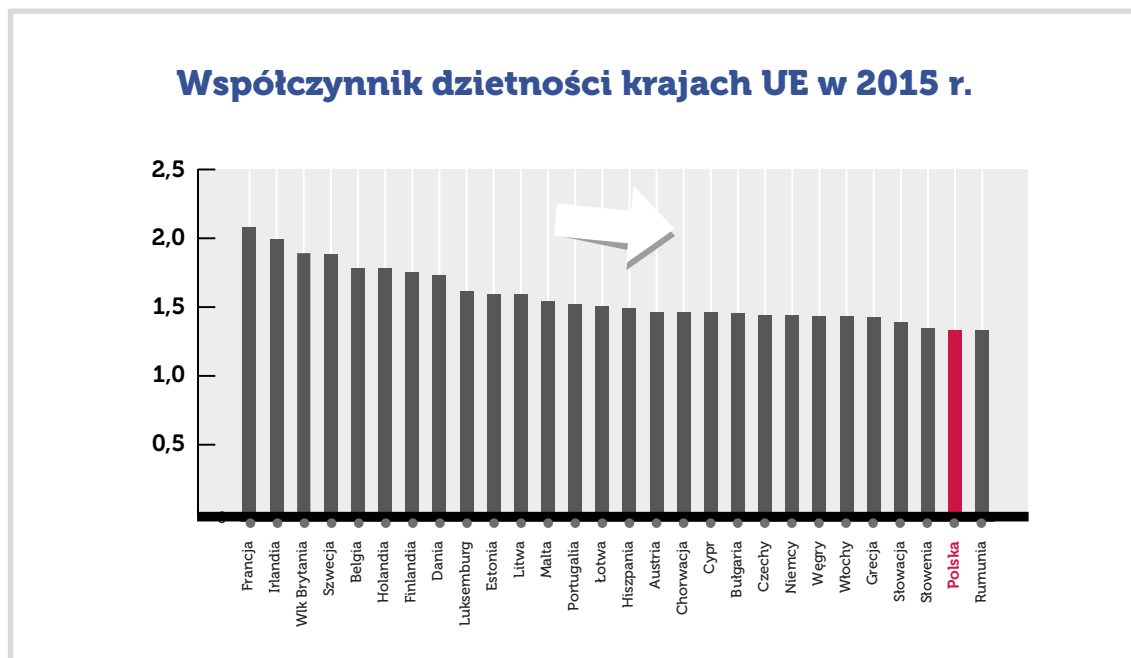
194 PwC, *Ulgę podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, op. cit., s. 3.

Wykres 2.5. Łączne wsparcie państwa jako % przeciętnego wynagrodzenia małżeństwa/pary wg raportu PwC (2016)¹⁹⁵.



Źródło: PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE, 2017*.

Wykres 2.6. Współczynnik dzietności krajach UE w 2015 r., wg raportu PwC (2016)¹⁹⁶.



Źródło: PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE, 2017*.

¹⁹⁵ PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, op. cit., s. 4.

¹⁹⁶ PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, op. cit., s. 6.

2.2. System emerytalny uwzględniający pracę opiekuńczą i wychowawczą

Bardzo ważnym postulatem zawartym w Strategii jest „rozwój systemu emerytalnego w kierunku zwiększenia partycypacji rodziców we wkładzie ich dzieci w funkcjonowanie systemu”. Autorzy Strategii podkreślają, że „rodzice na równi ze wszystkimi innymi osobami czerpią korzyści z wkładu, jaki uzyskuje społeczeństwo, kiedy ich dorosłe dzieci stają się pracownikami, podatnikami i odprowadzającymi składki. Powoduje to, że nieodpłatna praca opiekuńcza i wychowawcza w rodzinie pozostaje nierozpoznana”¹⁹⁷. **Celem podejmowanych przez państwo działań ma być sprawienie „by rodzice, jako osoby w największym stopniu wpływające na rozwój dorastających dzieci poprzez swoją nieodpłatną pracę opiekuńczą i wychowawczą oraz wkład środków finansowych w utrzymywanie dziecka, w większym stopniu partycypowali w korzyściach społecznych i finansowych generowanych przez swoje dzieci w wieku dorosłym”**¹⁹⁸. Postuluje się zatem wprowadzenie zmian, które spowodowałyby, że system emerytalny w większym stopniu nagradzałby fakt posiadania i wychowywania dzieci, czyli w sposób materialny kompensowałby wysiłek i wkład rodziców w funkcjonowanie społeczeństwa. Jest to więc propozycja analogiczna do pozytywnie ocenionych kierunków działań proponowanych w obrębie systemu podatkowego.

W pierwszej kolejności należy w tym kontekście zwrócić uwagę na zagrożenie dla realizacji celu wzmocnienia rodzin, które jest zawarte w samej istocie publicznego systemu emerytalnego. Jego istnienie – tak jak istnienie rozbudowanej siatki opieki społecznej, w tym między innymi domów spokojnej starości – zmniejsza potrzebę opiekowania się starszym pokoleniem i w konsekwencji również skłonność potomków do opiekowania się swoimi rodzicami i dziadkami, jednocześnie uzależniając jednostkę od wsparcia instytucjonalnego. Natomiast wzmocnienie rodziny wymaga wzmocnienia więzi rodzinnych, przede wszystkim tych międzypokoleniowych. Tradycyjnie rodzina funkcjonowała w oparciu o wewnątrzrodzinną, nieodpłatną wymianę dóbr i usług, a funkcjonowanie rodzin wielopokoleniowych naturalnie gwarantowało utrzymanie, wsparcie materialne i niematerialne, pomoc członkom rodziny w wieku podeszłym. Z tego powodu obecność rozbudowanego systemu emerytalnego jest jednocześnie bodźcem bezpośrednio wpływającym na spadek dzietności – zmniejsza potrzebę posiadania dzieci, które nie stanowią już jedynego źródła opieki i wsparcia materialnego na starość, a jednocześnie stanowią przeszkodę w gromadzeniu oszczędności, jako że czas konieczny do wychowania potomstwa zmniejsza długość okresu zatrudnienia i konsekwentnie wartość wpłaconych składek.

Fenge i Scheubel (2016) badają wpływ wprowadzenia powszechnego systemu emerytalnego na dzietność na przykładzie imperialnych Niemiec, które, przodując w procesie transformacji w państwo opiekuńcze, ustanowiły historycznie pierwszy obowiązkowy, publiczny system zabezpieczeń społecznych między 1883 a 1891 rokiem¹⁹⁹. Przeprowadzona przez nich **analiza statystyczna potwierdziła postawioną tezę o negatywnym wpływie faktu wprowadzenia i funkcjonowania publicznego systemu emerytalnego na dzietność i ujemnej korelacji wskaźnika zapisów do programu emerytalnego z wartością współczynnika urodzeń**. Puhakka i Viren (2006, 2012) pokazują, że **wysokość wzrostu wydatków emerytalnych państwa i rozrost welfare state**

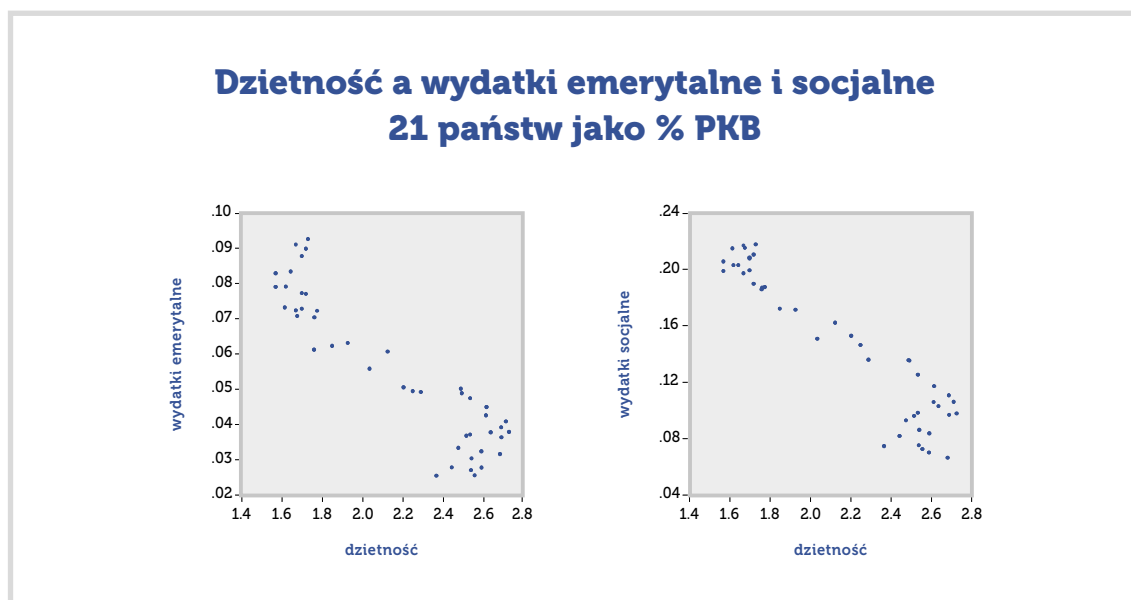
197 *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 81.

198 Tamże, s. 81.

199 R. Fenge, B. Scheubel, *Pensions and fertility: back to the roots*, „Journal of Population Economics”, 30, nr 1 (2016), s. 93–139.

korelują ze spadkiem dzietności^{200,201}. Jak zauważają, „czym większa jest rola rządu w zapewnianiu dochodu i wsparcia w wieku emerytalnym, tym mniejsza jest prywatna skłonność do inwestowania w dzieci oraz aktywa fizyczne lub finansowe”²⁰². Negatywny wpływ systemu emerytalnego na dzietność wykazują także Cigno, Casolaro i Rosati (2002) na podstawie danych niemieckich²⁰³ oraz Billari i Galasso (2010) analizując dane z Włoch z okresu wprowadzenia reform w systemie emerytalnym²⁰⁴. Galasso, Gatti i Profeta (2009) na podstawie przekrojowej analizy regresji danych z kilkudziesięciu państw wykazują, że dzietność spada wraz ze wzrostem hojności systemu emerytalnego, argumentując, że wzrost wartości wypłacanych transferów emerytalnych zmniejsza wartość potomstwa jako „dobra inwestycyjnego”²⁰⁵.

Wykres 2.7. Dzietność a wydatki emerytalne i socjalne 21 państw jako % PKB w latach 1949-1993²⁰⁶.



Źródło: M. Puhakka, M. Viren, *The Effects of the Size of the Public Sector on Fertility*, Aboa Centre for Economics, Discussion Paper No. 8 (2006), s. 20.

Również Cigno (2007)²⁰⁷ twierdzi, że zabezpieczenie emerytalne w systemie *pay-as-you-go* zniechęca do posiadania większej liczby dzieci, ponieważ, z jednej strony, dziecko przestaje być „dobrem inwestycyjnym” – jego posiadanie nie zwiększa zabezpieczenia materialnego i finansowego w wieku senioralnym, skoro w obliczu posiadania publicznego zabezpieczenia w postaci emerytury w wielu przypadkach znacznie maleje lub całkowicie znika skłonność dorosłych dzieci do wspierania

200 M. Puhakka, M. Viren, *The Effects of the Size of the Public Sector on Fertility*, Aboa Centre for Economics, Discussion Paper No. 8 (2006).

201 M. Puhakka, M. Viren, *Social Security, Saving and Fertility*, "Finnish Economic Papers", 25, nr 1 (2012), s. 28-42.

202 M. Puhakka, M. Viren, *Is the fertility decline a consequence of the growth of the welfare state? Evidence from historical data*, "European Papers On The New Welfare", nr 6 (2006), <http://eng.newwelfare.org/2006/10/15/is-the-fertility-decline-a-consequence-of-the-growth-of-the-welfare-state-evidence-from-historical-data>, dostęp: 22 sierpnia 2021.

203 A. Cigno, L. Casolaro, F.C. Rosati, *The Impact of Social Security on Saving and Fertility in Germany*, "Public Finance Analysis", 59, nr 2 (2002/2003), s. 189-211.

204 F. Billari, V. Galasso, *What explains fertility? Evidence from Italian pension reforms*, CESIFO Working Paper No. 2646 (2009).

205 V. Galasso, R. Gatti, P. Profeta, *Investing for the old age: pensions, children and savings*, "International Tax and Public Finance", 16, nr 4 (2009), s. 538-559.

206 Dane z bazy MZES, obserwacje są średnimi wynikami 21 państw z okresu 1949-1992.

207 A. Cigno, *Low fertility in Europe: Is the pension system the victim or the culprit?*, CESifo Forum, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, vol. 8, nr 3 (2007), s. 37-42.

rodziców na starość, a wypłaty z systemu emerytalnego nie są w żaden sposób związane z liczbą wychowanego potomstwa. Z drugiej strony koszt alternatywny posiadania dziecka jest wysoki – ponieważ w systemie zdefiniowanej składki wysokość emerytury jest determinowana przez wartość wpłaconych przez całe życie składek, przerwy w pracy związane z rodzicielstwem przyczyniają się do spadku wartości wypłaconych w przyszłości świadczeń.

Jako potencjalne rozwiązania tego problemu Cigno wymienia wprowadzenie systemu świadczeń emerytalnych uzależniającego wartość świadczeń od liczby potomstwa, długości okresu, przez jaki rodzic znajduje się poza rynkiem pracy ze względu na opiekę nad dzieckiem, lub od całkowitej zdolności zarobkowej dzieci emeryta. Jak twierdzi, efektywność kosztowa tego ostatniego rozwiązania jest wyższa niż nagradzanie za czas rezygnacji z pracy zarobkowej. Uzależnianie wartości świadczeń od czasu poświęconego pracy opiekuńczej i wychowawczej „nagradza tylko jeden z aspektów pracy włożonej w wychowanie odnoszącego sukcesy obywatela”, a więc, w przeciwieństwie do systemu nagradzającego proporcjonalnie do zdolności zarobkowej potomstwa, „nie uwzględnia jakości opieki rodzicielskiej”²⁰⁸.

Z klei Banyár (2011) proponuje trzy modele: w pierwszym świadczenia wypłacane miałyby być jedynie osobom posiadającym dzieci, w drugim liczba posiadanych dzieci miałyby determinować wiek emerytalny, a w trzecim – ta sama liczba miałyby decydować bezpośrednio o wartości świadczenia²⁰⁹. Ten ostatni model rozwija w swoim opracowaniu Regós (2014) analizując w kilku wariantach skutki jego wprowadzenia i ostatecznie wykazując jego pozytywny wpływ na dzietność²¹⁰.

Wprowadzenie systemu emerytalnego dostrzegającego i nagradzającego za wykonywanie pracy opiekuńczej i wychowawczej – systemu uwzględniającego fakt wychowywania dzieci oraz ich liczbę już w sposobie wyliczania składek – wydaje się korzystne z kilku powodów. Jak wskazuje przytoczona wyżej literatura, jest to rozwiązanie mające realne szanse na podniesienie poziomu dzietności w porównaniu do popularnego obecnie w państwach rozwiniętych modelu *pay-as-you-go*. Zasadnicze znaczenie mają także jego implikacje kulturowe. Przede wszystkim jest bezpośrednim powiązaniem przywileju z przyczynieniem się obywatela do przyrostu demograficznego. Konsekwentnie stanowi także przejaw podstawowej sprawiedliwości społecznej – w systemie repartycyjnym świadczenia emerytalne są finansowane przez obecną siłę roboczą, zatem jest słuszne, aby osoby, które wychowały pokolenie obecnie pracujących i dzięki którym funkcjonowanie systemu jest możliwe, korzystały z niego w większym stopniu od tych emerytów, którzy nie przyczynili się do tego, by było komu finansować świadczenia emerytalne. Kolejną zasadniczą zaletą takiego systemu jest docenienie pracy wykonywanej przez matki. Skoro fakt wykonywania w przeszłości pracy zarobkowej jest systemowym gwarantem wynagrodzenia na emeryturze, to wykonywanie nieodpłatnej pracy opiekuńczo-wychowawczej w domu powinno być nagradzane tak samo jak praca zarobkowa poza domem. Szczególnie zważywszy, że *de facto* jest to praca bardziej wymagająca i czasochłonna niż zwykła praca zarobkowa oraz że jest to zawód kluczowy dla rozwoju społeczeństwa: polega na przygotowaniu potomstwa do funkcjonowania w społeczeństwie i uczynienia go zdolnym do pracy, do przyczyniania się do rozwoju społecznego i kulturalnego.

208 Tamże, s. 39.

209 J. Banyár, *A nyugdíjreform miatti államháztartási hiány elszámolhatósága (The way to settle the state budget deficit arising from the pension reform)*, "Közgazdasági Szemle" ("Economic Review"), 58, nr 7 (2011), s. 666–688. Za: G. Regós, *Can Fertility be Increased With a Pension Reform?*, "Ageing International", 40, nr 2 (2014), s. 117–137.

210 G. Regós, *Can Fertility be Increased With a Pension Reform?*, op. cit., s. 117–137.

Polskie świadczenie uzupełniające, funkcjonujące w postaci programu „Mama 4+” na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym²¹¹ jest narzędziem w pewnym stopniu realizującym powyższe postulaty, ponieważ docenia wykonaną przez matkę pracę rodzicielską, jest jednak narzędziem bardzo ograniczonym. Świadczenie jest przyznawane matce, która urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci²¹², po osiągnięciu wieku 60 lat²¹³ w przypadku, gdy nie posiada dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania, a jego wysokość nie może być wyższa od najniższej emerytury, która od 1 marca 2021 roku wynosi 1250,88 zł²¹⁴. Matka, która pobiera emeryturę lub rentę niższą od tej kwoty otrzyma świadczenie dopełniające wartość jej emerytury lub renty do wysokości najniższej emerytury. Natomiast matce, której przysługuje emerytura lub renta wyższa od najniższej emerytury świadczenie nie przysługuje wcale. Nie jest więc ono wcale instrumentem pronatalistycznym, ale narzędziem ograniczania ubóstwa. Formą świadczenia uzupełniającego o wiele bardziej zwiększającą udział rodziców w korzyściach społecznych i ekonomicznych generowanych przez ich dzieci w wieku dorosłym jest francuskie *majoration pour enfants*, tj. podwyżka świadczenia emerytalnego w wysokości 10% podstawy świadczenia przysługująca każdemu, kto miał lub wychował co najmniej troje dzieci²¹⁵. Szczególnie istotny jest tutaj powszechniejszy charakter dodatku do świadczenia, nie ograniczony przez poziom dochodu i możliwy do wykorzystania przez wszystkich rodziców w rodzinach wielodzietnych.

O uwzględnieniu części pracy opiekuńczej i wychowawczej w systemie emerytalnym świadczy natomiast włączenie do okresu zatrudnienia, od którego naliczana jest emerytura, okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego (który należy do okresów składkowych wymienionych w art. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²¹⁶) oraz okresu urlopu wychowawczego (wlicza się on do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze zgodnie z art. 186 ust. 5 Kodeksu pracy²¹⁷). Jest to jednak znów rozwiązanie szczątkowe, uwzględniające niewielki fragment pracy wykonanej przez rodziców. Ponadto przysługuje ono jedynie zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, co czyni zatrudnienie matki warunkiem koniecznym do otrzymania emerytury i nie uwzględnia pracy wychowawczej i opiekuńczej samej w sobie jako pracy. Odpowiednie dowartościowanie czasu poświęconego na wychowanie dzieci wymagałoby odzwierciedlenia go w systemie emerytalnym niezależnie od wykonywanej wcześniej pracy zarobkowej. Przykładem takiego rozwiązania jest funkcjonujące w Niemczech *Kindererziehungszeiten* (również „*Mütterrente*”, tj. „emerytura macierzyńska”) – możliwość doliczenia do okresu zatrudnienia, od którego naliczane są składki okresów poświęconych na wychowywanie dziecka w liczbie do 3 lat na jedno dziecko²¹⁸, które *nota bene* początkowo przysługiwało jedynie tym rodzicom, którzy zrezygnowali z pracy zarobkowej na rzecz wychowywania dziecka²¹⁹.

211 Dz.U. z 2019 r. poz. 303 (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 419).

212 Lub, w przypadku śmierci matki dzieci, porzucenia dzieci przez matkę lub w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę, ojcu, który wychował co najmniej czworo dzieci (art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy).

213 Albo ojcu po osiągnięciu wieku 65 lat.

214 Zgodnie z komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26.02.2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 223), w zw. z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291).

215 Articles L. 351-12, L. 342-4 et R. 342-2 du code de la sécurité sociale (CSS). Patrz: Circulaire Cnav 2021/7 du 11/02/2021, https://www.legislation.cnnav.fr/Documents/circulaire_cnav_2021_07_11022021.pdf, dostęp: 22 sierpnia 2021.

216 Dz.U. 1998 nr 162, poz. 1118 (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 291).

217 Przepis dodany ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 213, poz. 2081).

218 *Kindererziehung: Ihr Plus für die Rente*, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Familie-und-Kinder/Kindererziehung/kindererziehung_node.html, dostęp: 22 sierpnia 2021.

219 A. Cigno, *Low fertility in Europe: Is the pension system the victim or the culprit?*, op. cit., s. 39.

3. Wsparcie w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodzin

Analizując zawarte w Strategii Demograficznej 2040 proponowane działania mające na celu wzmocnienie rodziny, należy stwierdzić, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest jednym z konstytucyjnych obowiązków państwa, wyrażonym w artykule 75 Konstytucji RP:

- 1) *Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.*
- 2) *Ochronę praw lokatorów określa ustawa.*

Dlatego pozytywnie należy ocenić fakt, że tego rodzaju zadanie znalazło się w dokumencie o charakterze strategicznym. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest po części kwestią indywidualnych potrzeb i działań jednostki, ale w równej mierze znajduje się w obszarze zainteresowania państwa, co znajduje swój wyraz w ustawowych zapisach nakładających określone obowiązki na władzę publiczną, a w szczególności na gminę²²⁰.

Sposób, w jaki państwo ingeruje w zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, nazywany jest polityką mieszkaniową, która definiowana jest jako celowe działanie podmiotów państwowych oraz społecznych, przy użyciu prawnych i finansowych instrumentów w celu poprawy sytuacji mieszkaniowej²²¹.

Rozdział ten jest próbą oceny trafności elementów polityki mieszkaniowej i wyznaczonego kierunku interwencji zawartych w Strategii Demograficznej, a także wskazania przykładów rozwiązań zagranicznych, możliwych do rozważenia w procesie zoperacjonalizowania propozycji działań przedstawionych w strategii.

3.1. Deficyt mieszkaniowy a konieczność działań państwa

Jednym z podstawowych terminów, używanych w opisie sytuacji mieszkaniowej w Polsce, jest pojęcie deficytu mieszkaniowego. Termin ten oznacza różnicę pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą lokali zamieszkałych.

Według szacunków Ministerstwa Rozwoju deficyt ten wynosił około 641 tys. mieszkań na koniec roku 2019²²². Znaczny rozmiar tego deficytu, przekłada się na ograniczoną dostępność mieszkań, co znajduje swój wyraz w tym, że osoby młode (czyli w wieku 25-34 lat) wciąż zamieszkują z rodzicami. Taka sytuacja jest udziałem 45,1% osób z tej grupy wiekowej, podczas gdy średnia dla krajów UE, wynosi 28,6%²²³.

220 M.in. ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. 2001 Nr 71 poz. 733 z późn. zm.), a także ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

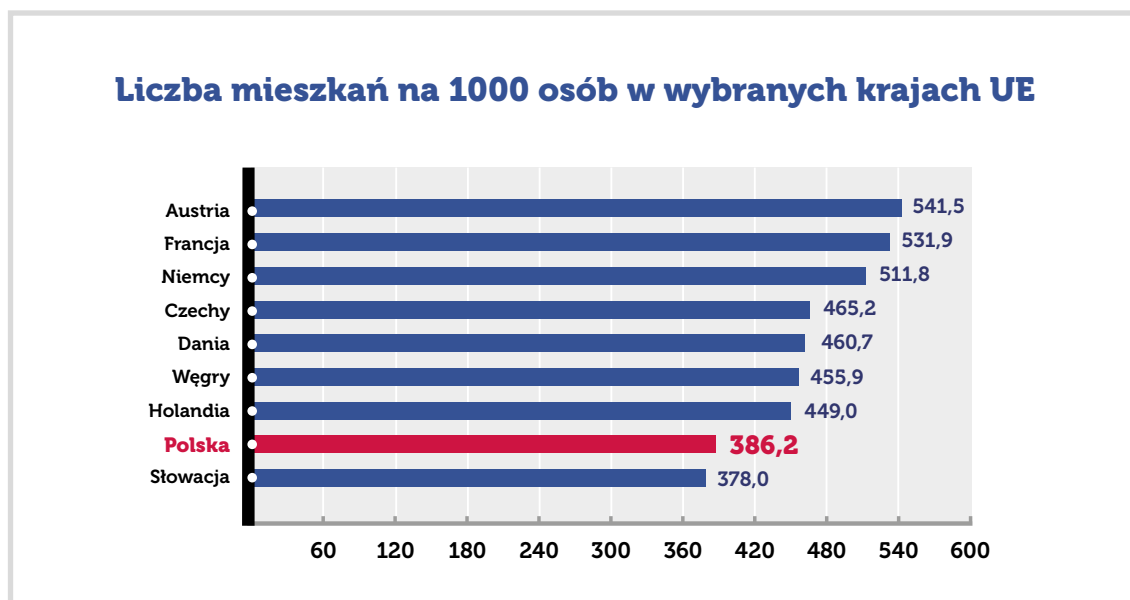
221 P. Hut, *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce; geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2009, s. 294.

222 Ministerstwo Rozwoju, *Raport: Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020, s. 9

223 Tamże.

Innym wskaźnikiem, który również może zobrazować stopień dostępności mieszkań, jest przelicznik liczby mieszkań na 1000 osób²²⁴. W roku 2020 wskaźnik ten kształtował się w następujący sposób dla wybranych państw europejskich.

Wykres 3.1. Liczba mieszkań na 1000 osób w wybranych krajach UE.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Deloitte, *Property Index Overview of European Residential Markets 9th edition*, 2020, s. 7.

Polska osiągając wskaźnik w wysokości 386,2 mieszkań na 1000 osób jest jednym z państw z obszaru UE o najniższym poziomie tego parametru. Wyraźną różnicę we wskaźniku widać nie tylko w odniesieniu do bardziej zamożnych państw UE takich jak np. Francja (531,9), czy Niemcy (511,8), ale również w odniesieniu do sąsiadów z Grupy Wyszehradzkiej – Węgry (455,9) i Czechy (465,2).

Przechodząc z porównań pomiędzy państwami, na poziom lokalny, gminny można stwierdzić, że np. w roku 2019 na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gmin oczekiwało 150 579 gospodarstw domowych, a liczba lokali, które już były udostępniane przez gminy w ramach umowy najmu wyniosła ponad 641 tysięcy²²⁵.

Co prowadzi do konkluzji, że poziom deficytu mieszkaniowego, który Ministerstwo Rozwoju oszacowało w roku 2019 na poziomie 641 tys. mieszkań, w przybliżeniu odpowiada całkowitej liczbie lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego²²⁶ wszystkich gmin w Polsce, co pokazuje skalę niedoboru.

Niedobór mieszkań znajduje swoje negatywne przełożenie na decyzję o zawarciu małżeństwa i posiadaniu dzieci. Według badań CBOS znaczny wpływ na decyzję o niezwiązaniu

224 Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 osób został uwzględniony w Narodowym Programie Mieszkaniowym, w którym zapisano, że do roku 2030 wskaźnik ten powinien odpowiadać średniej dla krajów UE, czyli osiągnąć liczbę 435 mieszkań na 1000 osób. Patrz: *Narodowy Program Mieszkaniowy*, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/narodowy-program-mieszkaniowy>, dostęp: 16 sierpnia 2021.

225 Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 10.

226 Na który obowiązywały umowy najmu.

małżeńskiego ma brak odpowiednich warunków mieszkaniowych, stanowi to 24 % wskazań w stosunku do kobiet i 17% wskazań respondentów w stosunku do mężczyzn²²⁷. Własne mieszkanie to również poczucie bezpieczeństwa i stabilności, które sprzyja zakładaniu rodziny. Według badań dr Izabeli Rudzkiej i prof. Marka Bryxa **ponad 90% osób (w wieku 18 – 45 lat) uważa, że mieszkanie własnościowe wpływa na stabilizację, bezpieczeństwo i jakość ich życia**²²⁸.

Z powyższych danych wynika, że umieszczenie w Strategii Demograficznej 2040 działań dotyczących wsparcia rodzin w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych jest zasadne i może mieć przełożenie na sytuację demograficzną i wzmocnienie rodziny.

3.2. Ocena proponowanych działań

W ramach projektu strategii zaproponowano wiele działań w obszarze wsparcia rodzin w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W ramach zwiększania siły nabywczej rodzin zaproponowano²²⁹:

- Wsparcie rodzin planujących lub posiadających dzieci, chcących pozyskać pierwsze miejsce zamieszkania w budownictwie jednorodzinnym lub wielorodzinnym na rynku komercyjnym, w szczególności na własność, w pozyskaniu kredytu mieszkaniowego.
- Wsparcie zdolności finansowych rodzin chcących budować lub rozbudować dom w systemie gospodarczym, w szczególności na terenach niskiej aktywności firm deweloperskich.
- Wsparcie zdolności finansowych rodzin już posiadających dzieci lub planujących posiadanie większej ich liczby w powiększaniu powierzchni domu lub mieszkania, adaptacji lub przeprowadzki do mieszkania lub domu o większej powierzchni.

Natomiast w ramach zwiększenia podaży miejsc zamieszkania przedstawiono następujące działania²³⁰:

- zwiększenie możliwości sektora budownictwa mieszkaniowego w zwiększeniu podaży mieszkań i domów, w szczególności w lokalizacjach atrakcyjnych dla młodych rodzin i o powierzchni odpowiadającej planom prokreacyjnym rodzin,
- uproszczenie i skrócenie procedur dla rodzin chcących budować lub rozbudować dom w systemie gospodarczym,
- rozwój innowacyjności systemu budownictwa, wykończenia, wyposażenia i finansowania budownictwa mieszkaniowego, bez względu na typ inwestora,
- rozwój społecznych form mieszkaniowych takich jak SIM, TBS i SM,

227 CBOS, Komunikat z badań Nr 42/2019, *Alternatywne modele życia rodzinnego w ocenie społecznej*, Warszawa 2019, s. 2-3.

228 M. Bryx, I. Rudzka, *Raport: Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Warszawa 2020, s. 6.

229 *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 82-83.

230 *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 82-83.

- rozwój rynku w kierunku ułatwienia zamieszkania w pobliżu krewnych, w szczególności przeprowadzki seniorów lub dorosłych dzieci w pobliże seniorów,
- zwiększenie odsetka wybudowanych mieszkań przechodzących na własność młodych rodzin,
- rozwój koncepcji zagospodarowania przestrzennego gmin w kierunku tworzenia rozwiązań atrakcyjnych dla młodych rodzin chcących posiadać dzieci, w szczególności możliwości rozwoju zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej, w zabudowie bliźniaczej i zabudowie szeregowej.

Przechodząc do oceny przedstawionych propozycji, należy zauważyć, że kwestia zwiększenia siły nabywczej rodziny na rynku nieruchomości była i jest ciągle obecna w debacie publicznej. Próby jej rozwiązania były podejmowane w ramach realizowanych różnego rodzaju programów dotyczących wsparcia mieszkalnictwa w Polsce, z których dwa chcielibyśmy w tym miejscu przybliżyć.

Program „Rodzina na swoim”²³¹ był realizowany w latach 2007-2013. Odbiorcami programu były małżeństwa²³², osoby samotnie wychowujące dzieci, a także osoby fizyczne do 35 roku życia (nieposiadające dzieci i nie będące w związku małżeńskim)²³³, które nie miały odpowiedniej zdolności kredytowej, wymaganej przy kredytach hipotecznych.

Uzyskany dzięki programowi kredyt można było przeznaczyć na zakup mieszkania lub domu jednorodzinnego (istniejącego lub będącego w budowie), a także spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Środki z programu mogły być również użyte do sfinansowania wkładu budowlanego do spółdzielni, jak również rozbudowy lub adaptacji istniejącej nieruchomości.

Mechanizm działania polegał na tym, że państwo dopłacało do oprocentowania kredytu przez okres 8 lat od zaciągnięcia zobowiązania, w wysokości do 50% należnych odsetek²³⁴. Kredytów dofinansowywanych z programu udzielały banki z sektora komercyjnego, po uprzednim zawarciu umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Rezultatem programu było udzielenie ponad 192 tys. kredytów na kwotę blisko 35 mld zł²³⁵. Szczegółowy rozkład liczby udzielanych kredytów i ich wartości w kolejnych latach trwania programu znajduje się poniżej w układzie tabelarycznym.

Tabela 3.1. Program Rodzina na swoim w latach 2007-2013.

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba udzielonych kredytów	4001	6645	30882	43120	51328	45792	10592
Wartość kredytów udzielonych w mln zł	434,67	852,80	5417,58	8074,30	10249,34	7939,28	2004,64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

231 Program został wprowadzony ustawą z dnia 8 września 2006 o finansowym wsparciu rodziny i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. 2006 Nr 183 poz. 1354 z późn. zm.).

232 Od 2011 r. wprowadzono warunek, aby przynajmniej jedno z małżonków miał maksymalnie 35 lat.

233 Od roku 2011.

234 Wysokość dopłat była zależna od powierzchni lokalu, nieruchomości. Jednocześnie program określał maksymalną cenę za metr kwadratowy, która była różna w zależności od województwa.

235 Bank Gospodarstwa Krajowego, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, s.19.

Program „Mieszkanie dla Młodych”²³⁶ to kolejne działanie mające na celu wsparcie mieszkalnictwa w Polsce. Celem programu było umożliwienie nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi²³⁷. W związku z celem programu podstawowym jego wymogiem było to, aby jego uczestnicy w chwili składania wniosku nie byli właścicielami innej nieruchomości lub nie posiadali spółdzielczego własnościowego prawa do jakiegokolwiek lokalu²³⁸. Kolejne ograniczenia związane były z ceną i wielkością nieruchomości. Również zbycie nieruchomości pozyskanej w ramach programu poddane było ograniczeniom. Nie można było sprzedać nieruchomości przed upływem 5 lat od jej nabycia. Początkowo program kierowany był na wsparcie pierwotnego rynku mieszkaniowego, ale już od roku 2015 został rozszerzony również na rynek pierwotny.

Wsparcie w ramach tego programu polegało na jednorazowym dofinansowaniu wkładu własnego, które udzielane było w momencie wypłaty kredytu hipotecznego. Przy czym kredyt musiał być na co najmniej połowę wartości mieszkania, a czas jego trwania określony był na co najmniej 15 lat.

W wyniku realizacji programu w latach 2014-2018 zaakceptowano ponad 110 tys. wniosków, a wartość udzielonego dofinansowania wyniosła blisko 3 mld zł. Przedstawienie liczby zaakceptowanych wniosków i wartości udzielonego dofinansowania w kolejnych latach trwania programu znajduje się poniżej w układzie tabelarycznym²³⁹.

Tabela 3.2. Program Mieszkanie dla Młodych w latach 2014-2018.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba zaakceptowanych wniosków	9141	21888	27085	26539	26045
Wartość udzielonego dofinansowania w mln zł	207	521	700	739	762

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Mając na uwadze przyszłe działania na rzecz polepszenia sytuacji mieszkaniowej rodzin i ułatwienia w pozyskaniu własnego mieszkania lub domu, należy stwierdzić, że oba z opisanych programów charakteryzują się podobną dynamiką rozwojową. Im dłużej trwa program tym większym cieszy się zainteresowaniem i tym większe środki są z niego udzielane. W związku z tym zasadnym wydaje się postulat, aby tego rodzaju programy realizowane były w dłuższej, stabilnej perspektywie czasowej.

Istotne jest również, aby przy konstruowaniu programów zwiększających siłę nabywczą rodzin brać pod uwagę charakterystykę rozmieszczenia ludności w Polsce. Chociaż aktywność na rynku mieszkaniowym kojarzona jest głównie z większymi aglomeracjami, to zdecydowana większość nieruchomości ulokowana poza największymi miastami.

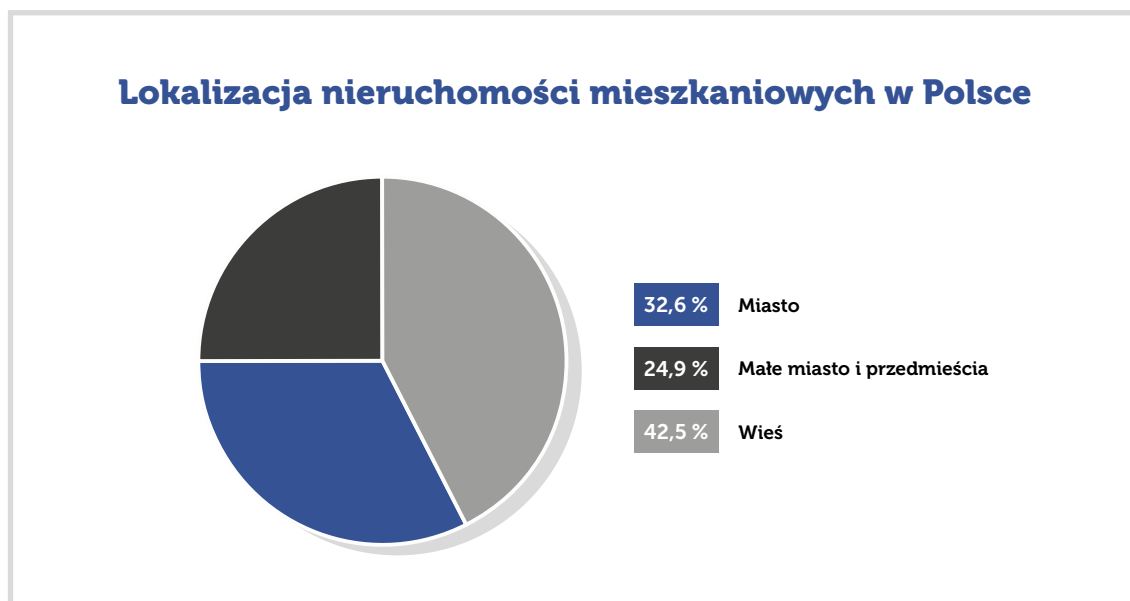
236 Program wprowadzony ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1116).

237 Młodych, czyli w wieku do 35 lat, w przypadku małżeństw decydował wiek młodszego z małżonków. Warunek nie dotyczył rodziców z trójką dzieci.

238 Warunek nie dotyczył rodziców z trójką dzieci.

239 Bank Gospodarstwa Krajowego, Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” dane wg stanu na 30.06.2018 r., s. 2.

Wykres 3.2. Lokalizacja nieruchomości mieszkaniowych w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Heritage Real Estate, *Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, 2018.

Warto, aby przy konstruowaniu programów wsparcia mieszkaniowego uwzględnić fakt, że około 42% nieruchomości mieszkaniowych znajduje się na obszarach wiejskich, które charakteryzują się mniejszą aktywnością deweloperów w porównaniu do aglomeracji miejskich. **Istotne jest również, aby ułatwiając nabycie domu lub mieszkania wsparcie finansowe kierować zarówno na rynek pierwotny, jak i wtórny.**

Istotne jest również, aby prawidłowo zidentyfikować grupę potencjalnie najbardziej zainteresowanych zakupem nieruchomości. Według badań popyt mieszkaniowy tworzą głównie młode osoby. Statystycznie w połowie przypadków są to osoby w wieku 26-30 lat, a kolejną grupę chętnych (20%) stanowią osoby pomiędzy 31 a 35 rokiem życia.²⁴⁰

Podsumowując proponowane działania w Strategii Demograficznej 2040 w ramach zwiększania siły nabywczej rodzin, można stwierdzić, że istniały już wcześniej programy realizujące właśnie ten cel. W czasie ich trwania wypracowano pewne mechanizmy działania oraz zebrano doświadczenia związane z obsługą tych programów. **W związku z tym jak najbardziej realne jest przygotowanie i wdrożenie do realizacji kolejnych programów o tych samych lub podobnych celach mieszkaniowych.** Jeżeli będą one dość elastyczne i dostosowane do oczekiwań odbiorców, to na podstawie danych historycznych należy się spodziewać, że spotkają się ze znacznym zainteresowaniem społecznym, w tym zainteresowaniem ze strony rodzin.

Przechodząc do oceny drugiej części proponowanych działań w strategii, czyli zwiększenia podaży miejsc zamieszkania, należy zauważyć, że proponowane działania mają charakter bardziej ogólny, a przez to istnieje możliwość ich szerszej interpretacji i analizy.

²⁴⁰ Heritage Real Estate, *Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, 2018, s. 31, <https://heritagere.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

Odnosząc się do propozycji rozwoju społecznych form mieszkaniowych takich jak SIM, TBS i SM można stwierdzić, że w tej kwestii prowadzone są już programy wspierające. Analiza udziału społecznych form mieszkaniowych w rozpoczętych inwestycjach budowlanych pokazuje, że stanowią one marginalny procent całości. W roku 2019 indywidualni inwestorzy rozpoczęli budowę ponad 90 tys. mieszkań, deweloperzy 142 tys. mieszkań, natomiast TBS-y rozpoczęły budowę 1,5 tys. mieszkań a spółdzielnie mieszkaniowe 2,1 tys. mieszkań²⁴¹. Oznacza to, że **indywidualni inwestorzy odpowiadali za około 38% rozpoczętych budów, a deweloperzy 60%, co daje łączny udział tych dwóch grup w granicach 98%**. Również w latach poprzednich ten wskaźnik udziału kształtował się prawie identycznie. Z jednej strony oznacza to, iż istnieje potencjał do wzrostu udziału społecznych form w inwestycjach mieszkaniowych, ale prawdziwe będzie również twierdzenie, że w aktualnym stanie rzeczy budownictwo społeczne ma nikłe przełożenie na podaż miejsc zamieszkania.

Analizując możliwy rozwój form mieszkalnictwa społecznego zaczynamy od chronologicznej najwcześniejszej formy, czyli TBS. Towarzystwa Budownictwa Społecznego mają swoją podstawę prawną w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁴². TBS to podmioty działające w formie spółki lub spółdzielni, które w ramach działalności non-profit budują mieszkania przeznaczone wyłącznie na wynajem. Ich działalność jest wspierana środkami pochodzącymi z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego utworzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Wybudowane w ten sposób mieszkania przeznaczone są dla osób, których sytuacja finansowa nie pozwala na uzyskanie kredytu hipotecznego lub wynajmowania lokalu na rynku komercyjnym. TBS charakteryzują niskie koszty budowy, które spowodowane są dostępem do tanich kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wkładu gmin, które udostępniają grunt pod inwestycje i posiadają część udziałów w TBS.

Na skutek nowelizacji²⁴³ z grudnia 2020 r. wprowadzono zamiast TBS inną formę wsparcia - Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową. SIM zasadniczo powiela rozwiązania zawarte w TBS, ale różni się od niego w zakresie korzystania z państwowych form wsparcia. O ile TBS głównie opierał się na nisko oprocentowanych kredytach z Banku Gospodarstwa Krajowego, o tyle SIM może korzystać zarówno z preferencyjnych kredytów BGK, jak i wsparcie finansowego z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa²⁴⁴, a także pod pewnymi warunkami może uzyskać grunty pod budowę z Krajowego Zasobu Nieruchomości²⁴⁵.

Działania mające na celu zwiększenie zasobu mieszkań czynszowych w ramach TBS i SIM, jednocześnie poszerzają zasób mieszkaniowy gminy służący zaspokojeniu potrzeb osób o niskich dochodach, w tym osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jest to niezwykle istotne, ponieważ w porównaniu do innych krajów UE w Polsce segment rynku mieszkań do wynajęcia, a także mieszkań socjalnych jest słabo rozwinięty. Według raportu CBRE opublikowanego w 2021 r. w Polsce 4%

241 Ministerstwo Rozwoju, *Raport: Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020, s. 41.

242 Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654 (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2195).

243 Ustawy z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11).

244 Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa. Celem funkcjonowania Funduszu jest poprawa dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych na rynku mieszkań budowanych z przeznaczeniem na wynajem przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM). Patrz: *Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/#c18909>, dostęp 20 sierpnia 2021.

245 Krajowy Zasób Nieruchomości jest osobą prawną utworzoną na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Do zadań KZ m.in. gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, tworzenie warunków do zwiększenia dostępności mieszkań, podejmowanie działań mających na celu realizację inwestycji mieszkaniowych, tworzenie warunków ułatwiających powstawanie mieszkań gminnych. Patrz: *Krajowy Zasób Nieruchomości*, <https://www.kzn.gov.pl/o-kzn-2>, dostęp: 20 sierpnia 2021.

gospodarstw domowych wynajmuje mieszkania na rynku komercyjnym, a kolejne 4% korzysta z mieszkań socjalnych. Dla porównania średnia europejska to ponad 30% gospodarstw domowych wynajmujących mieszkania.²⁴⁶

Można w tym miejscu zauważyć, że wiodące kraje UE od lat prowadzą politykę wsparcia budownictwa czynszowego i udzielają swoim obywatelom w formie świadczenia dodatku mieszkaniowego, który umożliwia nawet gorzej sytuowanemu najemcy wynajęcia mieszkania w odpowiednim standardzie i lokalizacji. Dla przykładu w Niemczech funkcjonuje dodatek mieszkaniowy – Wohngeld²⁴⁷, który wypłacany jest wspólnie przez rząd federalny i poszczególne kraje związkowe.

Również w Polsce dopłaty do czynszu zostały wprowadzone jako zachęta do rozwoju budownictwa czynszowego w ramach programu Mieszkanie na Start.²⁴⁸ Program realizuje dwa cele. Po pierwsze stanowi bezzwrotną pomoc finansową dla gospodarstw domowych, mających kłopot z uzyskaniem zdolności czynszowej. Natomiast drugi cel to właśnie zachęta do budowy mieszkań na wynajem. Inną formą zachęty jest program Mieszkanie Plus realizowany w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego²⁴⁹. Program wspiera budowę mieszkań na wynajem (z opcją dojścia do własności) na zasadach rynkowych, jak również udziela wsparcia dla społecznego budownictwa czynszowego.²⁵⁰ W ramach wsparcia przewidziane są w programie także ułatwienia proceduralne, administracyjne dla potencjalnych inwestorów.

Przechodząc do kolejnych proponowanych działań należy stwierdzić, że słusznie autorzy Strategii kierują swoją uwagę na kwestie związane z jakością i innowacyjnością budynków mieszkalnych oraz ich dostosowaniem do potrzeb rodzin. Standard mieszkań może być definiowany przez różnego rodzaju wskaźniki, takie jak przeciętna powierzchnia, liczba i rodzaj dostępnych instalacji, liczba izb przypadających na osobę. W przypadku instalacji sytuacja kształtuje się następująco. Szacuje się, że około 97% mieszkań ma dostęp do wodociągu, 83% mieszkań ma również dostęp do centralnego ogrzewania, a do sieci gazowej podłączone jest 56% mieszkań.²⁵¹ Dalsza poprawa tych wskaźników wymaga istotnych inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie na terenach wiejskich.

Istotnym elementem oceny jest również wskaźnik powierzchni jak przypada na jedną osobę w mieszkaniu.

Tabela 3.3. Parametry zamieszkania w Polsce i UE.

	Polska	UE
Średnia powierzchnia użytkowa mieszkania	71,5 m ²	96,4 m ²
Powierzchnia użytkowa na 1 osobę	28,2 m ²	41,9 m ²
Przeciętna liczba izb na 1 osobę	1,1	1,7

Źródło: Ministerstwo Rozwoju, *Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020, s. 13.

246 Raport CBRE „European Multifamily Housing Report”. Za: *Za wynajem mieszkania w Europie płaci już 31% gospodarstw domowych, w Polsce tylko 4%*, 23 czerwca 2021, <https://biuroprasowe.cbre.pl/145292-za-wynajem-mieszkania-w-europie-placi-juz-31-gospodarstw-domowych-w-polsce-tylko-4>, dostęp 20 sierpnia 2021.

247 Link: <https://www.wohngeld.org/wohngeldrechener.html>

248 Program wprowadzony ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2020 poz. 551 oraz z 2021 r. poz. 11, 223, 1243)

249 Narodowy Program Mieszkaniowy wyznacza główne kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa do 2030 r. Został przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

250 Liczba mieszkań wybudowanych w programie na dzień 31 lipca 2021 to 14 383, a kolejne 19 356 mieszkań jest w budowie. Link: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy> [dostęp 20 sierpnia 2021 r.]

251 Ministerstwo Rozwoju, *Raport: Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020, s. 13

Jak wynika z powyższych danych w przeciętnym mieszkaniu w Polsce panuje o wiele większe zagęszczenie osób niż w przypadku średniej unijnej, co przekłada się bezpośrednio na komfort zamieszkania szczególnie uwzględniając potrzeby rodzin z dziećmi.

Na standard mieszkań wskazuje również poziom deprivacji mieszkaniowej. Jest to wskaźnik, który określa jak liczna część populacji mieszka w lokalach substandardowych, czyli takich, w których występują istotne braki, przejawiające się niskim poziomem technicznym, niedostatecznym wyposażeniem w instalacje (np. wodno-kanalizacyjne) oraz nadmiernym zaludnieniem. **W Polsce wskaźnik deprivacji wynosi około 11%**²⁵². Tak więc z pewnością jest to obszar, który wymaga zainteresowania państwa.

Jednym z przejawów działań państwa na rzecz podniesienia standardów mieszkaniowych jest ustawa z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków²⁵³. W ustawie wprowadzono np. możliwość uzyskania premii remontowej, która przeznaczona jest dla inwestorów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne i remontowe.

Przechodząc do ostatniego punktu w analizie, czyli postulatów dotyczących tworzenia terenów atrakcyjnych dla rodzin i rozwoju koncepcji zagospodarowania przestrzennego gmin, można stwierdzić, że te działania wchodzą w szersze zagadnienie ładu przestrzennego.

Ład przestrzenny ma swoje umocowanie prawne w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵⁴. Zgodnie z art. 2 tej ustawy przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W Polsce powierzchnia objęta planami miejscowymi to około 30%. Tam, gdzie plany obowiązują tereny przeznaczone na zabudowę mieszkalną stanowią około 14%, w tym na zabudowę wielorodzinną 1%²⁵⁵. W związku z tym uznać należy, że słusznie w Strategii wskazano to zagadnienie jako kierunek działań rozwojowych.

Podsumowując ocenę proponowanych działań w Strategii Demograficznej 2040 w ramach zwiększenia podaży miejsc zamieszkania trzeba uznać, że istnieją już podstawy materialne, prawne, finansowe i organizacyjne do ich realizacji. Co więcej część działań jest już realizowana w ramach dotychczasowo istniejących programów. Należy podkreślić, że proponowane działania w trafny sposób odpowiadają na stwierdzone statystycznie niedobory związane z deficytem mieszkaniowym.

Jak wynika z wcześniej przytoczonych badań brak własnego mieszkania, lokalu jest wskazywany jako istotna przeszkoda w założeniu i posiadaniu dzieci. **Można założyć, że polepszenie sytuacji mieszkaniowej przełoży się na zwiększenie dzietności.** Na taką korelację wskazują liczne badania prowadzone w krajach Europy Zachodniej²⁵⁶. Jest to pozytywna korelacja pomiędzy posiadaniem własnego mieszkania i decyzją o byciu rodzicem.

252 A. Szelańska, *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, [w:] „Studia BAS”, 2, nr 66 (2021), s. 19.

253 Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1459 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 22; ost.zm. Dz.U. z 2021 r. poz. 11)

254 Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn.zm.)

255 Ministerstwo Rozwoju, Raport: Stan mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa 2020, s. 47-48

256 C.H. Mulder, M. Wagner, *The Connections between Family Formation and First-time Home Ownership in the Context of West Germany and the Netherlands*, „European Journal of Population”, 17 (2001), s. 137-164.

3.3. Podsumowanie i rekomendacje

Strategia Demograficzna 2040 ma szansę wyznaczyć stabilną, długą perspektywę dla realizacji polityki mieszkaniowej w Polsce. Strategia stawiając rodzinę i dietność w centrum planowanych działań, podporządkowuje rozwój rynku mieszkalnemu potrzebom rodzin z dziećmi, co jest istotną zmianą jakościową w prowadzonej polityce państwa.

Można jednak rekomendować dodatkowe działania, które mogą polepszyć zarówno sytuację mieszkaniową rodzin jak i jej możliwości finansowe. Jednym ze sposobów jest zwiększenie możliwości nabywczych rodzin poprzez zwiększenie możliwości kredytowych rodzin, w tym rodzin wielodzietnych. Propozycje takich działań pojawiły się również przy okazji prezentowania założeń Polskiego Ładu.

Jedną z propozycji jest bon mieszkaniowy. Według założeń Ministerstwa Rozwoju i Technologii bon mieszkaniowy (w różnych wersjach) będzie przeznaczony dla osób, które obecnie nie posiadają własnego mieszkania, a których dochody ograniczają możliwość uzyskania kredytu. Bon będzie mógł być użyty w ramach partycypacji w towarzystwie budownictwa społecznego lub na sfinansowanie wkładu mieszkaniowego w spółdzielni mieszkaniowej, a także do zakupu własnego mieszkania lub na budowę domu²⁵⁷.

Innym rekomendowanym działaniem mogą być programy poręczeniowo-gwarancyjne dla spłaty kredytów hipotecznych dla tych rodzin, które obecnie mają słabszy rating kredytowy. Kolejnym rozwiązaniem stosowanym już w sektorze bankowym jest obniżka stóp procentowych oferowanych kredytów dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny²⁵⁸.

Możliwy wachlarz rozwiązań jest więc szeroki, a każde działanie, które będzie zwiększać siłę polskich rodzin, ich samodzielność ekonomiczną oraz będzie ułatwiać im dostęp do tak ważnego dla nich dobra jakim jest własne mieszkanie, warte jest rozważenia i uwzględnienia w realizowanej polityce państwa.

4. Wsparcie trwałości rodzin

Jednym z kierunków działań wyznaczonych w projekcie Strategii Demograficznej 2040 jest wsparcie trwałości rodzin. Niniejszy rozdział będzie próbą oceny trafności proponowanych działań w kontekście aktualnych trendów społecznych, danych statystycznych i obecnie funkcjonującego systemu wsparcia rodziny.

Przechodząc do analizy, należy zacząć od definicji trwałości rodzin. Nauki społeczne posługują się pojęciem trwałości małżeństwa. Można uznać, że jest to termin bliskoznaczny do pojęcia trwałości rodziny. Trwałość małżeństwa jest rozumiana w literaturze przedmiotu jako relacja nierozzerwalna,

²⁵⁷ Bon mieszkaniowy i mechanizm gwarancji kredytowej, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/bon-mieszkaniowy-i-mechanizm-gwarancji-kredytowej>, dostęp: 30 sierpnia 2021.

²⁵⁸ Karta Dużej Rodziny funkcjonuje w sektorze publicznym i prywatnym, jest systemem zniżek oraz dodatkowych uprawnień dla rodzin 3+.

stała, aż do śmierci jednego ze współmałżonków²⁵⁹. Powstaje pytanie czy państwo ma podstawy prawne, aby tak rozumianą relację wspierać?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest twierdząca. Przepisy prawa, które nie tylko dają państwu podstawę prawną do działania, ale co więcej nakładają na państwo obowiązek wsparcia trwałości małżeństwa znajdują się w Konstytucji RP. Chociaż obowiązek ten nie jest wyrażony *explicite*, Konstytucja RP nadaje wyjątkowe znaczenie instytucji małżeństwa i obejmuje je ochroną w art. 18²⁶⁰. W doktrynie przyjmuje się, że tylko trwałe małżeństwo może wypełniać funkcje przewidziane w konstytucji RP²⁶¹.

Zasada trwałości małżeństwa jest również jedną z podstawowych zasad prawa rodzinnego²⁶². Przykładowo ta zasada znajduje swój wyraz chociażby w artykule 56 (k.r.o)²⁶³, który przyznaje jedynie małżonkom uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem rozwodowym, a także wprowadza regułę, że o rozwód nie może wnioskować ten z małżonków, który jest wyłącznie winien rozpadowi pożycia. Co więcej rozwód nie następuje w wyniku indywidualnej decyzji małżonków, ale na skutek prawomocnego wyroku sądu.

Trwałość małżeństwa może być również uznana za realizację ochrony dobra dziecka. Konwencja o prawach dziecka wyraźnie uznaje w preambule, że „*dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości powinno się wychowywać w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia*”.

Ustaliwszy podstawę prawną, można przejść do kolejnego pytania. Czy obecna sytuacja związana z trwałością rodziny, wskazuje na konieczność interwencji państwa?

Statystyki dotyczące małżeństw i rozwodów przedstawiają się w następujący sposób. Dane GUS²⁶⁴ wykazują dwa trendy. Po pierwsze malejącą liczbę zawieranych małżeństw, o ile w roku 1980 zawarto 307373 małżeństw to w 2019 r. było to już tylko 183371. **Czyli na przestrzeni prawie 40 lat doszło do spadku liczby zawieranych małżeństw o około 40%.** Po drugie statystycznie można zaobserwować wzrost liczby rozwodów. W roku 1980 rozwiodło się 38883 małżeństw, natomiast w roku 2019 liczba rozwodów osiągnęła 65341, co oznacza wzrost o 64%.

Tabela 4.1. Liczba małżeństw i rozwodów w latach 1980-2019.

Rok	1980	1990	2000	2010	2018	2019
Liczba małżeństw	307373	255369	211150	228337	192443	183371
Liczba rozwodów	39833	42436	42770	61300	62843	65341

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

259 G.B. Spanier, R.A. Lewis, *Marital Quality: a Review of the Seventies*, „Journal of the Marriage and the Family”, nr 4 (1980), s. 825.

260 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483).

261 Por. J. Winiarz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 22-23.

262 M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2010, s. 96.

263 Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).

264 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Demograficzny 2020*, Warszawa 2020, s. 181.

Oba trendy wskazują na nieustanną erozję instytucji małżeństwa. Przy utrzymującym się spadku liczby zawieranych małżeństw, wciąż rośnie liczba rozwodów. Eurostat analizując sytuację w krajach UE podaje, że od roku 1964 wskaźnik zawieranych małżeństw w UE spadł o blisko połowę, natomiast wskaźnik rozwodów wzrósł ponad dwukrotnie²⁶⁵.

Jest to zjawisko podwójnie niekorzystne, ponieważ oznacza to, że problem trwałości rodziny jest nie tylko zjawiskiem krajowym, lokalnym, ale potężnym trendem europejskim dotyczącym całego kontynentu.

Co prowadzi do konkluzji, że twórcy Strategii Demograficznej 2040 słusznie wskazują jako kierunek działania wsparcie trwałości rodziny. Po pierwsze dlatego, że jest to konstytucyjny obowiązek państwa, a po drugie jest statystycznie potwierdzone, że instytucja małżeństwa znajduje się w kryzysie.

4.1. Ocena proponowanych działań w ramach wsparcia trwałości rodzin

Przechodząc od diagnozy sytuacji, w jakiej znajduje się obecnie instytucja małżeństwa, do proponowanych działań na rzecz jej wsparcia, pragniemy podkreślić jeden istotny element. Jakkolwiek działania państwa mogą na wiele sposobów zarówno wzmacniać jak i osłabiać rodzinę, to w pierwszej kolejności odpowiedzialność za jakość życia małżeńskiego ponoszą małżonkowie. Państwo może otoczyć opieką rodzinę, wspierać jej trwałość, ale kwestia codziennego funkcjonowania znajduje się przede wszystkim w gestii indywidualnych decyzji małżonków.

W Strategii Demograficznej 2040 przewidziano następujące działania mające zapewnić wsparcie trwałości rodzin²⁶⁶:

- wsparcie par chcących założyć rodzinę,
- wsparcie profilaktyki rozpadu więzi rodzinnych, w tym zapobieganie rozpadowi małżeństwa i rodziny,
- współpraca międzyresortowa w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci i wsparcia rodzin,
- wspieranie inicjatyw rodziców tworzących własne grupy wsparcia dla rodzin i dzieci,
- inicjowanie działań na szczeblu lokalnym, wspierających trwałość rodziny i wymianę dobrych praktyk w tym obszarze,
- prowadzenie cyklicznych badań dla projektowania skutecznej polityki w obszarze wsparcia trwałości i jakości rodzin, także ukierunkowanej terytorialnie.

Aby dokonać oceny zaproponowanych kierunków działań, należy przedstawić możliwe źródła kryzysu małżeńskiego, a w konsekwencji rozpadu rodziny. Zamierzam zaprezentować główne przyczyny

²⁶⁵ Marriage and divorce statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Marriage_and_divorce_statistics, dostęp: 25 sierpnia 2021.

²⁶⁶ Strategia Demograficzna 2040, Warszawa 2021, s. 82-83.

rozpadu więzi małżeńskich opisywane w literaturze przedmiotu, jak również te, które dominują w percepcji społecznej.

W literaturze przedmiotu przedstawia się czynniki, które zagrażają trwałości przed zawarciem związku małżeńskiego oraz czynniki, które zagrażają już w trakcie trwania małżeństwa²⁶⁷. Do tych pierwszych zalicza się:

- brak dojrzałości do małżeństwa i gotowości przyjęcia ról rodzicielskich,
- niedobranie przyszłych małżonków pod względem wyznawanej religii, uznawanych wartości, wykształcenia, posiadanego kapitału społeczno-kulturowego,
- niską jakość i małą częstotliwość interakcji osób planujących małżeństwo.

Natomiast w trakcie trwania małżeństwa czynnikami zagrażającymi są czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Zewnętrznym czynnikiem jest sytuacja społeczno-gospodarcza, a w szczególności kwestia pracy. Brak możliwości wykonywania pracy zarobkowej i utrzymania rodziny skutkuje obniżeniem jakości życia małżeńskiego. Również rozpowszechnianie przez różnego rodzaju media wzorce kulturowe dotyczące obowiązujących norm i zachowań są zaliczane do czynników zewnętrznych. Wśród czynników wewnętrznych, które przekładają się bezpośrednio na relację małżeńską wymienia się najczęściej:

- niezgodność charakterów,
- niedochowanie wierności małżeńskiej,
- alkoholizm (jak również inne nałogi).

To samo zagadnienie można również poddać ocenie z perspektywy opinii publicznej. Badania sondażowe pokazują nastawienie opinii publicznej, opinie i poglądy aktualnie dominujące wśród społeczeństwa. **W badaniach CBOS z roku 2019²⁶⁸ respondenci mieli możliwość wypowiedzenia się, jakie ich zdaniem są wystarczające powody do rozwodu.** Interesujący jest rozkład głosów. **Przemoc w związku małżeńskim jako wystarczającą przyczynę rozwodu podało 93% ankietowanych. Kolejne akceptowalne powody to opuszczenie rodziny przez jednego z małżonków (83% wskazań), alkoholizm jednego z małżonków (71% wskazań), zdrada (62% wskazań).** Blisko połowa ankietowanych uznała za wystarczającą przyczynę rozwodu niezgodność charakteru małżonków (49% głosów na tak), niedobranie seksualne małżonków (47% głosów twierdzących), a także chorobę psychiczną jednego z małżonków (43%). Podobne wskazania dają badania prof. Henryka Cudaka²⁶⁹. Według wyników jego badań główne powody rozwodów to: alkoholizm, niezgodność charakterów, agresja męża lub żony, zdrada małżeńska, konfliktowa atmosfera, trudne warunki materialne i mieszkaniowe, niezaspokojone potrzeby seksualne, opuszczenie rodziny przez jednego z małżonków, nuda małżeńska, dewiacje seksualne, choroba psychiczna. Jeszcze jedną z możliwych przyczyn rozpadu małżeństwa i rodziny jest pojawienie się

267 L. Bakiera, B. Marcinkowska, *Niektóre czynniki zagrażające trwałości małżeństwa i rodziny* [w:] *Forum Psychologiczne*, 3, nr 2 (1998), s. 181-192.

268 CBOS, *Stosunek Polaków do rozwodów*, Komunikat z badań Nr 7/2019.

269 H. Cudak, *Funkcjonowanie dzieci z małżeństw rozwiedzionych*, Toruń 2003, s. 62.

w rodzinie dziecka z niepełnosprawnością. Badacze analizujący ten temat wskazują, że niepełnosprawność dziecka wywiera wpływ na rodzinę w każdym aspekcie jej funkcjonowania począwszy od aspektów ekonomicznych, a skończywszy na kwestiach wzajemnych relacji psychicznych i więzi emocjonalnej małżonków. Niepełnosprawność dziecka może wpłynąć na większą spójność małżeństwa, ale również może przyczynić się do rozpadu więzi małżeńskich²⁷⁰.

Przedstawione wyniki wskazują na to, że zarówno badania naukowe jak i opinia społeczna są zbieżne co do głównych przyczyn rozwodów. Znając już przyczyny rozpadu rodziny, można dokonać analizy wzajemnych relacji pomiędzy proponowanymi działaniami w strategii, a konkretnymi powodami, które prowadzą do osłabienia i zerwania więzi małżeńskiej.

Pierwszym wymienionym działaniem jest wsparcie par chcących założyć rodzinę. To działanie może być odpowiedzią na czynniki, które zagrażają trwałości małżeństwa jeszcze przed jego zawarciem. W literaturze wymienia się jako zagrożenie brak dojrzałości przyszłych małżonków, niedobranie i niską jakość relacji. **Wydaje się, że wsparcie w tym zakresie mogło by być prowadzone poprzez kampanie społeczne, akcje informacyjne. Część edukacyjna jest już w pewnej mierze realizowana w ramach zajęć szkolnych²⁷¹. Jednak ze względu na to, że wiek osób wchodzących w związek małżeński nieustannie wzrasta, należy zastanowić się nad możliwością przygotowania i wdrożenia programów edukacyjnych kierowanych na szerszą skalę do osób dorosłych, a nie tylko młodzieży.**

Kolejne działanie to wsparcie profilaktyki rozpadu więzi rodzinnych, w tym zapobieganie rozpadowi małżeństwa i rodziny, wiąże się to również z innym proponowanym działaniem, czyli rozwojem doradztwa rodzinnego. W tym punkcie należy zaznaczyć, że **w ramach obowiązujących przepisów i aktualnie prowadzonej polityki wsparcia rodziny funkcjonują już pewne rozwiązania, które mogą być punktem wyjścia do dalszych działań.** W szczególności na mocy przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁷² został wprowadzony zawód asystent rodzin, którego rolą było wsparcie rodziny szczególnie w sytuacji występowania trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Zadania asystenta rodziny wskazuje art. 15 wspomnianej ustawy:

- opracowanie i realizacja określonego planu pracy z rodziną,
- pomoc w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego,
- udzielenie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych, a także problemów wychowawczych,
- motywowanie rodziny do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wspieranie aktywności społecznej rodzin,
- pomoc w poszukiwaniu pracy zarobkowej i jej utrzymaniu,

270 M. Karwowska, M. Albrecht, *Niepełnosprawność dziecka przyczyną rozpadu czy spójności rodziny?*, [w:] „Transdyscyplinarne Studia o Kulturze (i) Edukacji”, nr 3 (2008), s. 13-26.

271 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 sierpnia 1999 r. w sprawie sposobu nauczania szkolnego oraz zakresu treści dotyczących wiedzy o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji, zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego (Dz.U. 2014 poz. 395).

272 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 821).

- współpraca z rodziną zastępczą, rodzinnym domem dziecka, placówką opiekuńczo-wychowawczą, w których umieszczono dziecko z rodziny przeżywającej trudności,
- udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych,
- podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin,
- prowadzenie dokumentacji, która dotyczy pracy z rodziną, dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, ale również monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną,
- sporządzanie, na wniosek sądu, opinii o rodzinie i jej członkach.

W ustawie „Za życiem”²⁷³ dodano do zadań asystenta rodziny również kwestię wsparcia dla kobiety i rodzin oczekujących narodzin dziecka z niepełnosprawnością. Jak wynika z powyższego zestawienia zakres działań asystenta rodziny jest dość szeroki. Statystycznie działania asystenta rodziny przedstawiają się w sposób następujący. Według danych GUS w roku 2019 prawie 3,9 tys. asystentów rodziny pracowało na rzecz blisko 44,3 tys. rodzin²⁷⁴. Tak więc średnio jeden asystent miał pod swoją opieką około 11 rodzin. Oceniając zadania asystenta rodziny można wyróżnić kilka obszarów jego aktywności.

Po pierwsze są to aktywności związane z czynnościami o charakterze administracyjnym, czyli przygotowanie planu pracy z rodziną, sporządzanie opinii o rodzinie, dokonywanie okresowej oceny. Po drugie są to zadania związane z doradztwem zawodowym i aktywizacją zawodową członków rodziny. Po trzecie to działania interwencyjne w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa. Kolejna grupa aktywności związana jest z opieką nad dziećmi i ich wsparciem w procesie rozwoju. Osobną grupę zadań stanowią aktywności wynikające ze wsparcia rodziny oczekującej narodzin dziecka z niepełnosprawnością. Wydaje się zasadnym pytanie, czy jeden asystent jest w stanie skutecznie działać tak wielu obszarach? **Być może warto w pomoc rodzinie zaangażować więcej osób, których kompetencje będą wyspecjalizowane w określonym obszarze, np. w obszarze aktywności zawodowej, mediacji, relacji interpersonalnych, komunikacji. Być może należy rozważyć wprowadzenie obok asystenta rodziny nowych, bardziej wyspecjalizowanych zawodów ukierunkowanych na wsparcie rodzin w kryzysie?**

Znaczna część wsparcia dla rodzin realizowana jest na poziomie gminy. To właśnie na najniższym poziomie samorządu działają gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej. Wykonują one zadania z zakresu wsparcia rodzin na podstawie co najmniej kilku ustaw. Na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej²⁷⁵ są przyznawane i wypłacane rodzinom świadczenia socjalne. Na podstawie ustawy o przemoc w rodzinie²⁷⁶ podejmowane są działania profilaktyczne i interwencyjne. Natomiast na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej działa w gminie wspomniany już asystent rodziny i system pieczy zastępczej²⁷⁷. Również w ośrodku

273 Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wspieraniu kobiety w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2016 r. poz. 1860).

274 GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną*, Warszawa 2020, s. 39.

275 Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803).

276 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249).

277 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 821).

pomocy społecznej wypłacane są świadczenia rodzinne²⁷⁸. Wymieniliśmy tu tylko część działań mających miejsc w ośrodkach pomocy społecznej. Ale już na podstawie powyższego wyliczenia można przyjąć, że rodzina w kryzysie z dużym prawdopodobieństwem trafi do ośrodka pomocy społecznej. Od skutecznej interwencji ośrodka wiele zależy. Jeśli kryzys zostanie przewyżczone, groźba rozpadu rodziny maleje. Jednak w tym miejscu pojawia się problem społecznej percepcji ośrodków pomocy społecznej, jak również osób, które z nich korzystają. Zarówno utrwalony w świadomości społecznej obraz pracownika socjalnego jako siedzącego za biurkiem urzędnika, jak i społeczne przeświadczenie o tym, że z pomocy społecznej korzystają osoby w skrajnej biedzie i doświadczające różnorakiej patologii, nie zachęcają do korzystania ze wsparcia tych ośrodków²⁷⁹.

Kolejne proponowane działania w strategii to współpraca międzyresortowa w ramach wczesnego wspomagania rozwoju dzieci i wsparcia rodzin. Jest to bardzo istotne działanie nakierowane na potrzeby rodzin z dzieckiem z niepełnosprawnością. Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (WWR) to specjalistyczne zajęcia przeznaczone dla tych dzieci, które mają zaburzenia rozwojowe. Najczęściej są to zaburzenia rozwojowe u dzieci niewidzących, niesłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, ze spektrum autyzmu i zaburzeniami funkcji mowy. Zajęcia zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia²⁸⁰ Ministra Edukacji Narodowej i są realizowane w placówkach szkolnych i poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Ponieważ rodziny z dzieckiem z niepełnosprawnością często narażone są na różnego rodzaju kryzysy, pozytywnie należy ocenić wsparcie jakie otrzymają w ramach WWR, a także międzyresortową współpracę w tej sprawie Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Kolejną grupą działań określonych w strategii jest wspieranie inicjatyw rodziców tworzących własne grupy wsparcia dla rodzin i dzieci oraz inicjowanie działań na szczeblu lokalnym wspierających trwałość rodziny i wymianę dobrych praktyk w tym obszarze. Idea wykorzystania sił społecznych, samorządowych w celu wsparcia trwałości małżeństw wydaje się słuszną. Aktualnie działa już wiele organizacji, które wspierają rodziny, wykorzystanie ich doświadczeń, umiejętności i struktur zwiększy z pewnością efektywność realizacji planowanych działań na rzecz rodziny. Dla przykładu stacjonarne zakłady pomocy społecznej są prowadzone w 42,7% przez podmioty publiczne, natomiast pozostała część jest prowadzona przez stowarzyszenia i fundacje (20,7%), przez podmioty kościelne (15,8%), a także przez inne osoby prawne i fizyczne²⁸¹. Innym przykładem jest to, że placówki wsparcia dziennego są prowadzone w blisko połowie przez stowarzyszenia, kościoły, fundacje i organizacje społeczne²⁸². Co jest dowodem, że organizacje społeczne mogą z powodzeniem przejmować zadania podmiotów publicznych i wskazuje na słusność proponowanego kierunku działań w strategii. Również w zakresie dobrych praktyk samorządy lokalne wdrażają różnego rodzaju programy wsparcia, spośród których można np. wymienić karty dla rodzin zapewniające łatwiejszy dostęp do usług i dóbr publicznych.

W strategii postulowane jest również prowadzenie cyklicznych badań dla projektowania skutecznej polityki w obszarze wsparcia trwałości i jakości rodzin. Można zauważyć, że opracowania

278 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 oraz z 2021 r. poz. 1162).

279 M. Szyszka, *Kształtowanie wizerunku instytucji pomocy społecznej w mediach*, Warszawa 2013, s. 8-10.

280 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci (Dz.U. 2017 poz. 1635).

281 GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną*, Warszawa 2020, s. 55.

282 GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną*, Warszawa 2020, s. 38.

statystyczne i programy badawcze w tym temacie realizowane są np. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Główny Urząd Statystyczny. Należy się zgodzić, że tylko cykliczne i kompleksowe badania umożliwiają prawidłową ocenę sytuacji rodzin w Polsce i bezpośrednio przekładają się na projektowanie skutecznej polityki prorodzinnej.

4.2. Podsumowanie i rekomendacje

Oceniając zapisane działania w projekcie Strategii Demograficznej 2040 w zakresie wsparcia trwałości rodzin, należy podkreślić trafność diagnozy autorów strategii, jak również adekwatność proponowanych przez nich działań. W szczególności na dobrą ocenę zasługują działania z obszaru profilaktyki rozpadu więzi małżeńskich jako kluczowe do zachowania trwałości rodzin. **Pozytywnie należy ocenić uwzględnianie w planowanych działaniach organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych, które będąc często najbliżej rodzin, mogą je również najskuteczniej wspierać.**

Do przedstawionych działań można również wskazać dodatkowe kierunki wsparcia. Jednym z nich jest **współpraca z Ministerstwem Zdrowia w obszarze programów z zakresu zdrowia psychicznego**. Problemy psychiczne są wskazywane jako jeden z istotnych powodów rozpadu małżeństw. Co najmniej kilka milionów Polaków przejawia zaburzenia psychiczne²⁸³.

Kolejnym obszarem, w którym konieczna wydaje się ponadsektorowa współpraca różnych podmiotów publicznych, to **kwestia zwalczania nałogu alkoholowego**. Alkoholizm jest wskazywany jako istotny powód rozpadu rodziny. Z najnowszych badań wynika także, że nadużywanie alkoholu dotyczy ponad 2,5 mln Polaków. W rodzinach z problemem alkoholowym żyje 3-4 mln osób, w tym 1,5-2 mln dzieci²⁸⁴. Jest to kluczowa kwestia w zapewnieniu większej trwałości rodzin.

Następnym elementem, który warto rozważyć jest modyfikacja obecnego systemu wsparcia rodzin znajdujących się w kryzysie. Warto rozważyć **wprowadzenie dodatkowych, bardziej wyspecjalizowanych zawodów pomocowych, które w jakimś zakresie przejęłyby w części aktualne kompetencje asystenta rodziny**. Można również podjąć działania na rzecz takiej zmiany funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, aby ich aktywność nie miała charakteru urzędniczej interwencji, która może być odbierana jako zagrożenie dla prywatności i integralności rodzin. **Ważnym jest, aby pomoc świadczona rodzinom doświadczającym kryzysu miała charakter wyspecjalizowanych usług, a nie władczych interwencji skoncentrowanych na poszukiwaniu oraz stwierdzaniu patologii.**

Kończąc, należy podkreślić, że każde działanie poprawiające sytuację rodziny w aspekcie lokalowym, finansowym, zdrowotnym wpływa pozytywnie na zachowanie jej trwałości. I dlatego można uznać, że **większość działań przedstawionych w strategii będzie wpływać na zachowanie więzi małżeńskich oraz większą ich trwałość.**

283 M. Frąckowiak-Sochańska, *Zdrowie Psychiczne a wzory życia małżeńsko-rodzinnego w kontekście wyzwań współczesności* [w:] I. Taranowicz, S. Grotowska (red.), *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, Wrocław 2015, s. 124-127.

284 *Jak i ile pijemy? WHO alarmuje*, <https://stopuzaleznieniom.pl/fakty-o-alkoholu/statystyki-spozycia-alkoholu/>, dostęp: 29 sierpnia 2021.

5. Popularyzacja kultury sprzyjającej rodzinie

Bardzo pozytywnie należy ocenić określenie przez autorów Strategii negatywnych postaw społecznych wobec rodzicielstwa i macierzyństwa jako zasadniczego źródła niskiej dzietności oraz dostrzeżenie kultury jako jednego z czynników kształtującego te społeczne normy i postawy. Jak zauważa U. Dudziak, „**postawy wobec małżeństwa, macierzyństwa i wychowania dzieci kształtują się pod wpływem codziennych interakcji społecznych między członkami rodziny i szerszym otoczeniem, a także poprzez kulturę i przekaz wartości, dokonywany za pośrednictwem środków społecznego przekazu**”²⁸⁵. Autorzy zapowiadają, że działania podejmowane w obrębie popularyzacji kultury sprzyjającej rodzinie będą miały na celu właśnie „upowszechnienie oraz zwiększenie atrakcyjności zachowań i postaw sprzyjających formowaniu trwałej rodziny oraz posiadaniu i wychowywaniu dzieci. Służyć temu będzie m.in. komunikowanie korzyści wynikających z głębokich więzi, trwałych związków, posiadania rodziny i dzieci”²⁸⁶. Wśród planowanych działań znalazło się również „upowszechnienie zrozumienia dla zróżnicowanych modeli realizacji macierzyństwa i pracy zawodowej”²⁸⁷.

Budowanie pozytywnego wizerunku rodziny w szeroko pojętej kulturze oraz zaangażowanie mediów w jego tworzenie znalazły się już wśród celów strategicznych polityki rodzinnej lat 90. – dedykowana temu zagadnieniu była część 10. programu „Polityka prorodzinna państwa” z 3 listopada 1999 r., zatytułowana „Kultura i media a rodzina”²⁸⁸. Z perspektywy dwóch kolejnych dekad, które przyniosły postępującą niechęć do zakładania rodziny i rodzicielstwa w kolejnych pokoleniach – a w konsekwencji także spadek dzietności – trzeba jednak stwierdzić, że podejmowane dotychczas kroki nie były efektywne. Działania proponowane w ówczesnym programie polityki rodzinnej pokrywają się w znacznym stopniu z tymi wymienionymi w aktualnej Strategii Demograficznej. Postulowano wówczas „upowszechnienie obecnych w kulturze polskiej i europejskiej wartości związanych z rodziną poprzez wspieranie inicjatyw i imprez popularyzujących te wartości” oraz poprzez „uwzględnienie tej tematyki w szkolnych programach wychowawczych oraz podstawowych programach wychowania do życia w rodzinie”²⁸⁹. Proponowano również „organizację konkursów dla autorów programów upowszechniających wartości związane z rodziną poprzez różne dziedziny kultury” i „systematyczną promocję prorodzinnych programów kulturowych w mediach”²⁹⁰.

Brak osiągnięcia oczekiwanych efektów świadczyć może o nieodpowiednim doborze narzędzi do zrealizowania wymienionych działań lub nieskutecznym ich egzekwowaniu, ale zwraca także uwagę na głębiej leżący problem, dotyczący samych założeń i widoczny między innymi w haśle *popularyzacji* prorodzinnej kultury. Próby odwrócenia trendów kulturowych nie mogą polegać wyłącznie na działaniach typowo marketingowych. **Budowanie kultury respektującej instytucję rodziny, wielodzietność, tradycje wielopokoleniowe, dostatecznie szanującej starszeństwo oraz doświadczenie najstarszych członków rodziny i, szerzej, społeczności, wymaga zrozumienia tej kultury – czyli de facto zrozumienia struktury i sposobu funkcjonowania społeczeństw *en general* – a nie jej popularyzacji.** Brak zrozumienia tradycji i fundamentalnej roli rodziny w społeczeństwie prowadzi wiele

285 U. Dudziak, *Społeczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa w XX i na początku XXI wieku*, „Roczniki nauk o rodzinie”, 5, nr 60 (2013), s. 107.

286 *Strategia demograficzna 2040*, op. cit., s. 85.

287 Tamże, s. 85.

288 *Program Polityka prorodzinna państwa*, Warszawa 1999 (Sejm III kad., druk nr 1522), s. 36, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgddruku/1522/\\$file/1522.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgddruku/1522/$file/1522.pdf), dostęp: 31 sierpnia 2021.

289 Tamże, s. 80.

290 Tamże, s. 80.

młodych osób do ich odrzucenia jako zbędnych, niepraktycznych czy wręcz szkodliwych dla realizacji rodzających się w nich ambicji. Nie rozumiejąc korzyści, jakie daje trwały związek, rodzina i liczne potomstwo, błędnie przeciwstawiając je postrzeganej wolności, rezygnują z nich na rzecz życia samotnego lub niesformalizowanego partnerstwa. Ważne dla zrozumienia sensu zakładania rodziny i korzyści z owego faktu wynikających – a zrozumienie kluczowe jest dla świadomego i chętnego podejmowania decyzji – będzie kształtowanie tej świadomości już od najmłodszych lat, wychowanie w duchu tradycji i ciepła rodzinnego, przekazywanie właściwych wzorców rodzicielskich, które dorastające dzieci chętnie będą powielać. Zjawisko deprecjonowania rodzicielstwa jest bardzo łatwo przekazywane kolejnym pokoleniom przez postawy rodziców – zmęczenie, złe samopoczucie i niezadowolenie z wykonywania obowiązków rodzicielskich (m.in. w przypadku nadmiernego poświęcenia się pracy kosztem opieki nad potomstwem) będzie tworzyć negatywny obraz w oczach dzieci i przekładać się na ich niechęć do rodzicielstwa²⁹¹.

Ważna będzie także odpowiedź na pytanie o stosowność formy. Można powiedzieć, że **mamy do czynienia z formą nie dorastającą do treści**, która to treść, w konsekwencji owej niewspółmierności, do nowej, ciasnej formy się dostosowuje, zniekształca, tracąc wiele ze swego bogactwa i ostatecznie gubiąc swą istotę. Środki stosowane powszechnie do zbudowania pozytywnego wizerunku rodzicielstwa w przestrzeni publicznej przypominają typowe narzędzia reklamowe i marketingowe, co ostatecznie prowadzi do płytkości przekazu. Zwracanie uwagi na niezwykłość wielodzietnej rodziny czyni ją czymś nietypowym i sprawia, że zapomina się o jej zwyczajności. Przekonywanie społeczeństwa do docenienia wartości rodzinny – z którą nierozzerwalnie wiąże się trwałość, stabilność i głębokość relacji, zależność od pozostałych członków rodziny, skłonność do poświęcenia swoich potrzeb na rzecz bliskich – przy wykorzystaniu formy stworzonej przez nurty kulturowe charakteryzujące się szybkością i zaspakajaniem własnych potrzeb prowadzi do zniekształcenia treści lub jej nieatrakcyjności w odbiorze. Przede wszystkim należy dbać, by młode pokolenie umiało odnaleźć się w życiu i w społeczeństwie, znało swoją tożsamość, nie obawiało się przyszłości i miało świadomość, że założenie rodziny jest swoistą inwestycją w przyszłość. Nie oznacza to oczywiście, że nie należy wykorzystywać nowoczesnych narzędzi kultury masowej i popularyzować treści prorodzinnych, ale przede wszystkim nie może to być działanie powierzchowne – **rodzicielstwo i rodzinę, szczególnie wielodzietną, traktować winno się w tym przekazie nie jak odstępstwo od reguły lub jedną z wielu słusznych opcji, ale jako środowisko naturalne** – przy tym jednocześnie musi temu towarzyszyć wychowywanie w zrozumieniu wartości trwałych związków, w szacunku do życia i starości oraz budowanie odpowiedzialnych postaw wobec rodzicielstwa.

5.1. Rodzina w sztuce i środkach masowego przekazu

Mając świadomość, że w kształtowaniu postaw wobec zakładania rodziny, macierzyństwa i posiadania większej liczby dzieci pierwszoplanową rolę odgrywa zrozumienie ich wartości i wzorce wyniesione z domu rodzinnego, należy zwrócić uwagę także na **coraz istotniejszą rolę jaką w tym procesie odgrywa także wizerunek relacji rodzinnych oraz rodzin wielodzietnych w środkach masowego przekazu**.

291 U. Dudziak, *Společné uwarunkování postaw wobec macierzyństwa...*, op. cit., s. 104.

Potwierdza to między innymi T. Kukołowicz, wśród przyczyn formowania się negatywnych postaw wobec macierzyństwa w II poł. XX wieku wymieniając, obok demograficzno-gospodarczej sytuacji naszego państwa po II wojnie światowej i potrzeby podejmowania przez kobiety pracy zawodowej, „propagandę przekazywaną przez środki masowego przekazu o «ogłupiającym charakterze pracy domowej»”²⁹². O pomniejszaniu roli matki pisze podobnie J. Dobson: „Ruchowi kobiet oraz środkiem przekazu w znacznej mierze udało się zmienić sposób, w jaki kobiety «widzą» siebie w rodzinie i społeczeństwie. W trakcie tych przemian zdyskredytowano i wyszydzono wszystkie elementy tradycyjnego pojęcia kobiecości, zwłaszcza obowiązki związane z prowadzeniem domu i macierzyństwem. W rezultacie, w ciągu zaledwie jednej dekady, termin *gospodyni domowa* stał się politowaniem godnym symbolem eksploatacji, ucisku i – proszę wybaczyć – głupoty, przynajmniej z punktu widzenia radykalnych feministek. Podtrzymywanie tego szerzącego się braku szacunku dla kobiet, które poświęciły swoje życie dla dobra swoich rodzin byłoby największym błędem, jaki możemy popełnić”²⁹³. Również „postawy dotyczące płodności przekazywane są w formie wzorca w sztukach, filmach, literaturze czy reklamach”²⁹⁴, a w ostatnich latach coraz częściej można zauważyć, że „kultura popularna przez filmy, seriale i publicystykę zaleca samotne macierzyństwo jako lekarstwo na trudności małżeńskie. Ukazuje się często macierzyństwo jako zadanie uciążliwe, izolujące społecznie i odepiające”²⁹⁵. Powszecchność negatywnego wizerunku medialnego w równym stopniu dotyczy wielodzietności. Mimo że rodzina wielodzietna sprzyja procesowi socjalizacji dzieci, samodzielności, umiejętności dzielenia się i współpracy, odpowiedzialności oraz opiekuńczości, „w przekazie medialnym funkcjonuje utarty stereotyp, że rodzina wielodzietna jest rodziną dysfunkcyjną – ubogą, zaniedbaną, o niskim poziomie intelektualnym, cechującą się brakiem odpowiedzialności”²⁹⁶. Z nieuzasadnionych przyczyn wizerunkowi rodziny wielodzietnej często towarzyszy także kontekst patologii społecznych i przestępstw²⁹⁷.

Wobec powyższej diagnozy – wysoce negatywnego wizerunku trwałych związków, prokreacji, rodzicielstwa, wielodzietności w prasie, telewizji, filmie, literaturze – **jako pierwszy kierunek koniecznych działań należy wskazać ograniczenie z tej przestrzeni rzeczzonego negatywnego, fałszywego przekazu, natomiast jako drugi – promowanie twórczości i przekazu budującego postawy przychylne wobec rodzicielstwa**. Trzeba jednak zwrócić uwagę na duże ryzyko wiążące się z potencjalną centralizacją procesów selekcji treści pojawiających się w przestrzeni publicznej. W rzeczywistości **nadzorowane pod kątem natarczywego kreowania krzywdzącego obrazu rodziny** mogą być jedynie treści pojawiające się w środkach przekazu znajdujących się pod wpływem publicznych jednostek i emitowane przez instytucje finansowane z publicznych środków – mowa tu o telewizji, instytucjach kulturalnych, teatrach, galeriach sztuki, inicjatywach literackich *et cetera*. Jednocześnie w tych samym instytucjach kultury promować należy filmy, programy telewizyjne, seriale i literaturę promujące odpowiedzialne rodzicielstwo i szacunek wobec rodziny. W celu zachęcenia także twórców korzystających z mediów prywatnych do promowania pozytywnego wizerunku rodzicielstwa wskazane będzie wspomniane przez autorów Strategii **ustanowienie nagród dla twórców nadawców treści prorodzinnych**, które również mogłoby być realizowane w formie certyfikatów czy odznaczeń.

292 T. Kukołowicz, *Problem rodzinnych i zawodowych ról kobiety*, [w:] F. Adamski (red.), *Miłość, małżeństwo, rodzina*, Kraków 1978, s. 258. Za: U. Dudziak, *Społeczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa...*, op. cit., s. 108.

293 J. Dobson, *Rozmowy z rodzicami*, Poznań 1986, s. 295. Za: U. Dudziak, *Społeczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa...*, op. cit., s. 101.

294 B. Radzikowska, *Płodność w Polsce w kontekście teorii przejścia demograficznego. Modelowanie i prognozowanie*, Wrocław 1995, s. 102. Za: U. Dudziak, *Społeczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa...*, op. cit., s. 107-108.

295 B. Parysiewicz, *Macierzyństwo w świetle nauczania Jana Pawła II. Wybrane aspekty*, [w:] *Rodzina wobec współczesnych wyzwań społeczno-kulturowych*, red. J. Gorbaniuk, B. Parysiewicz, Lublin 2009, s. 191. Za: U. Dudziak, *Społeczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa...*, op. cit., s. 106.

296 K. Leśniowicz, *500+ stało się skrzynką z narzędziami. Różne klasy wyciągają argumenty, żeby się wzajemnie atakować*, 2020. Za: P. Forma, *Resentyment a społeczna akceptacja rodzin wielodzietnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika”, 2020, s. 58.

297 J. Hlebowicz, *Koszt czy inwestycja*, 2020. Za: P. Forma, *Resentyment a społeczna akceptacja rodzin wielodzietnych*, op. cit., s. 58.

Wśród kryteriów pozwalających na uznanie treści za prorodzinne należy wyróżnić, oprócz pozytywnego wizerunku macierzyństwa i rodzin wielodzietnych, także poszanowanie autorytetu rodziców i starszych pokoleń oraz docenienie pracy opiekuńczej i wychowawczej. Szczególnie ważne będzie promowanie filmów, seriali czy pozycji książkowych ukazujących codzienne życie rodzinne zarówno z jego trudami jak radościami, szczególnie zwracających uwagę na troskę i wsparcie jakie okazują sobie wzajemnie członkowie rodziny.

Ogromnym wyzwaniem dla budowania prorodzinnej kultury w ostatnich latach jest coraz szybszy postęp technologiczny, który doprowadził do powszechnego dostępu do Internetu. Do niedawna kulturę tworzyły jednostki szczególnie wykształcone, sztuka była na swój sposób elitarna, a tworzyło ją stosunkowo wąskie grono literatów, artystów, dramatopisarzy czy, później, także reżyserów. Rozwój technologiczny nie poprzestał na zwiększaniu grona odbiorców kultury i umożliwieniu korzystania z niej każdej rodzinie – co już samo w sobie uczyniło możliwym rozpowszechnianie szkodliwych treści na masową skalę. Powstanie mediów w ich nowoczesnej odsłonie umożliwiło także tworzenie treści kultury przez osoby dotychczas będące wyłącznie jej odbiorcami, co sprawia, że rozpowszechnianie i powielanie negatywnych postaw i norm społecznych jest obecnie równie proste co powielanie treści pozytywnie budujących kulturę, a odbywa się w sposób niekontrolowany. Wobec powyższego popularyzacja kultury sprzyjającej rodzinie – a zatem kreowanie pozytywnego wizerunku macierzyństwa, rodzin wielodzietnych, budowanie w młodzieży odpowiedzialnych postaw i chęci założenia rodziny – nie jest obecnie realnie możliwa za pośrednictwem narzędzi bezpośrednich. Media społecznościowe, stanowiące najważniejszy ze środków masowego przekazu dla młodzieży, czasem wręcz jedyny, ze względu na swój indywidualny charakter wobec każdego użytkownika, mają o wiele większy potencjał kształtowania postaw niż pozostałe narzędzia kultury. Z tego powodu ważny jest powrót do fundamentów i początków wychowania – zachęcanie rodziców do kształtowania w swoich dzieciach poszanowania dla wartości rodzinnych już od najmłodszych lat.

5.2. Przeciwdziałanie seksualizacji wizerunku kobiet i dziewcząt w przestrzeni publicznej i przekazach marketingowych

Zasadniczy wpływ na postawy wobec rodziny i rodzicielstwa ma także **powszechna obecność przekazu o charakterze erotycznym w przestrzeni publicznej oraz seksualizacja wizerunku kobiet i dziewcząt w przekazach marketingowych.** Wykorzystywanie kobiet w reklamie w celu zwiększenia popytu na reklamowane produkty przez skojarzenia erotyczne, często nie mające nawet związku z cechami sprzedawanego dobra, nieuchronnie prowadzi do ich uprzedmiotowienia. Taki przekaz przedstawia kobietę jedynie jako obraz pożądania, deprecjonując jej godność i wartość pełnionych przez nią ról, co szczególnie dotyczy roli matki. Jednocześnie przyczynia się on bardzo silnie do wzmocnienia trendów kulturowych odrywających współzycie od prokreacji i odwodzących młodych ludzi od decyzji o wchodzeniu w trwałe związki, zakładaniu rodziny i rodzicielstwie. Szczególnie niepokojący jest fakt powszechności tego typu przekazu w przestrzeni otaczającej także dzieci i młodzież, łatwo wchłaniające przekaz przekazywany podprogowo i przyzwyczajające się do traktowania kobiet w sposób przedmiotowy, uważając obraz im przekazywany za naturalny i nieszkodliwy stan rzeczy. **Z tej przyczyny eliminacji treści fałszywie przedstawiających realia życia rodzinnego, macierzyństwa i rodzin wielodzietnych towarzyszyć powinno także zwalczanie krzywdzącego wizerunku kobiet w środkach masowego przekazu i przestrzeni publicznej, m.in. przez eliminowanie z przestrzeni publicznej szkodliwych w treści reklam, billboardów, plakatów etc.**

Istotnym krokiem możliwym do podjęcia w tym kierunku będzie **propagowanie zasad etyki reklamy oraz wywieranie nacisku na przedsiębiorców, aby swoje reklamy tworzyli w sposób społecznie odpowiedzialny**. Jednym z najważniejszych narzędzi, które ma do dyspozycji społeczeństwo obywatelskie jest samoregulacja. W dziedzinie reklamy w Polsce samoregulacji podjął się Związek Stowarzyszeń Rada Reklamy, który opracował i wdrożył Kodeks Etyki Reklamy. Dokument ten obejmuje regulację całego przekazu reklamowego z wyjątkiem kampanii społecznych i politycznych. Kodeks uwzględnia specyfikę różnych mediów i promuje odpowiedzialne praktyki przedsiębiorców. Na jego podstawie Komisja Etyki Reklamy (KER) rozpatruje skargi dotyczące budzących kontrowersje treści marketingowych²⁹⁸.

Warto dodać, że chociaż Polskie prawo nie zakazuje wykorzystywania erotyki w reklamie, nie pozwala ono kampaniom reklamowym na naruszanie dobrych obyczajów. **Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁹⁹ w art. 16 ust. 1 uznaje za czyn nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy reklamę sprzeczną z dobrymi obyczajami lub uchybiającą godności człowieka**. Należy zatem podjąć kroki w celu wzmocnienia egzekwowania powyższego zapisu wobec treści szkodliwych społecznie, przyczyniających się do seksualizacji wizerunku kobiet i dziewcząt w przekazach marketingowych. Działania eliminujące treści o powyższym charakterze – lub rozwiązania skłaniające twórców i emitentów do ich ograniczenia – **powinny zostać podjęte także wobec wszystkich szerzej rozumianych treści kulturalnych, w tym publicznie prezentowanych filmów czy seriali**. W wypadku ustanowienia nagrody dla twórców kreujących i propagujących treści prorodzinne, konieczne będzie **włączenie do zakresu kryteriów umożliwiających uznanie dzieła za sprzyjające rodzinie** prezentowania wizerunku kobiet w sposób nieuchybiający ich godności i brak obrazów ukazujących je w sposób przedmiotowy.

Z tych samych powodów ważne z punktu widzenia kształtowania w dzieciach i młodzieży wzorców nawiązywania trwałych relacji i rodzicielstwa będzie ograniczanie dostępu małoletnich do treści o charakterze pornograficznym. Ich rozpowszechnianie i propagowanie w sposób narażający małoletnich na ich ekspozycję jest w polskim prawodawstwie jednoznacznie uznane za niedopuszczalne. Świadczy o tym nie tylko art. 202 Kodeksu karnego, nakładający sankcję za publiczne prezentowanie treści pornograficznych w taki sposób, że może to narzucić ich odbiór osobie, która tego sobie nie życzy lub ich prezentowanie osobie małoletniej, ale także art. 200 KK – zgodnie z art. 200 §3 „kto małoletniemu poniżej lat 15 prezentuje treści pornograficzne lub udostępnia mu przedmioty mające taki charakter albo rozpowszechnia treści pornograficzne w sposób umożliwiający takiemu małoletniemu zapoznanie się z nimi, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”, natomiast art. 200 §5 rozszerza karę z § 3 także na osobę, która „prowadzi reklamę lub promocję działalności polegającej na rozpowszechnianiu treści pornograficznych w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi małoletniemu poniżej lat 15”. Również art. 18 ust. 4 i ust. 5 oraz art. 47e ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji zabrania rozpowszechniania wszelkich „audycji lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc”³⁰⁰, ogranicza do późnych godzin nocnych możliwość emisji „audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich, inne niż te, o których mowa w ust. 4”, a ponadto podkreśla się konieczność kierowania się „potrzebą

298 J. Sewerynik, *Prawne aspekty zjawiska seksualizacji kobiet w reklamie*, 20 września 2016, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-gospodarcza/prawne-aspekty-zjawiska-seksualizacji-kobiet-w-reklamie>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

299 Dz.U. 1993 Nr 47, poz. 211 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1913).

300 Dz.U. 1993 Nr 7, poz. 34 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 805).

zapewnienia skutecznej ochrony małoletnich przed szkodliwymi dla nich treściami”. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że miejscem najszybszego rozprzestrzeniania się treści o rzeczonym charakterze i pozwalającym na najszybszy do nich dostęp osobom małoletnim są kanały internetowe, zatem konieczne będzie szukanie rozwiązań ograniczających dostępność dla niepełnoletnich szkodliwych treści także w tej przestrzeni.

6. Wzmocnienie współpracy z III sektorem

Kolejnym z proponowanych kierunków zmian jest wzmocnienie współpracy z sektorem organizacji pozarządowych. Niniejszy rozdział będzie poświęcony analizie sytuacji III sektora w Polsce, w aspekcie możliwości współpracy z podmiotami administracji publicznej w zakresie proponowanym w strategii.

Podstawową kwestią jest definicja trzeciego sektora. Pojęcie to jest związane z koncepcją podziału życia społeczno- gospodarczego na trzy obszary. Pierwszy z nich to szeroko rozumiane instytucje państwa, administracja publiczna i samorządowa. Drugi sektor to przedsiębiorstwa komercyjne, podmioty prywatne nastawione na zyski. Natomiast trzeci sektor to instytucje pozarządowe, które nie są nastawione na osiągnięcie zysku. Trzeci sektor nazywany jest również sektorem społecznym, obywatelskim, określany jest też jako przestrzeń pomiędzy państwem a rynkiem.

O wiele bardziej dokładną definicję zawierają przepisy ustaw, która regulują funkcjonowanie trzeciego sektora. Ramy prawne wyznaczają głównie ustawy:

- ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰¹,
- ustawa o stowarzyszeniach³⁰²,
- ustawa o fundacjach³⁰³,
- ustawa o zbiorach publicznych³⁰⁴.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie reguluje w art.3 krąg podmiotów, które mogą być organizacją pozarządową. Na wstępie art. 3 stwierdza, że *działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie*. Dalej następuje sprecyzowanie, że organizacjami pozarządowymi są:

- *niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,*
- *niedziałające w celu osiągnięcia zysku.*

301 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. 2020 poz. 1057).

302 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tj. Dz.U. 2020 poz. 2261).

303 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tj. Dz.U. 2020 poz. 2167).

304 Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (tj. Dz.U. 2020 poz. 1672).

W tym miejscu artykuł przechodzi do kluczowego stwierdzenia: **osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia** z zastrzeżeniem ust. 4. Ze wspomnianego zastrzeżenia wynika, że nie mają zastosowania przepisy ustawy do partii politycznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne. Artykuł 3 zawiera również wyliczenie podmiotów, które traktowane są w sposób podobny jak organizacje pozarządowe. Tymi podmiotami są:

- *osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,*
- *spółdzielnie socjalne*
- *spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468, 1495 i 2251), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.*

Znając już katalog podmiotów, które tworzą trzeci sektor, można przedstawić statystyki, które określają najbardziej rozpowszechnione formy działalności organizacyjnej.

Wykres 6.1. Liczba rejestrowych organizacji non-profit z wyszczególnieniem formy organizacyjnej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak podaje Główny Urząd Statystyczny w roku 2018 działalność w Polsce prowadziło 101,0 tys. rejestrowych organizacji non-profit, z czego tylko 9,3% z nich miało status organizacji pożytku publicznego. Najbardziej liczną grupą rejestrowych organizacji non-profit były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, które stanowiły 68,4% ogółu organizacji³⁰⁵.

6.1. Ocena proponowanych działań i potencjału trzeciego sektora

W strategii znalazły się następujące propozycje³⁰⁶:

- 1) Współpraca przy tworzeniu i realizacji polityk na rzecz rozwoju demograficznego na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.
- 2) Zlecanie zadań służących rozwojowi demograficznemu, w tym w zakresie promocji i wsparcia rodziny.
- 3) Wzmocnienie instytucjonalne i profesjonalizacja działań podmiotów społecznych działających na rzecz rodziny i rozwoju kompetencji rodzinnych.
- 4) Podnoszenie kompetencji liderów i pracowników organizacji działających w obszarach sprzyjających rozwojowi demograficznemu.
- 5) Upowszechnienie wsparcia eksperckiego i wymiany dobrych praktyk dla organizacji i ruchów obywatelskich zgłaszających potrzebę takiego wsparcia.
- 6) Inicjowanie nawiązywania współpracy między organizacjami pozarządowymi, ruchami obywatelskimi, związkami wyznaniowymi, administracją publiczną w obszarze rozwiązywania problemów demograficznych.

Powyższe działania można podzielić na zasadniczo dwie grupy. Pierwsza grupa działań dotyczy zakresu i charakteru współdziałania. Ma to być współpraca przy opracowaniu programów na rzecz rodziny, rozwiązywaniu problemów demograficznych i zlecaniu zadań w zakresie promocji i wsparcia rodziny. Druga grupa działań odnosi się do organizacji działających w trzecim sektorze, są to zapowiedzi profesjonalizacji, podnoszenia kompetencji i współpracy. Kierunki proponowanych działań należy powiązać z aktualną kondycją trzeciego sektora.

305 GUS, *Sektor non-profit w 2018 r.*, Warszawa, Kraków 2020, s. 30.

306 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 87.

Wykres 6.2. Liczba organizacji non-profit w latach 2010-2018.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według danych GUS można zaobserwować stałą tendencję wzrostową liczby organizacji działających non-profit. Porównując rok 2010, gdy działało ich około 80 tys. z rokiem 2018, gdy było ich ponad 101 tys., można zaobserwować wzrost o około 23%. Co uprawnia do stwierdzenia, że trzeci sektor jest sektorem rozwijającym się i perspektywnym.

Wykres 6.3. Dziedziny działalności organizacji pozarządowych w układzie procentowym.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z badań GUS³⁰⁷ działalność organizacji non-profit była tematycznie dość zróżnicowana. Fakt ten czyni z trzeciego sektora partnera do współpracy, który jest w stanie poruszać się w szerokim spektrum tematycznym i posiada zasoby wiedzy do wykorzystania z wielu dziedzin.

Tak zróżnicowana działalność przekłada się na duże możliwości świadczenia pomocy przez organizacje non-profit na rzecz osób fizycznych. GUS³⁰⁸ wskazuje, że na pomoc kierowaną do osób fizycznych składały się takie działania jak np.:

- organizowanie wypoczynku,
- prowadzenie placówek edukacyjnych, organizowanie kursów i szkoleń,
- doradztwo i poradnictwo specjalistyczne (psychologiczne, prawne),
- interwencja kryzysowa (np. telefon zaufania, interwencja środowiskowa),
- pomoc materialna, rzeczowa, finansowa, żywieniowa,
- leczenie, rehabilitacja,
- praca terapeutyczna (świetlice terapeutyczne, warsztaty terapii zajęciowej),
- usługi opiekuńcze i zakwaterowanie,
- modlitwa, wsparcie duchowe.

Wymienione typy pomocy wskazują, że organizacje non-profit są w stanie pomóc rodzinie na każdej płaszczyźnie. Mogą ją wspomóc materialnie, mogą zorganizować zajęcia edukacyjne i terapeutyczne dla członków rodziny. Trzeci sektor oferuje również wsparcie prawne, psychologiczne, jest również w stanie zapewnić odpowiednie warunki lokalowe i przeprowadzić interwencję kryzysową. **Przedstawione wyliczenia prowadzą do wniosku, że już obecnie organizacje z trzeciego sektora mają możliwość zaoferować rodzinom bezpłatne, wyspecjalizowane usługi, które nie tylko uzupełniają pomoc państwa, ale również na niektórych polach ją wyprzedzają.**

Tak zróżnicowana pomoc jest możliwa dzięki ogromnej liczbie osób zatrudnionych w trzecim sektorze. Według danych GUS³⁰⁹ w rejestrowych organizacjach non-profit znajdowało się 144,5 tys. etatów. Natomiast w ramach pracy poza-etatowej wspierało organizacje ponad 444,9 tys. osób. W kwestii przychodów to organizacje trzeciego sektora osiągnęły prawie 33 mld zł. wpływów. Powyższe liczby wskazują, że już obecnie trzeci sektor posiada zarówno zasoby ludzkie jak i kapitałowe, aby być partnerem dla administracji publicznej w kształtowaniu polityk społecznych, w tym polityki demograficznej.

³⁰⁷ GUS, *Sektor non-profit w 2018 r.*, op. cit., s. 82.

³⁰⁸ Tamże, s. 89-90.

³⁰⁹ Tamże, s. 49-65.

Również w kwestii wspomnianej w strategii współpracy, to organizacje pozarządowe mają już całkiem dobrze rozwiniętą sieć powiązań zarówno z administracją publiczną, przedsiębiorcami i innymi podmiotami non-profit.

Wykres. 6.4. Procentowy udział wskazań podmiotów z którymi współpracują organizacje trzeciego sektora.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Perspektywa, jaka stoi przed organizacjami non-profit i administracją publiczną, to wybór modelu działania i współpracy z podmiotami publicznymi.³¹⁰ W Europie funkcjonuje kilka modeli. Model skandynawski charakteryzuje się dużą liczbą organizacji non-profit, które nie mają rozbudowanych struktur. Państwo odgrywa dominującą rolę w realizacji zadań publicznych. Model reński zakłada podział zadań między podmiotami publicznymi a organizacjami non-profit w obszarze usług społecznych. Współpraca z państwem skutkuje stabilizacją i instytucjonalizacją organizacji. Natomiast model anglosaski odznacza się dużą konkurencją w sektorze. Organizacje konkurują z biznesem o środki publiczne, które są udzielane w formie kontraktów, co przekłada się na większe sprofesjonalizowanie i urynkowienie organizacji non-profit. W Polsce uznaje się, że sektor pozarządowy cały czas jest jeszcze na etapie rozwoju i nie ma wciąż ustrukturalizowanego modelu działania, na wzór krajów Europy Zachodniej. To z pewnością wyzwanie, aby wypracować własne rozwiązanie dla jak najkorzystniejszego działania trzeciego sektora w ramach krajowych uwarunkowań prawnych, gospodarczych i społecznych.

Kończąc należy podkreślić, że trzeci sektor chociaż odnotowuje stabilny wzrost, to jednak napotyka w swojej działalności na liczne bariery, a najważniejsze z nich to³¹¹:

- brak zainteresowania władz centralnych i samorządowych rozwojem NGO,
- nadmierna biurokracja administracji publicznej,

310 M. Domiter, A. Marciszewska, *Trzeci sektor w Europie wobec deficytu demokratycznego w dobie integracji i globalizacji*, [w:] „Ekonomia XXI wieku”, 1, nr 17 (2018), s. 78.

311 M. Oliński, *Bariery rozwoju organizacji pozarządowych*, [w:] „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 24 (2010), s. 229.

- niedostosowane regulacje prawne do działań NGOs,
- brak środków finansowych na inwestycje,
- brak lokalnych liderów i inicjatyw,
- brak zrozumienia i akceptacji społecznej dla działań NGOs,
- konkurencja podmiotów komercyjnych.

To czy i jak zostaną wymienione bariery przełamane w przyszłości, będzie z pewnością rzutować na współpracę administracji publicznej i trzeciego sektora.

6.2. Podsumowanie i rekomendacje

Należy pozytywnie ocenić fakt, że organizacje z trzeciego sektora zostały uwzględnione w strategii jako partnerzy do prowadzenia polityki demograficznej, a współpraca z tymi organizacjami ma być wzmocniona. Może cieszyć zapowiedź wspierania organizacji non-profit i działań na rzecz ich profesjonalizacji.

Jak zostało wykazane w niniejszym rozdziale, trzeci sektor oprócz doświadczenia w różnego rodzaju działalności, posiada już pewne zasoby kadrowe oraz finansowe, które pozwalają aktywnie działać na rzecz rodzin.

Jako rekomendowane działanie można wskazać potrzebę uwzględnienia organizacji z trzeciego sektora nie tylko jako wykonawców opracowanych przez podmioty publiczne polityk społecznych i programów, ale również jako liderów zmian. Często to organizacje non-profit wyprzedzają działania państwa i podejmują inicjatywy, które trwale zmieniają porządek społeczny. Przykładem takich działań może być inicjatywa obywatelska „Stop Aborcji”, jak również cyklicznie odbywające się na ulicach polskich miast Marsze dla Życia i Rodziny³¹².

Innym rekomendowanym działaniem jest zniesienie barier administracyjnych i proceduralnych przy współpracy z organizacjami. Nadmierne sformalizowanie współpracy wpływa negatywnie na jej efektywność i skuteczność. Potrzebne są elastyczne formy współpracy pomiędzy podmiotami centralnymi, lokalnymi władzami samorządowymi i organizacjami non-profit.

Podsumowując, aby skutecznie zmienić postawy społeczne dotyczące zakładania rodziny i posiadania dzieci, a tym samym wpłynąć na demografię potrzebna jest trwała współpraca z trzecim sektorem jako istotnym elementem obecnego systemu społeczno-gospodarczego.

312 O marszach, <https://marsz.org/o-marszu/>, dostęp: 1 września 2021.

7. Rozwój form opieki nad dziećmi

Drugim z celów strategicznych wymienionych w Strategii Demograficznej 2040, po celu pierwszym, dotyczącym wzmacniania rodziny, jest **znoszenie barier dla rodziców chcących mieć dzieci**. Pierwszą z barier wymienionych przez autorów Strategii jako przeszkoda mogąca zaważyć na decyzji o ograniczeniu liczby potomstwa jest **niedostosowanie możliwości opieki nad małymi dziećmi do potrzeb i preferencji rodziców**. Jak czytamy, „proponowane zmiany mają na celu uwzględnienie preferencji rodziców w zakresie form opieki nad dziećmi, zwiększenie możliwości wyboru sposobu opieki rodzicom dzieci 2 i 3 letnich między opieką domową, łączoną domową/instytucjonalną i instytucjonalną”³¹³.

Na wstępie trzeba zauważyć, że zagadnienie opieki nad dziećmi w pierwszych latach życia nie może być postrzegane jedynie przez pryzmat konieczności zapewnienia przez państwo różnych form tejże opieki odpowiednio dostosowanych do preferencji rodziców, których brak stanowiłby barierę zniechęcającą do posiadania większej liczby dzieci. **Problem niskiej dzietności i niechęci do rodzicielstwa nie zostanie rozwiązany, dopóki sprawowanie opieki nad dzieckiem samo w sobie będziemy rozpatrywać w kategoriach bariery czy trudności, z którą rodzice muszą się mierzyć.** Zgodnie z nowoczesnym paradygmatem zapewnianie przez państwo opieki instytucjonalnej ma służyć rodzicom, a w szczególności kobietom, przez umożliwienie im podejmowania aktywności zawodowej i ułatwienie łącznia pracy z opieką nad dziećmi. Jednak jest to perspektywa, w której kobieta decyduje się na urodzenie dziecka *koszt*em pracy zawodowej, a więc będzie decydować się na nie niechętnie, jednocześnie odwołując decyzję o macierzyństwie w czasie. Oczywiście słusznym jest znoszenie różnego rodzaju utrudnień w łączeniu macierzyństwa z pracą zawodową – przede wszystkim należy zapewnić możliwość swobodnego kształtowania swojej przyszłości zgodnie z priorytetami życiowymi, często też kobiety będą podejmować pracę zarobkową z trudnych do pokonania przyczyn finansowych. **Jednak zasadniczo podniesienie dzietności zależeć będzie od stworzenia pozytywnego wizerunku macierzyństwa i pracy opiekuńczo-wychowawczej wykonywanej w domu przez matki.** Jest oczywiste, że tradycyjny model rodziny i decyzja o pełnowymiarowym poświęceniu się pracy opiekuńczo-wychowawczej sprzyja rodzeniu kolejnych dzieci i powstawaniu rodzin wielodzietnych. Kobieta czująca presję społeczną podjęcia pracy zawodowej będzie często postrzegać macierzyństwo jako przeszkodę – nawet jeśli już po ukończeniu przez dziecko 6. miesiąca życia zdecyduje się na opiekę instytucjonalną lub opiekę niani, każde kolejne dziecko oznacza przerwę w pracy w okresie obejmującym co najmniej ostatnie miesiące ciąży i trwającym do końca połogu. **Istotne jest zatem by kobiety, których priorytetem jest dom i rodzina nie odczuwały presji społecznej do jak najszybszego podejmowania pracy zarobkowej poza domem.** Ważna w tym kontekście będzie także wspomniana w Strategii promocja więzi międzypokoleniowych i wzmocnienie roli osób starszych w opiece nad dziećmi, co *nota bene* jest naturalną konsekwencją kultury zakorzenionej w tradycji i tworzącej rodziny wielopokoleniowe.

Takie ukształtowanie postaw społecznych będzie przede wszystkim wymagać wieloletniego odbudowywania kultury i społeczeństwa opartego na fundamencie rodziny. Jednak kluczowe dla stworzenia pozytywnego wizerunku macierzyństwa i pracy opiekuńczo-wychowawczej będzie także przyjęcie rozwiązań reorientujących model opieki nad dziećmi z obecnie funkcjonującego w Polsce systemu

313 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 88.

etatystycznego (w którym środki publiczne przeznaczone są na wspieranie jednej, preferowanej przez państwo formy opieki nad dziećmi – najczęściej jest to instytucjonalna opieka prowadzona w żłobkach) na **system subsydiarny, opierający się na poszanowaniu autonomii rodziny i pozostawiający jej decyzję, jaka forma opieki nad dzieckiem jest objęta wsparciem państwa. W takim systemie żłobkowa opieka instytucjonalna przestaje być domyślnym, intuicyjnym wyborem, a matki chcące osobiście sprawować opiekę nad dziećmi mogą w równym stopniu liczyć na wsparcie ze strony państwa.** Byłby to jednocześnie krok w stronę realizacji dwóch z wymienionych w Strategii kierunków działań: wsparcie wszystkich form opieki zgodnie z preferencjami rodziców oraz zwiększenie możliwości opieki jednego stałego opiekuna nad dziećmi do lat 3.

Nie ma wątpliwości co do tego, że kobiety w Polsce najczęściej preferują model osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem przez dłuższy okres czasu. Jak podają autorzy Strategii, jedynie 23% wszystkich kobiet w wieku 18-45 lat deklaruowało chęć pozostania w domu z dzieckiem po jego urodzeniu krócej niż 1 rok, natomiast 23% chciałoby pozostać z dzieckiem do 2 lat, a aż 36% do 3 lat³¹⁴. Jednocześnie 42% matek w Polsce byłaby gotowa zrezygnować z pracy na rzecz zajmowania się w większym stopniu dziećmi i domem, jeśli dochody ojca były wystarczające do utrzymania rodziny na zadowalającym poziomie³¹⁵. Natomiast jako preferowaną formę opieki nad dzieckiem do lat 3 aż 72% Polek w wieku 18-45 lat wskazuje osobę bliską z rodziny, kolejne 6% z nich preferuje opiekę przez nianię lub inną indywidualną osobę, a różne formy opieki instytucjonalnej wskazało 21% respondentek (w tym 15% wskazało żłobek publiczny)³¹⁶. Jak widać, najsilniej wspierana przez państwo polskie opieka instytucjonalna nie mieści się wcale wśród najchętniej wybieranych rozwiązań. **Jest zatem oczywiste, że uwzględnienie preferencji rodziców dotyczących form opieki nad dziećmi oznacza konieczność reorientacji polityki rodzinnej od rozwiązań etatystycznych do subsydiarnych,** włączający rodziców w proces rozstrzygania o kierunkach redystrybucji środków publicznych w zakresie opieki nad dziećmi.

Model subsydiarny jest realizowany w trzech podstawowych formułach: bonu wychowawczego, długich urlopów rodzicielskich lub ulg podatkowych³¹⁷. Mogą one wpływać na dzietność dzięki jednoczesnemu zwiększeniu autonomii i decyzyjności rodziny, lepszemu realizowaniu preferencji rodziców, tworzeniu pozytywnego wizerunku macierzyństwa oraz przez ograniczanie presji finansowej, często będącej powodem rezygnacji z osobistej opieki nad dzieckiem przez matki. Potencjalne korzyści z wprowadzenia proponowanych rozwiązań sugeruje praktyka państw europejskich – rozwiązania realizujące istotne elementy założeń modelu subsydiarnego realizowane są w krajach, w których ogólny współczynnik dzietności należy do najwyższych w Europie, w tym m.in. w Finlandii i we Francji. W szeregu krajów jego wprowadzenie zbiegło się z rozpoczęciem trendu wzrostowego ogólnego współczynnika dzietności³¹⁸.

Warto zwrócić uwagę, że wprowadzenie rozwiązań umożliwiających rodzicom podjęcie decyzji o tym, na jaką formę opieki zostają przeznaczone środki publiczne realizuje jednocześnie postulat **zwiększenia liczby osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń związanych z opieką nad**

314 CBOS, *Rodzina PLUS. Sytuacja polskich rodzin i oceny polityki prorodzinnej*, 2017. Za: *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 39.

315 Tamże. Za: *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 40.

316 Tamże. Za: *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 41.

317 T. Zych, A. Świerżewska, M. Olek, J. Roszkiewicz (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Warszawa 2018, s. 5.

318 Tamże, s. 5.

dzieckiem. Opieka żłobkowa, chociaż finansowana jest ze środków publicznych, do których dopłacają wszystkie rodziny, jest dostępna jedynie dla części rodziców: po pierwsze (pomijając tutaj niechęć większości rodziców do korzystania z tej formy opieki) ze względu na ograniczoną liczbę miejsc w placówkach opieki żłobkowej, a po drugie z powodu koncentracji tychże placówek w dużych miastach i ich niedostępnością na terenach wiejskich. W 2019 roku opieką żłobkową objętych było 18,4% dzieci w wieku do 3 lat mieszkających w miastach i 3,7% na terenach wiejskich³¹⁹. Zatem, w przeciwieństwie do opieki żłobkowej, takie rozwiązania jak wprowadzenie ogólnopolskiego bonu wychowawczego czy ulg podatkowych byłyby narzędziami polityki rodzinnej o charakterze powszechnym.

Wobec powyższego, w miejsce wspierania na szeroką skalę formy opieki nad małymi dziećmi nie cieszącej się poparciem społecznym, należy wprowadzić rozwiązania pozostawiające rodzicom swobodny wybór formy opieki. Przeznaczenie części środków dotychczas wydatkowanych głównie na rozwój żłobkowej opieki kolektywnej (na co w latach 2020 i 2021 jedynie w ramach programu „MALUCH+” przeznaczono odpowiednio 400 i 450 mln zł) właśnie na ten cel byłoby wielokrotnie efektywniejszym rozdysponowaniem środków publicznych. Ma to szczególne znaczenie przy deklarowanym przez rząd dalszym wzroście wydatków na opiekę nad dziećmi do lat 3. w ramach programu „Polski Ład” aż do 1,5 mln zł rocznie od 2022 roku³²⁰ – jest to kwota, która doprowadzi do dwukrotnego zwiększenia łącznych wydatków państwowych na opiekę instytucjonalną. Dalsze wydatkowanie środków na rozbudowę opieki żłobkowej przy tak istotnym zwiększeniu nakładów – zważywszy na sprzeczność tego rozwiązania z preferencjami większości rodziców – jest zupełnie bezpodstawne. Sprzeczność planowanych działań z celami Strategii Demograficznej 2040 zwiększa jeszcze fakt, że rozwój opieki kolektywnej nie jest narzędziem wzmacniającym autonomię rodziny ani skłaniającym kobiety do macierzyństwa (jako że ma służyć zwiększeniu zdolności kobiet do podejmowania pracy zawodowej), przez co nie może służyć dzietności.

7.1. Bon wychowawczy

Bon wychowawczy przyjmuje formę bezpośredniego transferu finansowego o wysokości zbliżonej do kosztów instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w danym wieku, o którego wydatkowaniu decydują sami rodzice dziecka. Obecnie rozwiązanie to w różnych wariantach funkcjonuje już w niektórych regionach polski z inicjatywy władz samorządowych, często **także pod nazwą bonu opiekuńczego**, m.in. w Nysie, Szczecinie czy Warszawie, choć większość z nich nie spełnia swojej zasadniczej funkcji z powodu ograniczenia przez kryterium dochodowe (czyniące bon narzędziem *stricte* socjalnym), konieczność korzystania z usług opieki instytucjonalnej czy wymóg podejmowania pracy zarobkowej, nie przez jedno, ale przez oboje rodziców (co może uniemożliwiać rodzicom sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem lub nawet korzystanie z usług niani).

319 Baza Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, *Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/metadane/cechy/3398?back=True>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

320 *Polski Ład dla rodzin*, 15 maja 2021, <https://www.gov.pl/web/rodzina/polski-lad-dla-rodzin>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

Gmina Nysa³²¹	• Comiesięczne świadczenie pieniężne w wysokości 500 zł na drugie i każde kolejne dziecko w określonym wieku. • Dzieci od rozpoczęcia 13. miesiąca do ukończenia 3 r.ż.: świadczenie mogą otrzymać rodziny, w których jedno z rodziców wykonuje pracę zarobkową, a drugie sprawuje osobistą opiekę nad dzieckiem w domu – bonu wspiera osoby, które zrezygnowały z pracy zarobkowej, aby czasowo podjąć nieodpłatną pracę związaną z wychowywaniem dzieci. • Dzieci od 3 do 6 r.ż.: warunkiem otrzymania świadczenia jest praca zarobkowa obojga rodziców, a cel „bonu wychowawczego” zbliża się więc do powszechnego świadczenia mającego na celu rekompensatę kosztów ponoszonych w związku z wychowaniem dziecka, w tym opieki przedszkolnej.
--	---

Rozszerzenie tych lokalnych narzędzi przez **wprowadzenie ogólnopolskiego bonu wychowawczego przysługującego od urodzenia drugiego lub trzeciego dziecka** zagwarantuje poszanowanie pluralizmu form opieki nad dziećmi i umożliwi rodzicom swobodny wybór pomiędzy instytucjonalną opieką kolektywną, opieką domową i innymi formami opieki nad dzieckiem.

Całkowity roczny koszt świadczenia w wysokości 500 zł na dziecko między 1 a 3 rokiem życia³²², przysługującego każdemu **po urodzeniu 3. i kolejnego dziecka wyniósłby ok. 930 mln zł³²³**, zaś **po urodzeniu 2. dziecka ok. 2 480 mln zł³²⁴**. Gdyby natomiast bonem o wartości 500 zł objęte zostało **każde dziecko od 1. do 3. roku życia koszt świadczeń wyniósłby ok. 4 380 mln zł³²⁵**. Przyznanie prawa do bonu wychowawczego dopiero po urodzeniu 2. lub 3. dziecka byłoby rozwiązaniem bardziej wspierającym dzietność, ze względu na przyznanie przywileju dopiero rodzinom realizującym prostą zastępowalność pokoleń lub nawet wielodzietnym.

Wprowadzenie bonu na 3. i każde kolejne lub 2. i każde kolejne dziecko nie byłoby bardziej kosztowne od podejmowanych i planowanych przez rząd inwestycji w żłobki, których celem jest objęcie 33% dzieci opieką formalną³²⁶. W 2019 r. opieką instytucjonalną objętych było 15,4%, czyli 178,5 tys. dzieci do 3 r.ż. (w tym 12,4% w żłobkach)³²⁷, a łączne wydatki na żłobki, kluby dziecięce i dziennych opiekunów w tym samym roku wyniosły 1 679,7 mln zł. 17% tej kwoty, tj. 290,8 mln zł, stanowiły środki publiczne wydatkowane w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+”. Wartość wydatków na opiekę systematycznie wzrasta i jest znacznie wyższa niż w poprzednich latach – z porównania, w roku 2018 wydatki

321 Uchwała Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r., poz. 3135).

322 Biorąc pod uwagę, że w pierwszym roku życia dziecka przysługuje płatny urlop rodzicielski.

323 Liczba trzecich i kolejnych urodzeń w Polsce w latach 2019 i 2020 wynosiła odpowiednio 80 843 i 74 127 (dane GUS), co łącznie daje 154 970 trzecich i kolejnych dzieci w wieku od 1 do 3 r.ż. w styczniu 2022 r., a zatem po przemnożeniu przez 500 zł i 12 miesięcy łączny koszt wynosi ok. 0,93 mld zł.

324 Liczba drugich urodzeń w Polsce w latach 2019 i 2020 wynosiła odpowiednio 134 014 i 124 135 (dane GUS), a więc łączna liczba drugich i kolejnych urodzeń wyniosła odpowiednio 214 857 i 198 262, co łącznie daje 413 119 drugich i kolejnych dzieci w wieku od 1 do 3 r.ż. w styczniu 2022 r., a zatem po przemnożeniu przez 500 zł i 12 miesięcy łączny koszt wynosi ok. 2,48 mld zł.

325 Łączna liczba dzieci urodzonych w Polsce w latach 2019 i 2020 wynosiła odpowiednio 374 934 i 355 227 (dane GUS), co daje łącznie 730 161 dzieci w wieku od 1 do 3 r.ż. w styczniu 2022 r., a po przemnożeniu przez 500 zł i 12 miesięcy – koszt ok. 4,38 mld zł.

326 „Do końca 2030 r. wskaźnik objęcia opieką instytucjonalną dzieci w wieku do 3 lat ma wynieść 33%”. Patrz: Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2019 r., s. 26, <https://www.gov.pl/attachment/0038db95-5d55-400d-9284-70db170122f4>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

327 Baza Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, *Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/metadata/cechy/3398?back=True>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

na finansowanie opieki instytucjonalnej wyniosły 1 438,3 mln zł³²⁸, w 2017 roku – 1 088 mln zł³²⁹, a w roku 2016 – ok. 931,3 mln zł³³⁰. Zwiększenie odsetka dzieci korzystających z opieki instytucjonalnej z 15,4% z 2019 roku³³¹ do zakładanych przez cele barcelońskie 33 proc. oznaczałoby proporcjonalnie wzrost wydatków do kwoty ok. 3 599,4 mln – nie licząc wydatków związanych z budową infrastruktury i jej utrzymaniem. Z drugiej strony warto zauważyć, że bon wychowawczy może przyczynić się do powstania dodatkowych oszczędności ze względu na koszty obsługi administracyjnej znacznie niższe niż w przypadku publicznej opieki instytucjonalnej. Deklarowane podwyższenie wydatków na rozbudowę infrastruktury żłobkowej w ramach programu „MALUCH+” do 1,5 mld zł rocznie³³² przekracza koszt wprowadzenia bonu na 3. i każde kolejne dziecko, a przy tym nie realizuje potrzeb polskich rodziców i jednocześnie w dalszym ciągu pozostawi znaczną część z nich bez żadnego wsparcia państwa w zakresie organizacji opieki nad najmłodszymi.

Proponowane rozwiązanie może bez przeszkód zostać połączone z obecnie funkcjonującymi rozwiązaniami przez przyznanie bonu wychowawczego tym rodzinom, które nie korzystają z dofinansowanej przez państwo kolektywnej opieki instytucjonalnej. Rodzice musieliby w takiej sytuacji zadeklarować, na które z narzędzi się decydują.

Można również proponować przekształcenie systemu finansowania instytucjonalnych form opieki i umożliwić rodzicom wykorzystanie bonu wychowawczego także w żłobkach czy klubach dziecięcych. Placówki opiekuńcze, zamiast otrzymywać dofinansowania i transfery pieniężne od państwa mogłyby otrzymywać środki bezpośrednio od rodziców, co również zwiększałoby udział rodzin w kierowaniu redystrybucją środków publicznych w tym sensie, że placówki najlepiej spełniające oczekiwania rodziców jako konsumentów spotkałyby się z najwyższym popytem i osiągałyby najwyższe dochody. Decentralizacja decyzji o finansowaniu i poddanie tego procesu woli rodziców-podatników pozwoliłoby uniknąć utrzymywania placówek o niskich standardach opiekuńczych, słowem, nieefektywnych.

7.2. Wydłużenie urlopu rodzicielskiego

Uzupełnieniem lub alternatywą dla wprowadzenia bonu wychowawczego mogłoby być wydłużenie płatnych urlopów rodzicielskich. Co prawda w ostatniej dekadzie w polskiej polityce rodzinnej zaszły już istotne pozytywne zmiany w tym zakresie – w 2013 r. łączny płatny urlop rodzicielski przysługujący po urodzeniu lub adopcji dziecka został wydłużony do 52 tygodni³³³, a od 2016 r. matkom niepobierającym zasiłku macierzyńskiego przysługuje prawo do świadczenia rodzicielskiego w wysokości 1000 zł miesięcznie, wypłacane przez analogiczny okres 52 tygodni, mają

328 Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2018 r., s. 27, <https://www.gov.pl/attachment/d8ef4eb0-9577-4b49-82f9-6cdb2199f2e8>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

329 Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2017 r., s. 29, <https://www.gov.pl/attachment/5293ed48-5708-4fc8-8449-7d882d418653>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

330 Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2019 r., s. 26, <https://www.gov.pl/attachment/626793a2-5c5b-45eb-892c-fee4dc7ea99>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

331 Brak danych dot. łącznej liczby dzieci korzystających ze wszystkich form opieki instytucjonalnej w 2020 roku. Jednak wzrost liczby dzieci korzystających z opieki żłobkowej i klubów dziecięcych był względem 2019 roku niewielki – jak podaje GUS, z końcem 2020 roku z instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 korzystało 142,4 tys. dzieci, a wskaźnik liczby podopiecznych na 1 tys. dzieci w wieku do lat 3 wzrósł z 124 w 2019 r. do 128 w 2020 roku. Patrz: GUS, *Żłobki i kluby dziecięce w 2020 roku*, informacje sygnałowe, 27 maja 2021, s. 1, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/zlobki-i-kluby-dzieciece-w-2020-roku,3,8.html>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

332 *Polski Ład dla rodzin*, 15 maja 2021, <https://www.gov.pl/web/rodzina/polski-lad-dla-rodzin>, dostęp: 25 sierpnia 2021.

333 Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 675).

więc zagwarantowane minimum wsparcia w pierwszym okresie po urodzeniu dziecka³³⁴. Może to mieć istotne znaczenie szczególnie w przypadku rodzin wielodzietnych, w których rodzice przerywają pracę zarobkową w związku z opieką nad kolejnymi dziećmi. Jednak warto rozważyć wydłużenie płatnych urlopów rodzicielskich do wymiaru pozwalającego na swobodną decyzję rodzica o wyborze formy opieki do końca okresu przed rozpoczęciem edukacji przedszkolnej, tj. do ukończenia przez dziecko 3 roku życia. Takie rozwiązania funkcjonują z powodzeniem m.in. w Czechach i na Litwie, gdzie urlop rodzicielski może być wykorzystany w wymiarze dowolnym w granicach do 3. roku życia dziecka.

Litwa ³³⁵	Matkom przysługuje 18 tygodni urlopu macierzyńskiego (126 dni): 70 dni przed porodem i 56 dni po narodzinach dziecka. Zastrzeżona ojcom kwota urlopu, z którego nie może skorzystać matka, wynosi 28 dni kalendarzowych po narodzinach dziecka.	77,58 proc. dotychczasowego wynagrodzenia netto, bez górnej granicy wartości świadczenia. Minimalna wartość świadczenia nie może być niższa niż 234 euro miesięcznie.
	Dodatkowo rodzicom przysługuje do podziału łącznie urlop rodzicielski do ukończenia 3. roku życia dziecka, płatny przez okres 12-24 miesięcy.	Rodzice mają prawo wyboru pomiędzy dwoma wariantami sposobu wypłaty wynagrodzenia: • 77,58 proc. dotychczasowych zarobków netto do momentu ukończenia przez dziecko 12 miesięcy (jednak do wysokości kwartalnie obliczanego przeciętnego wynagrodzenia i nie mniej niż 234 euro miesięcznie); • 54,31 proc. dotychczasowych zarobków netto do momentu ukończenia przez dziecko 12 miesięcy (jednak nie więcej niż 1 418 euro miesięcznie) oraz 31,03 proc. dotychczasowych zarobków netto do momentu ukończenia przez dziecko 24 miesięcy (jednak nie więcej niż 810 euro miesięcznie). Za pozostały okres aż do ukończenia przez dziecko 3. roku nie przysługuje wynagrodzenie.
Czechy ³³⁶	Matkom przysługuje 28 tygodni urlopu macierzyńskiego: 6 do 8 tygodni przed porodem i 20 do 22 tygodni po narodzinach dziecka. Wykorzystanie 14 tygodni urlopu jest obligatoryjne, z czego przynajmniej 6 tygodni musi zostać wykorzystane po narodzinach.	Wypłata 70 proc. dotychczasowego wynagrodzenia, nie więcej jednak niż 42,720 czeskich koron miesięcznie (ok. 1 627 euro w lipcu 2020 r.)
	Każdy z rodziców może wziąć urlop rodzicielski dowolnej długości do ukończenia 3. roku życia dziecka. Od początku 17. tygodnia od narodzin dziecka, każdy z rodziców może skorzystać z urlopu tj. matka może wymieniać się z ojcem, w dowolnej kolejności.	W trakcie urlopu rodzicielskiego rodzic może korzystać ze świadczenia rodzicielskiego. Świadczenie może być pobierane do osiągnięcia kwoty 300 000 czeskich koron (ok. 11 461 euro w lipcu 2020 r.) do momentu ukończenia przez dziecko 4 r.ż.

334 Art. 17c ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.).

335 R. Brazienė, *Lithuania country note* [w:] A. Kosłowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman, P. Moss (red.), 13th International Review of Leave Policies and Research 2020, s. 386-389.

336 J. Kocourková, *Czech Republic country note*, [w:] A. Kosłowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman, P. Moss (red.), 13th International Review of Leave Policies and Research 2020, s. 213-216.

Postulować można wydłużenie płatnego urlopu rodzicielskiego z 12 do 24 miesięcy **w przypadku narodzin trzeciego i każdego kolejnego dziecka** – celem nadania pronatalistycznego przywileju rodzinom wielodzietnym. Powodowałoby to wzrost wydatków państwa o ok. 1,2 mld zł w skali roku³³⁷. Wydłużanie urlopu może być dokonywane stopniowo, a proces ten rozpocząć może wydłużenie urlopu premiujące urodzenie kolejnego dziecka przed ukończeniem przez poprzednie 4. roku życia. Umożliwienie rodzicom małego dziecka wydłużenia urlopu o dodatkowy rok w przypadku narodzin drugiego bądź kolejnego potomka w przeciągu 48 miesięcy stanowiłoby zachętę do przyjęcia kolejnego dziecka. Wydłużenie urlopów rodzicielskich do 24 miesięcy w przypadku urodzenia drugiego dziecka i uzupełnienie ich bonem wychowawczym dla wszystkich dzieci do 3 r.ż., dającym rodzicom możliwość wyboru formy opieki nad dzieckiem, powodowałby łączny koszt ok. 6,28 mld zł. W przypadku ewentualnego skorelowania tego rozwiązania z bonem wychowawczym długość urlopu powinna współgrać z okresem, przez jaki przysługiwałby bon³³⁸.

7.3. Odliczenie od podatku kosztów opieki nad dzieckiem

Uzupełnieniem lub alternatywą dla wprowadzenia bonu wychowawczego może być także ulga podatkowa w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych pozwalająca na **odliczenie ponoszonych kosztów opieki nad dzieckiem lub przysługująca wszystkim rodzicom, którzy zdecydowali się na rezygnację z pracy zawodowej na rzecz opiekowania się dzieckiem. Jest to przede wszystkim rozwiązanie wspierające autonomię rodziny, nie uzależniające rodziny od stałego dopływu transferów finansowych, a stanowiące bodziec do zwiększania aktywności zawodowej i podnoszenia poziomu zarobków.**

Pierwszy z dwóch wariantów, tj. **możliwość odliczenia od podatku dochodowego wartości kosztów poniesionych na opłacenie opieki nad dzieckiem przez osobę trzecią**, w tym kosztów zatrudnienia niani lub opłat za różne formy opieki instytucjonalnej, jednocześnie pozostawia rodzicom decyzję o formie opieki nad dzieckiem i znosi barierę finansową w wybraniu preferowanej formy opieki dla tych rodziców, którzy preferują opiekę niani, a zrezygnowali z niej ze względu na jej kosztowność³³⁹. Odliczenie kosztów opieki pozwala także na możliwość wyboru placówki opieki instytucjonalnej, która lepiej odpowiada preferencjom rodziców w tym sensie, że oferuje wyższy standard opieki nad dzieckiem, a ze względu na koszty wyższe od standardowych nie zostałaby wybrana w innej sytuacji. Nie jest też bez znaczenia, że jest to narzędzie możliwe do wykorzystania wyłącznie w przypadku podejmowania pracy zarobkowej przez co najmniej jedno z rodziców, tj. w sytuacji osiągania przez rodzinę dochodu. **Zapobiec można w ten sposób postrzeganiu decyzji o urodzeniu dziecka jako źródła dochodu, jednocześnie kreując w rodzicach postawę odpowiedzialności i wzmacniając niezależność rodziny, między innymi finansową.** Takie rozwiązanie funkcjonuje już w niektórych państwach europejskich, w tym w Niemczech, Francji czy Estonii.

337 T. Zych, A. Świerzeńska, M. Olek, J. Roszkiewicz (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie...*, op. cit., s. 12.

338 Tamże, s. 12.

339 Niewielka preferencja na rzecz zatrudnienia opiekunki względem opieki instytucjonalnej na jaką wskazuje przytoczone w Strategii badanie opinii publicznej (patrz: *Strategia Demograficzna 2040*, s. 41) jest bez wątpienia powiązana z kosztownością tej formy opieki. Jednak korzyści ze sprawowania opieki przez jednego stałego opiekuna są wielowymiarowe, a większość rodziców preferuje opiekę przez osobę bliską, o wiele bardziej zbliżoną w formie do opieki przez nianię niż do żłobka.

Niemcy	Rodzic może odliczyć od podatku 2/3 kosztów poniesionych na opłaty za żłobek i przedszkole lub na opłaty związane z wynajęciem opieunki ³⁴⁰ do kwoty 6 000 EUR rocznie na każde dziecko, które nie ukończyło 14 lat, a zatem rodzic może pomniejszyć wartość podatku maksymalnie o 4 000 EUR na każde dziecko (<i>Kinderbetreuungskosten</i>) ³⁴¹ .
Francja	Rodzice mogą odliczyć od podatku 50% kosztów poniesionych na opiekę instytucjonalną nad dzieckiem do 7 r.ż., maksymalnie do wartości 2 300 EUR na jedno dziecko w roku podatkowym ³⁴² .
Estonia	Rodzicom przysługuje odliczenie od dochodu kosztów opieki nad dziećmi (w tym głównie opłat za opiekę instytucjonalną dzieci w wieku przedszkolnym) łącznie do wysokości 1 200 EUR w roku podatkowym, jednak nie powyżej 50% osiągniętego dochodu ³⁴³ .
Czechy	Rodzicom przysługuje odliczenie od podatku kosztów opieki przedszkolnej w wysokości 15 200 czeskich koron, tj. ok. 600 EUR rocznie na każde dziecko ³⁴⁴ .
Belgia	Możliwość odliczenia od podatku 45% poniesionych kosztów opieki nad dzieckiem do 14 r.ż., jednak maksymalnie do wysokości 13,70 EUR na dzień sprawowania opieki na każde dziecko ³⁴⁵ .
Luksemburg	Możliwość odliczenia od dochodu kosztów zapewnienia opieki dzieciom poniżej 14 r.ż. do wartości 6 750 EUR ³⁴⁶ .

Drugim wariantem ulgi podatkowej może być **przyznanie możliwości obniżenia wartości należnego podatku dochodowego przez jednego z rodziców w sytuacji, gdy drugi rodzic rezygnuje całkowicie z pracy zawodowej na rzecz sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w domu**. Ulga taka w skali miesiąca mogłaby odpowiadać równowartości wysokości płacy minimalnej lub wartości średniego wynagrodzenia. Można także proponować **obniżenie stawki podatkowej lub zwolnienie z podatku dochodowego dla rodzica pracującego w sytuacji, gdy drugi rodzic rezygnuje z pracy zawodowej w celu opieki nad dzieckiem, z uwzględnieniem liczby dzieci pozostających pod opieką w domu, liczby dzieci wychowywanych ogółem lub tego, które dziecko z kolei objęte jest opieką domową przez rodzica**.

Rozwiązanie takie, oprócz posiadania wszystkich zalet preferencji podatkowej – a więc poszanowania autonomii rodziny i nie uzależniania jej od regularnego wsparcia materialnego ze strony państwa – podkreśla także wartość wykonywanej przez matkę pracy opiekuńczej i wychowawczej, stawiając wybór pracy w domu jako ścieżki życiowej na równi z wyborem kariery zawodowej poza domem. Stanowi także bezpośrednią alternatywę dla wydłużenia urlopu rodzicielskiego, jednak tym przypadku zakres podmiotowy nie byłby ograniczony przez wymóg wcześniejszego zatrudnienia, a zatem stosowałyby się także do matek, które już wcześniej poświęciły się pracy opiekuńczej i wychowawczej, wychowują większą liczbę dzieci i nie wykonują pracy zawodowej już od dłuższego czasu.

340 Przy czym do odliczenia kwalifikują się jedynie koszty znajdujące się na rachunku i nie uwzględnia się płatności gotówką, urząd skarbowy może zażądać faktury i ewentualnie potwierdzenia przelewu jako dowodu.

341 *Kinderbetreuungskosten*, <https://www.lohnsteuer-kompakt.de/texte/2020/189/kinderbetreuungskosten>, dostęp: 19 sierpnia 2021. Także: *Kinderbetreuungskosten. Die Kinderbetreuungskosten von der Steuer absetzen. Steuern sparen in der Steuererklärung* (2021), <https://www.finanzleser.de/kinderbetreuungskosten/>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

342 *Déductions Liées À La Famille*, Direction générale des Finances publiques, <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/deductions-liees-la-famille>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

343 OECD, *The OECD Tax-Benefit Model for Estonia. Description of Policy Rules for 2020*, 2020, s. 22, <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Estonia-2020.pdf>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

344 *Sleva na dani – škola a školkovné*, <https://www.mesec.cz/danovy-portal/dan-z-prijmu/sleva-na-dani-skola-a-skolkovne/>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

345 I. Dykmans, *Quels frais de garde d'enfant pouvez-vous déduire fiscalement?*, 4 stycznia 2021, <https://www.lecho.be/monargent/impots/avantages-fiscaux/quels-frais-de-garde-d-enfant-pouvez-vous-deduire-fiscalement/10232784.html>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

346 Le LCGB, *Déclaration D'impôt 2020. La déclaration pour l'impôt sur le revenu de l'année 2020 en un coup d'œil*, Luxembourg 2021, s. 43, <https://lcgb.lu/fi-les/2020/02/2021-Einkommenssteuererklarung-FR.pdf>, dostęp: 19 sierpnia 2021.

Abatement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, https://impotsdirects.public.lu/fr/az/a/abat_forf_dom.html, dostęp: 19 sierpnia 2021.

Jest to też narzędzie ograniczające barierę finansową z jaką mierzy się wiele rodzin. Wiele kobiet, które chciałyby zrezygnować z pracy zawodowej i zająć się opieką nad dzieckiem lub dziećmi, przynajmniej w okresie do ukończenia przez nie 3 roku życia, nie może pozwolić sobie na podjęcie takiej decyzji z obawy się, że zarobki ojca będą niewystarczające na pokrycie wydatków rodziny³⁴⁷. Obawa zagrożenia ubóstwem lub konieczności obniżenia stopy życiowej rodziny może już na wstępie zniechęcać do podjęcia decyzji o powiększeniu rodziny. Możliwość odliczenia ulgi o znacznej wartości od wartości płaconego podatku i składek – czy też zmniejszenie podatku przez zastosowanie niższej stawki lub całkowite z niego zwolnienie – znacznie zwiększyłoby dochód rozporządzalny rodziny w takiej sytuacji.

7.4. Pozostałe propozycje zmian

Umieszczony w Strategii postulat uelastycznienia pracy placówek opiekuńczych, tak by umożliwić oddawanie dzieci na kilka godzin i/lub w wybrane dni odpowiadałby na problem niskiej frekwencji, świadczący o nieefektywnym dysponowaniu środkami publicznymi. Umożliwienie zapisania dziecka do instytucji opiekuńczej w niepełnym wymiarze opieki pozwala na zapewnienie miejsca większej liczbie dzieci, a zatem na pełne wykorzystanie infrastruktury i pracy, których koszty jedynie nieznacznie zmieniają się pod wpływem frekwencji. Jest to jednak jedno z większej liczby usprawnień w obrębie opieki instytucjonalnej, których wprowadzenie byłoby wskazane. Z tego powodu przytaczamy także postulaty przedstawione już wcześniej przez Instytut Ordo Iuris w 2018 r. w raporcie „Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne”³⁴⁸, dotyczące likwidacji zbędnych, niewpływających realnie na standard opieki, rygorystycznych przepisów regulujących funkcjonowanie różnych form opieki instytucjonalnej. W szczególności mowa o:

- 1) likwidacji opłaty za wpis żłobka lub klubu malucha do rejestru. Opłata ta może stanowić istotną barierę finansową dla początkujących przedsiębiorców, a w perspektywie funkcjonowania gminy wpływy z opłat za wpisy do rejestru instytucji opieki stanowią bardzo niewielką część budżetu;
- 2) zniesieniu wymogu posiadania przez klub malucha statutu. Regulamin organizacyjny jest wystarczającym środkiem, w drodze którego podmiot może określić szczegółowe regulacje jego działania oraz wewnętrzne sprawy związane z codziennym funkcjonowaniem klubu, a rodzice zapoznać się ze specyfiką miejsca, w którym decydują się pozostawić dziecko pod opieką;
- 3) wprowadzeniu zasady zaufania państwa do doświadczonych przedsiębiorców w zakresie spełniania warunków przeciwpożarowych i lokalowo-sanitarnych przy zakładaniu kolejnych placówek opieki. Przedsiębiorca, który założył już jeden żłobek lub klub malucha i uzyskał pozytywną opinię sanepidu oraz straży pożarnej, przy zakładaniu drugiej placówki powinien zostać zwolniony z obowiązku uzyskania tych opinii pod warunkiem złożenia oświadczenia o spełnianiu wszystkich warunków przeciwpożarowych i lokalowo-sanitarnych;
- 4) zniesieniu wymogu posiadania wykształcenia wyższego przez dyrektora żłobka. Nie ma związku między posiadaniem jakiegokolwiek wykształcenia wyższego (np. prawniczego albo teologicznego)

³⁴⁷ Badania jednoznacznie wykazują nie ma takich, badania pokazują korelację: mężczyźni żonaci i posiadający dzieci osiągają wyższe zarobki, ale statystyczne analizy wskazują, że to w większym stopniu skutek pozytywnej selekcji bardziej produktywnych i więcej zarabiających mężczyzn do małżeństwa i do ojcostwa niż kwestia pozytywnego wpływu urodzenia się dzieci na poziom zarobków

³⁴⁸ T. Zych, A. Świerzeńska, M. Olek, J. Roszkiewicz (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie...*, op. cit., s. 9-10.

a kwalifikacjami do kierowania pracami żłobka. W zupełności wystarczający jest wymóg posiadania co najmniej 3. lat doświadczenia w pracy z dziećmi;

- 5) zniesieniu wymogu posiadania przez osobę kierującą pracami klubu dziecięcego kwalifikacji opiekuna oraz zastąpienie wymogiem posiadania co najmniej roku doświadczenia w pracy z dziećmi. Obecnie przepisy wymagają od osób zainteresowanych kierowaniem klubem malucha wykazania wyższych kwalifikacji od tych, którymi musi się wykazać dyrektor żłobka, któremu ustawa nakazuje jedynie udokumentowanie 3 lat doświadczenia w pracy z dziećmi;
- 6) zracjonalizowaniu wymogów ustawowych co do kwalifikacji opiekunów w klubach dziecięcych poprzez zwolnienie z konieczności uzyskania uprawnień zawodowych pielęgniarzki albo ukończenia 280-godzinnego szkolenia tych osób, które jako rodzice posiadają przynajmniej 2-letnie doświadczenie w wychowywaniu trójki dzieci. Ustawa powinna umożliwiać młodym, wielodzietnym rodzicom wykorzystanie doświadczenia zdobytego w wychowywaniu własnych dzieci do opieki nad dziećmi innych;
 - » skróceniu czasu obowiązkowego szkolenia dla wolontariuszy w klubach malucha z 40 do 20 godzin;
 - » zracjonalizowaniu wymogów ustawowych co do kwalifikacji dziennego opiekuna, tak aby mogłaby być nim również osoba, która jako rodzic posiada przynajmniej roczne doświadczenie w wychowywaniu piątki lub czwórki dzieci albo 2-letnie doświadczenie w wychowywaniu trójki dzieci.

Istotnym będzie także „uproszczenie i doprecyzowanie przepisów dotyczących opieki sprawowanej przez nianie. Po pierwsze, należy ograniczyć zakres ustawowo wymaganych elementów, jakie muszą znaleźć się w umowach zawieranych między rodzicami a opiekunką do dziecka (nianią). Obecne rozwiązania przewidziane w rozdziale 6 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w sposób nadmiernie szczegółowy określają jej treść. Po drugie, należy ograniczyć formalności związane ze zgłoszeniem niani do ubezpieczenia społecznego np. poprzez zwolnienie rodziców z obowiązku sporządzania imiennych raportów miesięcznych o należnych składkach. Po trzecie, należy doprecyzować kwestię, kogo obciąża obowiązek odprowadzenia zaliczki na podatek dochodowy – nianię czy rodziców. Obecna praktyka opiera się na z istoty niepewnej, bo kazuistycznej interpretacji organów podatkowych, a powinna znaleźć umocowanie w niebudzącym wątpliwości wyraźnym przepisie ustawowym. Po czwarte, wskazane jest także przywrócenie obowiązującego do końca 2017 r. dofinansowania z budżetu państwa składki ZUS dla niani do poziomu minimalnego wynagrodzenia, co może stanowić skuteczny instrument skłaniający rodziców do sformalizowania współpracy z nianią. W innym przypadku obniżenie wsparcia będzie zniechęcało rodziców do zawarcia umowy z nianią nie tylko z powodu wyższych kosztów, ale również dodatkowych formalności związanych z comiesięcznym odprowadzaniem składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Po piąte, należy zrezygnować z obowiązującego obecnie rozwiązania, które sprawia, że z dofinansowania składek na FUS niani nie mogą skorzystać rodzice, którzy przebywają nad urlopie rodzicielskim – nawet, jeśli opieka obejmuje starsze dziecko”³⁴⁹.

349 T. Zych, A. Świerzeńska, M. Olek, J. Roszkiewicz (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie...*, op. cit., s. 10-11.

8. Rozwój rynku pracy przyjaznego rodzinie

Zagadnieniem ściśle powiązanim z opieką nad małymi dziećmi, bo będącym przyczyną poszukiwania przez rodziców możliwości sprawowania opieki przez instytucje lub osoby trzecie, jest oczywiście wykonywanie przez rodziców pracy zawodowej i możliwości jakie daje im rynek pracy. Działania proponowane w Strategii w tym obszarze ukierunkowane są na „**poprawę sytuacji osób młodych przygotowujących się do założenia rodziny i wchodzących na rynek pracy, poprawę perspektyw wzrostu dochodów, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa rodzin z dziećmi i osób powracających na rynek pracy po okresie sprawowania opieki nad dziećmi**”³⁵⁰.

Autorzy Strategii zaznaczają słusznie, że przemiany społeczne skutkujące obniżeniem dzietności – osłabienie skłonności do zawierania małżeństw, przesunięcie w czasie wieku urodzenia pierwszego dziecka i finalnie ograniczenie liczby dzieci – mają ścisły związek ze zmianami jakie miały miejsce w zakresie wykonywania pracy zawodowej. Stwierdzają, że dokonały się one „zarówno w wymiarze indywidualnym przez zmianę stosunku do pracy, możliwości jej uzyskania i utrzymania, osiągnięcia stabilizacji zawodowej i możliwości godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi, jak i w wymiarze szerszym przez konieczność wydłużonego kształcenia dla uzyskania lepszej pozycji na rynku pracy, sytuację na rynku pracy, w tym bezrobocie i wysokie wymagania pracodawcy w zakresie kwalifikacji i dyspozycyjności pracowników”³⁵¹.

Jednak także w przypadku tego zagadnienia nie można zapomnieć o szerszym kontekście kulturowym – **przesunięcie w czasie decyzji o urodzeniu pierwszego dziecka jest ściśle związane ze społeczną presją w kierunku zwiększania aktywności zawodowej kobiet, zdobywania wyższego wykształcenia i podejmowania przez matki pracy zawodowej**. Działania ukierunkowane na tworzenie ułatwień w łączeniu pracy zawodowej z opieką nad dziećmi są kluczowym aspektem polityki prorodzinnej w zakresie rynku pracy, jednak nie powinny one być osadzone na założeniu o dążeniu do maksymalnego zatrudnienia kobiet. Zasadniczym zadaniem polityki prorodzinnej i demograficznej powinno być stworzenie lepszych warunków do godzenia pracy opiekuńczej z pracą zawodową dla kobiet, które nie mogą pozwolić sobie na rezygnację z pracy zarobkowej oraz zachęcenie kobiet pracujących zawodowo do podjęcia decyzji o macierzyństwie, bez wywierania presji podejmowania pracy zawodowej na kobietach opiekujących się domem. Słowem – wytworzenie atrakcyjnej dla młodych kobiet wizji, w której macierzyństwo postrzegane jest jako realna ścieżka kariery oraz odpowiednich warunków do jej realizacji. **Warunki te będą oznaczały naturalnie zwiększenie autonomii rodziny i jej możliwości gospodarowania w wielu obszarach.**

8.1. Udogodnienia w zakresie łączenia pracy zawodowej z rodzicielstwem

Rozwiązania polityki rodzinnej mające na celu ułatwienie rodzicom łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi będą szczególnie istotne dla kobiet, które ze względów finansowych nie mogą zrezygnować z pracy zawodowej w celu opiekowania się dziećmi oraz dla tych, które z chęci kontynuowania kariery zawodowej zdecydowały się na odłożenie macierzyństwa w czasie. **Stworzenie**

350 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 89.

351 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 89.

warunków ułatwiających równoległe prowadzenie obydwu tych aktywności – macierzyństwa i pracy zawodowej – może skłonić kobiety pracujące do wcześniejszego podjęcia decyzji o urodzeniu pierwszego dziecka lub zmniejszyć obawy związane z posiadaniem większej liczby potomstwa.

W polskim porządku prawnym funkcjonują już rozwiązania realizujące powyższy cel, w tym instrumenty zapewniające bezpieczeństwo finansowe rodziny w okresie ciąży i wczesnej opieki nad dzieckiem – wspomniane w poprzednim rozdziale urlopy macierzyńskie, rodzicielskie i wychowawcze, oraz zapisy Kodeksu pracy, zgodnie z którymi pracodawca nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę pracownicy w okresie ciąży, a także w okresie urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego i wychowawczego. Istotny z punktu widzenia poczucia bezpieczeństwa finansowego ciężarnej kobiety jest także obowiązek pracodawcy do przedłużenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony do dnia rozwiązania ciąży. **Warte rozważenia jest jednak dalsze zwiększanie elastyczności zatrudnienia.**

Udogodnienia będące przedmiotem niniejszych rozważań dotyczyć będą przede wszystkim **zwiększenia elastyczności w zakresie wymiaru czasu pracy oraz organizacji czasu i miejsca pracy**. Istotne będzie popularyzacja i zachęcanie pracodawców do oferowania pracy w niepełnym wymiarze godzin, możliwości świadczenia pracy w formie zdalnej oraz wykonywania pracy w godzinach niestandardowych – dotyczy to przede wszystkim kobiet spodziewających się dziecka i już wychowujących dzieci, ale może być równie ważne z punktu widzenia ojców, szczególnie w zakresie niestandardowych godzin pracy. Wskazane byłoby uelastycznienie zapisów Kodeksu pracy dotyczących okresu wypoczynku oraz systemu i rozkładu czasu pracy. Warto także zauważyć, że elastyczności pracy – co dotyczy jednocześnie wymiaru czasowego, harmonogramu oraz miejsca jej wykonywania – szczególnie sprzyjają umowy cywilnoprawne.

Postulat zwiększania elastyczności czasu pracy dotyczy także kobiet w ciąży. Obecnie mają one jedynie możliwość przejścia na zwolnienie lekarskie lub dalsze pracowanie w pełnym wymiarze czasu pracy. Korzystne byłoby **umożliwienie ciężarnym kobietom częściowego ograniczenia czasu pracy na okres ciąży** lub pracę w takim zakresie, na jaki pozwalają uwarunkowania zdrowotne.

Formą zachęty dla pracodawców do rozwijania elastycznych form pracy dla rodziców, a także do systematycznego podejmowania inicjatyw sprzyjających rodzinie, może być **system certyfikowania firm spełniających prorodzinne standardy**. Dotyczyć to powinno także pracodawców wspierających i odpowiadających na potrzeby rodziców chcących urodzić kolejne dziecko w niewielkim odstępie od poprzedniego. Systemy wydawania certyfikatów prorodzinnym przedsiębiorstwom funkcjonują już w niektórych europejskich państwach. Za przykład może posłużyć niemiecki certyfikat *Zertifikate zum audit berufundfamilie*, wystawiany firmom i instytucjom, które przeszły audyt przeprowadzony przez organizację Berufundfamilie Service GmbH, działającą pod patronatem Federalnego Ministra ds. Rodziny, seniorów, kobiet i młodzieży³⁵². Analogicznie funkcjonuje certyfikat *Family Friendly Enterprise* wydawany w Słowenii w ramach systemu certyfikowania prowadzonego przez Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z firmą audytową The Ekvilib Institute³⁵³. Weryfikuje on przede wszystkim praktyki pracodawców umożliwiające pracownikom godzenie pracy z życiem rodzinnym. Bazę podmiotów przyjaznych rodzinie oraz system odznaczania jednostek

352 Berufundfamilie Service GmbH – About Us, <https://www.berufundfamilie.de/english-info/about-us>, dostęp: 29 sierpnia 2021.

353 Certificate Family Friendly Enterprise, Interreg Europe, <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/700/certificate-family-friendly-enterprise>, dostęp: 29 sierpnia 2021.

na podstawie audytu zainicjować można na poziomie centralnym lub samorządowym. Potencjalnie instrument taki tworzony może być wewnątrz jednostki samorządowej, zostać wydelegowany do organizacji zewnętrznej, objęty patronatem lub wyłącznie zainicjowany przez samorząd bez zaangażowania materialnego ani finansowego. Oprócz oceny warunków pracy w jednostce pod kątem możliwości godzenia pracy z życiem rodzinnym oraz ogółu prorodzinnej kultury korporacyjnej, istotna również jest infrastruktura dostępna na terenie placówki i zapewnienie klientom oraz interesariuszom obsługi przyjaznej rodzinom z dziećmi.

Autorzy Strategii zwracają także uwagę na fakt, że „w prawie pracy nie ma przewidzianej ochrony po powrocie matki do pracy (możliwość rozwiązania lub wypowiedzenia umowy w krótkim czasie po powrocie), nie ma też przewidzianej żadnej ochrony przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem umowy o pracę ojca dziecka w okresie ciąży oraz wykorzystywania urlopu przez matki”³⁵⁴. **Należy ocenić pozytywnie koncepcję zwiększenia stabilności zatrudnienia rodziców w czasie przyjęcia przez nich nowo narodzonego potomstwa i w następującym po nim okresie opieki** – poczucie bezpieczeństwa finansowego istotnie wpływa na skłonność do podjęcia decyzji o rodzicielstwie – jednak zasadność zwiększania stabilności zatrudnienia rodziców (cel 7.2. Strategii) poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych uniemożliwiających pracodawcy zwolnienie pracownika budzi pewne wątpliwości. Takie rozwiązanie daje przestrzeń do nadużyć, jako że może prowadzić do obniżenia jakości lub efektywności pracy ze strony pracownika oraz do powstawania strat finansowych po stronie pracodawcy, jednocześnie prowadząc do powstawania konfliktów. **Działania podejmowane w kierunku zapewnienia szczególnej ochrony zatrudnienia rodziców w okresie ciąży i wykorzystywania przez nich urlopów rodzicielskich** musiałyby gwarantować poszanowanie praw pracodawców i uwzględniać weryfikację należytego wykonywania przez pracownika obowiązków wynikających z umowy. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być zachęcenie pracodawców do samodzielnego zapewnienia szczególnej ochrony rodzicom w tym kluczowym z punktu widzenia rodzicielstwa okresie oraz do zatrudniania kobiet po przerwie związanej z urodzeniem dziecka – przykładowo przez system certyfikowania, podobnie jak w przypadku elastyczności pracy i podejmowania prorodzinnych inicjatyw.

8.2. Ułatwienia w łączeniu wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji z macierzyństwem

Również kształcenie i zdobywanie kolejnych kwalifikacji będzie w wielu przypadkach opóźniało decyzję kobiet o macierzyństwie. Tworzenie ułatwień w łączeniu kształcenia z macierzyństwem może skłonić kobiety zdobywające wykształcenie wyższe – a także te w inny sposób podnoszące swoje kompetencje zawodowe – do wcześniejszego podjęcia decyzji o urodzeniu dziecka lub rozwiązać ich obawy przed zwiększeniem liczby potomstwa.

Tworzenie odpowiednich warunków dla matek na uczelniach jest szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że zdobywanie wykształcenia wyższego obejmuje moment życia pod względem biologicznym idealnie nadający się do tego, aby zacząć pełnić rolę matki. **Celem działań prorodzinnych i sprzyjających rodzicielstwu podejmowanych w obrębie uczelni** powinno być takie dostosowanie otoczenia do potrzeb studentów-rodziców, by studenci (a w szczególności studentki) nie czuli się zmuszeni

354 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 38-39.

do czekania z rodzicielstwem aż do momentu zakończenia studiów, a studentki będące matkami mogły bez przeszkód ukończyć naukę. Ważnym aspektem będzie także tworzenie kultury poszanowania rodzicielstwa i przeciwdziałanie stygmatyzacji studentów będących rodzicami w środowisku akademickim. Działania podejmowane w tym zakresie powinny obejmować jednocześnie zwiększenie elastyczności organizacyjnej, uwzględnienie potrzeb rodziców w regulaminach studiów oraz tworzenie udogodnień infrastrukturalnych.

Wprawdzie zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 20 lipca 2018 roku (dalej: ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym)³⁵⁵ władze uczelni są zobligowane do tego, by umożliwić studentce w ciąży i studentowi będącemu rodzicem (a zatem po urodzeniu dziecka – także ojcu) **odbywanie studiów w trybie indywidualnej organizacji studiów**. Nie mogą także odmówić im **udzielenia urlopu od zajęć** (studentce będącej w ciąży na okres do dnia urodzenia dziecka, a będącej/ będącemu rodzicem – na okres do 1 roku³⁵⁶), co przed uchwaleniem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym zależało od uznaniowej decyzji dziekana. **Jednak mimo tych możliwości studentki będące matkami wciąż napotykają wiele trudności**, a nawet deklarują, że zdarzają się przypadki odmowy zmiany terminu egzaminu lub usprawiedliwienia nieobecności na zajęciach w sytuacjach związanych z opieką nad dzieckiem³⁵⁷. Na podstawie doświadczeń studentek-matek E. Krause proponuje wprowadzenie różnych udogodnień, zarówno organizacyjnych jak infrastrukturalnych³⁵⁸. **W zakresie rozwiązań organizacyjno-administracyjnych** jest to między innymi wprowadzenie regulaminów zawierających postanowienia bezpośrednio odnoszące się do sytuacji związanej z urodzeniem bądź wychowywaniem dziecka, przyznanie prawa do ubiegania się o przesunięcie terminów składania egzaminów, przyznanie prawa do przedłużenia terminu złożenia pracy dyplomowej, możliwość nauczania za pośrednictwem nowoczesnych mediów (co w obecnej sytuacji jest powszechne, ale studentkom-matkom powinno być zapewnione nawet w sytuacji prowadzenia przez uczelnię zajęć w trybie stacjonarnym) oraz skuteczne rozpowszechnianie informacji o wsparciu dla studentów-rodziców. Można proponować także udzielenie studentom będącym rodzicami pierwszeństwa przy układaniu grafiku zajęć. Natomiast **w zakresie rozwiązań infrastrukturalnych** proponować można między innymi tworzenie udogodnień przestrzennych dla wózków i pomieszczeń do ich przechowywania, rozmieszczenie tabliczek pierwszeństwa w dziekanatach, sekretariatach i bibliotekach, wyposażenie łazienek na wszystkich kondygnacjach w przewijaki, tworzenie miejsc dedykowanych dla rodziców z dziećmi (takich jak pokoje matki z dzieckiem, kąski zabaw), a nawet organizację dziennej opieki dla dzieci w uczelnianych kampusach. **Konieczność sprawowania obowiązków rodzinnych i macierzyńskich powinna być uwzględniana we wszystkich trybach studiów, w tym studiów dziennych i doktoranckich.**

Co najmniej równie istotne będzie dostosowanie organizacji dalszego kształcenia oraz pracy w przypadku kierunków studiów i zawodów wymagających dalszego zdobywania kwalifikacji po ukończeniu studiów w celu zdobycia uprawnień zawodowych. Dotyczy to między innymi zawodów medycznych oraz prawniczych. **Jednym z postulatów, jaki można wysunąć w tym zakresie, jest umożliwienie kobietom wychowującym dzieci realizowania specjalizacji medycznych czy też aplikacji po ukończeniu studiów prawniczych przez dłuższy okres, lecz w mniejszym wymiarze godzin, a także wydłużenie przysługującego czasu nauki do kolejnych egzaminów.**

355 Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478).

356 Art. 85 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

357 E. Krause, *Studentki-matki o swoich doświadczeniach i oczekiwaniach. Badania wstępne*, „Pedagogika społeczna”, 74, nr 4 (2019), s. 153-173.

358 Tamże, s. 169-170.

Idąc dalej, bardzo pozytywnie należy ocenić uwzględniony w Strategii plan **uwzględnienia kwalifikacji nabytych przez rodziców** (co naturalnie dotyczy głównie matek) podczas wykonywania pracy opiekuńczej w Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji i **rozpoznanie spełniania pracy opiekuńczo-wychowawczej jako jednej ze ścieżek rozwoju zawodowego**. Jak czytamy, „dla rodziców, którzy chcieliby wejść na rynek pracy czy na niego powrócić, zwiększone zostaną możliwości podniesienia kwalifikacji i przekwalifikowania”³⁵⁹. Rozpoznanie umiejętności i kompetencji nabywanych przez kobiety w ramach pracy w domu pozwoli odzwierciedlić fakt, że czynności wykonywane w jej obrębie odpowiadają funkcjom właściwym dla 25 różnych zawodów³⁶⁰. Jest to krok kluczowy dla podniesienia w powszechnej świadomości wartości pracy wykonywanej w domu przez matki w okresie sprawowania opieki nad dziećmi oraz dla sprawienia by macierzyństwo postrzegane było jako realna ścieżka kariery. Warto tutaj dodać, że wskazuje się, że wartość pracy domowej wykonywanej przez kobiety w gospodarstwach domowych z małymi dziećmi utrzymuje się na poziomie porównywalnym do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce krajowej³⁶¹.

8.3. Ułatwienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej

Związek swobody prowadzenia działalności gospodarczej z dietnością w pierwszej chwili może wydawać się nieoczywisty, jednak może on okazać się jedną z kwestii fundamentalnych z punktu widzenia demografii i rynku pracy przyjaznego rodzinie. Jako jedną z głównych barier dla podjęcia decyzji o rodzicielstwie przedstawia się niestabilną sytuację finansową i obawy rodziców co do możliwości pokrycia kosztów związanych z wychowywaniem dziecka (czy też większej liczby dzieci niż już wychowywana). **Gdy weźmiemy pod uwagę, że część rodziców uczestniczy w rynku pracy nie przez zatrudnienie na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, ale właśnie prowadząc działalność gospodarczą, szybko stanie się jasne, że ułatwienia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej – ze szczególnym uwzględnieniem mikro i małych przedsiębiorstw – będą konsekwentnie stanowić ułatwienia dla rodzin w osiągnięciu przez nie stabilności finansowej.** Dotyczy to jednocześnie rodziców, którzy już osiągają dochód w formie prowadzenia działalności gospodarczej – a przy ograniczeniu kolejnych barier ich sytuacja ekonomiczna uległaby poprawie – oraz rodziców, którzy ze względu na te same bariery wiążące się z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa nie podejmują się jego prowadzenia, mimo korzyści, które w przeciwnym wypadku mogliby osiągać.

Co więcej, należy przypomnieć, że teoretyczny, makroekonomiczny podział gospodarki na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe ma służyć przede wszystkim odseparowaniu dwóch komplementarnych funkcji pełnionych przez jednostki – produkcji i konsumpcji, a oba te zbiory w rzeczywistości tworzone są przez te same jednostki będące członkami konkretnych rodzin. **Zatem zasadniczo produkcja, tak jak konsumpcja, możliwa jest dzięki rodzinie.** W przypadku prowadzenia przez poszczególnych członków rodziny działalności gospodarczej wręcz należy powiedzieć, że **produkcja, tak jak i konsumpcja, odbywa się w rodzinie.**

359 *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 90.

360 B. Mikuta, *Studia nad wartością pracy domowej w mieście i na wsi ze szczególnym uwzględnieniem realizacji funkcji żywieniowej*, praca doktorska wykonana w Katedrze Organizacji i Ekonomiki Konsumpcji SGGW, Warszawa, 2000. Za: Instytut Spraw Obywatelskich, *Nieopłacana praca domowa – jak ją traktować, żeby skutecznie tworzyć podstawy opiekuńczego społeczeństwa?*, Łódź 2006, s. 14.

361 I. Błaszczak-Przybycińska, *Wycena wartości pracy własnej gospodarstw domowych na podstawie badania budżetu czasu*, [w:] *Budżet czasu ludności*, cz. I, Warszawa 2015, s. 154. Za: *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 48.

I. Błaszczak-Przybycińska, *Wartość pracy domowej – wycena empiryczna na podstawie ogólnopolskiego badania budżetu czasu ludności*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 364 (2014), s. 44-59.

B. Mikuta, *Studia nad wartością pracy domowej...*, op. cit. Za: Instytut Spraw Obywatelskich, *Nieopłacana praca domowa...*, op. cit., s. 14.

W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez ZPP w 2020 roku jako 3 największe przeszkody w prowadzeniu działalności gospodarczej polscy przedsiębiorcy wskazali **wysokie podatki** (65% ankietowanych przedsiębiorców), **koszty pracy** (54%) oraz **nadmiar obowiązków biurokratycznych** (52%)³⁶². 46% respondentów za jedną z największych barier uznaje także niestabilność prawa, a 43% – skomplikowane prawo gospodarcze³⁶³. **Zniesienie wymienionych barier fiskalnych, prawnych i biurokratycznych będzie naturalnie wiązało się z korzyściami ekonomicznymi** – czy to w zakresie ograniczania kosztów, czy, w przypadku rodziców, których wymienione bariery powstrzymują przed podjęciem się prowadzenia działalności gospodarczej, ze względu samo stworzenie potencjalnie korzystniejszej formy osiągania dochodu. Jednak znoszenie barier i zwiększanie swobody prowadzenia działalności gospodarczej oznacza również **zwiększenie możliwości wykonywania pracy zarobkowej w regionach, gdzie trudno jest zdobyć zatrudnienie**, co w konsekwencji prowadzić będzie do ograniczenia ubóstwa oraz **ograniczenia migracji zarobkowej**, która często prowadzi do rozłąki żywiciela rodziny od jej pozostałych członków. Zmiana formy wykonywania pracy na prowadzenie przedsiębiorstwa może także prowadzić do **zwiększenia elastyczności czasu i miejsca pracy**, co naturalnie sprzyja opiece nad dziećmi. Będzie to miało szczególne znaczenie w przypadku matek małych dzieci, dla których prowadzenie działalności gospodarczej może stanowić możliwość podejmowania pracy zarobkowej w takim zakresie, na jaki pozwalają im obowiązki opiekuńczo-wychowawcze. **Ograniczenie barier fiskalnych i biurokratycznych to de facto także realizacja postulatu tworzenia atrakcyjnych miejsc pracy poza dużymi miastami** (kierunek działania 7.7), z tym, że w sposób zdecentralizowany, inicjowany i wykonywany nie przez państwo, lecz przez lokalnych przedsiębiorców – **a więc w jedyny sposób gwarantujący dostosowanie tworzonego popytu na pracę do potrzeb lokalnych społeczności i specyfiki regionalnego rynku pracy**.

Wśród postulatów w zakresie ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej należy wymienić przede wszystkim **zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, ułatwienie prowadzenia drobnej działalności handlowej oraz znaczne podniesienie limitu przychodu dla działalności nierejestrowanej**. Istotne będzie także podniesienie kwoty, od której przedsiębiorca musi rozliczać podatek od dochodów i usług (tj. limitu VAT), co jednocześnie pozwoliłoby ograniczyć istotne koszty księgowe dla drobnych przedsiębiorców i stanowiłoby ułatwienie kontroli rozliczeń dla urzędów skarbowych. Postulować należy także umożliwienie osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą rozliczania się na podstawie uproszczonej księgi przychodów i kosztów. Zasadniczym udogodnieniem będzie także zmniejszenie liczby obowiązków sprawozdawczych, uproszczenie formularzy i zmniejszenie ich liczby. Należy również rozważyć potrzeby **przedsiębiorstw rodzinnych oraz rodzinnych gospodarstw rolnych**.

Warto też dodać, że działania ograniczające bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej to jednocześnie zwiększanie atrakcyjności i konkurencyjności rodzimego rynku pracy w oczach polonii lub obywateli rozważających emigrację, szczególnie w celach zarobkowych. Natomiast **zachęcanie polonii do powrotu do kraju i ograniczenie emigracji, szczególnie osób młodych, w wieku odpowiednim do zakładania własnej rodziny jest kluczowe z punktu widzenia demografii państwa**. Często ze względu na relatywną nieatrakcyjność rodzimego rynku pracy kraj opuszczają właśnie potencjalni lub faktyczni rodzice. Jest to naturalnie zagadnienie znacznie szersze, nie dające się rozwiązać

362 ZPP, *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Raport z badania ilościowego*, 2020, s. 6, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2020/12/MP_Bariery_17012020.pdf, dostęp: 29 sierpnia 2021.

363 Tamże, s. 6.

wyłącznie poprzez zwiększenie udogodnień w prowadzeniu działalności gospodarczej. **Rozważyć należy rozpoznanie działań na rzecz ograniczania emigracji jako osobnego obszaru interwencji.**

9. Poprawa jakości i organizacji edukacji

Uwzględnienie kwestii poprawy jakości i organizacji edukacji jako jednego z objętych Strategią kierunków interwencji zmierzających do znoszenia barier dla rodziców chcących mieć dzieci, ocenić należy zdecydowanie pozytywnie. **Kształcenie dzieci i młodzieży, zarówno w zakresie intelektualnym jak i wychowawczo-socjalizacyjnym, stanowi bowiem jedną z podstawowych determinant rozwoju narodu w perspektywie długoterminowej i warunek *sine qua non* dla zapewnienia jego egzystencji na korzystnym poziomie.** Mając więc na względzie dążenie do zapewnienia dobrobytu i rozwoju polskiego społeczeństwa, stanowczo należy mieć ten czynnik na uwadze. Konsekwentne realizowanie tego celu, jak i rzetelna ewaluacja prowadzonej przez państwo polityki edukacyjnej i oświatowej stanowić mogą istotną trudność, z uwagi na długofalową i wielowektorową naturę poszczególnych działań z zakresu oświaty – ich skutki mogą materializować się dopiero w wieloletniej perspektywie i często nie są możliwe do jednoznacznej oceny przez długi okres po ich wdrożeniu. **Tym bardziej więc pochwalić należy dostrzeżenie przez autorów Strategii tego obszaru działania jako godnego uwagi również w kontekście polityki demograficznej państwa.**

Zidentyfikować należy przynajmniej dwie płaszczyzny, na których zachodzi korelacja zagadnień edukacyjnych i demograficznych; po pierwsze, znaczna jest rola instytucji oświatowych w **kształtowaniu u potencjalnych przyszłych rodziców prorodzinnych postaw i światopoglądu, jak również przekazywania relewantnych dla prowadzenia rodziny i gospodarstwa domowego umiejętności;** po drugie natomiast, zadbać należy o wysokie standardy systemu edukacji w celu **zapewnienia rodziców (jak również – co szczególnie istotne z perspektywy demografii – potencjalnych rodziców), iż proces edukacji dzieci (przez nich posiadanych, a także – analogicznie – dopiero planowanych) nie będzie wiązał się ze zbyt dużym obciążeniem, a także nie będzie przysparzał instytucjonalnych problemów rodzicom dzieci w wieku szkolnym.** Całościowa ocena zaproponowanych w strategii rozwiązań w zakresie poprawy jakości i organizacji edukacji musi więc uwzględniać powyższe perspektywy.

Jednoznacznie pozytywnie odebrany powinien być fakt, iż autorzy analizy dostrzegają potrzebę **regionalizacji systemu kształcenia**, co wyrażone zostało poprzez postulat „lepszego dopasowania edukacji i kształcenia do potrzeb rynku pracy na danym terenie”³⁶⁴. Jednakże, motywacja do dopuszczenia terytorialnej różnorodności w treści i procesie edukacji nie powinna ograniczać się jedynie do sfery finansowej – **podkreślić należy również wagę lokalnych tradycji, zwyczajów i związanych z nimi preferencji rodziców.** Aspekty pieniężne, pomimo iż inherentnie powiązane z sytuacją demograficzną danego regionu, nie mogą stanowić podstawowego pryzmatu, przez który jest ona analizowana, ponieważ stanowiłoby to wypaczenie idei rodziny poprzez sprowadzenie jej do jednostki społecznej zorientowanej przede wszystkim na warstwę finansową³⁶⁵. **Przyjąć należy też, że plan regionalizacji (i związanej z nią decentralizacji) szkolnictwa, jeśli miałby być poważnym i kompleksowo potraktowanym postulatem Strategii, powinien zostać znacznie uszczegółowiony.**

364 *Strategia Demograficzna 2040*, op. cit., s. 91

365 Stwierdzenia zawarte w innych częściach Strategii, jak np. określenie dziecka jako „dobra publicznego” i sprowadzenie braku dzieci do zjawiska „stopniowego zmniejszania się liczby klientów firm komercyjnych” w powyższym kontekście również nie brzmią korzystnie. Tamże, s. 89.

Tożsame zastrzeżenie wyrazić można wobec przedstawionego w sposób bardzo ogólny postulatów „podniesienia jakości edukacji” (cel 8.3)³⁶⁶.

W celu osiągnięcia stawianych przez autorów Strategii celów, tj. doprowadzenia do faktycznej poprawy jakości i organizacji edukacji, zaproponować można pewne konkretne działania, których wdrożenie – jak można wnioskować również na podstawie empirycznych danych – pociągnęłoby za sobą wymierne postępy. Propozycje w tym zakresie ujęte zostały poniżej.

9.1. Zwiększenie autonomii rodziców w procesie edukacji dzieci i młodzieży

Art. 48 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje rodzicom prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami³⁶⁷. **Wynika z tego jasny wniosek, że wolność w zakresie doboru treści przekazywanych dzieciom podczas procesu edukacji i socjalizacji stanowi konstytucyjnie zagwarantowaną wartość.** Czym większa więc w tym zakresie autonomia rodziców (opiekunów prawnych), a także – co za tym idzie – możliwość dostosowania treści i metod kształcenia do indywidualnych preferencji i zdolności konkretnego ucznia, tym – zgodnie z wywodzoną z samej Konstytucji aksjologią – mówić można o wyższej jakości kształcenia. Jako pożądane wskazać należy więc wszelkie działania zmierzające do ograniczenia centralizmu ustawodawcy w zakresie szkolnictwa, dopuszczenie różnorodności treści i metod z uwagi na uwarunkowania regionalne, jak również wolę i preferencję rodziców.

Stan taki może zostać osiągnięty chociażby poprzez **zwiększenie partycypacji sektora prywatnego w polskim systemie edukacyjnym** i jego chociaż częściową denacjonalizację. Konkurujące ze sobą w realiach wolnorynkowych placówki szkolne, rywalizując o zainteresowanie i zaufanie rodziców i ich dzieci jako potencjalnych klientów, **miałyby bezpośrednią motywację do świadczenia usług edukacyjnych o możliwie najwyższej jakości, a także oferowałyby szeroką gamę usług dostosowanych do konkretnych, i czasem bardzo zindywidualizowanych, oczekiwań rodziców.** Taki stan rzeczy doprowadziłby do wykształcenia się wielu różnorodnych rodzajów placówek edukacyjnych, co umożliwiłoby rodzicom większą swobodę w wyborze modelu, w jakim kształcone byłyby ich dzieci, przez co konstytucyjne prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami byłoby zrealizowane w większym stopniu, niż ma to miejsce obecnie. **Aby zmaksymalizować atuty takiego rozwiązania, wskazana byłaby również liberalizacja i znaczne odformalizowanie podstawy programowej** (przynajmniej, chociaż niekoniecznie wyłącznie, w stosunku do szkół prywatnych), co pozwoliłoby na większą swobodę w projektowaniu treści kształcenia, który to proces mógłby odbywać się na poziomie regionalnym, lub nawet poszczególnych szkół, co umożliwiłoby jak największą indywidualizację i dostosowanie do konkretnych potrzeb społeczności lub konkretnych rodziców.

Powyższe rozwiązanie nie musiałoby oczywiście wiązać się z likwidacją publicznych placówek oświatowych³⁶⁸, a szkoły prywatne ze zwiększonym stopniem autonomii co do programów i metod nauczania stanowiłyby wobec nich jedynie alternatywę. W tym miejscu przypomnieć należy jednak o konstytucyjnym prawie do nauki, uregulowanym w art. 70 Konstytucji³⁶⁹. Zgodnie z ust. 1,

366 Tamże, s. 92

367 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

368 Istnienie nieodpłatnych szkół publicznych jest bezsprzecznie zagwarantowane na mocy art. 70 ust. 2 Konstytucji.

369 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

prawo to przysługuje każdemu, ust. 2 zd. 1 natomiast – gwarantuje bezpłatność realizacji tego prawa w szkołach publicznych. Godnym rozważenia rozwiązaniem byłoby rozciągnięcie państwowego wsparcia finansowego przeznaczonego na edukację również na szkoły prywatne, jeżeli wolą rodziców (lub opiekunów prawnych) byłoby, aby ich dzieci uczęszczały właśnie do tego rodzaju placówki – w tym zakresie pomocna mogłaby okazać się koncepcja tzw. **bonu oświatowego** (edukacyjnego). Zakłada ona zastąpienie obecnego modelu bezpośredniego finansowania przez państwo placówek oświatowych modelem **finansowania edukacji dzieci przez państwo w sposób pośredni, tj. poprzez cykliczne i bezwarunkowe przekazywanie przeznaczonych na realizację obowiązku szkolnego środków na każde dziecko w wieku szkolnym jego rodzicom lub opiekunom, do których należałaby pełna swoboda decyzyjna, jak wykorzystać te środki, tj. do której szkoły posłać za nie dziecko**. W scenariuszu, w którym rodzic na własną odpowiedzialność i na własne życzenie zdecydowałby się na zapisanie dziecka do placówki, koszty kształcenia w której przekraczają sumę środków przekazywanych przez państwo, musiałyby pokryć różnicę między kosztami kształcenia ucznia w takiej szkole a wysokością tzw. bonu oświatowego z własnych środków.

Koncepcja bonu oświatowego (ang. *school voucher*) rozpopularyzowana została przez amerykańskiego ekonomistę szkoły chicagowskiej i noblistę z zakresu nauk ekonomicznych³⁷⁰ Milтона Friedmana. Zauważył on, że **zastosowanie takiego instrumentu stanowi wyraz upodmiotowienia rodziny jako podstawowej jednostki w społeczeństwie, uznając jej odpowiedzialność w zakresie dokonania wyboru, w jaki sposób zamierza ona – drogą decyzji rodziców dziecka – spożytkować środki gwarantowane przez państwo na edukację**. W jego wizji szkolnictwa, nie istniałaby jednolita podstawa programowa dla szkół objętych systemem bonu edukacyjnego, a rola rządu ograniczałaby się jedynie do weryfikowania, czy każda z takich placówek spełnia pewne minimalne kryteria (które musiałyby już być uregulowane odgórnie³⁷¹). Elementy takiego systemu wdrażane były, w ograniczonym zakresie, chociażby w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji³⁷². Zaadaptowanie go do polskich realiów mogłoby sprzyjać zaktywizowaniu i szerszemu wykorzystaniu potencjału sektora prywatnego w zakresie wprowadzania innowacyjnych metod kształcenia, który to potencjał obecnie w znacznej mierze pozostaje niewykorzystany, z uwagi na instytucjonalne ograniczenia i niewielki zakres autonomii szkół prywatnych, a także fakt, iż **w obecnym systemie, rodzic decydując się na powierzenie edukacji dziecka instytucji publicznej i tak ponosi ciężar kosztów związany z utrzymaniem systemu oświaty publicznej, co nieproporcjonalnie uprzywilejowuje szkoły państwowe bez koniecznego powiązania z jakością świadczonych przez nie usług**.

Istnieją empiryczne przesłanki by twierdzić, że opisany wyżej system faktycznie przełożyłby się na poprawę jakości polskiego systemu oświaty. Przykładowo, przedmiotowe badania przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych pokazują, że **w obliczu wprowadzenia systemu bonów oświatowych, zarówno szkoły prywatne jak i publiczne wykazują wyższe rezultaty egzaminów uczniów, jak i wyższy odsetek pomyślnego ukończenia przez nich szkoły**³⁷³. Inne badania wskazują również na pozytywną zmianę w zachowaniu uczniów wynikającą z rozpowszechnienia programu bonów edukacyjnych; 10-procentowy wzrost liczby uczniów partycypujących w takim systemie, zgodnie

370 M. Friedman otrzymał nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych w 1976 roku za osiągnięcia w dziedzinie analizy konsumpcji, historii i teorii monetarnej oraz za przedstawienie złożoności polityki stabilizacyjnej. Jego poglądy nt. edukacji publicznej wyłożone zostały w: M. Friedman, *The Role of Government in Education*, [w:] A.R. Solo (red.), *Economics and the Public Interest*, 1955. s. 123–144.

371 Tamże, s. 2. Friedman porównuje konieczność ustanowienia przez państwo pewnych minimalnych wymogów nakładanych na prywatne placówki edukacyjne do wymogu zapewnienia określonych standardów sanitarnych przez funkcjonujące na wolnym rynku restauracje.

372 Tamże, s. 4.

373 C. Hoxby, *Rising Tide. New evidence on competition and the public schools*, "Education Next", 1, nr 4 (2001).

z ustaleniami amerykańskiego National Bureau of Economic Research z 2020 roku, na uwzględnionej próbie prowadził do zwiększenia wyników testów o wartość wynoszącą od 0,3 do 0,7 procenta odchylenia standardowego i zmniejszenia problemów związanych z zachowaniem uczniów o wartość od 0,6 do 0,9 procenta³⁷⁴. Jeszcze inne analizy dowiodły, że zwiększona konkurencyjność na rynku usług szkolnych przekłada się na lepsze osiągnięcia uczniów również w szkołach publicznych, w szczególności wśród grupy uczniów osiągających najniższe wyniki³⁷⁵. Istnieją także poszlaki wskazujące pośrednio na dodatni wpływ programów bonowych na bezpieczeństwo uczniów³⁷⁶.

9.2. Ułatwienie i popularyzacja nauczania domowego jako alternatywy dla szkół konwencjonalnych

Kolejnym rozwiązaniem, którego szersza implementacja do praktyki polskiego systemu oświaty prowadzić może do pozytywnych rezultatów w zakresie poprawy jego jakości i organizacji jest **edukacja domowa**. Instytucja ta, istniejąca i uregulowana w polskim prawie, umożliwia realizację obowiązku szkolnego poprzez samodzielne kształcenie dziecka przez jego rodziców, opiekunów prawnych lub inne, wskazane przez nich osoby, co stanowi alternatywę względem konwencjonalnej edukacji kolektywnej realizowanej w ramach placówki szkolnej (publicznej lub prywatnej). W ramach systemu edukacji domowej nie jest wymagane, aby osoby przyjmujące rolę nauczycieli posiadały jakiegokolwiek konkretne kwalifikacje. Rodzice (lub opiekunowie prawni) decydujący się na taką formę kształcenia dla swojego dziecka muszą jedynie dopełnić pewnych formalności wynikających z art. 37 ustawy Prawo oświatowe³⁷⁷, wśród których wyróżnić należy obowiązek uzyskania przez nich zezwolenia wydawanego przez dyrektora odpowiedniej szkoły (lub przedszkola). Rodzice (lub opiekunowie prawni), składając wniosek o jego wydanie, składają jednocześnie oświadczenie o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie kształcenia, jak również zobowiązują się, iż ich dziecko będzie – w każdym roku szkolnym – przystępowało do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych z zakresu odpowiedniej części podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym, uzgodnionej na dany rok szkolny z dyrektorem placówki.

Istnienie w polskim systemie prawnym możliwości odbywania edukacji domowej ocenić należy pozytywnie. Z pewnością realizuje ona w pewnym stopniu konstytucyjne, tj. wynikające z wymienionego już art. 48 Konstytucji, prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Ponadto, z **doświadczeń zagranicznych jasno wynika, że jest to rozwiązanie niosące za sobą wiele pozytywnych wartości.** Edukacja domowa (ang. *homeschooling*), bardzo popularna i ceniona w niektórych częściach świata, ze szczególnym uwzględnieniem Stanów Zjednoczonych, w których odbywa ją ok. 1,8 miliona uczniów³⁷⁸, pozwala na bardziej indywidualne podejście do dziecka, wychodzące naprzeciw jego jednostkowym potrzebom i ambicjom. Stanowi ona szczególnie pomocne rozwiązanie dla rodziców dzieci z potrzebami specjalnymi, ze względów medycznych i rozwojowych

374 D.N. Figlio, C.M.D. Hart, K. Karbownik, *Effects of scaling up private school choice programs on public school students*, NBER Working Paper 26758 (2020), s. 34.

375 J. Bozzo, *School Vouchers: A Vehicle to Induce Greater Competition Among Public Schools*, "Hatfield Graduate Journal of Public Affairs", 2, nr 1 (2017), s. 68.

376 J. Schwalbach, C.A. DeAngelis, *School Choice and Safety: Reviewing the School Safety Evidence on Private and Charter Schools in the U.S.*, "EdChoice", Working Paper 2020-2 (2020).

377 Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.).

378 Dane na rok 2012 Patrz: *Statistics About Nonpublic Education in the United States*, <https://www2.ed.gov/about/offices/list/oi/nonpublic/statistics.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021. Według amerykańskich źródeł rządowych, od roku 2012 odsetek dzieci kształcących się w systemie *homeschooling* pozostał na zbliżonym poziomie – patrz: <https://www.census.gov/library/stories/2021/03/homeschooling-on-the-rise-during-covid-19-pandemic.html>.

wymagających szczególnej formy opieki i nauki, a także dzieci szczególnie uzdolnionych, dla których edukacja kolektywna, nastawiona w dużej mierze na wyrównywanie szans i dostosowywanie tempa przyswajania treści do poziomu ogółu uczniów wiązałaby się z zaprzepaszczeniem potencjału intelektualnego i nie byłaby rozwijająca w stosunku adekwatnym do możliwości kognitywnych, którymi dysponują. Czynnikiem, który dodatkowo skłania wielu rodziców – zarówno w Polsce jak i za granicą – do przejścia ich dzieci na tryb nauczania domowego – jest epidemia wirusa Covid-19 i spowodowane przez nią strukturalne niewydolności systemu szkolnego. W Stanach Zjednoczonych, jesienią 2020 roku odsetek rodzin kształcących swoje dzieci w formie edukacji domowej osiągnął nawet rekordowe 11,1%³⁷⁹. W Polsce natomiast, jak podaje Fundacja Szkolna, sytuacja epidemiczna również spowodowała bardzo znaczny wzrost zainteresowania tą formą kształcenia, który przełożył się na wzrost liczby uczniów uczonych w jej ramach wynoszący w niektórych placówkach nawet 50 lub 100% (ogólnokrajowe statystyki dotyczące uczniów pobierających edukację domową nie są w Polsce prowadzone)³⁸⁰.

Rezultaty kształcenia dzieci w systemie edukacji domowej są, w perspektywie ogólnosystemowej, jednoznacznie korzystne. Badania przeprowadzone w USA w 2008 roku na próbie ponad 11 tysięcy uczniów wykazały przykładowo, że dzieci kształcone w ramach *homeschooling*'u średnio osiągały w testach standaryzowanych wyniki lepsze o 37 percentyli od ich rówieśników edukowanych kolektywnie³⁸¹. Inne badanie wykazało, że wyniki testów dzieci uczonych w domu plasowały się zwykle nie niżej niż w 80 percentyli³⁸² spośród ogółu.

Ze wszystkich powyższych powodów **uznać należy za pożądany stan, w którym rodzice (lub opiekunowie prawni) chcący kształcić swoje dzieci w systemie edukacji domowej, mieli będą do tego zapewnione jak najlepsze warunki.** Dlatego też z przychylnością należy odebrać wyrażony w Strategii postulat „zmniejszania barier dla podejmowania edukacji w formie edukacji domowej” (8.8). **W tym zakresie należy rozważyć zasadność dokonania pewnej liberalizacji przepisów, np. poprzez likwidację uregulowanego ustawowo wymogu ubiegania się o zezwolenie dyrektora, zwłaszcza zważywszy na fakt, iż w sytuacji, w której opiekunowie chcą kształcić dziecko samodzielnie od samego początku procesu edukacji, dyrektor placówki edukacyjnej nie posiada żadnej wiedzy na temat faktycznych predyspozycji dziecka i płynących z nich ewentualnych przeciwwskazań do obrania takiego trybu nauki.** Co więcej, sam fakt istnienia konieczności uzyskania zezwolenia jest także źródłem pewnych, uzasadnionych wątpliwości natury konstytucyjnej, tj. dotyczących ewentualnego naruszenia przepisu z przywoływanego już powyżej art. 48 ust. 1 Konstytucji. Na prymat rodziców w kwestii wyboru formy edukacji dziecka jednoznacznie wskazuje także art. 18 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Prawach Dziecka, zgodnie z którą to rodzice lub w określonych przypadkach opiekunowie prawni ponoszą główną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka³⁸³.

379 C. Eggleston, J. Fields, *Census Bureau's Household Pulse Survey Shows Significant Increase in Homeschooling Rates in Fall 2020*, 22 marca 2021, <https://www.census.gov/library/stories/2021/03/homeschooling-on-the-rise-during-covid-19-pandemic.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

380 *Edukacja domowa – inny wymiar nauczania*, 28 października 2020, <http://www.fundacjaszkolna.edu.pl/edukacja-domowa-inny-wymiar-nauczania/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

381 Home School Legal Defense Association, *New study shows homeschoolers excel academically*, <https://web.archive.org/web/20130105090830/http://www.hslda.org/docs/media/2009/200908100.asp>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

382 B. Ray, *Academic achievement and demographic traits of homeschooled students: a nationwide study*, "Academic Leadership Live: The Online Journal", 8, nr 1 (2010). Istnieje również znaczna liczba innych badań dowodzących ponadprzeciętnych osiągnięć dzieci edukowanych w formule *homeschooling*'u – przykładowo zob. S. Chang- Martin, O. Gould, R. Meuse, *The impact of schooling on academic achievement: evidence from homeschooled and traditionally schooled students*, "Canadian Journal of Behavioural Science", 43, nr 3 (2011), s. 195–202.

383 Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

Jako kolejne ograniczenie swobody wychowawczej i edukacyjnej rodziców (opiekunów prawnych) wskazać trzeba konieczność poddawania ich wychowanków zaprojektowanym odgórnie, w oparciu o powszechną podstawę programową, rocznym egzaminom klasyfikacyjnym, która to praktyka obli-guje do trzymania się ogólnie przewidzianych wytycznych i w pewnym zakresie ogranicza możliwość indywidualizacji treści nauczania.

Jednoznacznie pozytywnie powinna być w tym kontekście oceniona nowelizacja ustawy Prawo oświatowe dokonana w 2021 roku³⁸⁴, zgodnie z którą z art. 37 wykreślono istniejący wcześniej dla uzyskania przedmiotowego zezwolenia wymóg znajdowania się placówki edukacyjnej na tere-nie województwa zamieszkania dziecka, a także wymóg dołączenia do wniosku opinii publicznej poradni psychologiczno-prawnej.

Wskazane mogłoby być również przeanalizowanie kwestii subwencji oświatowej przypadającej na ucznia odbywającego edukację w formule edukacji domowej – zgodnie z zapowiedziami Ministra Edukacji i Nauki, zostanie ona na rok 2022 podniesiona z 60% do 80% kwoty przypadającej na ucznia pobierającego edukację konwencjonalnie³⁸⁵. Jednakże, w obecnym paradygmacie środki z jej tytułu **trafiają do placówki szkolnej**, której faktyczny wpływ na przebieg edukacji domowej jest niemalże nieistniejący, ponieważ ogranicza się jedynie do organizowania rocznych egzaminów weryfikujących nabytą wiedzę. **Środki te nie są więc wykorzystane na faktyczną edukację dziecka, co mogłoby mieć miejsce w sposób wymierny, gdyby – zamiast do placówki edukacyjnej funkcjonującej faktycznie w oderwaniu od pobierającego edukację domową ucznia – środki z subwencji trafiły bezpośrednio do jego rodziców (opiekunów prawnych).**

Działaniem wartym rozważenia mogłoby być również **podjęcie skoordynowanych działań mających na celu ogólnopolską promocję systemu edukacji domowej przez rodziców (i opiekunów prawnych) dzieci w wieku szkolnym**. Pomimo wielu przedstawionych powyżej zalet takiej formy nauki, jest ona w naszym kraju szerzej nieznaną i z tego względu niepraktykowana. Gdyby ten stan uległ zmianie, z pewnością przełożyłoby się to w pewnym stopniu dodatnio na zakładany przez autorów Strategii Demograficznej cel, jakim jest poprawa jakości i organizacji edukacji w Polsce.

9.3. Zorientowanie programu nauczania na wszechstronne i kompleksowe przekazywanie treści o charakterze prorodzinnym

Kolejną kwestią godną uwagi w kontekście stymulowania pozytywnego wpływu systemu polskiej oświaty na demografię jest zagadnienie **przekazywania, w toku realizowania podstawy progra-mowej, pozytywnych, prorodzinnych wzorców mogących dodatnio przełożyć się na dietność przedstawicieli kształconych pokoleń**. Jak zostało przekazane w podpunktach powyżej, istnieją argumenty przemawiające za znaczną liberalizacją i decentralizacją samej podstawy programowej, jednakże należy zastanowić się również, jakie usprawnienia można byłoby wdrożyć w ramach istniejącego już paradygmatu, w którym jednolita podstawa programowa narzucona jest odgórnie na szczeblu ogólnokrajowym.

384 Dokonana na mocy Ustawy z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (Dz. U. poz. 762).

385 Edukacja domowa – zmiany w prawie, <http://www.fundacjaskolna.edu.pl/edukacja-domowa-zmiany-w-prawie>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

W ramach obecnie funkcjonującej podstawy programowej, rolę przedmiotu edukującego uczniów w zakresie wartości rodzinnych w założeniu pełnić ma przedmiot „**Wychowanie do życia w rodzinie**” (WDŻ). Jest to przedmiot szkolny nadobowiązkowy, realizowany od czwartej klasy szkoły podstawowej wzwyż³⁸⁶. Jego nadobowiązkowość realizuje się poprzez istnienie możliwości wypisania dziecka z prowadzonych w ramach przedmiotu zajęć, drogą zgłoszenia przez rodziców sprzeciwu w tym zakresie w formie pisemnej dyrektorowi placówki, jednakże domyślnie przewidziany jest udział w zajęciach każdego ucznia. W odpowiednim Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej³⁸⁷, gdzie określone zostały cele kształcenia w ramach WDŻ, ustawodawca wskazuje, iż przedmiot ten służyć ma m.in. ukazywaniu wartości rodziny w życiu osobistym człowieka, wnoszeniu pozytywnego wkładu w życie swojej rodziny, uświadamianiu i uzasadnianiu potrzeby przygotowania do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, jak również zorientowaniu w zakresie i komponentach składowych postawy odpowiedzialnego rodzicielstwa. Wśród wymagań szczegółowych co do treści nauczania znaleźć można natomiast m.in. nabycie wiedzy, co składa się na dojrzałość małżeństwa i założenia rodziny, znajomość kryteriów wyboru współmałżonka, motywów zawierania małżeństwa i czynników warunkujących trwałość i powodzenie relacji małżeńskiej i rodzinnej, rozumienie miejsca, jakie rodzina zajmuje w społeczeństwie, zdobycie wiedzy na temat miejsca i roli dziecka w rodzinie, jak również znajomość funkcji rodziny (w tym funkcji prokreacyjnej).

Powyższe założenia są oczywiście słuszne i należy wyrazić zadowolenie, że treści te są uwzględnione w programie nauczania. Jednakże, w zakresie praktyki ich wykładania i organizacji zajęć ich dotyczących, można zdobyć się na wyrażenie pewnych zastrzeżeń.

W pierwszej kolejności, w praktyce polskiego systemu oświaty dostrzec trzeba problem polegający na **marginalizowaniu znaczenia wychowania do życia w rodzinie**, zarówno przez członków kadry nauczycielskiej, jak i przez uczniów i ich rodziców przeświadczonych, iż jest to przedmiot ustępujący rangą przedmiotom „konwencjonalnym”, mającym status zajęć obowiązkowych. Jego prowadzenie najczęściej powierzane jest nauczycielom innych przedmiotów, niekoniecznie specjalizujących się w zakresie nauk relewantnym z perspektywy WDŻ. Istnienie ewentualności wypisania się z lekcji i uzyskania ich kosztem czasu wolnego, możliwego do spożytkowania na rozrywkę bądź naukę innych przedmiotów, stanowi perspektywę niewątpliwie atrakcyjną dla wielu uczniów, co również umniejsza ich znaczeniu. Wśród innych czynników pogłębiających ten stan rzeczy z pewnością odnotować można również fakt, iż z przedmiotu nie jest wystawiana ocena wliczająca się do średniej widniejącej na świadectwie ukończenia klasy, nie pomaga w tym zakresie także usankcjonowana obowiązującym dotychczas zaleceniem wynikającym z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej z 2017 roku³⁸⁸ praktyka organizowania zajęć w ramach konkretnej placówki szkolnej w taki sposób, aby zajęcia z zakresu WDŻ odbywały się na początku lub na końcu dnia szkolnego.

386 Wychowanie do życia w rodzinie, [w:] Magdalena Pyter, Adam Balicki, Leksykon prawa oświatowego i prawa o szkolnictwie wyższym. 100 podstawowych pojęć, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2014, s. 324

387 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356 z późn. zm.).

388 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356 z późn. zm.).

W tym miejscu **pozytywnie ocenić należy całokształt podejmowanych w ostatnim czasie przez Ministerstwo Edukacji i Nauki działań, mających na celu wzmocnienie pozycji wychowania do życia w rodzinie i zachęcenie uczniów do aktywnej partycypacji.** Po pierwsze, na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 13 sierpnia 2021 roku³⁸⁹, z dniem 1 września 2021 roku, przestanie obowiązywać zalecenie realizacji zajęć z zakresu WDŻ na pierwszej i ostatniej godzinie lekcyjnej. Po drugie, co być może jeszcze istotniejsze, wśród kierunków realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2021/2022 na pierwszej, najbardziej wyeksponowanej pozycji znajduje się *„wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny, m.in. przez właściwą organizację zajęć edukacyjnych wychowanie do życia w rodzinie oraz realizację zadań programu wychowawczo-profilaktycznego”*. Należy odczytać to jako wyraz zrozumienia ze strony Ministerstwa dla potrzeby skupienia się na zagadnieniu wzmocnienia instytucji rodziny również poprzez instrumenty polityki edukacyjnej, skupiające się obecnie wokół przedmiotu WDŻ. Podobne wnioski wyprowadzić można z wypowiedzi Ministra Edukacji i Nauki Przemysława Czarneka wygłoszonej podczas XI Ogólnopolskiego Kongresu Nauczycieli Wychowania do Życia w Rodzinie w Częstochowie, w której podkreślił on, iż „nauczyciele wychowania do życia w rodzinie w polskich szkołach muszą zyskać jeszcze większą rangę i jeszcze większą wagę, bo od tego zależy przyszłość naszego społeczeństwa i przyszłość naszego państwa³⁹⁰”. Kolejnym instytucjonalnym wzmocnieniem przedmiotu WDŻ przedstawionym przez Ministra jest wyrażony przez niego na tożsamym kongresie, a wynikający z przedstawionego przez Ministra projektu rozporządzenia w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli³⁹¹, plan powołania „10 bardzo silnych ośrodków w Polsce, w których nauczyciele będą mogli kształcić się właśnie i uzyskiwać uprawnienia nauczyciela wychowania do życia w rodzinie. Będą mogli doksztalać się, będą mogli uzyskiwać dodatkową wiedzę w tym zakresie w oparciu o nowe podstawy programowe, nowe odkrycia w tej dziedzinie i zdobycze nauki³⁹²”. W założeniu ośrodki te mają umożliwić nauczycielom nabycie odpowiedniego przygotowania merytorycznego do prowadzenia zajęć z zakresu wychowania do życia w rodzinie, jednakże rzetelna analiza ich funkcjonowania możliwa będzie dopiero po rozpoczęciu ich działalności.

Pomimo iż zarysowane powyżej kierunki reform podjętych przez MEiN ocenić należy jako właściwe, warto rozważyć także pewne dalej idące rozwiązania. Dość oczywistym działaniem mogącym wpłynąć dodatnio na pozycję zajęć z wychowania do życia w rodzinie byłoby uczynienie ich zajęciami obowiązkowymi, ocena wystawiana z zakresu których byłaby eksponowana na świadectwie i liczona do średniej. Obecnie propozycja ta jawi się może jako kontrowersyjna, z uwagi na powszechne postrzeganie tak samego przedmiotu WDŻ. Wszelakie kontrowersje zdają się jednak nie dotyczyć samych treści rodzinnych (nienaznaczonych raczej subiektywizmem, a opisujących empiryczną rzeczywistość), ale tych powiązanych z kwestiami płciowymi i prokreacyjnymi (również ujętymi w programie przedmiotu), których tłumaczenie przez nauczycieli ze zrozumiałych powodów może budzić obawy rodziców i skrajne odczucia samych uczniów. Rozwiązaniem problemu mogłoby być wydzielenie z zakresu WDŻ treści o takiej naturze i wykładanie ich w ramach odrębnego przedmiotu, który mógłby pozostać fakultatywny i nieoceniany. W takim scenariuszu można byłoby również

389 Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 1533).

390 D. Starzyńska-Rosiecka, Czarnek: Wychowanie do życia w rodzinie będzie priorytetem w roku szkolnym 2021/2022, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Czarnek-Wychowanie-do-zycia-w-rodzinie-bedzie-priorytetem-w-roku-szkolnym-2021-2022-8095460.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

391 Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki zmieniającego rozporządzenie w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli – patrz: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12347202/katalog/12790344#12790344>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

392 D. Starzyńska-Rosiecka, Czarnek: Wychowanie do życia w rodzinie..., op. cit.

rozważyć zniesienie – będącego źródłem pewnych logistycznych utrudnień – podziału uczniów według płci na potrzeby WDŻ.

Odrębną kwestią pozostaje postulat zmiany modelu przekazywania treści prorodzinnych, tzn. zrezygnowania z systemu skoncentrowanego jedynie na jednym przedmiocie szkolnym (nawet gdyby został on inkorporowany do grona przedmiotów obowiązkowych), w ramach którego omawiana jest całość tej tematyki, na rzecz systemu kompleksowego przekazywania treści z zakresu wiedzy o rodzinie, jej funkcjach oraz odpowiedzialności i powinnościach rodzinnych na płaszczyznach wielu prowadzonych równolegle zajęć. Treści związane z rodziną i tak bowiem są, nawet jeśli zdawkowo, przekazywane zwykle w ramach innych przedmiotów szkolnych, jak np. język polski, na którym omawiane są teksty kultury o wątkach rodzinnych czy religia, w ramach której prezentowane jest chrześcijańskie rozumienie wspólnoty rodzinnej. W celu intensyfikacji i usprawnienia prorodzinnego przekazu, można byłoby uwzględnić w podstawie programowej tych, oraz innych przedmiotów określone działy lub tematy zawierające treści *explicite* dotyczące wagi zagadnień rodzinnych i demograficznych, co razem składałoby się na skoordynowany system przekazywania wartości. Warto zaznaczyć, że działanie polegające na silniejszym eksponowaniu wartości rodzinnych na zajęciach z zakresu innych niż WDŻ przedmiotów może zostać podjęte nie tylko na szczeblu ogólnopolskim (co byłoby jednak najbardziej wskazane, z uwagi na zasięg terytorialny takiej decyzji), ale również w ramach inicjatywy oddolnej konkretnych nauczycieli, którzy w ramach i w granicach swojej uznaniowości mogliby akcentować podczas swoich lekcji te właśnie elementy. Jednakże takie podejście, jak należy założyć, aby przybrało wymierną skalę, wymagałoby efektywnej kampanii informacyjnej i promocji określonych działań wśród nauczycieli.

9.4. Pozostałe propozycje i uwagi

Poza powyższymi rekomendacjami, odnoszącymi się do wymiaru ogólnokrajowego i ewentualności podjęcia zmian systemowych, rzutujących na całokształt polskiego systemu edukacji, należy poświęcić uwagę również zagadnieniom pomocniczym, możliwym do podjęcia równoległe, a których adaptacja nie wiązałaby się z tak daleko idącymi implikacjami dla funkcjonowania polskiej oświaty. Jako przykłady takich zagadnień wyróżnić można chociażby uwzględnione w Strategii Demograficznej postulaty: „wsparcia organizacji młodzieżowych kształtujących kompetencje rodzinne” (8.4), oraz organizacji „konkursów promujących postawy, dobre działania i praktyki w edukacji” (8.5). Zrealizowane na wystarczająco szeroką skalę, tego rodzaju działania mogłyby potencjalnie przynieść pozytywne skutki dla promocji działań oraz perspektywy prorodzinnej i zorientowanej na demografię. **Obecność tego rodzaju przekazu również poza ramami zajęć lekcyjnych, w przestrzeniach pozaszkolnych i środowiskach organizujących czas wolny uczniów również zdaje się być celem, do realizacji którego należy dążyć.** Jednakże sukces tego rodzaju inicjatyw w dużej mierze uzależniony jest od skutecznej promocji i aktywności terenowej, co z kolei – zależy od istnienia dobrze zorganizowanych struktur, których powołanie nie powinno leżeć w domenie państwa i podmiotów publicznoprawnych.

Wśród postulatów wynikających ze Strategii, z ostrożnością i sceptycyzmem należy podejść natomiast do celu „zmniejszania różnicy między poziomem wykształcenia mężczyzn i kobiet” (8.9). Przyjmuje on łatwą do zmobilizowania na swój użytek przez szeroko rozumiane środowiska lewicowe perspektywę wynikającą z narracji o istnieniu w społeczeństwie systemowych dysproporcji

między „dystrybucją władzy” między płciami, która jako podstawowy punkt postrzegania ludzi traktuje zagadnienia ich płciowości, a nie kwestie merytoryczne, jak np. ich kompetencje i kwalifikacje. Perspektywa taka ignoruje jednocześnie różnice w faktycznych predyspozycjach oraz preferencjach co do wyboru ścieżki zawodowej lub edukacyjnej wśród przedstawicieli obu płci, w sposób domniemany przyjmując, iż wskazana nierówność jest zjawiskiem nienaturalnym i niepożądanym, do zniwelowania którego należy w sposób sztuczny dążyć. Ponadto, wydłużanie ścieżki edukacji – w tym przypadku przez mężczyzn, wśród których odsetek osób o wyższym wykształceniu jest obecnie w Polsce niższy, niż u kobiet³⁹³ – prowadzić może do rezultatów sprzecznych z zakładaną przez Strategię aksjologią, przyjmując zdobywanie wykształcenia wyższego mającego przełożenie na „karierę zawodową” jako wartość nadrzędną, co w praktyce często odbywa się kosztem priorytetów rodzinnych. Ze zdobywaniem wykształcenia wyższego często łączy się również ponoszenie istotnych kosztów i ograniczenie zasobów czasu, które mogłyby być poświęcone na obowiązki rodzinne. Z uwagi na powyższe, realizacja wskazanego w punkcie 8.9 postulatu w kontekście intencji poprawienia sytuacji demograficznej Polski stanowić może działanie wręcz kontrproduktywne.

10. Rozwój opieki zdrowotnej

Obszarem, który w rozważaniach o demografii musi zająć istotne miejsce, jest oczywiście szeroko rozumiana polityka zdrowotna. Poczucie przez obywateli bezpieczeństwa zdrowotnego stanowi jeden z podstawowych warunków prawidłowego rozwoju i prosperowania społeczeństwa. W Polsce, problematyka tego kluczowego aspektu funkcjonowania państwa nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na powszechnie panujące przekonanie o niewydolności polskiego systemu opieki zdrowotnej; zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w 2018 roku, aż 66% ankietowanych ocenia jego funkcjonowanie negatywnie, w tym 27% – zdecydowanie negatywnie³⁹⁴. W przeważającej mierze zastrzeżenia Polaków odnoszą się nie do samych kompetencji lekarzy, które w tożsamym badaniu 70% osób oceniło pozytywnie, ale do rozwiązań systemowych, w obrębie których formułowane są różnorodne zarzuty. Zagadnienia medyczne pozostają oczywiście w ścisłym związku z sytuacją demograficzną kraju. Wyróżnić można parę płaszczyzn, na których kwestie te w bardzo istotnym stopniu się przenikają i wpływają na siebie nawzajem. Po pierwsze, choroby przewlekłe i niepełnosprawność, według badań powoływanych w samej Strategii Demograficznej, stanowią istotne przyczyny pozostawiania przez Polaków poza stałym związkiem, wyrażania intencji nieposiadania dzieci i faktycznej bezdzietności³⁹⁵. Należy więc przyjąć, że poprawa jakości systemu usług zdrowotnych, a więc pośrednio również zwiększenie efektywności zwalczania chorób przewlekłych i mitygowania skutków niepełnosprawności, przełożyłyby się wymiennie na wzrost dzietności poprzez likwidację czynnika postrzeganego przez wielu jako barierę i skutecznie powstrzymującego ich przed założeniem rodziny. Po drugie, kolejną znaczącą i oczywistą przyczyną nieposiadania potomstwa jest fizyczna do tego niezdolność wynikająca z **niepłodności**; problem ten, według Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego, corocznie

393 Za: *Życie kobiet i mężczyzn w Europie – Portret statystyczny*, publikacja cyfrowa przygotowana przez Eurostat we współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi, przetłumaczona na język polski przez GUS, <https://stat.gov.pl/kobiety-i-mezczyzni-w-europie/bloc-2a.html?lang=pl>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

394 Komunikat z Badań CBOS nr 89/2018 „Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej”, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_089_18.PDF, dostęp: 31 sierpnia 2021.

395 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 93.

dotyka ok. 1,5 miliona par w Polsce³⁹⁶ (zgodne szacunki Polskiego Towarzystwa Medycyny Rozrodu i Embriologii wskazują, że jest to ok. 20% społeczeństwa w wieku reprodukcyjnym)³⁹⁷. Efektywne zwalczanie, a przede wszystkim zapobieganie problemom niepłodności, powikłaniom ciąży i chorobom związanym z układem rozrodczym, z perspektywy polityki demograficznej państwa, powinno stanowić istotny priorytet polskiego systemu opieki zdrowotnej.

Mając powyższe na uwadze, należy dokonać konstruktywnej analizy postulatów zawartych w części Strategii dotyczącej rozwoju opieki zdrowotnej pod kątem ich adekwatności dla rozwiązywania istniejących w Polsce, na początku III dekady XXI wieku, problemów demograficznych w kontekście medycznym. Oprócz odniesień do przedstawionych w Strategii priorytetów, zaproponowane zostaną również inne postulaty, wykraczające poza ramy wyznaczone w ramach analizowanego dokumentu.

10.1. Zagadnienia profilaktyki i działań okołozdrowotnych

Stwierdzenie, iż „profilaktyka jest lepsza od leczenia”³⁹⁸, stanowi powszechny i niemalże uniwersalnie akceptowany konsensus współczesnej medycyny. Profilaktyka stanowi także rozwiązanie – patrząc z perspektywy systemowej – tańsze; zgodnie z wyliczeniami amerykańskiej RAND Corporation, programy profilaktyki i *disease management* w Stanach Zjednoczonych rocznie pozwalają na zaoszczędzenie ponad 81 miliardów dolarów w wydatkach na cele zdrowotne (dane na 2008 rok)³⁹⁹. Analogicznie do profilaktyki zdrowotnej *sensu stricto*, wskazać należy tutaj również na działania okołozdrowotne, których zaadaptowanie na szeroką skalę prowadziłyby do pozytywnych skutków dla zdrowia populacji. Autorzy Strategii Demograficznej słusznie zauważają, że profilaktyka w zakresie niepłodności, w znaczeniu szerokim polegać powinna również na eliminacji czynników ryzyka, które – przy ich ekstensywnym stosowaniu w młodym wieku – doprowadzić mogą do niepłodności, powikłań ciąży lub chorób układu rozrodczego. Do tej kategorii zaliczyć można, jak to uczyniono w Strategii, używki takie jak alkohol, tytoń oraz narkotyki, jak również – przedwczesną inicjację seksualną. W tym zakresie zasadne zdaje się być wskazanie na potrzebę kompleksowego edukowania dzieci i młodzieży od najmłodszych lat, zarówno w ramach zajęć edukacyjnych, jak i poza nimi – należy zadbać o przekaz jednoznacznie potępiający konsumpcję używek, jak również informujący o negatywnych, zdrowotnych konsekwencjach ich zażywania. Tego rodzaju działania powinny być podjęte zarówno w ramach systemu oświaty, jak i poza nim, poprzez inicjatywy polegające na organizowaniu kampanii społecznych, konkursów a także innych wydarzeń atrakcyjnych dla najmłodszych. Inicjatywa w tym zakresie spoczywać powinna jednak nie tylko na państwie, ale przede wszystkim na samorządach terytorialnych, fundacjach, kościołach, jak również nawet komercyjnych podmiotach prywatnych, o aktywizację których można zadbać poprzez stosowanie systemu odpowiednich zachęt instytucjonalnych. Ponadto, znacząca w tym zakresie mogłaby okazać się rola lokalnie zarządzanych, zdecentralizowanych instytucji powołanych w celu wieloaspektowego wsparcia rodziny

396 A. Wencławska, *Niepłodność a statystyka. Te liczby mogą budzić niepokój*, 26 marca 2018, <https://www.chcemybycrodzicami.pl/niepłodność-w-polsce-statystyki-zatrważają/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

397 *Epidemia bezpłodności. Co 6. para w Polsce ma problemy z poczęciem dziecka*, <https://forsal.pl/artykuly/1412298,epidemia-bezpłodności-co-6-para-w-polsce-ma-problemy-z-poczęciem-dziecka.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

398 Uznaje się, że jego autorem był Erazm z Rotterdamu – za: Royal College of Nursing, <https://www.rcn.org.uk/get-involved/campaign-with-us/prevention-is-better-than-cure>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

399 R. Taylor, A. Bower, F. Girosi, J. Bigelow, K. Fonkych, and R. Hillestad, *Promoting Health Information Technology: Is There A Case For More-Aggressive Government Action?*, „Health information technology”, 24, nr 5 (2005). Także: analiza publicystyczna w: Newsweek 2008: D. Ornish, *Yes, Prevention is Cheaper Than Treatment*, 24 kwietnia 2008, http://deanornish.com/wp-content/uploads/Yes_Prevention_is_Cheaper_than_Treatment_Dean_Ornish.pdf, dostęp: 31 sierpnia 2021.

(tzw. centra rodzinne)⁴⁰⁰. Oprócz prewencji, w tym zakresie zadbać również należy o zapewnienie instytucjonalnego wsparcia dla osób zmagających się z nałogami, w tym terapii odwykowych i podobnych środków. Jeżeli chodzi natomiast o kwestię przedwczesnej inicjacji seksualnej, problemu szukać należy głównie w podłożu kulturowym, obejmującym zarówno rozpowszechnienie wzorców popularyzowanych za pomocą kultury masowej, daleko posuniętą sekularyzację młodego pokolenia i upadek autorytetu Kościoła, niosący za sobą odejście od tradycyjnie akceptowanej obyczajowości w kwestiach płciowych. Odwrócenie tego trendu z całą pewnością wykracza poza realistycznie pojmowane możliwości polityki zdrowotnej i demograficznej państwa, chociaż promowanie właściwych wzorców moralnych i rodzinnych z pewnością powinno mieścić się w przekazie skierowanym instytucjonalnie do przedstawicieli młodych pokoleń, a ukształtowanie ich w określonych wartościach i informowanie o zagrożeniach płynących z przedwczesnej inicjacji seksualnej jak najbardziej mieścić się w granicach misji wychowawczej instytucji odpowiedzialnych za polski system oświaty⁴⁰¹.

10.2. Odpowiednie dostosowanie państwowego systemu medycznego; opieka perinatalna i zdrowie prokreacyjne

Istotne jest, aby szeroko rozumiany publiczny system zdrowia przystosowany był do sprostania wyzwaniom obecnie przed nim stojącym w kontekście demograficznej sytuacji Polski. Statystyki przywołane na wstępie jasno wskazują, że nie cieszy się on zaufaniem i dobrą opinią społeczeństwa, dlatego należy zastanowić się, w jakich dziedzinach można byłoby wdrożyć usprawnienia, aby pozytywnie wpłynąć na jego skuteczność. W ramach niniejszej Analizy zostaną przedstawione jednak jedynie wybrane zagadnienia, mające bezpośrednie lub pośrednie znaczenie z perspektywy demografii, gdyż całościowa i wyczerpująca krytyka polskiego modelu ochrony zdrowia z pewnością wykracza poza relewantny dla całości opracowania zakres.

Po pierwsze, duże znaczenie ma tutaj zagadnienie opieki perinatalnej, a więc mającej na celu zapewnienie opieki medycznej oraz promocji zdrowia i postępowania leczniczego w okresie ciąży, porodu i połogu poprzez wczesne rozpoznawanie zagrożeń dla matki i dziecka⁴⁰². Skuteczność tej dziedziny zdrowotnej ma bezpośrednie przełożenie na kwestie demograficzne populacji, ponieważ od niej zależy poziom umieralności okołoporodowej kobiet, jak również – umieralności niemowląt i zmniejszanie wskaźnika wcześniactwa⁴⁰³. Dbanie o wysokie standardy opieki perinatalnej stanowi zobowiązanie Polski wynikające z aktów prawa międzynarodowego, których jest stroną – jak należy tu wskazać, przepis z art. 24 ust. 2 lit. d Konwencji o Prawach Dziecka zobowiązuje jej państwa-strony do zapewnienia matkom „właściwej opieki zdrowotnej w okresie przed i po urodzeniu dziecka”⁴⁰⁴. Ponadto, zgodnie z Programem Działania Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ludności i Rozwoju w Kairze, państwa będące jej stronami zobowiązane są do zapewnienia dostępu do usług związanych ze zdrowiem matki w ramach podstawowej opieki zdrowotnej poprzez m.in. zapewnienie odpowiedniej opieki okołoporodowej, unikanie przeprowadzania cięć cesarskich czy przeprowadzanie porodów przez

400 W zakresie propozycji reform systemu edukacji i infrastruktury przewidującej centra rodzinne i inne instytucje, zob. odpowiednio rozdziały 9 i 11 niniejszej Analizy.

401 Patrz: rozdział 9 niniejszej Analizy.

402 T. Maciejewski, *Rozwój opieki perinatalnej w XX i XXI wieku*, „Perinatologia, Neonatologia i Ginekologia”, 6, nr 3 (2013), s. 136.

403 G. Bręborowicz, *Położnictwo i Ginekologia*, 2006, s. 77-83.

404 Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

wykwalfikowany personel⁴⁰⁵. Z uwagi na doniosłość zagadnienia opieki perinatalnej, należy uznać ją za jeden z priorytetów, na których polska polityka zdrowotna powinna skupić się w kolejnych latach.

Po drugie, postulatem z całą pewnością zasługującym na uwzględnienie jest wsparcie zdrowia prokreacyjnego. Rozważania na jego temat w kontekście podjęcia prób uzdrowienia sytuacji demograficznej Polski powinny zająć centralne miejsce, co z kolei powinno mieć swoje przełożenie na sygnalizowane przez władze priorytety polityki zdrowotnej. Niestety, rzeczywistość prawna pozostawia tutaj wiele do życzenia, o czym świadczyć może analiza przewidzianego na lata 2021-2025 Narodowego Programu Zdrowia⁴⁰⁶ (NPZ). Instrument ten stanowi podstawowy, strategiczny dokument z zakresu polityki zdrowia publicznego, ustanawiany na okres nie krótszy niż pięć lat, w celu realizacji polityki w tym zakresie, opierający się na współdziałaniu organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 1 i 3 Ustawy o zdrowiu publicznym⁴⁰⁷. W ramach NPZ określa się każdorazowo cel strategiczny NPZ ukierunkowany na wydłużenie życia w zdrowiu ludności Rzeczypospolitej Polskiej i poprawę jakości życia związanej ze zdrowiem oraz ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu, jak również poszczególne cele operacyjne, ukierunkowane na zmniejszenie narażenia społeczeństwa na największe zagrożenia zdrowia, a które służyć mają realizacji celu strategicznego⁴⁰⁸. W ramach NPZ przewidzianego na lata 2021-2025, w przeciwieństwie do jego poprzednika obejmującego lata 2016-2020⁴⁰⁹, wśród celów operacyjnych nie wyszczególniono, jako odrębnego priorytetu, „poprawy zdrowia prokreacyjnego”⁴¹⁰. Co prawda, jako cel operacyjny nr 5 przyjęto „wyzwania demograficzne”, w ramach których wśród zadań wymienione są postulaty „kreowania postaw prozdrowotnych oddziałujących na zdrowie prokreacyjne oraz podnoszenia kompetencji kadr medycznych w zakresie zdrowia prokreacyjnego” oraz „upowszechniania rozwiązań systemowych w zakresie zdrowia prokreacyjnego, w tym w opiece prekoncepcyjnej i okołoporodowej”. Samo ich ujęcie jest oczywiście wskazane, jednak wpisując sposób ich uwzględnienia w kontekst obecnej sytuacji demograficznej i porównując miejsce oraz szczegółowość poświęcone temu zagadnieniu do pozostałych celów operacyjnych, zdecydowanie należy stwierdzić, że właściwe proporcje nie zostały tu zachowane; w ramach celu operacyjnego nr 5, czyli „wyzwań demograficznych”, obok wymienionych dwóch zadań związanych z prokreacją, pozostałe dziesięć dotyczy wyłącznie problematyki osób starszych. Zaryzykować można stwierdzenie, iż zdrowie prokreacyjne zostało tutaj w sposób rażący zaniedbane. Hierarchia priorytetów NPZ nie prezentuje się odmiennie również w zakresie rocznej wysokości finansowania przyznanego na każdy z wymienionych celów – celowi operacyjnemu nr 5 przyznano sumę najmniejszą ze wszystkich, bo wynoszącą „nie więcej niż 15 mln złotych”⁴¹¹. Dodatkowo, biorąc pod uwagę, że w tymże celu operacyjnym na 12 wyszczególnionych zadań tylko 2 odnoszą się do zagadnienia prokreacji, zakładając proporcjonalne finansowanie, jedynie niecałe 17% środków przeznaczonych na „wyzwania demograficzne” przeznaczone zostanie na zdrowie prokreacyjne Polaków.

405 Program Działania przyjęty na Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ludności i Rozwoju w Kairze, 5-13 września 1994 r., patrz: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf, dostęp: 31 sierpnia 2021.

406 Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz. U. poz. 642).

407 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 183 z późn. zm.).

408 Co wynika z art. 9 ust. 2 ww. Ustawy.

409 Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

410 W NPZ na lata 2016-2020 był to cel operacyjny nr 6.

411 Podczas, gdy celom operacyjnym 1 - 4 autorzy NPZ przypisali odpowiednio nie więcej niż: 40 mln, 30 mln, 30 mln i 25 mln.

W zakresie zdrowia prokreacyjnego wspomnieć należy również o niedociągnięciach i zaniedbaniach związanych z Ustawą o leczeniu niepłodności⁴¹², jak również praktyce jej sprawozdawczości⁴¹³. Sama wymieniona ustawa, wbrew swojemu tytułowi, koncentruje się przede wszystkim na procedurach medycznie wspomaganej prokreacji, które nie usuwają przyczyn niepłodności kobiety ani mężczyzny i nie stanowią procesu, który dałoby się określić mianem leczenia. Wskazana nieadekwatność tytułu ustawy do jego treści budzi wątpliwości co do jego zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji⁴¹⁴ wprowadzoną z art. 2 Konstytucji⁴¹⁵, jak również – stanowi naruszenie § 2 oraz § 16 w zw. z § 18 Zasad Techniki Prawodawczej⁴¹⁶. Ponadto, istnieją uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności tego aktu prawnego w zakresie, w którym w art. 1 pkt 1 stwierdza się, iż ustawa określa zasady ochrony zarodka i komórek rozrodczych w *odniesieniu do ich zastosowania w biologii i medycynie w związku z leczeniem niepłodności*, co odbiera poczętemu ludzkiemu organizmowi ochronę przysługującą mu z racji przyrodzonej i niezbywalnej godności, unormowanej w art. 30 Konstytucji. Kwestie związane z etycznością i zgodnością z prawem procedur związanych ze sztucznie wspomaganiem rozrodem, jako niedotyczące już leczenia niepłodności i niestanowiące bezpośredniego przedmiotu zainteresowania niniejszej analizy, zostaną dalej w jej ramach pominięte⁴¹⁷. Warto zwrócić natomiast uwagę na podejście Ministra Zdrowia do kwestii implementacji postanowień wynikających z opisanej ustawy, ponieważ wyraża ona w pewnym zakresie nastawienie instytucjonalne do zagadnienia prokreacji i leczenia niepłodności, a wnioski, które należy wyprowadzić niestety nie są optymistyczne. Wspomnieć trzeba tutaj o Radzie do spraw Leczenia Niepłodności, czyli organie doradczym i opiniodawczym ministra właściwego do spraw zdrowia, którego utworzenie przewiduje art. 72 tej samej Ustawy o leczeniu niepłodności. Fundamentalnym problemem tejże instytucji jest jednak jej nieistnienie. Wyjaśnień w tym zakresie nie udziela – skądinąd naznaczone licznymi nieprawidłowościami i objawami możliwymi do zinterpretowania jako bardzo daleko idąca niedbałość⁴¹⁸ – sprawozdanie Ministra Zdrowia z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności z maja 2021 roku. W jego treści znaleźć można jedynie informację, iż Rada nie została jeszcze powołana, przy czym jednocześnie zaniedbanie to nie zostało w żaden sposób uzasadnione. Nie podano również żadnej daty powołania organu, ani innego komentarza. Wcześniej, we wrześniu 2019 roku, w tej kwestii do Ministra Zdrowia zwrócił się ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich⁴¹⁹, początkowo otrzymując niezawierającą uzasadnienia odpowiedź, z której wynikało jedynie, iż „obecnie nie są prowadzone prace zmierzające do jej powołania”⁴²⁰. W odpowiedzi na kolejne pismo RPO, w maju 2020 roku udzielono natomiast jedynie informacji, że „w Ministerstwie Zdrowia zostały podjęte działania zmierzające do ustalenia składu Rady, które będą kontynuowane po zakończeniu stanu epidemii”⁴²¹. Nieuwzględnienie nawet tej informacji w sprawozdaniu z roku

412 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 442).

413 Na ten temat szczegółowo zob.: Ordo Iuris, Opinia na temat sprawozdania ministra zdrowia z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (druk sejmowy nr 1196), https://ordoiuris.pl/ochrona-zycia/opinia-na-temat-sprawozdania-ministra-zdrowia-z-wykonywania-oraz-o-skutkach#_ftn2, dostęp: 31 sierpnia 2021.

414 Za: Opinia Ordo Iuris w sprawie projektu ustawy o leczeniu niepłodności, 20 września 2016, <https://ordoiuris.pl/ochrona-zycia/opinia-ordo-iuris-w-sprawie-projektu-ustawy-o-leczeniu-niepłodności>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

415 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

416 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

417 Na ten temat zob.: R. Dorosiński (red.), *Wątpliwości, pytania, zastrzeżenia*, https://ordoiuris.pl/pliki/dokumenty/Broszura_IVF.pdf, dostęp: 31 sierpnia 2021.

418 O czym wyczerpująco tutaj: Ordo Iuris, Opinia na temat sprawozdania ministra zdrowia z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (druk sejmowy nr 1196), op. cit.

419 Wystąpienie RPO do Ministra Zdrowia ws. powołania Rady ds. Leczenia Niepłodności, 17 września 2019, druk VII.5002.6.2015.AMB, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Ministra%20Zdrowia%20ws.%20powo%C5%82ania%20Rady%20ds.%20Leczenia%20Niep%C5%82odno%C5%9Bci.pdf>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

420 Odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 11 października 2019, ZPR.073.27.2019ZPR.073.27.2019.ESW, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Ministra%20Zdrowia%2011%20pa%C5%BAdziernika%202019.pdf>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

421 Odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 19 maja 2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/odp.%20MZ%20ws%20Rady%20ds.%20Leczenia%20Niep%C5%82odno%C5%9Bci%2019.05.2020.pdf>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

2021 uznać należy za „krok wstecz” względem tego ostatniego, i tak nieznacznie zobowiązującego z uwagi na brak nakreślenia obiektywnej cezurę czasowej, komunikatu.

Powyższe trudności wskazują jednoznacznie na pilną potrzebę dokonania nowelizacji Ustawy o leczeniu niepłodności. W jej ramach należałoby przewidzieć uregulowania dotyczące faktycznych metod leczenia niepłodności, a więc niwelowania jej stanu u osób na nią cierpiących. Ponadto, mając na uwadze chaotyczną sytuację związaną ze sprawozdawczością, również ten element należałoby usprawnić poprzez zastąpienie wymienionego w art. 71 pkt 5 okresu sprawozdawczego wynoszącego pięć lat na okres jednego roku, co zapewniłoby bardziej przejrzysty obraz jej wykonywania, a także skutków jej stosowania. Pomysł ten nie wydaje się być kontrowersyjny, zważywszy chociażby na fakt, iż dużo prostsza, bo złożona jedynie z 11 artykułów ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁴²², przewiduje wykonywanie sprawozdań corocznie, a każde z nich w ostatnich latach liczy ponad 120 stron, co przy naznaczonym wieloma rażącymi wadami i w większości skopiowanym z uzasadnienia projektu ustawy sprawozdaniu nt. Ustawy o leczeniu niepłodności⁴²³, stanowi świadectwo znacznej dysproporcji, która nie powinna mieć miejsca, w szczególności biorąc pod uwagę pilną potrzebę poprawy poziomu zdrowia prokreacyjnego w Polsce.

10.3. Implikacje sytuacji epidemicznej

Poza powyższymi postulatami uwzględnienia w priorytetach państwowej polityki zdrowotnej określonych obszarów mających istotny wpływ na demografię, przyjrzeć należy się również zagadnieniu wywierającemu na nią wpływ pośredni, ale nie mniej ważny. Mianowicie, oddziałującym globalnie – również na zagadnienia prokreacyjne, jak i inne – czynnikiem, jest epidemia koronawirusa COVID-19. Bezprecedensowa dla polskiego systemu służby zdrowia sytuacja, jaką wirus ten wytworzył (jak również, w stopniu przynajmniej nie mniejszym, publicznoprawne regulacje uchwalone w celu zażegnania kryzysu), przyczyniła się do istotnego pogorszenia się jakości i dostępności usług zdrowotnych dla pacjentów cierpiących na dolegliwości inne, niż sam COVID. Zgodnie z badaniem Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) z lipca 2020 roku⁴²⁴, a więc początkowego etapu systemowej walki z epidemią, aż 30% badanych z powodu sytuacji wirusowej doświadczyło przełożenia lub odwołania wizyty u lekarza specjalisty, a tylko 13% ankietowanych miało możliwość skorzystać z takiej wizyty. W sumie aż 37% badanych doświadczyło odwołania lub przełożenia leczenia. Zmieniła się także w sposób istotny dominująca forma konsultacji lekarskich; tradycyjnych wizyt u lekarza w badanym okresie doświadczyło jedynie 23% badanych, podczas gdy z telefonicznych porad medycznych – skorzystało aż 33%. 3% respondentów natomiast korzystało z porad świadczonych drogą internetową. Pomimo krótkoterminowych zalet, jakie może nieść za sobą forma zdalnego kontaktu z lekarzem (które często są doceniane również przez uczestników badań społecznych na ten temat⁴²⁵), ważne jest, aby obywatele mieli zagwarantowany dostęp do konwencjonalnego,

422 Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.).

423 Za: Ordo Iuris, Opinia na temat sprawozdania ministra zdrowia z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (druk sejmowy nr 1196), op. cit.

424 Komunikat z badań CBOS nr 88/2020 „Opieka medyczna w czasie epidemii”, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_088_20.PDF, dostęp: 31 sierpnia 2021.

425 Zob. badanie Fundacji My Pacjenci i Zespołu Ekspertów Continue Curatio „Pacjenci po trzeciej fali pandemii” – M. Sygut, *Pandemia utrudniła chorym dostęp do opieki zdrowotnej. Sytuacja poprawiła się dopiero w maju*, <https://pulsmedycyny.pl/pandemia-utrudnila-chorym-dostep-do-opieki-zdrowotnej-sytuacja-poprawila-sie-dopiero-w-maju-1124532>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

tj. mającego miejsce w przestrzeni fizycznej, a nie jedynie wirtualnej, spotkania z lekarzem. Postulat ten nabiera szczególnej wagi w przypadku materii wymagających szczegółowej ekspertyzy i przebadania, a z całą pewnością należą do nich również badania z zakresu zdrowia prokreacyjnego, jak i inne, istotne z perspektywy demograficznej.

W kontekście epidemii COVID19 wspomnieć należy również, iż jej wpływ na wykonywanie Ustawy o leczeniu niepłodności, której problematyka zarysowana została powyżej, nie został w żaden sposób poddany ewaluacji, a kwestia ta w wymienianym już sprawozdaniu Ministra Zdrowia również została pominięta⁴²⁶.

11. Rozwój infrastruktury i usług potrzebnych rodzinom

W zakresie zawartego w priorytetach Strategii Demograficznej postulatu zapewnienia rozwoju infrastruktury i usług potrzebnych rodzinom należy podkreślić, iż jest to cel określony bardzo ogólnie, którego ujęcie opiera się o pojęcia bardzo szerokie, a których rozumienie może podlegać różnym interpretacjom. Infrastruktura, w rozumieniu polskiego języka naturalnego oznacza bowiem „podstawowe urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa”⁴²⁷, „podstawowe struktury techniczne lub organizacyjne, niezbędne do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki lub określonego przedsięwzięcia”⁴²⁸, tudzież „system urządzeń, działań i instytucji, które są konieczne do właściwego działania gospodarki albo życia społecznego; układ i wzajemne powiązania wewnątrz jakiejś instytucji lub organizacji”⁴²⁹. Sam tekst fragmentu Strategii dotyczącego tychże zagadnień, w celu sprecyzowania, co składa się na zakres pojęć „infrastruktury i usług zaspokajających potrzeby rodziny”, enumeratywnie wymienia natomiast następujące elementy: wsparcie w zaspokajaniu potrzeb finansowych, opiekę nad dziećmi, edukację, ochronę zdrowia, dostęp do informacji i doradztwa, wsparcie w nawiązywaniu i utrzymywaniu więzi, w szczególności w najbliższym środowisku społecznym, wsparcie w logistyce i mobilności rodzin, zapewnienie dostępu do kultury, wypoczynku i rekreacji, administracji publicznej i ład przestrzenny dostosowany do potrzeb rodzin⁴³⁰, przy czym jest to katalog otwarty, co wskazuje, że na omawianą kategorię udogodnień w zamyśle autorów Strategii składają się również inne elementy. W tym miejscu należy zadać sobie jednak pytanie, czy tak szeroki zakres postawionych celów nie będzie wpływał ujemnie na ich efektywną realizację, i czy nie doprowadzi do organizacyjnego chaosu i w konsekwencji – do pominięcia lub zaniedbania pewnych istotnych zagadnień. Ewaluacja skuteczności i systematyzacji wdrażania założonych celów, których samo zdefiniowanie nie jest niekontrowersyjne, również stwarza w praktyce istotne wyzwania. Tak szerokie ujęcie tematu infrastruktury jest niezrozumiałe tym bardziej, że zawiera w sobie składowe, które kompleksowo ujęte zostały w innych częściach Strategii, tj. zagadnienia: zabezpieczenia finansowego rodzin, edukacji, opieki nad dziećmi i ochrony zdrowia.

426 Ordo Iuris, Opinia na temat sprawozdania ministra zdrowia z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (druk sejmowy nr 1196), op. cit.

427 PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/infrastruktura;3914708.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

428 Wikisłownik, <https://pl.wiktionary.org/wiki/infrastruktura>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

429 Ortograf, <https://www.ortograf.pl/slownik/infrastruktura>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

430 Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 96

Celem uniknięcia *superfluum* i utrzymania przejrzystości przekazu, w niniejszym punkcie Analizy pominięte zostaną powyższe, a opisane w innych punktach aspekty polityki państwa. W jego ramach nacisk zostanie położony na pojęcie infrastruktury *sensu stricto*, tj. rozumianej jako **system urządzeń, działań i instytucji służących znoszeniu barier w procesie zakładania lub powiększania rodziny**, przy czym pominięte zostaną, wcześniej szczegółowo opisane, koncepcje usprawnienia polityki zabezpieczenia finansowego rodziny, reform w zakresie systemu opieki nad dziećmi, systemu oświaty i ochrony zdrowia.

Po pierwsze, należy odpowiedzieć sobie na pytanie, w jakich obszarach rodzinom (a także: osobom potencjalnie zainteresowanym ich założeniem) należy udzielić infrastrukturalnego wsparcia, poza ww. szeroko rozumianym systemem opieki nad najmłodszymi dziećmi, systemem oświaty, obejmującym w sobie placówki przedszkolne i szkolne, a także systemem wsparcia socjalnego i medycznego. Przeanalizować należy kwestię instytucji wspomagających rodziców w misji wychowawczej, w tym ośrodków kulturalnych, rekreacyjnych, edukacyjnych pozaszkolnych, udogodnień w transporcie miejskim i innych. Zaznaczyć trzeba, iż autorzy Strategii bardzo słusznie dostrzegają, że rodziny, z uwagi na swoją różnorodność, nie mają jednolitych potrzeb, i że zakres ogólnego działania powinien być uzależniony również od czynników wynikających ze specyfiki konkretnych regionów kraju⁴³¹.

Kolejnym zagadnieniem, do którego trzeba się odnieść jest wskazanie, jaki podmiot lub jaka instytucja powinna odpowiadać za konkretny element wsparcia infrastrukturalnego. W tym kontekście trzeba pozytywnie ocenić diagnozę autorów Strategii, iż dostarczanie dostępu do tego rodzaju udogodnień stanowi zadanie nie tylko władz i instytucji centralnych, ale również: samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych oraz firm komercyjnych⁴³². W ten sposób autorzy dokumentu uniknęli przyjęcia zgubnej, „centralistycznej” perspektywy, której ekstensywne stosowanie w wielu aspektach życia zbiorowego stanowi w Polsce – być może częściowo nieuświadomione – dziedzictwo socjalistycznego modelu organizacji społeczeństwa. Należy jednak pamiętać, że wszelkie instrumenty imperatywnej ingerencji państwowej służące osiągnięciu zakładanych przez Strategię celów powinny odnosić się jedynie do działań podmiotów publicznoprawnych (zarówno centralnych, jak i samorządowych), a wszelkie bezpośrednie oddziaływanie na pozostałe z ww. instytucji, tj. na organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz firmy komercyjne, powinno być ograniczone do niezbędnego minimum; działanie względem nich powinno opierać się przede wszystkim na promowaniu pewnych postaw i stosowaniu zachęt instytucjonalnych (w tym również poprzez instrumenty polityki podatkowej) do stosowania pewnych prorodzinnych rozwiązań. Każdorazowo powinna być jednak uszanowana autonomia i swoboda funkcjonowania tychże jednostek. W szczególności, nie można zapominać o konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej (wynikającej z art. 22 Konstytucji)⁴³³, a także o zasadzie poszanowania autonomii i niezależności kościołów i związków wyznaniowych (wynikającej z art. 25 ust. 3 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, należy zastanowić się nad konkretnymi rozwiązaniami, które można byłoby zaadaptować (na dowolnym szczeblu) w celu rozbudowy infrastruktury mającej służyć rodzinom w Polsce. W tymże celu, najbardziej celowa zdaje się być metoda komparatystyczna, zakładająca porównywanie rozwiązań przyjętych zarówno za granicą, jak i w określonych regionach Polski.

431 Tamże, s. 95 i 96.

432 Tamże, s. 96.

433 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Między innymi na jej podstawie, poniżej wyszczególnione zostały pewne propozycje, wyznaczające rekomendowane kierunki działań:

11.1. Powoływanie wyspecjalizowanych instytucji skupiających się na rodzinie

Dla osiągnięcia maksymalnej skuteczności i adekwatności prowadzonej polityki dla potrzeb konkretnej, lokalnej społeczności, a także w celu uniknięcia nadmiernego centralizmu wprowadzanych rozwiązań, wskazane byłoby kierowanie się zasadą subsydiarności, zgodnie z którą każde z zadań realizowanych w ramach państwa powinno być wdrażane na najniższym (lub, na płaszczyźnie geograficznej: najbardziej lokalnym) poziomie, na którym jest to możliwe. Zgodnie z tym rozumowaniem, odpowiedzialność za istotną część publicznej polityki w zakresie tworzenia prorodzinnej infrastruktury przejąć powinny samorządy terytorialne. W ich ramach, powinny zostać powołane – stosowanie do możliwości budżetu konkretnej j.s.t. – instytucje mające na celu wspomaganie rodzin na wielu płaszczyznach. W ich zakres działalności wejść mogą chociażby kursy przygotowujące do rodzicielstwa, tzw. „szkoły rodzenia”, zrzeszanie i aktywizowanie lokalnych społeczności rodziców (np. w celu organizowania wspólnych rodzinnych inicjatyw, wydarzeń integracyjnych, w tym sportowych i kulturalnych), tworzenie okazji do integracji i pielęgnowania wszechstronnego rozwoju pozaszkolnego dzieci, organizowanie spotkań i konsultacji rodziców i dzieci ze specjalistami z zakresu zdrowia i rozwoju dziecka, jak również – doraźna opieka nad dziećmi. Oprócz środków publicznych, tego rodzaju działalność może być finansowana również ze zbiorów charytatywnych i darowizn, a w zakresie zatrudnianego personelu, może być otwarta na pomoc wolontariuszy, chcących nabyć doświadczenie w pracy z dziećmi. Nie ma także przeciwwskazań, aby część świadczonych usług była (przynajmniej częściowo) odpłatna, jeżeli nie ma możliwości zapewnienia finansowania publicznego; w takiej sytuacji wartość dodana placówki polegać będzie przynajmniej na zwiększeniu dostępności do świadczonych przez nią usług wspomagających rodzinę.

Oczywiście, pomysły wpisujące się w powyższą koncepcję były i są wprowadzane na lokalną skalę zarówno w Polsce, jak i zagranicą, co może stanowić cenne źródło inspiracji. Jako godne wyróżnienia przykłady takich instytucji, w naszym kraju wyróżnić można chociażby tzw. „kluby rodzica”, których powoływanie przewidziane jest w gdyńskim programie „Gdynia rodzinna”⁴³⁴. W ramach tego ostatniego powołany został również urząd Pełnomocnika Prezydenta ds. Rodziny, którego zakres odpowiedzialności obejmuje właśnie „dostosowanie infrastruktury miejskiej do potrzeb rodzin oraz organizację wydarzeń kulturalnych i rozrywkowych dla dzieci”, stworzono także tzw. „Wymienikownię”, czyli miejsce integracji dzieci i młodzieży, organizowane są także warsztaty w ramach „Inkubatora Aktywności Rodziny”. W ramach projektu „Gdyńskie Poruszenie”, prowadzone są także nieodpłatne zajęcia sportowe dla dzieci⁴³⁵.

Wzorce godne uwagi i rozwiązania potencjalnie warte przeanalizowania odnaleźć można również za granicą, gdzie wiele podejść zostało już empirycznie sprawdzonych. Jednakże należy mieć świadomość, że w wielu krajach zachodnich tworzenie publicznych struktur wspomagających rodzinę było domeną rządów lewicowych (np. demokratycznej administracji Prezydenta Lyndona Johnsona w Stanach

434 Gdynia – miasto przyjazne dzieciom, <http://www.gdyniarodzinnna.pl/arttykul/1543.gdynia-miasto-przyjazne-dzieciom.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

435 Tamże.

Zjednoczonych czy labourzystowskiego rządu Tony'ego Blaira w Wielkiej Brytanii) co niosło za sobą określone konsekwencje w warstwie aksjologii i podejścia do roli, jaką powołane instytucje miały pełnić dla rodzin (często przeważało podejście kolektywistyczne nad jednostkowym, indywidualistycznym, jak również akcentowana była rola socjalna programów). W niektórych z przyjętych polityk mocno widać, iż o ich kształcie decydowały w znacznej mierze przesłanki egalitarystyczne. Wszelkie wdrażane do polskiego systemu wzorce nie powinny więc być adaptowane bezrefleksyjnie, ale z każdorazowym, dogłębnym uwzględnieniem krajowych realiów.

Pierwszym z przykładów, który warto przywołać może być amerykański program *Head Start* – powołany w ramach programu reform tzw. „Wielkiego Społeczeństwa” Prezydenta Johnsona w 1965 roku i od tamtej pory rozwijany, stanowi federalny program socjalno-pedagogiczny pomocy rodzinom, mający na celu dążenie do wyrównywania szans dzieci do 5 roku życia, a także „kompensowanie deficytów i zapobieganie kumulacji zagrożeń”⁴³⁶. Program ten skierowany jest do rodzin o dochodach poniżej minimum socjalnego i łączy w sobie kompleksową wczesnodziecięcą edukację, usługi z zakresu zdrowia, żywienia, jak również budowania i wzmacniania relacji. Do roku 2005, w programie uczestniczyły 22 miliony dzieci⁴³⁷. W oparciu o doświadczenie amerykańskie, w 1998 roku z inicjatywy ówczesnego kanclerza skarbu Gordona Browna powstał brytyjski program *Sure Start*, w ramach którego powstały zarządzane na poziomie lokalnym Centra Dzieci *Sure Start Children's Centres*, również nastawione na politykę wyrównywania szans, świadczące usługi z zakresu wczesnodziecięcej edukacji i opieki nad dziećmi, wsparcia dzieci o potrzebach specjalnych, a także organizowania dzieciom form spędzania czasu podczas dni wolnych od szkoły. Pomysłem godnym odnotowania jest również istniejący w programach niektórych Centrów Dzieci istniejących w ramach programu *Sure Start* promowania „fundamentalnych wartości brytyjskich”⁴³⁸ już od najmłodszych lat rozwoju; analogiczne rozwiązanie w polskich realiach mogłoby dobrze wpisywać się w obecną linię priorytetów Ministerstwa Edukacji i Nauki i służyć promocji polskich, europejskich i chrześcijańskich wartości.

Szczególnie dobrym przykładem mogą być także rozwiązania wprowadzone w Kanadzie; w prowincji Ontario funkcjonuje rozległa sieć centrów dziecka i rodziny – *EarlyON Child and Family Centres*⁴³⁹, które oferują obywatelom wysokiej jakości, nieodpłatne usługi dla dzieci w wieku do lat 6 i ich rodziców, obejmujące m.in. edukacyjne i integracyjne aktywności, poradnictwo specjalistów z zakresu rozwoju wczesnodziecięcego, a także ułatwiają zrzeszanie i integrację z innymi, lokalnymi rodzinami z dziećmi w podobnym wieku. Na terenie całej prowincji (o populacji liczącej ponad 13 milionów)⁴⁴⁰, funkcjonuje około 400 Centrów *EarlyON* posiadających własną siedzibę i dodatkowe 700 mieszczących się w bibliotekach, szkołach i innych tego rodzaju placówkach⁴⁴¹. Ponadto, w Kanadzie interesujące rozwiązania wprowadzają również poszczególne samorządy lokalne na poziomach niższych od obejmujących całą prowincję (są one w stanie świadczyć szerszy zakres usług); przykładowo w położonym w prowincji Ontario mieście London, funkcjonująca tam sieć *The Child and Youth Network*, skupiająca wiele mniejszych, prorodzinnych organizacji i finansowana municypalnie, prowadzi rozległy system usług rodzinnych *The Family-Centred Service System* (FCSS), oferujących

436 A.K., *Head Start. Amerykański model pomocy dzieciom z najuboższych rodzin*, [w:] „Wspólne tematy”, nr 2 (2002), s. 16-19.

437 Administration for Children and Families. U.S. Department of Health & Human Services, <https://www.acf.hhs.gov/ohs>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

438 *Sure Start Children's Centre North Halifax Partnership*, <http://surestartchildrenscentresnhp.org.uk/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

439 Zob. <https://www.ontario.ca/page/find-earlyon-child-and-family-centre>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

440 *Population and Dwelling Count Highlight Tables, 2016 Census*, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hltfst/pd-pl/Table.cfm?Lang=Eng&T=101&SR=1&S=3&O=D#tPopDwell>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

441 Zob. <https://www.ontario.ca/page/find-earlyon-child-and-family-centre>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

m.in. dostęp do edukacji wczesnoszkolnej, sportu, rekreacji, punktów konsultacyjnych, jak również spotkań tematycznych związanych z rodzicielstwem i wychowaniem dzieci, a także szeroki zakres usług zdrowotnych (w tym: kliniki lekarskie, usługi położnych i psychologów). W ramach FCSS podejmowane są także szeroko zakrojone, systemowe inicjatywy mające na celu integrację rodzin i organizowanie ich w lokalne społeczności, na rzecz których świadczone są usługi (w tym kulturalne i – nawet – religijne)⁴⁴².

Warto wskazać także, iż niektóre państwa w bardzo dużym stopniu łączą świadczone usługi wspomagania rozwoju rodzin z przeznaczoną dla nich polityką socjalną. W tym kontekście wymienić można chociażby singapurskie *Family Service Centres*⁴⁴³, czyli wspierane przez organy państwowe⁴⁴⁴ centra usług rodzinnych, świadczące potrzebującym rodzinom szeroką gamę usług zmierzających do poprawienia ich dobrobytu, stabilności i potrzeb społecznych. W ich ramach skorzystać można z usług polegających na poradnictwie psychologicznym (zarówno indywidualnym, jak i ogólnorodzinnym), a także pomocy w rozwiązywaniu konkretnych problemów związanych z potrzebami mieszkaniowymi, zdrowotnymi i finansowymi.

Przy wprowadzaniu rozwiązań instytucjonalnych, które mogą być częściowo inspirowane powyższymi wzorcami, polskie władze państwowe i samorządowe powinny jednak starać się unikać nadmiernego zbiurokratyzowania sektora publicznego, starając się wprowadzać adekwatne rozwiązania organizacyjne, logistyczne i technologiczne, mające na celu uniknięcie tejże pułapki, stanowiącej kolejny, niepożądany relikwyt poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego, który do dzisiaj występuje w zbyt wielu aspektach systemu polskiej administracji. Substantywnie i merytorycznie wskazówki na ten temat przekraczają jednak zakres przedmiotowy niniejszej Analizy, na której potrzeby porzucić należy jedynie na zasygnalizowaniu potencjalnego problemu.

11.2. Wprowadzanie tzw. „Kart rodzinnych”, ułatwiających dostęp do infrastruktury publicznej rodzinom

Praktyką powszechną, zarówno w Polsce i za granicą, jest ustanawianie – zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie samorządu terytorialnego - tzw. „Kart rodzinnych”, (określanych również „Kartami dużej rodziny” lub podobnie). Jest to instytucja uprawniająca osoby będące członkami rodziny posiadającej status różnie definiowanej „rodziny dużej”, lub po prostu posiadające dzieci do katalogu przywilejów wynikających z systemu zniżek i dodatkowych uprawnień zarówno w instytucjach publicznych, jak i prywatnych. Rozwiązanie to jest o tyle ciekawe, iż umożliwia skoordynowaną kooperację uczestników sektora prywatnego i podmiotów publicznych na rzecz prowadzenia zrównoważonej, prorodzinnej polityki demograficznej.

W Polsce, na poziomie centralnym, zagadnienie to reguluje Ustawa o Karcie Dużej Rodziny⁴⁴⁵, natomiast istnieją również – co należy ocenić przychylnie z perspektywy decentralizacji i realizacji wymienionej wyżej zasady subsydiarności – analogiczne, uzupełniające inicjatywy lokalne, wśród których wymienić można chociażby: Krakowską Kartę Rodzinną 3+, Wielkopolską Kartę Rodziny,

442 Zob. <https://www.londoncyn.ca/priority/creating-family-centred-service-system>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

443 *Family Service Centres*, <https://www.msf.gov.sg/policies/Strong-and-Stable-Families/Supporting-Families/Pages/Family-Service-Centres.aspx>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

444 *Family Service Centres* wspierane są przez Ministerstwo Rozwoju Społecznego i Rodzinnego, Radę Narodową Służby Społecznej i Zarząd Totalizatora Singapurskiego.

445 Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1348 z późn. zm.).

Kartę Gdynia Rodzinna, kartę „Rodzina 3+” w Lublinie, Płocką Kartę Familijną 3+, Mielecką Kartę Miejską 3+, Siemianowicką Kartę Rodzinną 3 i więcej, Konińską Kartę Rodziny 3+ czy Gliwicką Kartę „Rodzina 3+”. Lokalny charakter tego rodzaju kart jest bardzo ważny – decentralizacja inicjatywy wpływa na większe zaangażowanie instytucji publicznych, umożliwia współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami oraz uwzględnienie regionalnych atrakcji, obiektów sportowych, kulturalnych i gastronomicznych, oddziałując w sposób adekwatny do potrzeb lokalnych społeczności i wspierając ich rozwój.

Odnosząc się natomiast do wzorców zagranicznych, przywołać można niemiecką *FamilienKarte* funkcjonującą na poziomie miast – jej specyfika polega jednak na tym, że przywileje z niej wynikające często nie są przewidziane wyłącznie dla rodzin dużych, ale również dla opiekunów co najmniej jednego, niepełnoletniego dziecka, a czasem także samych dzieci w wieku między 12 a 18 rokiem życia, jak ma to miejsce w Düsseldorf⁴⁴⁶. Karta ta upoważnia do korzystania z rabatów i specjalnych ofert ponad 300 firm, wśród których znajdują się między innymi baseny, obiekty sportowe, parki trampolin, ścianki wspinaczkowe, sklepy rowerowe, wypożyczalnie sprzętu sportowego, biura podróży, muzea, hotele, obiekty gastronomiczne, apteki, salony dentystyczne, salony fotograficzne, księgarnie, szkoły muzyczne i językowe, salony samochodowe, a nawet firmy przeprowadzkowe i sklepy z armaturą łazienkową. Na takich samych zasadach funkcjonuje karta rodzinna obowiązująca w Akwizgranie⁴⁴⁷. Wśród najciekawszych ofert dostępnych dla posiadaczy *Aachen FamilienKarte* znaleźć można m.in. rabat na doradztwo energetyczne, bilet rodzinny do transportu publicznego, rabat na kemping turystyczny na polu namiotowym, zniżki w akademii sztuk walki, bilety rodzinne w muzeach, zniżki na zabiegi w laboratorium dentystycznym, zniżki w szkole jazdy oraz częste zniżki na usługi i produkty związane z umeblowaniem, remontem i wykańczaniem domu. Podobne karty oferuje Rhein-Kreis Neuss⁴⁴⁸, Oberhausen⁴⁴⁹, Hilden⁴⁵⁰, Erkrath⁴⁵¹, Monachium⁴⁵², austriacki Salzburg⁴⁵³, region Tyrolu⁴⁵⁴ czy Duisburg⁴⁵⁵. Co istotne, w ofertach *FamilienKarte* znajduje się wiele firm rodzinnych i lokalnych przedsiębiorstw. Czasem karty rodzinne ograniczają się do zniżek w obiektach kulturalnych. Taką kartą jest *Berliner FamilienPass*⁴⁵⁶ – płatna, berlińska karta w cenie 6€ oferuje ponad 500 zniżek rodzinnych w zakresie sportu, kultury i atrakcji turystycznych, obejmuje m.in. najważniejsze wydarzenia sportowe, koncerty, przedstawienia teatralne i kinowe, baseny, lodowiska, zajęcia sportowe i rekreacyjne, wycieczki statkiem, zabytki i muzea czy wizyty w zoo.

W dążeniu do rozwoju infrastrukturalnego w zakresie przyjaznym rodzinom, wspieranie rozwoju i poszerzania programów kart rodzinnych zdaje się być osiągalnym, koncepcyjnie zrozumiałym i przynoszącym wymierne ułatwienia dla wielu rodzin rozwiązaniem. Pozytywny rezultat mogłyby przynieść działania zmierzające do rozszerzenia zakresu terytorialnego kart lokalnych i zakresu przedmiotowego,

446 Zob. <https://www.duesseldorf.de/jugendamt/fuer-familien-da-sein/familienkarte.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

447 Zob. <https://bportal.staedteregion-aachen.de/staedteregion-a-z/-/egov-bis-detail/dienstleistung/13166/show>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

448 Zob. <https://www.rhein-kreis-neuss.de/de/verwaltung-politik/aemterliste/jugendamt/familienkarte/informationen-familienkarte.html#>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

449 Zob. <https://www.oberhausen.de/de/index/rathaus/verwaltung/verwaltungsfuehrung/chancengleichheit/oberhausener-familienkarte/angebotsuebersicht.php>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

450 Zob. https://www.hilden.de/sv_hilden/Sch%C3%B6ner%20wohnen/Familienportal/Hi%20Babys%200-2/Familienkarte/, dostęp: 31 sierpnia 2021.

451 Zob. <https://www.erkrath.de/Bildung-Soziales/Gesellschaft/Familie/Familienkarte>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

452 Karta wydawana dla min. jednej osoby dorosłej z jednym dzieckiem do 17 r.ż.; zaznaczyć jednak należy, że przez słowo *rodzina* rozumie się również związki homoseksualne z dziećmi, zob. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Jugendamt/Ferienangebote/Familienpass.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

453 Zob. https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/_Documents/Familienp_2019_NEU-web.pdf, dostęp: 31 sierpnia 2021.

454 Zob. <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/familie/familienpass/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

455 Zob., <https://www2.duisburg.de/micro2/familienkarte/faqs/index.php>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

456 Zob. <https://www.jugendkulturservice.de/de/passhefte/berliner-familienpass/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

tj. wachlarza kompatybilnych usług, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Stan ten może zostać osiągnięty poprzez adekwatną promocję i alokację środków publicznych.

11.3. Zapewnianie wyspecjalizowanych udogodnień technicznych dla rodzin

Oprócz troski o zagadnienia socjalne, organizacyjne i finansowe, bardzo ważnej, jednakże niewystarczającej, a której poświęcone zostały podpunkty powyżej, kolejnym istotnym celem, jaki należy sobie postawić w celu usprawnienia infrastruktury w kontekście polityki demograficznej, jest dbałość o **podnoszenie standardu życia codziennego dla członków rodziny** (zwłaszcza rodziców wychowujących małe dzieci), a także przyszłych rodziców (ze szczególnym uwzględnieniem kobiet w ciąży, mających specyficzne potrzeby). Istotnym polem do realizowania tej polityki jest przestrzeń publiczna. Z perspektywy działań prorodzinnych, podmioty publicznonprawne, w których gestii leży to zagadnienie, powinny dążyć do dostosowania – w możliwie jak najszerszym zakresie – przestrzeni publicznej również do potrzeb tej najbardziej podstawowej komórki społecznej. Cel ten powinien być realizowany w sposób wielowektorowy, tj. z uwzględnieniem rozmaitych aspektów życia, w których można byłoby wprowadzić – stosunkowo niewielkim kosztem dla reszty uczestników społeczeństwa – istotne i odczuwalne usprawnienia. Można wskazać tutaj co najmniej następujące kategorie:

- a) **udogodnienia w transporcie;**
- b) **dedykowane przestrzenie i ułatwienia dla dzieci i kobiet w ciąży w przestrzeni publicznej;**
- c) **projektowanie przestrzeni miejskiej z uwzględnieniem potrzeb rodzin.**

W zakresie udogodnień w transporcie, powszechnie stosowane środki obejmują zniżki lub całkowite zwolnienie z obowiązku kupowania biletów w środkach komunikacji publicznej dla dzieci (lub bilety rodzinne), wykorzystanie pojazdów niskopodłogowych celem ułatwienia ich użytkowania przez dzieci i rodziców korzystających z wózków dziecięcych, jak również umieszczanie ramp i wind jako alternatyw dla schodów, korzystanie z których może być dla tychże grup istotnie utrudnione. Mniej oczywiste, chociaż również praktykowane jest dedykowanie specjalnie oznaczonych miejsc parkingowych dla kobiet w ciąży oraz rodzin z małymi dziećmi – takie rozwiązanie zastosowane zostało chociażby w Środzie Wielkopolskiej⁴⁵⁷, gdzie miejsca te zostały dodatkowo poszerzone, celem ułatwienia wysiadania z zaparkowanego samochodu. Godnym uwagi rozwiązaniem zastosowanym w Szwajcarii dotyczącym transportu jest ponadto wyznaczenie w pociągach odpowiednich przestrzeni w wagonach kolejowych, zaadaptowanych na kąciaki dziecięce i place zabaw⁴⁵⁸ – tego rodzaju rozwiązanie może w sposób miarodajny wpłynąć zarówno na komfort podróży rodziców, jak i dzieci.

Jeżeli chodzi o pozostałe, tj. nie dotyczące transportu, udogodnienia dla kobiet w ciąży i rodzin z małymi dziećmi, wskazać należy przede wszystkim na potrzebę zapewniania jak najszerszego dostępu do tzw. pokoiów matki i dziecka, czyli pomieszczeń, w których matki mogą w komfortowych

457 Środa wielkopolska przyjazna rodzinie, 13 października 2016, http://www.sroda.wlkp.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=36&dzialy=&akcja=artykul&artykul=3500, dostęp: 31 sierpnia 2021.

458 S. Fleming, *Family-friendly Swiss trains are playgrounds on wheels*, <https://www.weforum.org/agenda/2018/11/family-friendly-swiss-trains-are-playground-on-wheels/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

warunkach nakarmić swoje dzieci piersią, przewinąć je i zapewnić należytą opiekę, podczas pobytu w miejscach publicznych. Spełniające tę funkcję Punkty Karmienia Piersią otwarto między innymi we Wrocławiu, w filiach Miejskiej Biblioteki Publicznej, w urzędzie miejskim oraz w punkcie w Biurze Obsługi Klienta Zarządu Zasobu Komunalnego⁴⁵⁹. Są one dostępne w godzinach otwarcia bibliotek, znajdują się w ustronnych, specjalnie ozdobionych miejscach tak, by zapewnić karmiącym mamom odpowiedni komfort i wyposażone są w duży fotel, parawan oraz przewijak. Pokoje rodzinne znaleźć można również m.in. na lotniskach we Wrocławiu⁴⁶⁰ i Warszawie, gdzie oprócz pokoi dla rodzica z dzieckiem dodatkowo utworzono strefy zabawy dla dzieci⁴⁶¹. Innymi ciekawymi udogodnieniami jakie rodziny mogą spotkać na Lotnisku Chopina są wypożyczalnia spacerówek dla dzieci oraz wydzielone przejścia przez kontrolę bezpieczeństwa dla rodzin. W kilku polskich miastach podjęto też akcję umieszczania w parkach specjalnych, zadaszonych ławek z miejscem do przewijania, szczególnie w okolicach placów zabaw. Znaleźć można je m.in. w parkach w Białymstoku, Olsztynie czy Wrocławiu.

Ostatnim, chociaż nie najmniej ważnym z wyszczególnionych powyżej zagadnień jest kwestia projektowania przestrzeni miejskiej w sposób uwzględniający potrzeby rodzin (uwzględniona w zawartym w Strategii postulat 10.8). Ważne jest bowiem, aby sam układ przestrzenny danej aglomeracji był pod tym kątem przemyślany. Dobrą praktyką w tym zakresie okazuje się być decentralizacja udogodnień istotnych z perspektywy rodziny, tj. równomierne rozmieszczenie placów zabaw, parków, miejsc rekreacji czy innych atrakcji na przestrzeni danego ośrodka, który to czynnik sprawia, że okoliczne rodziny nie muszą oddalać się daleko od miejsca swojego zamieszkania, aby skorzystać z tego rodzaju infrastruktury. Warto zadbać również o przestrzenie, w których dzieci mogą bawić się w sposób bezpieczny, w szczególności w miarę możliwości technologicznych, w granicach monitoringu.

Jako przykład dobrej praktyki, którą można byłoby zaczerpnąć z zagranicy, wskazać można projektowanie przestrzeni miejskiej skoncentrowane na poziomie dzielnicowym, czyli na najbliższej okolicy rodzin, które zastosowane zostało w planowaniu przestrzennym belgijskiej Antwerpii, dzięki inicjatywie *Play Space Web*. Jest to prowadzony przez samorząd program wprowadzania ulepszeń prorodzinnych kolejno w każdej z dzielnic. Na planie dzielnicy wyznaczane są przestrzenie publiczne przyjazne dzieciom, takie jak parki, place zabaw, ścieżki rowerowe, obiekty sportowe, szkoły, kawiarnie, sklepy, instytucje publiczne oraz inne istotne obiekty. Celem przedsięwzięcia jest zbadanie dostępności przestrzeni i obiektów rekreacyjnych i ich odległości z różnych punktów dzielnicy – aby w jak największym stopniu ułatwić rodzicom z dziećmi swobodne z nich korzystanie. Na podstawie analizy przestrzennej wprowadza się zmiany sprzyjające rodzinom, poprzez sukcesywne uzupełnianie braków w przeznaczonych dla rodzin infrastrukturze.

Innym, bardzo praktycznym rozwiązaniem stosowanym między innymi w Anglii jest tworzenie rodzinnych stref mieszkaniowych, znanych jako *Home Zones*, oznaczonych specjalnymi znakami drogowymi i wyłączonych z ruchu drogowego, w celu umożliwienia dzieciom zabawy i swobodnego przemieszczania. Obecnie podstawą prawną tworzenia specjalnych stref ruchu drogowego *Home Zones* stanowi Transport Act 2000⁴⁶². Ponadto, w okólniku wydanym przez Ministerstwo Transportu⁴⁶³ w 2006 r.

459 We Wrocławiu otwarto Punkty Karmienia Piersią, <https://www.wroclaw.pl/we-wroclawiu-otwarto-punkty-karmienia-piersia-mbp-filia-wroclaw>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

460 Zob. <http://airport.wroclaw.pl/lotnisko/plan-terminalu/>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

461 Zob. <https://www.lotnisko-chopina.pl/pl/dla-dzieci.html>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

462 Transport Act 2000, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/38/contents>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

463 *The Quiet Lanes And Home Zones (England) Regulations 2006*, DfT Circular 02/2006, Department for Transport, 9 sierpnia 2006, <https://web.archive.org/web/20070130011647/http://www.dft.gov.uk/pgr/sustainable/homezones/circular22006thequietlanes5740?version=1>, dostęp: 31 sierpnia 2021.

podkreślone zostały kompetencje władz lokalnych do ich tworzenia i zaznaczono, że *Home Zones* tworzyć można wyłącznie w strefach mieszkalnych. W rozporządzeniu tym określone zostały również kluczowe elementy strefy *Home Zone*: ograniczenia ruchu drogowego (co dotyczy zarówno ograniczenia liczby pojazdów, jak i prędkości z jaką się poruszają do maksymalnie 20 mil/godzinę) oraz projekt przestrzenny umożliwiający wykonywanie mieszkańcom szerokiego zakresu aktywności, w tym umożliwienie dzieciom zabawy.

W zakresie opisanej powyżej kwestii udogodnień technicznych dla rodzin, w większości przypadków nie są wymagane wysublimowane i podparte szerokimi badaniami rozwiązania, a kluczem do efektywności jest systematyczne i obejmujące możliwie szeroki zakres terytorialny wdrażanie w życie prostych, intuicyjnych i w dużej mierze sprawdzonych już empirycznie rozwiązań. Przydatne tutaj może okazać się prowadzenie dobrze zorganizowanej społecznej kampanii informacyjnej mającej na celu uświadomienie o istnieniu w społeczeństwie tego rodzaju potrzeb.

11.4. Pozostałe uwagi

Rekomendacje zawarte pod koniec analizowanej części Strategii (od 10.1 do 10.12), zbiorczo ocenić należy jako właściwie ukierunkowane. Pozytywnie należy odebrać uwzględnienie w punkcie 10.1 koncepcji Wczesnego Wspomagania Rozwoju (WWR), a więc programu, którym obejmowane są dzieci niepełnosprawne i ich rodziny od chwili stwierdzenia u dziecka niepełnosprawności do momentu rozpoczęcia przez nie nauki w szkole⁴⁶⁴. Niektóre z punktów zdają się natomiast być potraktowane w sposób bardzo ogólny i niezdradzający wiele na temat sposobów ich realizacji (np. 10.10 – kwestią otwartą pozostaje, w jaki sposób bariery w dostępie do administracji publicznej dla rodzin zostać mają obniżone), zwraca również niestety uwagę brak wskazówek, które z podmiotów wymienionych jako odpowiedzialne za dostarczanie infrastruktury prorodzinnej, powinny być odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych postulatów.

12. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk na szczeblu centralnym i samorządowym

Z przedstawionych w *Strategii Demograficznej 2040* zapisów odnoszących się do celów szczegółowych i kierunków działania, obok wzmocnienia rodzin i znoszenia barier dla rodziców chcących mieć dzieci, trzecią ważną częścią jest podniesienie jakości zarządzania i wdrożenia polityki, która została podzielona przez Autorów opracowania na dwie części: 1) podniesienie jakości zarządzania i wdrożenia polityki na szczeblu centralnym, oraz 2) podniesienie jakości zarządzania i wdrożenia polityki na szczeblu samorządowym⁴⁶⁵.

Analizując pierwszą z nich należy zwrócić uwagę, na fakt, że Autorzy *Strategii* słusznie zauważyli, iż realizacja efektywnej polityki demograficznej odbywać się może jedynie poprzez wypracowanie

464 WWR regulowane jest rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci (Dz. U. poz. 1635).

465 *Strategia demograficzna 2040. Projekt*, Warszawa 2021, s. 97-101.

kompleksowych, spójnych, długofalowych i stabilnych działań. Tak prowadzona polityka prorodzinna ma na celu zbudowanie wśród społeczeństwa przekonania, że rozwiązania zaproponowane przez rząd nie są warunkowane jedynie potrzebą chwili, ale mają na celu działania długofalowe, które polepszą sytuację socjo-demograficzną społeczeństwa na długie lata⁴⁶⁶.

Do realizacji tych celów w *Strategii* zaproponowano powołanie ośrodka koordynującego wprowadzenie najważniejszych projektów oraz wyrażono wolę współpracy międzysektorowej w celu ich realizacji. Takie zapisy w omawianym dokumencie wydają się naturalnym stanem rzeczy, ponieważ oprócz realizacji celów demograficznych, ważne jest, aby inne rozwiązania prawne nie były sprzeczne i wzajemnie się nie wykluczały. Oprócz monitorowania i analizy zapisów dokumentów pochodzących z różnych ministerstw, Autorzy *Strategii* proponują również szkolenie przedstawicieli administracji publicznej, tak, aby opracowując rozwiązania prawne w różnych resortach brali również pod uwagę ich potencjalne oddziaływanie na sytuację demograficzną⁴⁶⁷.

Ważnym elementem działań w celu podniesienia jakości zarządzania i wdrożenia polityki na szczeblu centralnym jest stałe badanie zaproponowanych rozwiązań pod kątem ich skuteczności, głównie poprzez analizę opartą na statystyce publicznej. Z treści dokumentu nie wynika jednak jasno, czy do realizacji tego działania zostanie powołany specjalny organ czy też zakres tych działań będzie należał np. do Głównego Urzędu Statystycznego, który od wielu lat prowadzi analizy demograficzne. Niewątpliwie, badania pod kątem skuteczności wprowadzanych zmian, są potrzebne, ale wyraźnie zaznaczyć należy fakt, że niemożliwe są one do oceny w krótkim okresie czasu, a skutki danych rozwiązań widoczne mogą być po upływie kilku czy kilkunastu lat. Zatem czy prowadzenie analiz wypracowanych rozwiązań demograficznych nie będzie miało charakteru jedynie naukowego, podsumowującego?

Strategia Demograficzna 2040 zakłada również ścisłą współpracę z ośrodkami naukowymi i badawczymi, Rządową Radą Ludnościową (RRL), szczególnie w kwestii wdrożenia opracowanych przez ww. radę rozwiązań oraz Radą Rodziny w zakresie wspierania i opiniowania kwestii dotyczących kultury i polityki prorodzinnej. Ponadto przy realizacji zadań mających na celu poprawę sytuacji demograficznej w Polsce, Autorzy opracowania przewidują współpracę z państwami europejskimi i krajami spoza UE⁴⁶⁸.

Z zapisów tego dokumentu wynika również, że przewidziane jest powołanie centralnej jednostki badawczej i ewaluacyjnej, której zadaniem będzie zmiana dynamiki procesów wpływających na rodzinę i zjawiska demograficzne.

Druga część: podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityki zaprezentowana w *Strategii Demograficznej 2040*, a więc podniesienie jakości zarządzania i wdrożenia polityki na szczeblu samorządowym odnosi się do twierdzeń, że do zadań samorządu należy realizacja działań na rzecz jego mieszkańców, również tych dotyczących polityki demograficznej. Zadanie to staje się szczególnie istotne dla jednostek samorządu terytorialnego działających na terenach, na których następuje depopulacja (szczególnie w wyniku ruchów przestrzennych mieszkańców, udających się za poszukiwaniem pracy

466 Tamże.

467 Tamże.

468 Tamże.

do większych ośrodków miejskich) oraz starzenie się społeczeństwa. Jak zauważają Autorzy *Strategii* samorządy wyposażone są w wiele narzędzi powiązanych z polityką demograficzną (szkolnictwo, kulturę, pomoc społeczną, transport, ład przestrzenny i wiele innych). Zarządzanie i wdrożenie polityki na szczeblu samorządowym ma na celu wymianę dobrych praktyk pomiędzy samorządami i dopasowanie strategii rozwoju do warunków odpowiadających danej JST⁴⁶⁹.

Szczególnie duży nacisk w omawianej *Strategii* położony jest na wspólnotowość, w tym tworzenie lokalnej tożsamości, a przez to podniesienie atrakcyjności danego regionu. W związku z tym od samorządów wymaga się: *lepszego planowania i zarządzania strategicznego oraz działania w partnerstwie*. Ponadto do osiągnięcia zamierzonych celów przewidziane w *Strategii* jest kształcenie liderów samorządowych oraz stworzenie systemu doradczego, dla JST wszystkich szczebli. Takie działania wg. Autorów pozwoli na zdiagnozowanie potrzeb danego regionu i wypracowanie odpowiednich narzędzi. Jednocześnie wyraźnie zaznaczone jest, że działania te nie będą ograniczone np. do danej gminy, ale będą miały charakter lokalny, ponadlokalny, regionalny, a jeśli zajdzie tak potrzeba to ponadregionalny⁴⁷⁰.

Szczególnie ważną rolę odnoszącą się do powyższych zagadnień pełnić miałyby samorządy danego województwa, do obowiązków których należy między innymi usprawnienie mechanizmów współpracy z samorządem lokalnych oraz sąsiednimi województwami w celu maksymalnego wykorzystania potencjału rozwojowego⁴⁷¹.

Podniesienie jakości zarządzania i wdrożenia polityki na szczeblu samorządowym w zakresie współdziałania na rzecz poprawy sytuacji demograficznej, zakłada również współpracę lokalnych podmiotów publicznych, organizacji pozarządowych, ruchów obywatelskich, związków wyznaniowych, związków zawodowych, pracodawców i ich zrzeszeń, instytucji naukowych oraz ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Podsumowując podniesienie jakości zarządzania i wdrożenia polityki zarówno na szczeblu centralnym jak i samorządowym, należy stwierdzić, że w obecnej formie mają one charakter ogólnikowy. Ogólne działania mające na celu poprawę sytuacji demograficznej w regionach jak i całej Polski są sformułowane poprawnie, niemożliwe jest jednak pełne przeanalizowanie tych kwestii z powodu braku szczegółowych zapisów zaproponowanych rozwiązań. Należy zwrócić również uwagę, że niektóre punkty odnoszące się do podniesienia jakości zarządzania i wdrożenia polityki na szczeblu centralnym i samorządowym, dublują się. Przykładem takich zapisów są te odnoszące się do szkolenia pracowników oraz podnoszenia ich kwalifikacji, prowadzenia współpracy w zakresie realizacji celów, czy powoływania jednostek badawczych i analitycznych (funkcje te mogłyby spełniać już istniejące instytucje np. Uniwersytety, czy Główny Urząd Statystyczny).

Pełne analiza powyższych zapisów będzie możliwa dopiero po zaprezentowaniu przez rząd szczegółowego planu realizacji tych koncepcji, w szczególności odnoszących się do zarządzania i wdrożenia polityki prodemograficznej, ujednolicenie jej w sposób, który pozwoli zniwelować niepotrzebne koszty oraz nie spowoduje, że cele centralne będą różnić się diametralnie od potrzeb lokalnych.

469 Tamże.

470 Tamże.

471 Tamże.

Podsumowanie

Istotą wspierania dzietności jest powrót do klasycznego postrzegania państwa i społeczeństwa – nie jako zbioru indywidualnych jednostek, ale organicznej struktury opartej na więzach rodzinnych. Od tej strony oceniamy właśnie politykę rodzinną – jako całokształt działań podejmowanych w danym okresie, pod kątem wpływu państwa na postrzeganie silnej, wielodzietnej, wielopokoleniowej rodziny, na ustanowienie jej priorytetem. Najlepszym działaniem, jakie państwo może podjąć, jest ukształtowanie w świadomości młodych ludzi założenia, że to rodzina stanowi fundament społeczeństwa, że właśnie założenie rodziny gwarantuje stabilność i bezpieczeństwo, szczególnie w podeszłym wieku, a nawet najsilniejsza jednostka ostatecznie nie może poradzić sobie sama w świecie. Mając świadomość, że to rodzina jest gwarantem utrzymania i przetrwania, będą oni mogli mieć inne wyobrażenie o swojej przyszłości i założeniu rodziny.

Instrumenty polityki społecznej nie mają bezpośredniego wpływu na strukturę demograficzną, na dzietność i decyzje obywateli o posiadaniu konkretnej liczby potomstwa. Wpływają raczej pośrednio na postrzeganie, pozycję rodziny, na kulturę, na generalną skłonność społeczeństwa do posiadania dużych, silnych rodzin. Zatem najważniejsza w tym wszystkim jest kultura, gdyż potrzeba, aby rodzina – wielodzietna, wielopokoleniowa, stanowiąca fundament i podstawowy budulec społeczeństwa – była w powszechnej świadomości traktowana jako rzecz oczywista. Jednak podkreślić należy, że wzmocnienie więzów rodzinnych, poczucia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania wewnątrz rodziny zależne jest od jej autonomii, odpowiedzialności za samą siebie i możliwości rozwoju. Są to warunki konieczne już dla samego podjęcia decyzji o założeniu rodziny, chęci posiadania potomstwa i ukształtowania świadomości, że posiadanie rodziny jest naturalną potrzebą. Nie jest to możliwe w warunkach uzależnienia rodziny od państwa i od instytucjonalnego wsparcia. Zatem polityka ukierunkowana na rodzinę powinna być przede wszystkim polityką o niewielkiej ingerencji w funkcjonowanie społeczeństwa – powinna raczej stwarzać rodzinie warunki do samodzielnego rozwiązywania problemów niż rozwiązywać jej problemy.

Analiza polityki rodzinnej i demograficznej III Rzeczypospolitej pozwala stwierdzić, że mimo przejścia transformacji ustrojowej i odejścia od niektórych rozwiązań i instytucji socjalistycznego systemu społeczno-gospodarczego, paradygmat państwa opiekuńczego wciąż jest widoczny w podejmowanych wobec rodziny działaniach. Po okresie pewnego ograniczania ingerencji państwowej, decentralizacji, prywatyzacji, liberalizacji gospodarczej i zmniejszania skali wsparcia instytucjonalnego w pierwszej dekadzie po upadku Polski Ludowej, nastąpił zwrot i stopniowo wzrastała liczba wykorzystywanych narzędzi polityki socjalnej, a politykę rodzinną w dużej mierze ukierunkowano na ograniczanie ubóstwa. Jednocześnie trzeba jednoznacznie stwierdzić, że stosowane instrumenty i całokształt polityki rodzinnej, opartej głównie na transferach i wparciu instytucjonalnym, nie wykazał się skutecznością z punktu widzenia ograniczania niekorzystnych, spadkowych trendów demograficznych. Od początku lat 90. obserwujemy malejące wskaźniki urodzeń i dzietności, stale wzrasta także wiek, w którym kobiety decydują się na pierwsze dziecko. Pewne wzrosty wskaźnika urodzeń i wskaźnika dzietności, jakie miały miejsce w latach 2006-2009 oraz 2015-2017, należy raczej wiązać z kombinacją okoliczności zewnętrznych, jakie stworzyły uwarunkowania ekonomiczne, echa dawnych wyzów demograficznych oraz pochodne trendów w przeciętnym wieku rodzących kobiet – odłożenie macierzyństwa na kolejne

lata przez znaczną grupę młodych kobiet wytworzyło swoiste wahanie w trendzie dzietności, najpierw zmniejszając liczbę urodzonych dzieci i zwiększając ich liczbę w okresie następnym. Nieznaczny, pozytywny zwrot demograficzny, jaki miał miejsce po wprowadzeniu nowych programów socjalnych w 2015 roku, trwał jedynie dwa lata, od 2017 roku systematycznie maleją wskaźniki urodzeń we wszystkich grupach wiekowych matek – poza grupą kobiet 35-39 lat, gdzie pojawił się nieznaczny wzrost wskaźnika urodzeń, co jednak stanowi jeszcze bardziej dobitny dowód postępującej niechęci do rodzicielstwa i zakładania rodziny w kolejnych pokoleniach.

Opublikowana w czerwcu 2020 roku przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej „Strategia Demograficzna 2040” trafnie identyfikuje źródła kryzysu demograficznego, w jakim znajduje się Polska i wskazuje wiele kierunków działań, spośród których znaczną część oceniamy pozytywnie. Na szczególną uwagę i uznanie zasługuje wątek konieczności podniesienia wartości pracy opiekuńczo-wychowawczej w oczach społeczeństwa, obecny w wielu kierunkach interwencji – autorzy Strategii podkreślają konieczność dowartościowania macierzyństwa i pracy wykonywanej w domu nie tylko w kontekście stworzenia alternatyw dla instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi czy udogodnień dla matek na rynku pracy, ale także, a może przede wszystkim, w kontekście kultury oraz finansów państwa, w tym w konstrukcji systemu podatkowego czy systemu emerytalnego.

Jednak niektóre z postawionych tez i proponowanych kierunków interwencji musimy uznać za nieefektywne z punktu widzenia wspierania dzietności – dotyczy to przede wszystkim wszelkich rozwiązań socjalnych, zwiększających opiekuńczość państwa i jednocześnie uzależniających rodzinę od wsparcia instytucjonalnego. Jak wielokrotnie podkreślamy, wspieranie rodzin w formie transferów (co rozumiemy szeroko – mowa także o finansowaniu dóbr społecznych z publicznych środków) jest jedynie rozwiązaniem doraźnym, mogącym krótkoterminowo zwiększyć siłę nabywczą rodziny, lecz niezapewniającym jej dobrej sytuacji finansowej, dochodu i stabilności w długim okresie. Jednak w tym kontekście jeszcze ważniejszym będzie zrozumienie, że wzrost wsparcia instytucjonalnego w różnych formach i powierzenie państwu funkcji opiekuńczej, nie tylko zmniejsza skłonność i zdolność do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb, ale także zastępuje zależność od rodziny zależnością od instytucji państwowych, prowadząc do scenariusza, w którym zakładanie rodziny jawi się już jako zbyteczność i przeżytek. Wobec powyższego, rozwiązania, za którymi optujemy, łączy przede wszystkim zwiększenie swobody funkcjonowania i gospodarowania rodziny oraz jej autonomii, zarówno w dziedzinie finansów i rynku pracy jak edukacji czy opieki nad dziećmi.

Zwracamy także uwagę, że mimo swojej kompleksowości i wielowątkowości, Strategia posiada jedną zasadniczą wadę – znaczna część propozycji działań w niej zawartych jest ujęta w sposób na tyle ogólnikowy, że nie umożliwia podjęcia konkretnych kroków, zwykle nie schodząc z poziomu celów strategicznych do celów operacyjnych, ani nie sugerując podmiotów potencjalnie odpowiedzialnych za ich wykonanie lub nawet zoperacjonalizowanie. W drugiej części analizy staramy się więc uszczegółowić te rozwiązania, poszerzając je o kolejne propozycje – choć ze względu na szerokość analizy i fakt, że wspieranie dzietności *de facto* angażuje wszystkie sfery życia publicznego, nie wybierają one formy konkretnych rozwiązań prawnych, a dość szerokich sugestii. Wyrażamy nadzieję, że wskazane przez nas kierunki działań i poczynione uwagi pozwolą zwiększyć efektywność polityki prorodzinnej i prodemograficznej.

Zasadniczo trzeba stwierdzić, że odwrócenie trendów demograficznych, warunkujące przetrwanie narodu i, szerzej, także cywilizacji, wymagające przede wszystkim przywrócenia szacunku dla rodzicielstwa, chęci zakładania rodzin i posiadania potomstwa, możliwe jest wyłącznie, jeśli rodzina – w opozycji do jednostki – na powrót stanie się fundamentem i centrum funkcjonowania społeczeństwa. Według myśli J.C. Caldwell:

„spadek płodności uwarunkowany jest zmianą sposobu produkcji i przepływu dóbr materialnych. Dawniej rodzina była jedyną instytucją zaspokajającą potrzeby jednostki, a przepływ dóbr materialnych odbywał się w kierunku starszego pokolenia, utrzymywanego przez młodsze. Przyczyniało się to do zainteresowania utrzymaniem wysokiej płodności. Obecnie, przy ekonomicznej samowystarczalności jednostki, pozyskującej dobra materialne poza rodziną, gdy dzieci nie tylko nie przynoszą rodzinie dochodu, ale są przyczyną wielu wydatków, pojawia się tendencja obniżania płodności”⁴⁷²

Natomiast w jednej z licznych prac z zakresu nauk o rodzinie możemy natknąć się na takie podsumowanie roli rodziny we współczesnym społeczeństwie:

„Współczesna rodzina została uwolniona od większości swoich dawnych funkcji. W pewnym stopniu pełni jeszcze swoją rolę prokreacyjną i socjalizacyjną, ale nikogo już nie dziwi i nie szokuje przyjęcie na świat i wychowanie dziecka w rodzinie niepełnej. Natomiast socjalizację jednostki powierza się wyspecjalizowanym instytucjom np.: żłobkom, przedszkolom, szkołom. Rozbudowany system świadczeń i ubezpieczeń społecznych oraz instytucje dobroczynne uwalniają rodziny od odpowiedzialności za swoich członków. Ludzie chorzy, starzy, niepełnosprawni w trudnej sytuacji życiowej liczą bardziej na opiekę społeczną (Auxilium sociale), Caritas, wolontariat, hospicjum, niż na pomoc bliskich. Również kulturalne funkcje rodziny zostały wyparte przez media, dyskoteki, telewizję, a ostatnio przez komputer i Internet. W tej sytuacji należałoby zastanowić się, co może jeszcze dać człowiekowi współczesna rodzina i czy przyjęte rozwiązania są w całości zasadne”⁴⁷³.

Zgodziwszy się z każdą z powyższych obserwacji, raczej należy powiedzieć, że nie tyle rodzina została uwolniona od większości swoich dawnych funkcji, co, że została ona swoich funkcji pozbawiona. Właśnie w tym oderwaniu rodziny od jej podstawowych zadań i obowiązków, któremu nieuchronnie towarzyszy pozbawienie tożsamości, można dopatrywać się źródła kryzysu – i właśnie w ich przywróceniu szukać można remedium.

472 U. Dudziak, *Spoleczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa...*, op. cit., s. 108. Por. J.C. Caldwell, *The Wealth Flows Theory of Fertility Decline*, [w:] Ch. Höhn, R. Mackensen, *Determinants of Fertility Trends Theories Re-examined*, 1982, s. 169-188.

473 Z. Markocki, *Życie i wychowanie rodzinne w społeczeństwie wielokulturowym*, „Pedagogika Rodziny”, 1, nr 1 (2011), s. 99-100.

Bibliografia

Literatura

Andrzejewski M., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2010.

Bakiera L., B. Marcinkowska, *Niektóre czynniki zagrażające trwałości małżeństwa i rodziny* [w:] *Forum Psychologiczne*, 3, nr 2 (1998), s. 181-192.

Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004.

Balcerzak-Paradowska B., Galinowska S. (red.), *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Warszawa 2009.

Bank Gospodarstwa Krajowego, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, 2012.

Bank Gospodarstwa Krajowego, *Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” dane wg stanu na 30.06.2018 r.*

Banyár J., *A nyugdíjreform miatti államháztartási hiány elszámolhatósága (The way to settle the state budget deficit arising from the pension reform)*, „Közgazdasági Szemle” (“Economic Review”), 58, nr 7 (2011), s. 666–688.

Billari F., Galasso V., *What explains fertility? Evidence from Italian pension reforms*, CESIFO Working Paper No. 2646 (2009).

Błaszczak-Przybycińska I., *Wartość pracy domowej – wycena empiryczna na podstawie ogólnopolskiego badania budżetu czasu ludności*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 364 (2014), s. 44-59.

Błaszczak-Przybycińska I., *Wycena wartości pracy własnej gospodarstw domowych na podstawie badania budżetu czasu*, [w:] *Budżet czasu ludności*, cz. I, Warszawa 2015.

Bozzo J., *School Vouchers: A Vehicle to Induce Greater Competition Among Public Schools*, “Hatfield Graduate Journal of Public Affairs”, 2, nr 1 (2017).

Braziene R., *Lithuania country note* [w:] A. Kosłowski, S. Blum, I. Dobroćić, G. Kaufman, P. Moss (red.), 13th International Review of Leave Policies and Research 2020, s. 386-389.

Bręborowicz G., *Położnictwo i Ginekologia*, 2006.

Bryx M., Rudzka I., *Raport: Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Warszawa 2020.

Caldwell J.C., *The Wealth Flows Theory of Fertility Decline*, [w:] Ch. Höhn, R. Mackensen, *Determinants of Fertility Trends Theories Re-examined*, 1982, s. 169-188.

CBOS, Komunikat z badań Nr 42/2019, *Alternatywne modele życia rodzinnego w ocenie społecznej*, Warszawa 2019.

CBOS, *Rodzina PLUS. Sytuacja polskich rodzin i oceny polityki prorodzinnej*, 2017.

CBOS, *Stosunek Polaków do rozwodów*, Komunikat z badań Nr 7/2019.

CBRE, *European Multifamily Housing Report*.

Chang-Martin S., Gould O., Meuse R., *The impact of schooling on academic achievement: evidence from homeschooled and traditionally schooled students*, "Canadian Journal of Behavioural Science", 43, nr 3 (2011), s. 195-202.

Cigno A., Casolaro L., Rosati F.C., *The Impact of Social Security on Saving and Fertility in Germany*, "Public Finance Analysis", 59, nr 2 (2002/2003), s. 189-211.

Cigno A., *Low fertility in Europe: Is the pension system the victim or the culprit?*, CESifo Forum, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, vol. 8, nr 3 (2007), s. 37-42.

Cudak H., *Funkcjonowanie dzieci z małżeństw rozwiedzionych*, Toruń 2003.

Dobry Klimat dla Rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP, Warszawa 2013.

Dobson J., *Rozmowy z rodzicami*, Poznań 1986.

Domiter M., A. Marciszewska, *Trzeci sektor w Europie wobec deficytu demokratycznego w dobie integracji i globalizacji*, [w:] „*Ekonomia XXI wieku*”, 1, nr 17 (2018).

Doroński R. (red.), *Zapłodnienie in vitro: Wątpliwości, pytania, zastrzeżenia*, Analiza Instytutu Ordo Iuris, Warszawa 2019.

Dudziak U., *Społeczne uwarunkowania postaw wobec macierzyństwa w XX i na początkach XXI wieku*, „*Roczniki nauk o rodzinie*”, 5, nr 60 (2013).

Durasiewicz A., *Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997-2013*, 2016.

Durasiewicz A., *Efektywność polityki rodzinnej państwa polskiego*, [w:] K. Głębicka, M. Gagacka, *Badania społeczne środowiska polityków społecznych*, Radom 2011.

Fenge R., Scheubel B., *Pensions and fertility: back to the roots*, "Journal of Population Economics", 30, nr 1 (2016), s. 93-139.

Figlio D.N., Hart C.M.D., Karbownik K., *Effects of scaling up private school choice programs on public school students*, NBER Working Paper 26758 (2020).

Forma P., *Resentyment a społeczna akceptacja rodzin wielodzietnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika”, 2020, s. 55-63.

Frąckowiak-Sochańska M., *Zdrowie Psychiczne a wzory życia małżeńsko-rodzinnego w kontekście wyzwań współczesności* [w:] I. Taranowicz, S. Grotowska (red.), *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, Wrocław 2015, s. 124-127.

Frątczak E., *Sytuacja demograficzna Polski okresu transformacji. Zmiany w podstawowych procesach demograficznych 1989-2006*, [w:] *Przedłużenie życia jako problem moralny*, Lublin 2008, s. 77-78.

Friedman M., *The Role of Government in Education*, [w:] A.R. Solo (red.), *Economics and the Public Interest*, 1955. s. 123-144.

Galasso V., Gatti R., Profeta P., *Investing for the old age: pensions, children and savings*, „International Tax and Public Finance”, 16, nr 4 (2009), s. 538-559.

Georgellis Y., Wall H.J., *The fertility effect of dependent tax exemptions: estimates for the United States*, „Applied Economics”, 24, nr 10 (1992), s. 1139-1145.

GUS, Bank Danych Lokalnych.

GUS, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Warszawa 2020.

GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną*, Warszawa 2020.

GUS, *Rocznik Demograficzny 2020*, Warszawa 2020.

GUS, *Rocznik Demograficzny 2021*, Warszawa 2021.

GUS, *Sektor non-profit w 2018 r.*, Warszawa, Kraków 2020.

GUS, *Żłobki i kluby dziecięce w 2020 roku*, informacje sygnałowe, 27 maja 2021.

Head Start. *Amerykański model pomocy dzieciom z najuboższych rodzin*, [w:] „Wspólne tematy”, nr 2 (2002), s. 16-19.

Heritage Real Estate, *Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, 2018.

Hoxby C., *Rising Tide. New evidence on competition and the public schools*, „Education Next”, 1, nr 4 (2001).

Huang J.T., *Personal Tax Exemption: The Effect On Fertility In Taiwan*, „The Developing Economies”, 40, nr 1 (2002), s. 32-48.

Hut P., *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce; geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2009.

Instytut Spraw Obywatelskich, *Nieopłacana praca domowa – jak ją traktować, żeby skutecznie tworzyć podstawy opiekuńczego społeczeństwa?*, Łódź 2006.

Karwowska M., Albrecht M., *Niepełnosprawność dziecka przyczyną rozpadu czy spójności rodziny?*, [w:] „Transdyscyplinarne Studia o Kulturze (i) Edukacji”, nr 3 (2008), s. 13-26.

Kendlbacher U., Egger E., Stürzer A., Wilflingseder T., *Salzburger Familienpass*, Abteilung für Kultur, Bildung, Gesellschaft; Referat Kinderbetreuung, Elementar bildung, Familien, 2019.

Kocourková J., *Czech Republic country note*, [w:] A. Kosłowski, S. Blum, I. Dobroitić, G. Kaufman, P. Moss (red.), *13th International Review of Leave Policies and Research 2020*, s. 213-216.

Komunikat z badań CBOS nr 88/2020, *Opieka medyczna w czasie epidemii*, 2020.

Komunikat z Badań CBOS nr 89/2018, *Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej*, 2018.

Krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006-2008”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.

Krause E., *Studentki-matki o swoich doświadczeniach i oczekiwaniach. Badania wstępne*, „Pedagogika społeczna”, 74, nr 4 (2019), s. 153-173.

Kukołowicz T., *Problem rodzinnych i zawodowych ról kobiety*, [w:] F. Adamski (red.), *Miłość, małżeństwo, rodzina*, Kraków 1978.

Maciejewski T., *Rozwój opieki perinatalnej w XX i XXI wieku*, „Perinatologia, Neonatologia i Ginekologia”, 6, nr 3 (2013).

Markocki Z., *Życie i wychowanie rodzinne w społeczeństwie wielokulturowym*, „Pedagogika Rodziny”, 1, nr 1 (2011), s. 97-107.

Mikuta B., *Studia nad wartością pracy domowej w mieście i na wsi ze szczególnym uwzględnieniem realizacji funkcji żywieniowej*, praca doktorska wykonana w Katedrze Organizacji i Ekonomiki Konsumpcji SGGW, Warszawa, 2000.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Praktyczne przykłady ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków z zastosowaniem mechanizmu „złotówka za złotówkę”*.

Ministerstwo Rozwoju, *Raport: Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020.

Morger M., *La déduction pour frais de garde des enfants par des tiers stimule l'emploi*, „La Vie économique”, nr 6 (2016), s. 36-39.

Morris M.C., Barari M., *Personal Tax Exemption and Fertility in the United States: An Empirical Study by Age Groups*, „Journal of Economic Insight”, 46, nr 1 (2020), s. 51-74.

Mulder C.H., Wagner M., *The Connections between Family Formation and First-time Home Ownership in the Context of West Germany and the Netherlands*, „European Journal of Population”, 17 (2001), s. 137-164.

NIK, *Wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów*, Łódź 2017.

OECD, *The OECD Tax-Benefit Model for Estonia. Description of Policy Rules for 2020*, 2020.

Oliński M., *Bariery rozwoju organizacji pozarządowych*, [w:] „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 24 (2010).

Ordo Iuris, *Opinia na temat sprawozdania ministra zdrowia z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności* (druk sejmowy nr 1196).

Parysiewicz B., *Macierzyństwo w świetle nauczania Jana Pawła II. Wybrane aspekty*, [w:] J. Gorbaniuk, B. Parysiewicz (red.), *Rodzina wobec współczesnych wyzwań społeczno-kulturowych*, Lublin 2009.

Puhakka M., Viren M., *Is the fertility decline a consequence of the growth of the welfare state? Evidence from historical data*, "European Papers On The New Welfare", nr 6 (2006).

Puhakka M., Viren M., *Social Security, Saving and Fertility*, "Finnish Economic Papers", 25, nr 1 (2012), s. 28-42.

Puhakka M., Viren M., *The Effects of the Size of the Public Sector on Fertility*, Aboa Centre for Economics, Discussion Paper No. 8 (2006).

PwC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, 2017.

Pyter M., Balicki A., *Leksykon prawa oświatowego i prawa o szkolnictwie wyższym. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.

Radzikowska B., *Płodność w Polsce w kontekście teorii przejścia demograficznego. Modelowanie i prognozowanie*, Wrocław 1995.

Ray B., *Academic achievement and demographic traits of homeschooled students: a nationwide study*, "Academic Leadership Live: The Online Journal", 8, nr 1 (2010).

Regös G., *Can Fertility be Increased With a Pension Reform?*, "Ageing International", 40, nr 2 (2014), s. 117-137.

Schwalbach J., C.A. DeAngelis, *School Choice and Safety: Reviewing the School Safety Evidence on Private and Charter Schools in the U.S.*, "EdChoice", Working Paper 2020-2 (2020).

Sobociński M., *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989-2015*, [w:] J. Szymańczak (red.), *Polityka wobec rodziny w Polsce*, Studia BAS, 1, nr 45 (2016).

Sołdra-Gwiżdż T., *Czy „pułapka niskiej dzietności” w województwie opolskim? Perspektywa socjologiczna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 309 (2017).

Spanier G.B., Lewis R.A., *Marital Quality: a Review of the Seventies*, „Journal of the Marriage and the Family”, nr 4 (1980).

Strategia Demograficzna 2040, projekt Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021.

Szczepaniak-Sienniak J., *Polityka rodzinna państwa we współczesnej Polsce*, „Społeczeństwo i Ekonomia”, 2, nr 4 (2015).

Szczudlińska-Kanoś A., *Polska polityka rodzinna w okresie przemian*, Kraków 2019.

Szelągowska A., *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS”, 2, nr 66 (2021).

Szyska M., *Kształtowanie wizerunku instytucji pomocy społecznej w mediach*, Warszawa 2013.

Taylor R., Bower A., Girosi F., Bigelow J., Fonkych K., Hillestad R., *Promoting Health Information Technology: Is There A Case For More-Aggressive Government Action?*, "Health information technology", 24, nr 5 (2005).

Tkaczyk J., *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Francja*, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, 2020.

Trzepacz P., Janas K., Piech K., *Przyrost naturalny w miastach Polski w latach 2006-2016*, [w:] R. Krzysztofik, *Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny*, Warszawa–Kraków 2019.

Whittington L.A., *Taxes and the Family: The Impact of the Tax Exemption for Dependents on Marital Fertility*, "Demography", 29, nr 2 (1992), s. 215-226.

Winiarz J., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010.

ZPP, *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Raport z badania ilościowego*, 2020.

Zych T., Szczypiński O., Dobrowolska K. (red.), *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, Raport Instytutu Ordo Iuris, Warszawa 2015.

Zych T., Świerzeńska A., Olek M., Roszkiewicz J. (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Raport Instytutu Ordo Iuris, Warszawa 2018.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26.02.2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 223).

Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. 2013 poz. 1457).

Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego i budownictwa na interpelację nr 5791 w sprawie sytuacji lokatorów mieszkań komunalnych o dużej powierzchni związanej z uwolnieniem czynszów.

Odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 11 października 2019, ZPR.073.27.2019.ESW.

Program Polityka prorodzinna państwa, Warszawa 1999 (Sejm III kad., druk nr 1522).

Program polityki rodzinnej, Warszawa 1997 (Sejm II kad., druk nr 2434).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 sierpnia 2021 r. (Dz. U. poz. 1533).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 sierpnia 1999 r. (Dz.U. 2014 poz. 395).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. (Dz. U. poz. 356 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci (Dz.U. 2017 poz. 1635).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 maja 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz. U. 1992, nr 43, poz. 190, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 stycznia 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 37, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 kwietnia 1991 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przyznawania jednorazowego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny oraz szczegółowych zasad zwrotu przez świadczeniobiorcę całości lub części wydatków poniesionych z tytułu przyznawania zasiłku (Dz. U. 1991, nr 33, poz. 140, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zakresu informacji o okolicznościach mających wpływ na prawo do zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub ich wysokość oraz dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty zasiłków (Dz.U. 2015 poz. 2205).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 1997 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz.U. 1997, nr 51, poz. 326, z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. z 2021 r., poz. 1092).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej (Dz.U. 1993, nr 97, poz. 441, z późn. zm.)

Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2019 r.

Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2018 r.

Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2017 r.

Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 (MP 2018 poz. 1007).

Uchwała nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. poz. 514).

Uchwała Nr CIX/1646/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. Krakowska Karta Rodzinna 3+.

Uchwała Nr L/1227/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie warszawskiego bonu żłobkowego; Uchwała Nr LXV/1786/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 kwietnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie warszawskiego bonu żłobkowego; Uchwała Nr XXXIV/1025/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 lipca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie warszawskiego bonu żłobkowego.

Uchwała Nr LV/692/2014 z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu „Bon Rodzinny 3+” na terenie miasta Tarnobrzega, §1.

Uchwała Nr VIII/154/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 5 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu dla rodzin wielodzietnych „Rodzina 3+”.

Uchwała Nr X/189/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu Szczecin Przyjazny Rodzinie oraz o zmianie innych uchwał,

Uchwała Nr X/88/2015 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 30 kwietnia 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bon Rodzinny 3+” na terenie miasta Tarnobrzeg.

Uchwała Nr XCVII/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Krakowskiej Karty Rodzinnej”; Uchwała Nr C/1539/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zmiany Krakowskiej Karty Rodzinnej.

Uchwała Nr XIII/165/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 10 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2015 r., poz. 2546).

Uchwała Nr XIV/223/19 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 25 września 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r., poz. 3135).

Uchwała nr xli/278/17 rady miejskiej w Dobczycach z dnia 19 lipca 2017 roku w sprawie uchwalenia Programu „Małopolska Niania” w Gminie Dobczyce.

Uchwała Nr XLI/455/14 Rady Miasta Puławy z dnia 6 lutego 2014 r.

Uchwała Nr XLIII/206/2017 Rady Gminy Grębocice z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu wspierania rodziny Gminy Grębocice na lata 2017-2020.

Uchwała Nr XXI/588/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin oraz o zmianie innych uchwał.

Uchwała Nr XXI/588/12 Rady Miasta Szczecin.

Uchwała Nr XXIII/287/2016 Rady Gminy Słupsk z dnia 8 listopada 2016 r.

Uchwała Nr XXV/737/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu Szczecin Przyjazny Rodzinie oraz o zmianie innych uchwał,

Uchwała Nr XXXII/935/13 Rady Miasta Szczecin z dnia 15 lipca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Szczecin programu Szczecin Przyjazny Rodzinie oraz o zmianie innych uchwał,

Uchwała Nr XXXIII/381/13 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 listopada 2013 r. – „Świdnicka Karta Dużej Rodziny”.

Uchwała Nr XXXVII/216/2014 Rady Gminy Puławy z dnia 29 sierpnia 2014 r.

Uchwała nr XXXVIII/573/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej z budżetu Województwa Małopolskiego jednostkom samorządu terytorialnego, na realizację projektu Małopolska Niania” w roku 2017.

Ustawa o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (tj. Dz.U. z 2020r., poz. 611)".

Ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11).

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803).

Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. 1995, nr 4, poz.17, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016 poz. 195).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 183 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1082).

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (tj. Dz.U. 2020 poz. 1672).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1006).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1913).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 291).

Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1100).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (tj. Dz. U. z 2020 poz. 551 oraz z 2021 r. poz. 11, 223, 1243).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. 2001 Nr 71 poz. 733 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 22; ost.zm. Dz.U. z 2021 r. poz. 11)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tj. Dz.U. 2020 poz. 1057).

Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012 poz. 1278).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 442).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. 1974 Nr 24 poz. 141, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1128).

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2195).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. 1997, nr 93, poz. 569, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn.zm.)

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1116).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 111).

Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 675).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 805).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. 1993, nr 44, poz. 202, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 419).

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. 2019 poz. 743).

Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wspierania kobiety w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2016 r. poz. 1860).

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. 2011 nr 45 poz. 235).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1348 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tj. Dz.U. 2020 poz. 2167).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tj. Dz.U. 2020 poz. 2261).

Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 września 2006 o finansowym wsparciu rodziny i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. 2006 Nr 183 poz. 1354 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 821).

Wystąpienie RPO do Ministra Zdrowia ws. powołania Rady ds. Leczenia Niepłodności, 17 września 2019, druk VII.5002.6.2015.AMB.

Zarządzenie nr 220/2019 Wójta Gminy Grębocice z dnia 12 grudnia 2019 r Wójta Gminy Grębocice w sprawie ogłoszenia konkursu ofert na wyłonienie realizatora Programu Polityki Zdrowotnej – „Be-cikowe po grębocicku” na rok 2020 oraz zatwierdzenie projektu regulaminu konkursu.

Zarządzenie Nr 332/15 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wydawania i korzystania oraz określenia wzoru Szczecińskiej Karty Rodzinnej.

Zarządzenie Nr 346/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 8 września 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu wydawania i korzystania oraz określenia wzoru Szczecińskiej Karty Rodzinnej.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)