

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

POLSKA POLITYKA RODZINNA W OKRESIE PRZEMIAN

KONTEKST KRAJOWY I MIĘDZYNARODOWY



Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Agnieszka Szczudlińska-Kanoś

**POLSKA POLITYKA RODZINNA
W OKRESIE PRZEMIAN**

Kontekst krajowy i międzynarodowy

Kraków 2019

Publikacja sfinansowana ze środków na działalność statutową
Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, służących rozwojowi
młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich

Recenzent: Prof. Dr. Jan Žukovskis (Vytautas Magnus University, Lithuania)

Redakcja serii:

Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska, prof. UJ

Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski – przewodniczący

dr hab. Grzegorz Baran, prof. UJ

dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ

dr hab. Roman Dorczak, prof. UJ

dr hab. Dariusz Grzybek, prof. UJ

dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz, prof. UJ

prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych UJ

ul. prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków

tel. +48 12 664 55 44, fax + 48 12 644 58 59

e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl

www.isp.uj.edu.pl

Projekt okładki, skład i łamanie:

Magdalena Dziągiewska

ISBN 978-83-65688-54-5

ISBN 978-83-65688-55-2 (e-book)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych

Uniwersytet Jagielloński

Wydanie I, Kraków 2019

Publikacja, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana bez pisemnej zgody
Wydawcy

*Moim ukochanym synkom
Patryczkowi i Dawidkowi*

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	7
I. RODZINA W UJĘCIU DEFINICYJNYM.....	13
II. MODELE POLITYKI RODZINNEJ – KONTEKST MIĘDZYNARODOWY.....	27
III. POLITYCZNE I DOKTRYNALNE UWARUNKOWANIA EWOLUCJI POLSKIEJ POLITYKI RODZINNEJ.....	51
IV. WSPÓŁCZESNA POLSKA POLITYKA RODZINNA – – ŚWIADCZENIA PROGRAMY.....	79
V. PARTIE POLITYCZNE WOBEC POLITYKI RODZINNEJ – – WYBORY PARLAMENTARNE 2019.....	95
PODSUMOWANIE.....	105
BIBLIOGRAFIA.....	109
SPIS TABEL.....	121
SPIS WYKRESÓW.....	121

WSTĘP

Obserwowany od wielu lat rozwój społeczno-gospodarczy, który ma miejsce w większości krajów Unii Europejskiej, poza licznymi pozytywnymi zjawiskami, pociąga także za sobą szereg problemów i wyzwań, przed którymi stają społeczeństwa oraz władze wszystkich państw¹. Między innymi do problemów tych zaliczyć należy starzenie się ludności i niskie wskaźniki urodzeń, brak aktywności zawodowej, zagrożenie wykluczeniem społecznym czy zmieniające się wymagania społeczności. Zmiany te bez wątpienia wpływają na stabilność wzrostu gospodarczego, spójność społeczną oraz wywierają presję na funkcjonowanie systemów zabezpieczenia społecznego, w tym polityki rodzinnej². Słuszność prowadzenia rozbudowanej polityki społecznej, od wielu lat wywołuje dyskusje nie tylko wśród teoretyków, badaczy, ale przede wszystkim władz publicznych. Spory dotyczą głównie zasadności prowadzenia i zasięgu polityki społecznej, ale w tle przenikają wartości, ideologia oraz finanse. W związku z tym, iż to właśnie przedstawiciele władz publicznych decydują i odpowiadają za prowadzone przez państwa polityki społeczne, przy przyjmowaniu określonych rozwiązań powinni oni brać pod uwagę szereg czynników między innymi o charakterze ekonomicznym, ideologicznym, politycznym, czy kulturowym, a także mieć na uwadze permanentne zmiany otoczenia³.

Modele polityki społecznej kształtują się od dziesięcioleci⁴. Szczególny wpływ odegrała rewolucja przemysłowa, dwie wojny światowe oraz kryzys lat 70-tych. W ostatnich dekadach szczególne znaczenie miał kryzys ekonomiczny z 2008 roku. W związku z tym, iż swoim zasięgiem objął Stany Zjednoczone oraz wiele krajów

¹ Zob. *Socio-economic development: concepts, methodologies, tools, and applications*, Information Resources Management Association (red.), IGI Global, Hershey, PA, USA 2019.

² M. Robila (red.), *Handbok of family Policies cross the Globe*, Springer, New York 2014.

³ Zob. K. Bogenschneider, *Family policy matters: how policymaking affects families and what professionals can do*, Routledge, Taylor and Francis Group, London, New York, 2014.

⁴ Zob. G. B. Eydal, T. Rostgaard, *Handbook of family policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, 2018, s. 168–308.

Europy, spekulowano, iż w myśleniu o gospodarce oraz polityce społecznej zajdą duże zmiany. W efekcie nie pojawiła się jedna właściwa koncepcja polityki społecznej, a szereg odmiennych determinowanych raczej regionalnie, co było oczywiście uzasadnione, bowiem wypracowanie określonego modelu do wszystkich państw byłoby niewłaściwe i w zasadzie niemożliwe. I tak w krajach bałtyckich jeszcze mocniej zliberalizowano gospodarkę, a Węgry stworzyły model konserwatywno-populistyczny, który miał wspierać dobrobyt i zatrudnienie rdzennych obywateli. Zadłużonym krajom Europy Południowej, w szczególności Grecji, przedstawiciele Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, narzucili natomiast dosyć surowe programy ograniczania wydatków publicznych w tym socjalnych. W wielu państwach Europy Środkowo – Wschodniej takich jak Czechy czy Słowacja rozpoczęto wdrażanie rozwiązań bliższych skandynawskim. Polska w stosunku do innych krajów nie uległa aż taki dużym skutkom kryzysu ekonomicznego, ale podejmowane wcześniej próby pogłębienia liberalizacji reform zostały w zasadzie wycofane. Podobnie jak we wszystkich krajach Europy Środkowej, tak i w Polsce, szybko po kryzysie pojawiła się presja społeczna wyrażająca chęć modyfikacji liberalnego modelu społeczno-gospodarczego. Powstała potrzeba rozszerzenia wsparcia oferowanego społeczeństwu, w szczególności młodym rodzinom oraz dzieciom. W efekcie, zdecydowano się na rozwiązania bardziej konserwatywne, które po pierwsze wspierają opiekę sprawowaną nad dziećmi przez członków rodzin, przede wszystkim przez kobiety, a po drugie oferują rodzinom świadczenia pieniężne⁵.

Celem niniejszej monografii, która ma charakter przeglądowy, było ukazanie zmian, jakie w okresie od czasów transformacji ustrojowej do roku 2019, czyli przez trzy dekady, zaszły w polskiej polityce rodzinnej, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po roku 2005, kiedy to nastąpił zauważalny przełom w jej rozwoju. Ewolucję starano się ukazać przez pryzmat polityki prowadzonej przez kolejne rządy, przedstawiając nowe rozwiązania, wdrażane programy, a przede wszystkim modyfikacje przepisów prawa, mające głównie na uwadze walkę z wszechobecnym kryzysem demograficznym. Szczególna uwaga poświęcona została ostatnim wyborom parlamentarnym z 2019 roku, bowiem postulaty wyrażane przez ugrupowania obecnie sprawujące władzę będą miały wpływ nie tylko na współczesne rozwiązania wspomagające

⁵ S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018; <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Modele%20polityki%20spolecznej.pdf>, 29.09.2019.

funkcjonowanie polskich rodzin, ale przede wszystkim nadadzą kształt polityce rodzinnej w przyszłości. Konsekwencje podjętych w najbliższych latach decyzji będą ogromnym wyzwaniem ekonomicznym, społecznym i organizacyjnym dla kolejnych władz.

Biorąc pod uwagę dynamikę ewolucji polityki rodzinnej w ostatnich latach, rozbudzone oczekiwania społeczne oraz jakość i charakter dyskusji publicznej dotyczącej niniejszej tematyki, założono, iż polityka rodzinna była jednym z kluczowych elementów w programach ugrupowań politycznych, które uzyskały mandaty po wyborach parlamentarnych 2019. W celu weryfikacji hipotezy wykorzystano przede wszystkim metodę analizy dokumentów programowych dostępnych zarówno na stronach internetowych komitetów wyborczych, jak i danych pozyskanych z innych źródeł m.in. danych Państwowej Komisji Wyborczej, czy stron rządowych. W opracowaniu wykorzystano także metodę opisową oraz porównawczą, które umożliwiły realizację celu oraz wyciągnięcie wniosków.

Monografię oparto głównie na piśmiennictwie z zakresu nauk o polityce, w tym przede wszystkim o polityce publicznej, społecznej i rodzinnej, ubezpieczeń społecznych oraz prawa. Wybrane zagadnienia wymagały również zaczerpnięcia wiedzy z innych dziedzin, takich jak: historia, ekonomia, socjologia, czy filozofia. W publikacji wykorzystano także liczne źródła archiwalne, między innymi wyniki wyborów Państwowej Komisji Wyborczej, informacje Głównego Urzędu Statystycznego oraz ośrodków badania opinii publicznej.

Książkę otwiera rozdział teoretyczny, w którym starano się przedstawić definicję rodziny i polityki rodzinnej. Z uwagi na fakt, iż zarówno w literaturze, jak również i w aktach prawnych o charakterze krajowym oraz międzynarodowym, istnieją różnorodne ich ujęcia, przyjęto, że rodzina to „dwie lub większa liczba osób, które są związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitanci) – osoby płci przeciwnej lub jako rodzic i dziecko”⁶. Oznacza to więc, że w pojęcie rodziny obejmuje zarówno parę bez dzieci lub parę z jednym lub większą liczbą dzieci, jak i samotnego rodzica z dzieckiem lub dziećmi. Polityka rodzinna obejmuje natomiast wszelkie kwestie związane zarówno z zakładaniem, tworzeniem rodziny, jak i jej funkcjonowaniem w odpowiednich warunkach, co często jest ściśle powiązane z poziomem dobrobytu obywateli. Fundament przyjętej definicji polityki rodzinnej tworzą założenia, które

⁶ *Gospodarstwa domowe i rodziny, Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 21; https://stat.gov.pl/files/gfx/portalin-formacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/5/1/1/l_gospodarstwa_domowe_i_rodзинy_nsp2011.pdf, dostęp: 10.10.2019.

mówią, iż rodzina jest podstawową i najważniejszą instytucją społeczną, która powinna być wspierana przez państwo na wszystkich poziomach jego funkcjonowania, a samo pojęcie polityki rodzinnej oznacza wielość polityk i rozwiązań wzajemnie się uzupełniających. Nie należy zapominać, iż w kształtowaniu polityki rodzinnej niebagatelną rolę odgrywają także organizacje pozarządowe oraz sektor prywatny. W rozdziale drugim przedstawiono modele polityki rodzinnej w kontekście międzynarodowym oraz wskazano na podobieństwa i różnice w rozwiązaniach stosowanych w różnych krajach, które mogą, a nawet powinny być inspiracją dla Polski. W Europie konwergencja państw pod względem realizacji zadań z zakresu polityki rodzinnej, jest procesem na tyle silnym, że coraz częściej mówi się o ukształtowaniu europejskiego modelu socjalnego. Świadczą o tym również międzynarodowe przepisy prawa, które częściowo regulują działania państw członkowskich UE, a częściowo pozostawiają im swobodę decyzyjną. W części tej szczególną uwagę zwrócono na sytuację polskiej polityki rodzinnej w odniesieniu do innych państw UE. W kolejnym rozdziale ukazano ewolucję polskiej polityki rodzinnej od roku 1989 na tle przemian politycznych. Opisano najbardziej znaczące modyfikacje, głównie w ustawodawstwie, jak również wskazano najistotniejsze programy, które wdrażały kolejne rządy. Rozdział czwarty to współczesna polityka rodzinna. W miejscu tym, w odniesieniu do przepisów prawa, opisano najbardziej znaczące rozwiązania, instrumenty, które wpływają na funkcjonowanie i rozwój rodzin w Polsce. W ostatniej części książki dokonano analizy programów wyborczych ugrupowań, pod kątem polityki rodzinnej, których przedstawiciele uzyskali mandaty parlamentarzystów po wyborach w 2019 roku. Jest to o tyle istotne, że w najbliższych latach wybrani posłowie i senatorowie, będą starali się wdrażać, z lepszym lub gorszym skutkiem, swoje obietnice wyborcze, a więc będą zmieniać i kształtować polską politykę rodzinną. Największe znaczenie będzie miał oczywiście głos partii rządzącej, który niejako został przedstawiony podczas wygłoszonego przez premiera exposé.

Przemiany demograficznego i ekonomicznego modelu rodziny muszą mieć wpływ na decyzje podejmowane w obszarze polityki rodzinnej. Wyzwaniem dla władz publicznych jest takie jej prowadzenie, aby wdrażane działania, rozwiązania i zmiany odpowiadały na współczesne problemy oraz oczekiwania rodzin, pomagały w ich codziennym funkcjonowaniu oraz wspierały aktywność zawodową ich członków. Wdrażanie modyfikacji w polityce społecznej i w politykach szczegółowych jest kwestią bardzo poważną i nie może być „krótkoterminową kartą przetargową” w walce politycznej.

W związku z tym, że problemy poruszane w niniejszej publikacji odnoszą się do wiedzy z różnych specjalności, jej adresatami mogą być zarówno osoby zajmujące polityką

społeczną, ubezpieczeniami społecznymi, zarządzaniem publicznym, politolodzy, ekonomiści, prawnicy, teoretycy i praktycy, politycy, samorządowcy, ale również wszystkie inne osoby, którym bliskie są sprawy rodziny.

I. RODZINA W UJĘCIU DEFINICYJNYM

Rodzina jest naturalnym i niezastąpionym środowiskiem już od momentu narodzin człowieka. W ramach rodziny zarówno dzieci, jak i osoby dorosłe rozwijają się i zaspokajają swoje podstawowe potrzeby. O naturalnym charakterze rodziny świadczy jej rozwój oparty nie tylko i wyłącznie na przyjmowaniu nowych członków z zewnątrz, ale przede wszystkim jej rozwój wewnętrzny. Od najdawniejszych czasów identyfikacja człowieka związana jest z istnieniem rodziny, która zawsze była i nadal pozostaje jednym z najważniejszych czynników wpływających na powstanie ładu społecznego oraz prawnego⁷.

Rodzina to fundament każdego społeczeństwa. Przypisuje się jej ogromne znaczenie, niejednokrotnie większe niż pracy, rozwojowi zawodowemu, przyjacielom, czy znajomym. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w 2019 roku, wynika, iż w Polsce aż 80 proc. społeczeństwa (kobiety – 86 proc.; mężczyźni – 74 proc.), szczęście rodzinne uważa za najważniejszą wartość, którą kierują się w swoim życiu. Znaczenie rodziny wzrasta wraz z wykształceniem. Wśród grup społeczno-zawodowych wartość tę zdecydowanie najczęściej wskazują gospodynie domowe – 97 proc., kadra kierownicza, specjaliści wyższego i średniego szczebla, a także pracownicy administracyjno-biurowi (po 85 proc). Na szczęście rodzinne jako najwyższą wartość rzadziej wskazują mieszkańcy największych miast – 68% wskazań, osoby o najwyższych dochodach per capita – 74 proc. i badani najczęściej praktykujący oraz w ogóle niepraktykujący religijnie (po 72 proc)⁸.

Samo pojęcie rodziny niełatwo jest jednoznacznie wyjaśnić. Definiowana jest ona przez badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe, w szczególności przez

⁷ L. Kocik, *Rodzina w obliczu wartości i wzorów życia ponowoczesnego świata*, Kraków 2006, s. 62–63 [w:] T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Podręczniki Prawnicze, Warszawa 2018, s. 3.

⁸ *Rodzina – jej znaczenie i rozumienie*, CBOS, Komunikat z badań, luty 2019, nr 22/2019; https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_022_19.PDF, dostęp: 10.10.2019.

socjologów, pedagogów, psychologów, prawników, teologów, filozofów, czy politologów, a w literaturze można odnaleźć odmienne rozumienie niniejszego terminu. Ponadto określenie rodziny dotyczyć może tylko i wyłącznie rodziców oraz ich dzieci, jak również szerszego kręgu osób połączonych pochodzeniem od wspólnego przodka, albo związanych wspólnością bytu.

W socjologii odniesiono się do powyższego problemu i sformułowano stosowne terminy. Rodzina mała, tzw. nuklearna, skupia w swoim kręgu rodziców oraz ich dzieci. Rodzina wielka natomiast obejmuje szerszy krąg krewnych, przede wszystkim pokolenie dziadków, czy samodzielnego rodzeństwa należącego do wspólnego gospodarstwa domowego. W ujęciu socjologicznym rodzina to „najważniejsza, podstawowa grupa społeczna, na której opiera się całe społeczeństwo”⁹, w której członkowie połączeni są małżeństwem, więzami pokrewieństwa, prowadzą wspólne gospodarstwo domowe oraz pełnią w niej określone role społeczne. Według socjologicznej koncepcji rodziny zaprezentowanej w latach 40-tych XIX wieku przez Augusta Comte’a rodzina jest najważniejszą, podstawową grupą społeczną, narzędziem społeczniania jednostek, przygotowywania ich do życia w społeczeństwie, jest „szkołą życia społecznego”. W socjologicznych definicjach rodziny bardzo często podkreśla się zadania, jakie ma ona spełniać, a do najważniejszych z nich zaliczyć należy zapewnienie ciągłości biologicznej społeczeństw, a także przekazywanie dziedzictwa kulturowego kolejnym pokoleniom¹⁰.

Do definicji socjologicznych w szczególności myśli Z. Tyszki¹¹, F. Adamskiego¹², L. Dyczewskiego¹³ bardzo często nawiązuje pedagogika, w której niejednokrotnie mówi się o rodzinie jako o grupie lub instytucji. Współcześnie zakłada się, że rodzina tworzy podstawowe, naturalne i wszechogarniające środowisko życia oraz wychowania członków rodziny. W rodzinie rodzice, dzieci, oraz inni członkowie współżyją ze sobą i troszczą się o siebie nawzajem oraz dążą do optymalizowania swoich potrzeb i ich

⁹ Z. Tyszka, *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika Społeczna*, Wyd. Żak, Warszawa 1995, s. 137.

¹⁰ Zob. Z. Tyszka, *Geneza i rozwój socjologii rodziny*; [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream-am/10593/19459/1/020%20ZBIGNIEW%20TYSZKA.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/am/10593/19459/1/020%20ZBIGNIEW%20TYSZKA.pdf), 01.10.2019.

¹¹ Np. Z. Tyszka, *System metodologiczny wieloaspektowej integralnej analizy życia rodzinnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, 2001; Z. Tyszka, *Rodzina we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2002.

¹² Np. F. Adamski, *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.

¹³ Np. L. Dyczewski, *Rodzina. Społeczeństwo. Państwo*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994; L. Dyczewski, *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.

harmonizowania. Według S. Kawuli rodzina to grupa społeczna, za podstawę której przyjmuje się instytucję małżeńską, stosunek pokrewieństwa lub też adopcję, przy czym odróżnia się rodzinę małą od kręgu rodzinnego¹⁴. Rodzinę można uznać także za instytucję wychowawczą postrzeganą jako urządzenie czegoś, co może posłużyć jakiemuś celowi. Cel ten osiąga się natomiast w sposób specyficzny, charakterystyczny, zindywidualizowany, podobnie jak w rodzinie, w której to rodzice wychowują swoje dzieci dla osiągnięcia określonego celu¹⁵. Odminną definicję proponuje Z. Zaborowski, który ujmując rodzinę jako naturalną grupę, która oparta jest na związkach krwi małżeństwa bądź adopcji. Dodatkowo mówi o rodzinie jako grupie społeczno-wychowawczej, której celem jest kultywowanie pewnych norm, wartości, a wszystko to realizuje za pomocą odpowiednich metod i technik¹⁶.

Z psychologicznego punktu widzenia rodzina jest złożoną strukturą o określonej tożsamości, w której tworzone są wspólne historie oraz istnieją bliskie więzi między członkami. W definicjach psychologicznych często podkreśla się postawy rodziców i dzieci oraz wpływ społeczeństwa na rozwój młodego pokolenia¹⁷.

Nauki teologiczne¹⁸ natomiast określają rodzinę jako „*consortium totius vitae*”, czyli „wspólnotę całego życia”. Św. Tomasz z Akwinu zwracając szczególną uwagę na wspólną pracę przy wykonywaniu codziennych zajęć domowych, wspólnotę posiłków oraz ogniska domowego nazywał rodzinę „naturalną wspólnotą dnia codziennego”¹⁹. Szczególne znaczenie rodzinie przypisywał Jan Paweł II. Kwestie te poruszył w większości dokumentów papieskich, katechez oraz homilii, w których nieustannie podkreślał wartości rodziny i określał ją jako trwałą wspólnotę, w której człowiek w pełni rozwija się i utrwała wzajemne relacje. W „Liście do Rodzin”²⁰ Jan Paweł II napisał, że „poprzez rodzinę toczą się dzieje człowieka, dzieje zbawienia ludzkości”. „Dom rodzinny ma być najważniejszym środowiskiem rozwoju moralnego i społecznego”, co jest możliwe w rodzinie, w której panuje zgoda i miłość rodziców wobec

¹⁴ S. Kawula, *Diagnozowanie potrzeb opiekuńczo-wychowawczych środowiska rodzinnego*, Toruń 1978, s. 125.

¹⁵ S. Kawula, J. Brągiel, A. Janke, *Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.

¹⁶ Z. Zaborowski, *Rodzina jako grupa społeczno-wychowawcza*, Wyd. Nasza Księgarnia, Warszawa 1980, s. 14–18.

¹⁷ B. Nowak, *Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne*, PWN, Warszawa 2012, s. 5–6.

¹⁸ Zob. J. Stala, *Nauki o rodzinie w służbie rodziny*, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2014.

¹⁹ A. Zwoliński (red.), *Encyklopedia Nauczania Społecznego Jana Pawła II*, Radom 2003, s. 425; Zob. *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*.

²⁰ Jan Paweł II, *List do Rodzin*, Warszawa 1994.

siebie i wobec własnych dzieci. W Adhortacji apostołskiej „Familiaris consortio” Jan Paweł II podkreślił, że „małżonkowie, którzy są dla siebie nawzajem darem, stają się wzorem dla dzieci, jak dawać siebie innym”²¹.

Problemy definicyjne pojęcia rodziny wynikają nie tylko z odmiennych podejść określonych nauk, ale także z przepisów prawa. W polskim ustawodawstwie nie sformułowano bowiem jednej, powszechnie obowiązującej definicji rodziny. Ustawodawca często odnosi się do określonych członków rodziny, a używając terminu rodzina zwykle ma na myśli rodzinę małą, dwupokoleniową. Rodzina jako podmiot zainteresowania prawa jest traktowana dopiero wtedy, gdy została założona przez zawarcie związku małżeńskiego. W Polsce tzw. konkubinat, czyli faktyczne, ale niesformalizowane pożycie mężczyzny i kobiety jest w zasadzie poza zasięgiem unormowań prawa cywilnego. Ustawodawstwo socjalne natomiast niejednokrotnie adresuje wybrane normy także do konkubentów, np. w zakresie pomocy społecznej, o czym poniżej²².

Do najważniejszych aktów prawnych odnoszących się do pojęcia rodziny zaliczyć należy przede wszystkim Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku²³ oraz inne ustawy w tym w szczególności: Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 roku²⁴, Ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny²⁵, Ustawę z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego²⁶, Ustawę z dnia 12 listopada 1965 roku – Prawo prywatne międzynarodowe²⁷, Ustawę z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy²⁸, Ustawę z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁹, Ustawę z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych³⁰, Ustawę z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej³¹, Ustawę z dnia

²¹ D. Luber, *Małżeństwo i rodzina w nauczaniu Jana Pawła II*, Nauczyciel i Szkoła 1–2 (22–23), s. 56–66, 2004; [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Nauczyciel_i_Szkola/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_\(22_23\)/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_\(22_23\)-s56-66/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_\(22_23\)-s56-66.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Nauczyciel_i_Szkola/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_(22_23)/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_(22_23)-s56-66/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_(22_23)-s56-66.pdf), 01.10.2019.

²² T. Smyczyński, *Prawo rodzinne...*, *op. cit.*, s. 4.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 1964 nr 9 poz. 59, ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, ze zm.

²⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296, ze zm.

²⁷ Ustawa z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe, Dz.U. 1965 nr 46 poz. 290, ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141, ze zm.

²⁹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. 1982 nr 35 poz. 228, ze zm.

³⁰ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255, ze zm.

³¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593, ze zm.

29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³², Ustawę z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³³ oraz Ustawę z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁴.

W Konstytucji RP pojęcie rodziny pojawia się między innymi w Preambule, art. 41 ust. 2, art. 233 ust. 1 oraz występuje w art. 18 oraz art. 71, które mówią, że rodzina znajduje się pod opieką i ochroną RP, a także, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia jej dobro. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Warto zauważyć, iż art. 18 Konstytucji stanowi samodzielną podstawę kontroli konstytucyjności i jest jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej³⁵. Zgodnie z nią „preferowaną konstytucyjnie wizją rodziny jest trwały związek mężczyzny i kobiety, nakierowany na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo”³⁶.

W nawiązaniu do powyższego, aktualnie, polski porządek prawny dopuszcza możliwość, aby w związku małżeńskim podmiotami byli wyłącznie kobieta i mężczyzna, posiadający zdolność do zawarcia małżeństwa. Przesłankę merytoryczną małżeństwa stanowi więc wymóg różnopłciowości, co z kolei ma zastosowanie w innych gałęziach prawa niż prawo rodzinne.

W miejscu tym warto także zwrócić uwagę na definicję małżeństwa, które w literaturze również jest odmiennie traktowane. Według Słownika Języka Polskiego PWN jest to „związek kobiety i mężczyzny usankcjonowany prawnie”³⁷, natomiast słownik W. Doroszewskiego określa małżeństwo jako „związek prawny mężczyzny i kobiety mający na celu założenie rodziny”³⁸. Znacznie bardziej szczegółową i bardziej obszerną definicję małżeństwa podają J. Winiarz i J. Gajda, określając małżeństwo jako „trwały stosunek prawny łączący zwykle dożywotnio mężczyznę i kobietę, którzy z zachowaniem konstytutywnych przesłanek przewidzianych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (k.r.o.) dokonali czynności prawnej zawarcia małżeństwa i w na-

³² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493, ze zm.

³³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1378, ze zm.

³⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887, ze zm.

³⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 18, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 2.

³⁶ M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/60 (2007), s. 26–43.

³⁷ <https://sjp.pwn.pl/sjp/malzenstwo;2481015.html>, dostęp: 08.10.2019.

³⁸ <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/malzenstwo;5449250.html>, dostęp: 08.10.2019.

stępstwie jej dokonania stali się równouprawnionymi podmiotami kompleksu praw i obowiązków małżeńskich w celu optymalnej realizacji funkcji społecznych założonej przez ich związek rodziny³⁹. Wielki Słownik Języka Polskiego PAN podaje zaś, iż małżeństwem określa się „związek kobiety i mężczyzny usankcjonowany prawnie, a często także religijnie”⁴⁰. Według M. Nazara i J. Ignatowicza małżeństwem jest „powstały z woli małżonków, ale w sposób sformalizowany, trwały związek kobiety i mężczyzny”⁴¹. J. Ignatowicz uznał, iż najbardziej istotną cechą małżeństwa jest „zespoleenie małżonków, jakie nie występuje w żadnym innym organizmie społecznym”⁴². T. Smyczyński podaje definicję mówiącą iż małżeństwo to „trwały (ale nie nierozzerwalny) i legalny związek mężczyzny i kobiety, powstały z ich woli, jako równouprawnionych stron w celu wspólnego pożycia, realizacji dobra małżonków, dobra założonej rodziny i celów społecznych”⁴³. Warto zauważyć, że wszystkie przytoczone definicje słownikowe uznają heteroseksualność za konstytutywną cechę małżeństwa, podkreślając przy tym jego formalnoprawny charakter. Małżeństwa osób tej samej płci są dopuszczalne w niektórych państwach, między innymi w Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Islandii, Kanadzie, Norwegii, Portugalii, Republice Południowej Afryki i Szwecji, Argentynie, oraz w niektórych stanach Brazylii, Meksyku i USA⁴⁴.

Definicję rodziny zawartą w Konstytucji RP niejako uzupełnia doktryna prawa rodzinnego. Pomimo tego, iż Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.) również nie definiuje pojęcia rodziny *explicite*, to zgodnie z brzmieniem art. 1, art. 23 oraz art. 27 k.r.o. rodzinę tworzą kobieta i mężczyzna poprzez zawarcie związku małżeńskiego. Zawarcie związku małżeńskiego w sposób przewidziany przez k.r.o. stanowi zdarzenie prawne, którego bezpośrednim skutkiem jest założenie rodziny⁴⁵. Mimo, iż orzecznictwo rozszerzyło występujące w art. 23 pojęcie rodziny także na związki faktycznego pożycia⁴⁶,

³⁹ J. Winiarz, J. Gajda, *Prawo rodzinne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2001, s. 37

⁴⁰ https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=47078&id_znaczenia=2714968&d=2&ind=0, dostęp: 08.10.2019.

⁴¹ Zob. J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2010.

⁴² M. Nazar, *Prawo rodzinne w dorobku naukowym i orzecznictwym Profesora Jerzego Ignatowicza*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin 2013; <https://journals.umcs.pl/article/download>, dostęp: 08.10.2019.

⁴³ Zob. T. Smyczyński, *Prawo rodzinne...*, *op.cit.*

⁴⁴ J. Pawliczak, *Zarejestrowany związek partnerski a małżeństwo*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 265 i nast.

⁴⁵ J. Gajda, *Komentarz do art. 23*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Warszawa 2015.

⁴⁶ Np. Wyr. SA w Szczecinie z 27.06.2013 r., III AUA 104/13; [http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/\\$N/155500000001521_III_AUa_000104_2013_Uz_2013-06-27_001](http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/$N/155500000001521_III_AUa_000104_2013_Uz_2013-06-27_001), dostęp: 08.10.2019; Wyr. SN z 11.02.2011 r., II UK 273/10; https://mojepanstwo.pl/dane/sn_orzeczenia/17016,ii-uk-273-10, dostęp: 08.10.2019.

zarówno wykładnia gramatyczna⁴⁷ jak i systemowa przemawiają za ograniczeniem niniejszego pojęcia. „Art. 27 mówi iż, „oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli. Zadośćuczynienie temu obowiązkowi może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach o wychowanie dzieci i na pracy we wspólnym gospodarstwie domowym”⁴⁸. W prawnym rozumieniu terminu rodziną jest więc para małżeńska, w której mogą pojawić się dzieci przez nią zrodzone. Ustawodawca za rodzinę uważa więc parę małżonków i w różnych przepisach k.r.o. formułuje ich obowiązki względem rodziny, którą jest już sama para małżonków⁴⁹.

W Ustawie o Karcie Dużej Rodziny art. 4 mówi, że członkiem rodziny wielodzietnej może być: „rodzic (rodzice) – przez którego rozumie się także rodzica (rodziców) zastępczych lub osobę (osoby) prowadzącą rodzinny dom dziecka; małżonek rodzica; dziecko – przez które rozumie się także dziecko, nad którym rodzic sprawuje rodzinną pieczę zastępczą, oraz osobę przebywającą w dotychczasowej rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka”⁵⁰. W przypadku niniejszego przepisu, jak i kolejnych, poniżej wymienionych ustaw (Ustawy o świadczeniach rodzinnych, czy Ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), ustawodawca również przyjął definicję, której brzmienie nie obejmuje związków faktycznych⁵¹.

Według Ustawy o świadczeniach rodzinnych przez rodzinę rozumie się „odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2017 r. poz. 2092); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko”⁵².

⁴⁷ J. Gajda, *Komentarz do art. 23*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny ...*, *op. cit.*

⁴⁸ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. 1964 nr 9 poz. 59, Art. 27.

⁴⁹ T. Smoczyński, *Prawo rodzinne ...*, *op. cit.*, s. 7.

⁵⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2014 poz. 1863, ze zm.

⁵¹ Zob. Pojęcia „rodziny” w polskim systemie prawnym, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/pojecia-rodziny-w-polskim-systemie-prawnym>, dostęp: 08.10.2019.

⁵² Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2003 nr 228 poz. 2255, ze zm.

Zbliżone do niniejszej definicji jest także legalne rozumienie pojęcia w Ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, gdzie zdaniem ustawodawcy do rodziny zalicza się następujących członków: rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy (...), albo zasiłek dla opiekuna (...), a także osobę uprawnioną. Do rodziny nie zalicza się: dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego; dziecka pozostającego w związku małżeńskim rodzica; osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz”⁵³.

Nieco odmiennie pojęcia rodzina, jak zaznaczono powyżej, traktuje Ustawa o pomocy społecznej. W akcie tym, w art. 6 pojęcie rodziny nie jest oparte wyłącznie na więzach pokrewieństwa, a za rodzinę uznaje się „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące”, przy czym te dwie przesłanki muszą być spełnione łącznie. W ujęciu tym za rodzinę uznaje się więc także związek konkubencki⁵⁴. Na gruncie ustawy Ordynacja podatkowa pojęcie rodziny także nie jest oparte na więzach pokrewieństwa. „Za członków rodziny podatnika uważa się zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, małżonków zstępnych, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz pozostającą z podatnikiem w faktycznym pożyciu”⁵⁵.

W międzynarodowych aktach prawnych również występują uregulowania dotyczące rodziny⁵⁶. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948,

⁵³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. 2007 nr 192 poz. 1378, ze zm.

⁵⁴ Wyrok z dnia 25 sierpnia 2015r., III SA/Kr 1948/14 – Wyrok WSA w Krakowie, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6542B0F9EF>, dostęp: 08.10.2019.

„(...) na potrzeby ustawy o pomocy społecznej pojęcie rodziny nie jest oparte wyłącznie na więzach pokrewieństwa. Bardziej istotne jest tworzenie wspólnoty (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1429/07). Jeżeli osoby gospodarują wspólnie, oznacza to, że razem czymś zarządzają, dysponują. Chodzi więc o przyczynianie się do funkcjonowania wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz konkretnych czynności. Możliwość zarządzania oznacza w istocie uprawnienie do współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny, wykonywanie części czynności związanych z codziennymi zadaniami, jak sprzątanie, gotowanie, pranie itp. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. akt II SA/OI 181/08)”.

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2019, poz. 900, art.111.

⁵⁶ Zob. G. Uścińska. *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, IPISS, Warszawa 2005, s. 140–182; G. Uścińska, *Europejskie standardy*

która stanowi jedno z największych i najtrwalszych osiągnięć ONZ, w art. 16 mówi, iż: „mężczyźni i kobiety bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, narodowości lub wyznania mają prawo po osiągnięciu pełnoletności do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Mają oni równe prawa w odniesieniu do zawierania małżeństwa, podczas jego trwania i po jego ustaniu. Małżeństwo może być zawarte jedynie za swobodnie wyrażoną pełną zgodą przyszłych małżonków. Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa”⁵⁷.

Rezolucje Rady Praw Człowieka ONZ, która jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ i w roku 2006⁵⁸ zastąpiła Komisję Praw Człowieka ONZ, przejmując większość jej funkcji⁵⁹, wskazują na te same gwarancje, które zawiera Konstytucja RP. Podkreślają konieczność ochrony rodziny, wzmocnienia jej pozytywnej roli w promowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, praw dzieci oraz obowiązków rodzinnych.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. mówi, że „należy udzielić jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu. Związek małżeński powinien być zawierany przy swobodnie wyrażonej zgodzie przyszłych małżonków”⁶⁰. Szczególną opieką powinny być objęte kobiety w „rozsądnym okresie przed i po urodzeniu dziecka” i w tym czasie pracujące matki powinny otrzymywać płatny urlop, a także odpowiednie świadczenia z systemu zabezpieczeń społecznych⁶¹.

Nieco inaczej i szerzej rodzinę definiuje art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, według którego „członek rodziny oznacza: współmałżonka; partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego Państwa Członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego Państwa Członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami

zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, IPSS, Warszawa 2005.

⁵⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, dostęp: 10.10.2019.

⁵⁸ Na podstawie uchwały Zgromadzenia z 15 marca 2006.

⁵⁹ Rezolucja z dnia 3 czerwca 2015 r., A/HRC/RES/29/22 oraz Rezolucja z dnia 1 lipca 2016 r., A/HRC/32/L.35.

⁶⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.; Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r.; Dz. U. 1977 nr 38 poz. 169.

⁶¹ Tamże.

ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego Państwa Członkowskiego; bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera; bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu (...)”⁶².

Jak z powyższego wynika, w literaturze oraz w aktach prawnych można spotkać liczne, często odmienne ujęcia terminu rodzina, który podlega ciągłym zmianom. Na ewolucję definicji pojęcia w bardzo silny sposób wpływają zmiany o charakterze społeczno-kulturowym w zakresie życia małżeńsko-rodzinnego. W szczególności do zmian tych zalicza się wzrost liczby rozwodów, odraczanie lub niepodjęcie decyzji o zawarciu związku małżeńskiego oraz prokreacji, znaczny wzrost liczby związków nieformalnych oraz dzieci urodzonych w takich związkach⁶³. Wspólną cechą definicji rodziny jest to, iż rodzina połączona jest określonymi więziami oraz przekazuje kulturę i tradycję następnym pokoleniom. Ponadto rodzinę charakteryzuje między innymi wspólne nazwisko, wspólne zamieszkanie, a także kultura.

Na potrzeby badań, konkretnych opracowań każdorazowo należy zatem definiować ten termin. W niniejszym opracowaniu przyjęto definicję stosowaną w statystyce publicznej, która mówi iż rodzina to „dwie lub większa liczba osób, które są związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitanci) – osoby płci przeciwnej lub jako rodzic i dziecko”⁶⁴. Oznacza to, że termin rodziny obejmuje zarówno parę bez dzieci lub parę z jednym lub większą liczbą dzieci, jak i samotnego rodzica z dzieckiem lub dziećmi.

Brak jednej definicji rodziny powoduje szereg nieścisłości i wątpliwości, które uzewnętrzniały się również przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku. W programach wyborczych znacznej liczby komitetów pojawiły się zagadnienia dotyczące rodziny i polityki rodzinnej. Dyskusja publiczna nad definicją rodziny, która w efekcie stała się jedną z głównych filarów kampanii wyborczej, wywiązała się między

⁶² Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0038>, dostęp: 10.10.2019.

⁶³ *Rodzina – jej znaczenie i rozumienie*, CBOS, Komunikat z badań, luty 2019, nr 22/2019; https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_022_19.PDF, dostęp: 10.10.2019.

⁶⁴ *Gospodarstwa domowe i rodziny, Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 21; https://stat.gov.pl/files/gfx/portalin-formacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/5/1/1/l_gospodarstwa_domowe_i_rodziny_nsp2011.pdf, dostęp: 10.10.2019.

innymi po słowach Jarosława Kaczyńskiego, który na konwencjach odbywających się we wrześniu 2019 roku między innymi w Łodzi, Wadowicach, Płocku, czy w Legionowie mówił, że „(...) rodzina to kobieta, mężczyzna i dzieci. I dobrze żeby te dzieci były, bo muszą być kolejne pokolenia”⁶⁵ oraz, że Prawo i Sprawiedliwość stoi na straży polskiej rodziny, „normalności i czegoś, co można określić jako zgodność z naturą”⁶⁶. Wypowiedzi te były zgodne z programem wyborczym, w którym podkreślono, iż „rodzina, opierająca się na trwałym związku kobiety i mężczyzny, jest podstawą życia społecznego”⁶⁷.

Z badań przeprowadzonych w lutym 2019 roku wynika, że w opinii 99 proc. Polaków rodzinę tworzą małżonkowie z dziećmi, ale zdecydowana większość badanych, ponieważ aż 91 proc. za rodzinę uznaje również matkę lub ojca samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko. Istotnym jest, co było przyczynkiem do dyskusji, iż zdaniem 83 proc. badanych rodzinę stanowią osoby pozostające w związku nieformalnym i wychowujące dzieci z tego związku. Aż 78 proc. ankietowanych mianem rodziny określa także osoby pozostające w związku nieformalnym, czyli w konkubinacie, wspólnie wychowujące dzieci z poprzednich związków. Dla dwóch trzecich badanych rodzina to także małżeństwo bez dzieci, a dla 31 proc. to również nieformalny związek dwojga ludzi, którzy nie mają dzieci. 23 proc. badanych za rodzinę uznaje związek osób tej samej płci wychowujących dziecko lub dzieci jednej z nich, lub nie posiadających dzieci – 13 proc.

W stosunku do badań prowadzonych w 2013 zauważyć można, że częściej za rodzinę uważany jest tzw. model patchworkowy, w którym osoby aktualnie pozostające ze sobą w związku nieformalnym wspólnie wychowują dzieci z poprzednich związków. Rzadziej natomiast badani za rodzinę uznają małżeństwo nie posiadające dzieci lub bezdzietną parę konkubentów⁶⁸.

Wielość układów określanych mianem rodziny, jak również odmienne etapy rozwoju poszczególnych rodzin powodują, że problemy je dotyczące cechuje duża różnorodność. Z innymi trudnościami borykają się bowiem rodziny bezdzietne, wychowujące dzieci, z różnych przyczyn rozbite, czy wielopokoleniowe zamieszkujące we wspólnym

⁶⁵ <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/607659,kaczynski-rodzina-mezczyzna-kobieta-dzieci.html>, dostęp: 10.10.2019.

⁶⁶ <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Polityka/Wybory-parlamentarne-2019/Jaroslaw-Kaczynski-w-Lodzi-na-konwencji-PiS-o-rodzynie-i-normalnosci>, dostęp: 10.10.2019.

⁶⁷ Program Prawa i Sprawiedliwości 2019 „Polski model państwa dobrobytu”. Dobry czas dla Polski.

⁶⁸ *Rodzina – jej znaczenie i rozumienie*, CBOS, Komunikat z badań, luty 2019, nr 22/2019, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_022_19.PDF, dostęp: 10.10.2019.

gospodarstwie domowym⁶⁹. Zarządzanie państwem, przyjęty model polityki społecznej oraz decyzje podejmowane przez władze publiczne w obszarze polityki rodzinnej, powinny być nakierowane na potrzeby wszystkich rodzin niezależnie od struktury oraz etapu rozwoju. Należy przy tym brać pod uwagę szereg uwarunkowań i czynników między innymi o charakterze ekonomicznym, społecznym, historycznym czy politycznym. Polityka rodzinna może być rozumiana w zarówno w sposób węższy – jako ogół działań ukierunkowanych bezpośrednio na rodzinę, jak i szerzej – z uwzględnieniem innych sfer życia społecznego oddziałujących na rodzinę w sposób pośredni⁷⁰. Polityka w węższym rozumieniu (*explicite*) to wszelkie działania podejmowane przez państwo, których zamiarem jest osiągnięcie określonych celów dotyczących stricte rodziny jako całości lub poszczególnych jej członków. W szczególności może ona obejmować politykę ludnościową w tym pronatalistyczną lub antynatalistyczną, świadczenia o charakterze socjalnym związane z opieką oraz wychowaniem dzieci, programy i usługi wspierające rodziny, czy świadczenia dla pracujących rodziców. Polityka rodzinna rozumiana szeroko (*implicit*), to działania podejmowane przez państwo w dziedzinach bezpośrednio nie związanych z rodziną, ale takich, które w sposób pośredni mają wpływ na jej funkcjonowanie. Podsumowując, polityka rodzinna stanowi część polityki społecznej państwa. „Jest to całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych w celu stworzenia odpowiednich warunków dla powstawania, rozwoju i funkcjonowania rodziny, uznawanej za podstawową instytucję społeczną. Często używane w dyskusjach publicznych określenie „polityka prorodzinna”, oceniające działania państwa na rzecz rodziny, odnosi się zazwyczaj do konkretnych instrumentów polityki rodzinnej, którymi są różnego rodzaju świadczenia pieniężne, rzeczowe i usługi”⁷¹.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, iż polityka rodzinna obejmuje kwestie związane zarówno z tworzeniem rodziny, jak i jej funkcjonowaniem w odpowiednich warunkach, co często jest ściśle powiązane z poziomem dobrobytu obywateli. Fundament przyjętej definicji polityki rodzinnej tworzą założenia, które mówią, iż rodzina jest podstawową i najważniejszą instytucją społeczną, która powinna być wspierana przez państwo na wszystkich poziomach jego funkcjonowania, a samo pojęcie polityki rodzinnej

⁶⁹ Zob. M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna a problemy migracji*, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej, nr 7/2013; M. Polakowski, D. Szelewa, *Bezrobocie w Polsce: polityka państwa a indywidualne strategie*, „Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej”, nr 8/2013.

⁷⁰ Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

⁷¹ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w Polsce – wyzwania, stan, ocena*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”, nr 2 (125)/2015, s. 2–11.

nie odnosi się do jednego aktu prawnego, ale oznacza wielość polityk wzajemnie się uzupełniających.

W miejscu tym należy podkreślić, iż w ramach Unii Europejskiej polityka rodzinna została pozostawiona w gestii państw członkowskich, przy równoczesnym znaczącym wsparciu ustawodawstwa unijnego⁷². Regulacje wspólnotowe zostały zawarte zarówno w Strategii Lizbońskiej, Strategii Europa 2020, jak i licznych dyrektywach i komunikatach. W szczególności zapisy Strategii Europa 2020 w części dotyczącej integracji społecznej akcentują konieczność aktywizacji na rzecz rodziny i dzieci w takich obszarach jak edukacja oraz ochrona zdrowia. Z drugiej strony – w związku z dążeniem do zapewnienia stabilności i konkurencyjności gospodarki – pojawiają się także postulaty dotyczące aktywnej polityki rynku pracy, w tym zapewniania równowagi pomiędzy życiem rodzinnym i zawodowym oraz warunków do obecności obojga rodziców na rynku pracy. Kwestie dotyczące funkcjonowania rodziny oraz jej członków pojawiły się także w dokumentach mających na celu wdrożenie agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Agenda ONZ przyjęta została przez światowych przywódców 25 września 2015 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło 17 celów zrównoważonego rozwoju, aby walczyć z ubóstwem, chronić planetę oraz zapewnić dobrobyt wszystkim ludziom. W odniesieniu do każdego z 17 celów określono 169 celów szczegółowych, które mają zostać osiągnięte do 2030 r. Główne cele zrównoważonego rozwoju służą zachowaniu równowagi między trzema wymiarami: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Realizacja celów, które dotyczą między innymi godności ludzkiej, stabilności regionalnej i globalnej, zdrowej planety, sprawiedliwego i odpornego społeczeństwa, czy dobrze prosperujących gospodarek mają być realizowane przez 15 lat i służyć pogłębianiu konwergencji na poziomie krajów UE, w obrębie społeczeństw i na świecie⁷³.

Współcześnie, wśród kluczowych wyzwań stojących przed polską polityką rodzinną wymienić należy przede wszystkim⁷⁴:

⁷² Zob. I. E. Kotowska, *Uwagi o polityce łączenia pracy zawodowej i rodziny w kontekście nowej demografii Europy i zmian na rynku pracy*, [w:] J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 59–78.

⁷³ *Zrównoważona Europa 2030*; https://ec.europa.eu/poland/news/190130_sustainable_pl; *Podejście UE do zrównoważonego rozwoju*; https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_pl, dostęp: 11.10.2019.

⁷⁴ A. Durasiewicz, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Radom 2012, s. 9.

- wyzwania demograficzne, związane z tendencjami w zakresie wyboru modelu rodziny, wieku zakładania rodziny, jej dzietności, jak i starzenia się społeczeństwa⁷⁵,
- wyzwania społeczno-gospodarcze, związane z dążeniem do wzrostu konkurencyjności gospodarki, między innymi poprzez zapewnienie stabilności rynku pracy, jak i przeciwdziałanie ubóstwu i innym wykluczeniom, oraz
- wyzwania aksjologiczne związane między innymi z utrzymaniem wysokiej rangi rodziny w systemie wartości⁷⁶.

⁷⁵ Zob. I. E. Kotowska, *Uwagi o polityce rodzinnej w Polsce w kontekście wzrostu dzietności i zatrudnienia kobiet*, „Polityka Społeczna” nr 8/2007, s. 13–19.

⁷⁶ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, K. Peter- Bombik, *Problematyka rodzinna w dokumentach strategicznych polskich województw na przykładzie Małopolski*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 438/2016, s. 126–138.

II. MODELE POLITYKI RODZINNEJ – KONTEKST MIĘDZYNARODOWY

Przemiany demograficznego i ekonomicznego modelu rodziny, które od kilku już dekad obserwuje się nie tylko w Polsce, ale w zasadzie w większości krajów Europy i świata w znacznym stopniu wpływają na realizowanie modeli polityki społecznej, w tym polityki rodzinnej, czy opieki nad dziećmi⁷⁷. Z drugiej strony natomiast, wśród czynników generujących zróżnicowanie zmian struktury rodziny w społeczeństwach europejskich wskazuje się na model polityki rodzinnej praktykowany w określonym kraju⁷⁸.

Analizując dane spisów powszechnych z roku 2002 i 2011 można zauważyć, że na przestrzeni 10 lat zmniejszył się odsetek osób będących w związkach małżeńskich, natomiast wzrósł udział osób rozwiedzionych oraz osób pozostających w związkach partnerskich – w tym ostatnim przypadku w sposób znaczący. Zmienia się zatem funkcjonujący model rodziny. Zmianom podlegają role poszczególnych członków rodziny, zmieniają się również ich potrzeby i oczekiwania, w efekcie czego pojawiają się nowe wyzwania stojące przed współczesną polityką rodzinną⁷⁹.

Słuszność prowadzenia rozbudowanej i wielostronnej polityki społecznej, w tym rodzinnej, od lat jest punktem spornym zarówno wśród teoretyków oraz badaczy tej dziedziny nauki, jaki i praktyków, między innymi władz publicznych. Dyskusje toczą się głównie o zasadność prowadzenia i zasięg polityki społecznej. Na realizowanie konkretnego jej modelu w danych państwach wpływa szereg różnych czynników – m.in. ekonomicznych, historycznych, kulturowych. Chcąc jednak przedstawić niniejszą

⁷⁷ A. Ciepielewska-Kowalik, *Współczesne przemiany europejskich modeli opieki nad dziećmi a model polski (na przykładzie zmian w latach 2007–2012)*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 364/2014, s. 145–159.

⁷⁸ M. Kocik, *Europejskie modele polityki rodzinnej wobec wyzwań demograficznych*; http://problemypolityki-kispolecznej.pl/images/czasopisma/9/9_98-110.pdf, dostęp: 17.10.2019.

⁷⁹ A. Szczudlińska-Kanoś, K. Peter- Bombik, *Family policy as a postulate in the polish presidential election in 2015*, [w:] J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 402/2015, s. 273–283.

problematykę w jak najbardziej przystępny sposób należy podkreślić, iż spór toczy się o doktryny, wartości, społeczne uwarunkowania oraz finanse. Podstawowy problem dotyczy więc zakresu gwarantowanych przez państwo usług, świadczeń i wyznaczenia granicy wsparcia.

Warto zauważyć, iż w zależności od sprawującej władzę w danym kraju opcji politycznej, której przedstawiciele wybierani są zwykle w demokratycznych wyborach, obserwuje się występowanie poglądów liberalnych, socjalnych, a współcześnie najczęściej pośrednich. W literaturze znaleźć można liczne analizy porównawcze modeli polityki społecznej⁸⁰, ale w miejscu tym nadmienić należy, iż najbardziej znaczące klasyfikacje polityki społecznej prowadzonej przez państwo stworzyli: Richard Titmuss (1975), Norman Furniss i Timothy Tilton (1977) oraz Gøsta Esping-Andersen (1990).

R. Titmuss wyróżnia trzy główne modele polityki społecznej: marginalny (rezydualny), motywacyjny (służebny, wydajnościowy) oraz instytucjonalno-redystrybucyjny. W pierwszym modelu – liberalnym, inaczej nazywanym marginalnym, postuluje się niemalże całkowite odejście od działalności socjalnej. Przedstawiciele liberalizmu oraz poglądów podobnych uważają, że potrzeby społeczeństwa powinny być zaspokajane w ramach rynku prywatnego i ewentualnie rodziny, a państwo np. zdaniem przedstawiciela libertarianizmu Roberta Nozicka, zwolennika państwa minimalnego, nie powinno wychodzić poza funkcje ochrony życia i własności. W modelu tym nazywanym również m.in. przez Mirosława Księżopolskiego rezydualnym polityka społeczna może wkroczyć jako rozwiązanie doraźne. Instytucje zabezpieczenia społecznego podejmują działalność w sytuacji gdy naturalne sposoby (rodzina i rynek) zawodzą. Podkreśla się tu jednak znaczenie trzeciego sektora. W odniesieniu do polityki rodzinnej można wnioskować, iż dopuszczalne będą wyłącznie świadczenia czy usługi w bardzo ograniczonym zakresie, ponieważ to jednostka i rodzina są odpowiedzialni za swoją sytuację, a rynek ma tworzyć warunki ograniczające społeczne zagrożenia między innymi poprzez wspieranie indywidualnej aktywności obywateli. Zadania państwa mogą ograniczać się wyłącznie do wsparcia poprzez przyjęcie określonych przepisów w systemie podatkowym, czy dystrybucję świadczeń społecznych na bardzo niskim poziomie, zapewniających minimum egzystencji, przy spełnieniu kryterium dochodowego. W takim modelu indywidualistycznej polityki rodzinnej,

⁸⁰ Zob. M. Księżopolski, *Skuteczność modeli polityki społecznej w rozwiązywaniu problemów ludzi starych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje”, 7/2012, s. 13–37.

zakłada się, że posiadanie dzieci jest tylko i wyłącznie prywatną sprawą rodziców, w związku z tym państwo nie ingeruje w funkcjonowanie oraz pomoc rodzinie.

W kolejnym, motywacyjnym, określanym również jako służebny czy korporacyjny, modelu, polityka społeczna, w tym rodzinna ma znacznie szerszy zakres. Akcentuje się jej dużą rolę we wspieraniu rozwoju gospodarczego, równocześnie zaznaczając przywileje dla osób pracujących oraz istotność rozwiązań ubezpieczeniowych, w tym składki na ubezpieczenie zdrowotne. Instytucje zabezpieczenia społecznego są ważnym dodatkiem do gospodarki pełniąc wobec niej rolę służebną. Potrzeby społeczne są zaspokajane w zależności od zasług, osiągnięć zawodowych, produktywności. W kontekście polityki rodzinnej, to połączenie odpowiedzialności rodziny oraz instrumentów państwa wykorzystywanych do jej wspierania. Świadczenia ubezpieczeniowe zależne od opłaty składek, są uzupełniane świadczeniami uniwersalnymi, do których w szczególności zaliczyć można zasiłki dla dzieci i usługi społeczne. Zasiłki z pomocy społecznej determinuje kryterium dochodowe. Nie są one zależne od posiadania zatrudnienia i niekonieczna jest opłata składek na ubezpieczenia społeczne. W modelu takim wspiera się „tradycyjną rodzinę”, w której to mężczyzna jest głównym żywicielem rodziny, a pomoc kobietom w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych jest ograniczona.

W ostatnim wyróżnionym przez R. Titmussa modelu – instytucjonalno-redystrybucyjnym polityka społeczna uważana jest za integralną część systemu, a instytucje publiczne, a nie jednostka, czy zakład pracy, są odpowiedzialne za dobrobyt obywateli. Gwarancja powszechności oraz dostępności do świadczeń i usług publicznych determinowana jest faktem zamieszkania w danym państwie (nawet nie posiadania obywatelstwa), i nie wynika z warunków pracy. W ramach polityki rodzinnej tworzy się warunki dla uczestnictwa obojga rodziców w rynku pracy. Po pierwsze, do głównych instrumentów polityki rodzinnej w modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym zaliczyć należy: elementy prorodzinne w systemie podatkowym, między innymi możliwość wspólnego rozliczenia małżonków, korzystne przy dużym zróżnicowaniu dochodów małżonków i w sytuacji rodziny z jedną osobą pracującą, podwyższanie kwoty wolnej od podatku zależnie od sytuacji rodzinnej, ulgi podatkowe na dzieci, odpisy wydatków na cele medyczne czy edukacyjne, związane z wychowaniem dzieci. Po drugie, państwo zapewnia usługi opiekuńczo – wychowawcze i edukacyjne dla dzieci, co umożliwia lepsze funkcjonowanie rodziców na rynku pracy. W krajach charakteryzujących się aktywną polityką rodzinną wspieranie opieki sprawowanej wewnątrz rodziny oraz wspomaganie rozwoju placówek opiekuńczych, wychowawczych, edukacyjnych występuje w zasadzie równolegle.

Dodatkowo w modelu tym wypłacane są wysokie i uniwersalne świadczenia socjalne. Państwo zapewnia także wysoki poziom usług publicznych dla dzieci, rodzin, osób niepełnosprawnych, czy osób starszych. Działalność w znacznym stopniu zmniejsza wyłączną odpowiedzialność jednostki za funkcjonowanie i rozwój rodziny oraz jej członków. System ten jest bardzo kosztowny, a środki finansowe przekazywane na realizację niniejszej polityki, w państwach nazywanych opiekuńczymi, dobrobytu, czy *Welfare State*, w bardzo dużej części pochodzą z niemałych podatków oraz są uzależnione od wysokiego poziomu zatrudnienia. Podstawą polityki rodzinnej w modelu nazywanym również socjaldemokratycznym, jest m.in. wiara w przekonanie, że dzieci są warunkiem zachowania ciągłości społeczeństwa, a zatem również do obowiązków społeczeństwa należy partycypacja w kosztach ich posiadania oraz wychowania⁸¹.

Według koncepcji N. Furnissa i T. Tiltona, w której wzięto pod uwagę formy ingerencji państwa kapitalistycznego w wolną grę sił rynkowych, państwo może występować po pierwsze jako państwo „pozytywne”, w którym polityka społeczna ma chronić właściciela kapitału przed trudnościami związanymi z kryzysem lub załamaniem rynkowym; po drugie, jako państwo „bezpieczeństwa socjalnego”, w którym celem polityki społecznej jest zagwarantowanie minimalnego dochodu wszystkim obywatelom, a nie tylko wybranym grupom pracujących; a po trzecie, jako państwo „dobrobytu społecznego”, w którym celem polityki społecznej jest wyrównanie warunków i szans życiowych wszystkich obywateli.

G. Esping-Andersen dokonując kategoryzacji, wskazał natomiast trzy kryteria:

- stopień dostępu do świadczeń i usług;
- wpływ świadczeń i usług socjalnych na zachowanie lub zmianę istniejących podziałów społecznych;
- relacje pomiędzy państwem a rynkiem prywatnym w ubezpieczeniach emerytalnych;

Biorąc pod uwagę powyższe, wyróżnił następujące reżimy:

- liberalny, w którym istnieją skromne świadczenia o charakterze opiekuńczym;

⁸¹ B. Balcerzak-Paradowska, *Modele polityki rodzinnej – od zróżnicowań do konwergencji*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka”, nr 3/2014, s. 15–24.

- konserwatywno-korporacyjny – zapewniający gwarancje socjalne i świadczenia zróżnicowane w przekroju zawodowym;
- socjaldemokratyczny, gdzie powszechne i bezwarunkowe prawa, gwarancja wysokiego i wyrównanego poziomu zabezpieczenia należą się wszystkim obywatelom.

O politycznej przydatności powyższej klasyfikacji stanowi jej bezpośrednie powiązanie z wybranymi doktrynami politycznymi, które zarówno współcześnie, jak i w przyszłości mogą orientować działalność władz publicznych oraz ugrupowań politycznych, a także kształtować prowadzone polityki publiczne w wielu krajach świata.

Warto jednak zauważyć, iż w przedstawionych powyżej klasyfikacjach zwrócono uwagę na najważniejsze cechy decydujące o zakwalifikowaniu polityki rodzinnej do określonego modelu. Opisane modele polityki społecznej i rodzinnej mają charakter wręcz idealny, ponieważ w praktyce w żadnym kraju realna polityka społeczna nie odpowiada im w pełni. Istnieją oczywiście kraje, w których występuje znacznie więcej elementów charakteryzujących dany model polityki społecznej, ale w ostatnich latach zauważalne są również liczne zmiany systemowe oraz ustrojowe. Oczywistym jest fakt, iż modele polityki społecznej i rodzinnej różnią się na poziomie fundamentalnych wartości, między innymi, odnośnie tego, w jakim zakresie polityka społeczna powinna być realizowana, jakim grupom społecznym i na jakich zasadach przyznawać świadczenia, jak dalece państwo powinno ingerować w stosunki społeczne, czy gospodarkę. Chcąc podać przykłady państw o określonych modelach wymienić należy Stany Zjednoczone, w których występuje wiele elementów liberalnej polityki społecznej, w krajach Europy kontynentalnej raczej przeważa model konserwatywno-korporacyjny, a w państwach skandynawskich, mimo licznych problemów, nadal dominuje model instytucjonalno-redystrybucyjny⁸².

Jak z powyższego wynika, polityki społeczne i rodzinne, w różnych krajach, w zależności między innymi od tradycji, potrzeb, środków finansowych, podejścia społecznego, jak również oczekiwań rodzin, mogą być prowadzone bardzo różnie. Mimo powyższego, od kilku już dekad w politykach społecznych państw europejskich obserwuje się proces ich konwergencji, który z jednej strony jest efektem wdrażania przepisów prawnych, dyrektyw, które obowiązują we wszystkich państwach Unii Europejskiej, a z drugiej również i działań o charakterze raczej doradczym oraz zastosowania metody

⁸² Zob. A. Durasiewicz, *Ogólnonarodowe rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej na przykładzie wybranych krajów – rekomendacje dla Polski*, [w:] K. Głębicka, M. Kubiak (red.), *Umiedzynarodowienie polskiej polityki społecznej – aspekty globalne i europejskie*, PTST, UG, Gdańsk 2013.

otwartej koordynacji (Open Method of Coordination – OMC). W oficjalnej terminologii metoda ta pojawiła się podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23–24 marca 2000 r. i powiązana została z celem strategicznym zakładającym, iż w ciągu dekady UE będzie najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie. Wdrożenie OMC miało po pierwsze umożliwić szybszą modernizację UE, a po drugie usprawnić zarządzanie procesami politycznymi na poziomie ponadnarodowym i stworzyć warunki do rozwoju demokracji partycypacyjnej. Dzięki OMC wspólne cele państw członkowskich oraz realizowana polityka miały odbywać się bez konieczności wdrażania aktów prawnych. Tym samym, OMC miała stać się alternatywną metodą zbliżania polityk państw członkowskich UE, a jej głównym zadaniem było stworzenie warunków do wzajemnej wymiany doświadczeń i pobudzenie współpracy. Pierwotnie OMC powiązana była z Europejską Strategią Zatrudnienia (European Employment Strategy), ale po jej akceptacji przez Radę Europejską została rozszerzona na inne obszary, między innymi odniesiono ją do polityki zatrudniania, co potwierdziły Traktaty z Maastricht i Amsterdamu. OMC pojawiła się również w obszarach, w których UE nie miała kompetencji lub w których były one ograniczone. Co istotne, objęła swoim zakresem wykluczenie społeczne, walkę z ubóstwem oraz system emerytalny⁸³. Początkowo konwergencja krajów UE pod względem polityki społecznej oceniana była raczej pozytywnie, choć miękkie instrumenty, a szczególnie metodę otwartej koordynacji uznawano za słabość. Warto jednak podkreślić, iż wdrożenie twardszych instrumentów, w tym polityki podatkowej było w zasadzie niemożliwe. Sytuacja zmieniła się po kryzysie w 2008 roku, kiedy to coraz częściej zaczęły pojawiać się głosy różnokierunkowej krytyki oraz zarzuty o nieefektywności czy negatywnym wpływie na wzrost gospodarczy i innowacyjność gospodarki. Mimo powyższego kryzys ekonomiczny 2008 roku nie zlikwidował europejskich aktywności socjalnych i w działaniach społecznych UE nadal obecne są inicjatywy związane między innymi ze zwalczaniem ubóstwa, wykluczenia społecznego, rozwojem systemu zabezpieczenia społecznego, wdrażaniem zmian w zakresie polityki rodzinnej, w tym dążących do uzyskania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Kryzys jednak wpłynął na fakt, iż większą wagę przywiązuje się do oceny skuteczności ich działań w obszarze polityki społecznej, czy pełnienia przez nią nowych funkcji w obszarze inwestycji społecznych. Współcześnie

⁸³ M. Pietrzyk, *Otwarta metoda koordynacji – soft law w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*; http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/51748/20_Marcin_Pietrzyk.pdf, dostęp: 07.11.2019.

niezwykle istotne jest przygotowywanie społeczeństw do pokonywania nowych ryzyk społecznych poprzez lepszą edukację i dbałość o zdrowie⁸⁴.

Upodabnianie się krajów pod względem realizacji zadań z zakresu polityki społecznej nie jest procesem na tyle silnym i dynamicznym, aby można było mówić o jednolicieniu, czy nawet o zmianach tradycyjnych typów państw opiekuńczych w określonych krajach, ale jest na tyle silny, że znacznie odróżnia się od rozwiązań występujących w innych częściach świata. Coraz częściej mówi się o ukształtowaniu europejskiego modelu socjalnego. Wspólne i zbieżne są podstawowe wartości na których opiera się polityka społeczna oraz cele do których się dąży. Niejednokrotnie odmienności występują w stosowaniu metod do nich prowadzących⁸⁵.

W krajach europejskich, rozwiniętych pod względem społeczno-gospodarczym podobne są przede wszystkim cele polityki społecznej, w tym rodzinnej. Ich realizacja determinowana jest czynnikami głównie o charakterze demograficznym, społeczno-ekonomicznym, czy kulturowym. W szczególności na prowadzenie polityki rodzinnej w państwach rozwiniętych wpływ mają: starzenie się społeczeństw, zauważalne zmiany w strukturze rodzin, modyfikacje ról pełnionych przez członków rodzin, czy zwiększona aktywność zawodowa kobiet oraz potrzeba znalezienia równowagi pomiędzy życiem zawodowym a rodzinnym. W krajach rozwiniętych to państwo stanowi główny podmiot kształtowania polityki rodzinnej i to na nim spoczywa obowiązek oraz cała odpowiedzialność za określanie kierunków, realizację i finansowanie tej polityki. Zadania, kompetencje, czy uprawnienia państwa w zakresie polityki rodzinnej rozdzielone są pomiędzy organy centralne, terenowe, czy samorządowe. Poprzez procesy decentralizacji uprawnień oraz wzrost roli partnerów społecznych obserwuje się wyraźną tendencję do zwiększania liczby podmiotów realizujących politykę rodzinną, ale pomimo tego, iż organizacje pozarządowe, związki zawodowe, czy kościoły odgrywają dużą rolę w tym zakresie, to ich działania mają charakter uzupełniający i dobrowolny. Warto zauważyć, iż w ostatnich dekadach, jedną z najważniejszych zmian jaką wprowadzono do systemów polityki społecznej, w tym rodzinnej, w większości państw europejskich, była wspomniana wyżej decentralizacja funkcji socjalnych państwa, rozumiana jako przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki społecznej, w tym usług społecznych, na szczebel terytorialny. Ze względu na fakt, że proces decentralizacji związany był z zasadą subsydiarności, polegającą na oddaniu kompetencji społecznych podmiotom znajdującym się najbliżej obywateli,

⁸⁴ S. Golinowska, *Modele polityki ...*, *op.cit.*, s. 34–36.

⁸⁵ Tamże, s. 27.

zdobył przychyłność zarówno polityczną, jak i społeczną. Współcześnie już coraz częściej przyjmuje się, że formułowanie celów i sposobów realizacji polityki społecznej powinno odbywać się przy współudziale podmiotów, których ta polityka stricte dotyczy. Dodatkowo, decentralizacja była sposobem na zmniejszenie niewydolności instytucji publicznych szczebla centralnego, które w sposób formalny i zbiurokratyzowany, a niejednokrotnie schematyczno-techniczny, realizowały zadania społeczne⁸⁶.

Ponadto w krajach rozwiniętych zauważyć można tendencje do wzmacniania statusu prawnego dziecka oraz jego pozycji w rodzinie; rozwoju pieczy zastępczej oraz innych form opieki instytucjonalnej dla dzieci i młodzieży; wdrażania szeregu środków, w szczególności o charakterze prawnym, mających na celu godzenie ról rodzicielskich i zawodowych oraz wspierania funkcji ekonomicznej rodziny między innymi poprzez wspieranie dochodów rodzin i dzieci przy wykorzystaniu systemów transferów socjalnych; a także zwiększenie dostępności do usług zdrowotnych oraz edukacyjnych.

Stopniowemu wydłużeniu ulegają urlopy macierzyńskie, ojcowskie, rodzicielskie, przy czym dążąc do równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców oraz opiekunów kraje niejednokrotnie dzielą urlopy, czy wskazują na obligatoryjne ich wykorzystywanie przez jednego z nich. Ważnym podkreślenia jest fakt, iż 13 czerwca 2019 państwa Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę⁸⁷ o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów⁸⁸, która ma na celu zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy między innymi poprzez zapewnienie urlopów rodzicielskich ojcom, przez co będą oni mieli szansę na wytworzenie więzi z dziećmi i będą mogli w większym stopniu angażować się w opiekę nad dziećmi po ich narodzinach. W założeniu, kobiety nie będą więc obciążone aż tak dużą ilością niepłatnej pracy, a zatem teoretycznie zyskają więcej czasu na płatne zatrudnienie. Rozwiązanie powyższe ma także pomóc zmniejszyć różnicę w poziomie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich pracowników, którzy posiadają zarówno umowy o pracę, jak i inne stosunki pracy, w tym umowy związane z zatrudnieniem lub stosunkami pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ponadto regulacje obowiązują również pracowników zatrudnionych na czas określony, osób zatrudnionych

⁸⁶ M. Grewiński, *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji*, [w:] M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, s. 21–42; https://www.wspkorczak.eu/images/biblioteka/i_przeobrazenia_sfery_uslug.pdf, dostęp: 10.11.2018.

⁸⁷ Państwa członkowskie mają 3 lata na wdrożenie przepisów w życie.

⁸⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158&from=EN>, dostęp: 22.10.2019.

na podstawie umowy z agencją pracy tymczasowej lub pozostających z taką agencją w stosunku pracy.

Początkowo Polska nie poparła kompromisu, który zawarto w 2018, ze względu na klauzulę, która nakazywała dzielenie urlopu rodzicielskiego między matkę i ojca. Regulacje krajowe przewidują bowiem, że urlop taki może, ale nie musi być przekazywany. W efekcie w dniu głosowania wstrzymano się od głosu. Warto jednak nadmienić, iż pierwotna propozycja Komisji Europejskiej zakładała, że ojcowie będą zobligowani do wykorzystania przynajmniej czterech miesięcy urlopu rodzicielskiego. Dodatkowo, projekt przewidywał, że niewykorzystany urlop przepadnie, a nie będzie mógł być przeniesiony na drugiego rodzica. Państwa członkowskie zmieniły powyższe ustalenia. Obowiązująca dyrektywa przewiduje indywidualne prawo do czterech miesięcy urlopu rodzicielskiego, z których dwa miesiące nie będą podlegać przeniesieniu na drugiego rodzica. Jeśli ojciec nie zdecyduje się skorzystać z tego prawa, niewykorzystany urlop przepadnie. Dyrektywa ma za zadanie ujednolicić standardy dotyczące godzenia życia rodzinnego oraz zawodowego we wszystkich państwach członkowskich i zdecydowano, że każdy kraj musi zapewnić co najmniej cztery miesiące urlopu rodzicielskiego, który może wykorzystać zarówno matka, jak i ojciec. W Polsce zapewniony jest aż cały rok urlopu rodzicielskiego, ale nie został określony czas obowiązkowy do wykorzystania przez drugiego rodzica. Przepisy o podobnym charakterze występują natomiast w odniesieniu do wykorzystywania urlopu wychowawczego, który jest bezpłatny⁸⁹ w wymiarze do 36 miesięcy do końca roku kalendarzowego, w którym dziecko ukończy 6 rok życia lub do 72 miesięcy do końca roku kalendarzowego, w którym dziecko ukończy 18 rok życia w przypadku dziecka wymagającego osobistej opieki pracownika, z uwagi na stan jego zdrowia potwierdzony orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Kodeks pracy mówi, iż rodzice, opiekunowie mogą korzystać z urlopu wychowawczego jednocześnie, tj. w zależności od sytuacji przez 18 lub 36 miesięcy, przy czym jeden miesiąc z tej puli przysługuje każdemu z nich niezbywalnie (jest to tzw. część nieprzenoszalna), a zatem jeden z rodziców albo opiekunów może skorzystać maksymalnie z 35 miesięcy urlopu. Skorzystanie z urlopu wychowawczego w wymiarze co najmniej jednego miesiąca oznacza wykorzystanie przez rodzica lub opiekuna dziecka przysługującej mu niezbywalnej części urlopu. Udzielenie jednemu rodzicowi pełnej puli

⁸⁹ Wyjątek stanowi dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, który należy się osobom spełniającym kryterium dochodowe uprawniające do pobierania zasiłków z pomocy społecznej. Jest to jeden z dodatków do zasiłku rodzinnego.

urlopu wychowawczego możliwe jest tylko i wyłącznie w określonych przepisami przypadkach, tj. gdy:

- drugi rodzic dziecka nie żyje,
- drugiemu rodzicowi dziecka nie przysługuje władza rodzicielska,
- drugi rodzic dziecka został pozbawiony władzy rodzicielskiej albo taka władza uległa ograniczeniu lub zawieszeniu,
- dziecko pozostaje pod opieką jednego opiekuna⁹⁰.

Dodatkowym wsparciem w realizacji dążenia do celu zrównania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, jest wdrożenie regulacji dotyczących urlopu ojcowskiego. Zgodnie z przepisami ma on wynosić co najmniej 10 dni roboczych w okresie narodzin dziecka i być płatny co najmniej w wysokości krajowego świadczenia chorobowego. W związku z tym, iż prawo do urlopu ojcowskiego i macierzyńskiego jest środkiem realizacji podobnych celów, a w szczególności ma pomagać w budowaniu więzi między rodzicami a dziećmi, zaleca się, aby wynagrodzenia lub świadczenia z tytułu urlopu ojcowskiego były równe wynagrodzeniom lub świadczeniom przysługującym z tytułu urlopu macierzyńskiego na poziomie krajowym. Aby skorzystać z prawa do urlopu ojcowskiego nie jest konieczne posiadanie określonego stażu pracy. Prawo do urlopu ojcowskiego nie jest także uzależnione od stanu cywilnego lub rodzinnego pracownika, określonego w prawie krajowym⁹¹.

W ustawodawstwie unijnym nie było dotychczas podobnych regulacji, jednak w przypadku Polski rozwiązanie niniejsze nie jest nowe. Urlop ojcowski w Polsce wprowadzono bowiem już w 2010 roku. Od tego czasu prawo do niego jest samodzielny oraz wyłączny prawem ojca niezależnym od uprawnień matki dziecka. Przysługuje również wówczas, gdy matka nie podlega ubezpieczeniom społecznym, a więc zgodnie z przepisami prawa nie jest pracownicą nie i może korzystać z urlopów związanych z urodzeniem dziecka. Początkowo urlop mógł być wykorzystywany w wymiarze 1 tygodnia do czasu ukończenia przez dziecko 12 miesięcy. Od 2012 roku jego wymiar wynosi 2 tygodnie. Po zmianach, które miały miejsce w roku 2016 pracownik – ojciec

⁹⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy, Dz. U. 1974 Nr 24 poz. 141, art. 186 § 9 i 10.

⁹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, (27); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158&from=EN>, dostęp: 23.10.2019.

wychowujący dziecko ma prawo do urlopu ojcowskiego w wymiarze do 2 tygodni, nie dłużej jednak niż:

- do ukończenia przez dziecko 24 miesiąca życia albo;
- do upływu 24 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie i nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia.

Urlop ojcowski może być wykorzystany jednorazowo albo nie więcej niż w 2 częściach, z których żadna nie może być krótsza niż tydzień. Jeśli ustalony przepisami prawa termin minie, a pracownik nie wykorzysta urlopu, uprawnienie do płatnego 2-tygodniowego wolnego od pracy przepadnie. Za okres pozostawania na urlopie ojcowskim pracownikowi przysługuje zasiłek w wysokości 100% podstawy wymiaru. Zasiłek ten jest niezależny od zasiłku macierzyńskiego, który przysługuje matce dziecka. W praktyce oznacza to, iż pracownik przebywający na urlopie ojcowskim zawsze otrzyma za ten czas zasiłek, nawet wówczas, kiedy matka również pobiera zasiłek z tytułu przebywania na urlopie macierzyńskim. Urlop ojcowski udzielany jest na pisemny wniosek pracownika – ojca wychowującego dziecko. Wniosek powinien być złożony w terminie nie krótszym niż 7 dni przed rozpoczęciem korzystania z urlopu, a pracodawca jest zobowiązany uwzględnić niniejszy dokument⁹².

Kolejną nowością ujętą w dyrektywie o „*life-balance*” jest wprowadzanie urlopu opiekuńczego, którego głównym celem jest zapewnienie mężczyznom i kobietom pełniącym obowiązki opiekuńcze większe możliwości pozostania na rynku pracy. Urlop taki ma wynosić minimum pięć dni roboczych w ciągu całego roku, ale państwa członkowskie mogą zdecydować, czy może on być wykorzystywany w częściach, w zależności od konkretnego przypadku. Mając na uwadze rozbieżne systemy krajowe, państwa powinny mieć możliwość przyznawania urlopu opiekuńczego w oparciu o okres rozliczeniowy inny niż rok, na osobę potrzebującą opieki lub wsparcia bądź na konkretny przypadek. Biorąc pod uwagę kryzys demograficzny, starzenie się społeczeństw oraz wynikające z niego konsekwencje, a także problemy między innymi o charakterze zdrowotnym, prognozuje się permanentny wzrost zapotrzebowania na opiekę. W związku z powyższym ważne jest, aby kraje rozszerzały prawa do urlopu opiekuńczego i przyznawały go również na opiekę nad innymi krewnymi, takimi jak

⁹² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy, Dz. U. 1974 Nr 24 poz. 141, ze zm.

dziadkowie i rodzeństwo, przy czym mogą wymagać wcześniejszego przedstawienia zaświadczenia lekarskiego o potrzebie zapewnienia opieki lub wsparcia z poważnych powodów medycznych⁹³.

Współcześnie, problemy opieki nad chorym członkiem rodziny, w szczególności dzieckiem, w państwach europejskich niejednokrotnie rozwiązują zwolnienia o charakterze opiekuńczym, zwykle rekompensowane w całości lub w części przez pracodawców oraz instytucje odpowiedzialne za wypłatę świadczeń chorobowych, opiekuńczych. Zarówno wysokość zasiłków, jak i okres ich pobierania są zróżnicowane oraz uzależnione od wieku dziecka, typu rodziny oraz innych przyczyn skutkujących nieumożnieniem świadczenia pracy przez opiekuna, często związanych z koniecznością opieki nad starszym członkiem rodziny.

Kolejnym, niezwykle istotnym elementem, łączącym kraje europejskie w realizacji zadań z obszaru polityki rodzinnej jest wspieranie rozwoju placówek opiekuńczo – wychowawczych dla dzieci i we wszystkich krajach obserwuje się ich rozwój⁹⁴. Z jednej strony podyktowane jest to potrzebą i chęcią aktywizacji zawodowej kobiet, postraktowaniem instytucjonalnych form opieki jako elementu systemu oświaty, z drugiej natomiast jest spełnieniem ustaleń, które miały miejsce na posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 roku, kiedy to określono cele w zakresie dostępności przystępnych cenowo, wysokiej jakości placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym, wskazując dwie wartości docelowe: 90 proc. dzieci w wieku od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego i 33 proc. dzieci w wieku poniżej 3 lat.

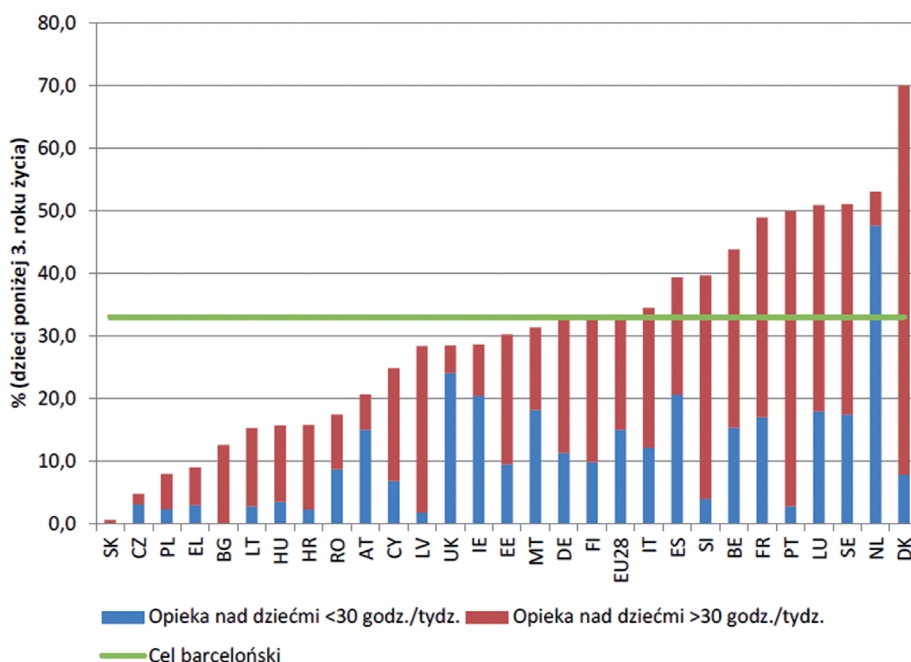
Cele barcelońskie udało się zrealizować dla dzieci w przedziale wiekowym poniżej 3. roku życia w przypadku UE-28, a odsetek dzieci w tym wieku objętych formalną opieką średnio w całej UE wynosi 32,9 proc. Jest to jednak zdecydowana zasługa państw, które mogą poszczycić się bardzo wysokim wskaźnikiem objęcia najmłodszych dzieci opieką instytucjonalną, bowiem pomiędzy państwami członkowskimi występują znaczne różnice. Zgodnie z danymi z 2016 r. cel dotyczący objęcia formalną opieką 33 proc. dzieci został w dużej mierze osiągnięty tylko w 12 państwach członkowskich, z czego w 7 z nich (w Niemczech, Finlandii, we Włoszech, Hiszpanii, Belgii, Francji i na Słowenii) dostęp do opieki ma od 33 proc.

⁹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, (27); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158&from=EN>, dostęp: 23.10.2019.

⁹⁴ Zob. Y. Chzhzen, A. Gromada, G. Rees, *Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU*, UNICEF 2019, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Family-Friendly-Policies-Research_UNICEF_%202019.pdf, dostęp: 15.11.2019.

do 49 proc., a w 5 (w Danii – aż 70 proc., w Niemczech, Szwecji, Luksemburgu i Portugalii) co najmniej 50 proc. dzieci. Niepokojącym jest fakt, iż w pozostałych 16 krajach dostęp do opieki ma mniej niż 33 proc. W 6 państwach członkowskich UE (w Estonii, Irlandii, Zjednoczonym Królestwie oraz na Malcie, Łotwie i Cyprze) dostęp do opieki ma od 25 proc. do 33 proc. dzieci w wieku od 0 do 3 lat. W 10 krajach mniej niż 25 proc. dzieci w najmłodszej grupie wiekowej korzysta z opieki formalnej. Są to między innymi Grecja, Polska (7,9 proc.), Republika Czeska i Słowacja, w których wskaźnik ten jest niepokojąco niski i wynosi poniżej 10 proc. (wykres 1)

Wykres 1. Dzieci uczęszczające do placówek opieki lub placówek edukacyjnych wg grupy wiekowej 0–3 lat, w % i wg czasu spędzanego w placówkach opieki



Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie”), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-273-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>, Bruksela 2018, dostęp: 08.11.2019.

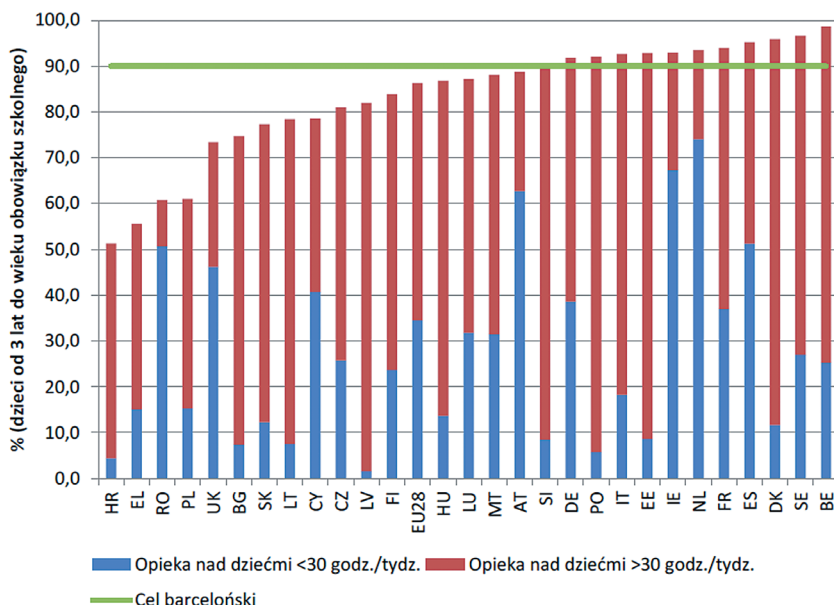
Ustalonego w 2002 roku celu o objęciu instytucjonalną opieką dzieci od lat 3 do wieku obowiązku szkolnego nie udało się dotychczas osiągnąć. Począwszy od 2016 r., 86,3 proc. dzieci od lat 3 do wieku obowiązku szkolnego uczęszcza do placówek opieki lub przedszkoli. Cel barceloński osiągnięto w 12 państwach (w Belgii, Szwecji, Danii, Hiszpanii, Francji, Niemczech, Słowenii i we Włoszech, przy czym Belgia, Szwecja, Dania i Hiszpania osiągnęły wskaźnik aż 95 proc.). W 8 państwach UE (we Francji, w Niemczech, Słowenii i we Włoszech) od 90 proc. do 95 proc. dzieci uczęszcza do placówek opieki lub przedszkoli. W 16 państwach nie osiągnięto jeszcze powyższego celu. W Austrii, na Malcie, Węgrzech oraz w Luksemburgu ponad 85 proc. dzieci uczęszcza do placówek opieki lub przedszkoli, a w Chorwacji, Grecji, Rumunii i Polsce (61 proc.) wskaźnik ten nie przekracza 65 proc. (wykres 2)

Na dostępność instytucji opieki nad dziećmi oraz na rzeczywistą chęć ich wykorzystywania w krajach UE wpływa wiele czynników. W szczególności są to czynniki ekonomiczne, kulturowe, regulacje prawne i wdrażane programy o zasięgu krajowym i samorządowym mające na celu wpieranie tworzenia takich placówek, prawo i warunki do korzystania z usług opieki nad dzieckiem, dostępność i jakość usług, w tym dostosowanie usług opieki do potrzeb rodziców, zwłaszcza godzin otwarcia skorelowanych z wymogami i modelami pracy rodziców. W związku z tym, iż wykonywanie obowiązków opiekuńczych nadal stanowi główną przyczynę niskiego uczestnictwa kobiet w rynku pracy, cele barcelońskie przyjęte przez Radę Europejską w 2002 r. mają ogromne znaczenie i nadal zyskują na znaczeniu, czego dowodem jest przyjęta w 2019 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, o której powyżej⁹⁵.

W krajach UE elementy polityki rodzinnej przeplatają się w systemach podatkowych. Formy wsparcia są jednak odmienne. Istnieją bowiem różne możliwości rozliczeń i odliczeń, odpisów, w szczególności: możliwość wspólnego i preferencyjnego rozliczenia z małżonkiem lub dzieckiem, podwyższenia w kwotach wolnych od podatku w zależności od sytuacji rodzinnej, bezpośrednie ulgi podatkowe na dzieci,

⁹⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie”); <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-273-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>, Bruksela 2018, dostęp: 08.11.2019.

Wykres 2. Dzieci uczęszczające do placówek opieki lub placówek edukacyjnych wg grupy wiekowej od lat 3 do wieku obowiązku szkolnego, w % i wg czasu spędzanego w placówkach opieki lub placówkach edukacyjnych



Źródło: *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego...*, op.cit.

ulgi na dzieci niepełnosprawne, czy odpisy wydatków na cele edukacyjne i związane z wychowaniem dzieci, odliczenia na alimenty. Ponadto w UE istnieją kraje, między innymi zaliczyć do nich można Francję czy Portugalię, które łączą walkę z kryzysem demograficznym i systemem podatkowym wspierając wielodzietność, stosując tzw. iloraz rodziny. W rozwiązaniu niniejszym łączny dochód rodziny do opodatkowania jest wielkością wynikającą z uwzględnienia owego ilorazu, tj. podzielenia rzeczywistego dochodu przez odpowiednią liczbę osób, co zmniejsza efekt progresji. Im zatem większa rodzina, tym mniejszy podatek do zapłacenia. We Francji istnieje również inne ciekawe rozwiązanie, bowiem wprowadzono tam korelację pomiędzy liczbą posiadanych dzieci a wysokością emerytury rodziców. Przykładowo, wychowywanie trojga dzieci oznacza podniesienie wysokości emerytury o 10 proc. a narodziny każdego kolejnego dziecka powodują dodatkowy wzrost świadczenia o 5 proc. (ogółem przyrost nie może jednak przekroczyć 30 proc. pierwotnej kwoty).

Z przeprowadzonych w krajach UE w 2016 roku badań⁹⁶, w których uwzględniono najbardziej istotne elementy finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w systemach podatkowych oraz w zakresie świadczeń rodzinnych⁹⁷ wynika, iż współcześnie średnia kwota bezpośredniej pomocy państw Unii Europejskiej w zakresie ulg na dzieci i świadczeń rodzinnych wynosi 2 246 euro rocznie (9 806 zł rocznie). W Polsce jest to kwota 1883 euro (8 224 zł), co lokuje kraj na 13 miejscu zestawienia (wykres 3).

Porównując jednak poziom wsparcia do przeciętnego wynagrodzenia w danym państwie, Polska znajduje się już na 4 miejscu, na 28 państw Unii Europejskiej (za Francją, Węgrami i Austrią). W stosunku do roku wcześniejszego – 2015 jest to awans aż o 16 pozycji (wykres 4).

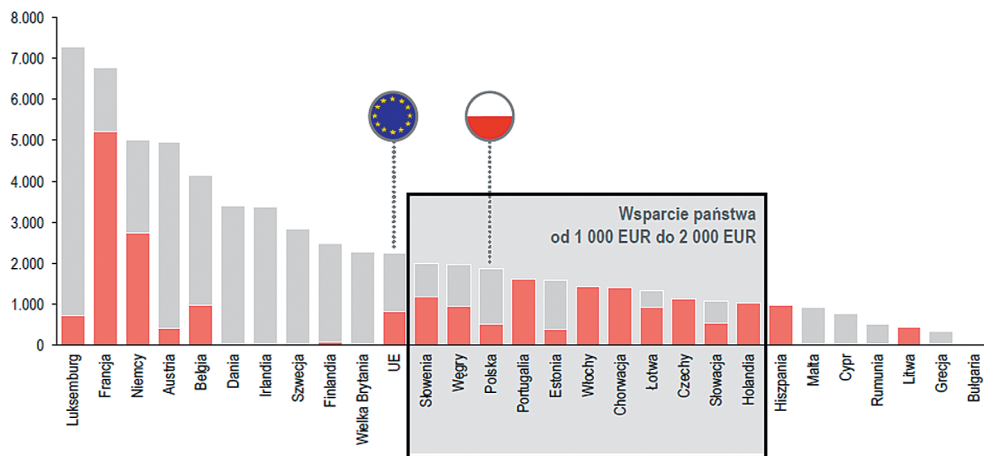
Zdecydowanie, wpływ na poprawę pozycji Polski na tle innych krajów w UE miał program „Rodzina 500+”. Analizowana, przykładowa rodzina otrzymywała w Polsce już nie tylko prawo do ulgi podatkowej na każde dziecko, ale w ramach programu również świadczenie, poczynając od drugiego dziecka. Wysokość bezpośredniej pomocy państwa w skali roku wzrosła ponad 3,5-krotnie. Należy się także spodziewać, iż wdrożenie programu 500 + na każde dziecko, niezależnie od dochodu w 2019 roku z pewnością pozytywnie wpłynie na pozycję Polski w badaniach i rankingach dotyczących polityki rodzinnej. Dotychczas przewagę pod względem wsparcia finansowego dla swoich obywateli (wyrażonego w liczbach bezwzględnych, tj. w euro), miały Luksemburg i Francja, które na ten cel przeznaczają odpowiednio 7 304 euro (31 891 zł) i 6 772 euro (29 569 zł) rocznie na rodzinę. Zestawienia w kolejnych latach zwykle zamykają: Rumunia, Litwa, Grecja oraz Bułgaria, z rocznym wsparciem poniżej 500 euro.

Ważnym podkreślenia jest fakt, iż w wielu krajach Unii Europejskiej dostrzega się zależności między stosowaniem różnego rodzaju zachęt czy ulg podatkowych o charakterze prorodzinnym a wysokością współczynnika dzietności. W czasach kryzysu demograficznego ma to ogromne znaczenie, a sprawdzone, zastosowane

⁹⁶ *Ulg podatkowe i świadczenia rodzinne w UE. Wyniki symulacji na podstawie danych uzyskanych z 28 krajów UE w roku 2016*; Przeprowadzone badanie miało na celu ocenić, na jaką pomoc w poszczególnych państwach UE może liczyć rodzina składająca się z aktywnych zawodowo rodziców, z których każdy zarabia średnią krajową, oraz dwójki zdrowych dzieci w wieku 4 i 8 lat. W badaniu uwzględnione zostały jedynie standardowe ulgi podatkowe związane z posiadaniem potomstwa oraz podstawowe zasiłki na dzieci, w szczególności wzięto pod uwagę: prorodzinne ulgi podatkowe, świadczenia na dzieci, wysokość wynagrodzenia. Nieuwzględnione natomiast zostały: cena koszyka dóbr, darmowe posiłki, lekarstwa oraz podręczniki dla dzieci, a także odliczenia na dzieci. Raport przygotowany przez PwC; <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>, dostęp: 08.11.2019.

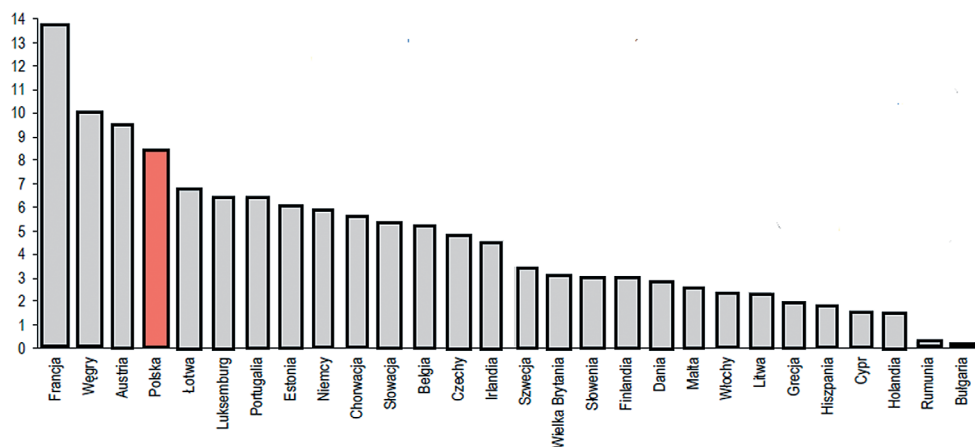
⁹⁷ *Finansowe wsparcie rodzin: awans Polski do czołówek państw UE*, Listopad 2016; <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-prorodzinne-prezentacja.pdf>, dostęp: 09.11.2019.

Wykres 3. Łączne roczne wsparcie państwa (w EUR) –
ulgi na dzieci i świadczenia rodzinne



Źródło: *Finansowe wsparcie rodzin: awans Polski do czołówki państw UE*, Listopad 2016, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-prorodzinne-prezentacja.pdf>, dostęp: 09.11.2019.

Wykres 4. Łączne wsparcie państwa w stosunku
do przeciętnego wynagrodzenia małżeństwa/pary (w %)



Źródło: *Finansowe wsparcie rodzin... op. cit.*

rozwiązania mogą być inspiracją dla władz innych państw. W krajach UE za dobry przykład może służyć wspomniana już powyżej Francja, która pod względem wskaźnika dzietności zajmuje pierwsze miejsce i jest jedynym krajem Unii Europejskiej, który posiada współczynnik dzietności na poziomie zapewniającym zastępowalność pokoleń (2,08). We Francji wysokość świadczeń prorodzinnych jest również jedną z najwyższych wśród państw UE. Ponadto wprowadzono tam dodatkowe rozwiązania, które mogą pozytywnie wpływać na demografię. Po pierwsze stworzono możliwość podniesienia świadczenia emerytalnego za wychowywanie dużej liczby dzieci, która w szczególności polega na tym, iż wychowywanie trojga dzieci oznacza podniesienie wysokości emerytury o 10 proc. Narodziny każdego kolejnego dziecka powodują dodatkowy wzrost świadczenia o 5 proc., maksymalnie do 30 proc, o czym wspomniano powyżej. Po drugie, wydłużono okres składkowy dla rodziców, których praca polega na wychowywaniu swoich dzieci poprzez możliwość uznania za okres pracy czasu poświęconego przez rodziców na opiekę i wychowanie małego dziecka. W przypadku urlopu rodzicielskiego, ilość kwartałów obliczana jest proporcjonalnie do czasu, na który został on przyznany. Dodatkowo, kobiecie za każde urodzone dziecko doliczane są 4 kwartały, a w przypadku konieczności rezygnacji z pracy w celu wychowania dziecka do lat 4 istnieje możliwość doliczenia kolejnych 4 kwartałów. Po trzecie, opłacanie składki emerytalnej zapewnione jest każdemu, kto decyduje się na korzystanie z 3-letniego urlopu wychowawczego, co w oczywisty sposób będzie miało odzwierciedlenie w wysokości świadczenia emerytalnego. O ile Francja może stanowić dobry przykład w obszarze polityki rodzinnej, a wskaźnik dzietności na dobrym poziomie rekompensuje poniesione koszty, o tyle zadziwiająca sytuacja występuje w Niemczech, które od stosunkowo długiego czasu zmagają się z bardzo niskim przyrostem naturalnym na poziomie 1.44. Pomimo tego, iż Niemcy charakteryzują się wysokimi nakładami na politykę prorodziną wydając na ten cel średnio 45 mld euro rocznie, co stanowi drugi wynik w UE, to pod względem współczynnika dzietności znajdują się na 8 pozycji od końca⁹⁸.

Jednym z najbardziej podstawowych elementów polityk rodzinnych, obok ulg podatkowych, który wykorzystuje się we wszystkich krajach Unii Europejskiej jest system świadczeń, ukierunkowany na wspieranie rodzin w ponoszeniu kosztów utrzymania, wychowania i edukacji młodego pokolenia. Zasady przyznawania świadczeń pieniężnych są zróżnicowane, i zwykle zależą od kryteriów dochodowych przeliczanych na

⁹⁸ *Finansowe wsparcie rodzin: awans Polski do czołówki państw UE*, Listopad 2016; <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-prorodzinne-prezentacja.pdf>, dostęp: 09.11.2019.

osobę w rodzinie, kryterium wieku dziecka i zazwyczaj granicę tę stanowi uzyskanie formalnej pełnoletności, czy kryterium ilości dzieci. Najczęściej w przyznawaniu świadczeń uwzględnia się fakt pozostawania dziecka w systemie nauki, legitymizowanie się orzeczeniem o posiadany przez dziecko stopniu niepełnosprawności oraz inne sytuacje, które dodatkowo obciążają rodziny⁹⁹.

Oprócz zasiłków rodzinnych, które są również różnorako nazywane i definiowane, bardzo powszechnym świadczeniem, które funkcjonuje w zasadzie we wszystkich krajach europejskich jest zasiłek porodowy. Z jednej strony ma on na celu zapewnienie finansowego wsparcia rodzin w trudnym okresie po urodzeniu dziecka, kiedy to zarówno potrzeby i wydatki są na bardzo wysokim poziomie. Z drugiej strony zasiłek ten stymuluje prozdrowotne postawy kobiet w ciąży. Otrzymanie zasiłku niejednokrotnie jest bowiem związane z koniecznością udokumentowania korzystania przez kobietę z opieki lekarskiej już od pierwszych tygodni ciąży. Zasiłki te są często uzależnione od dochodu.

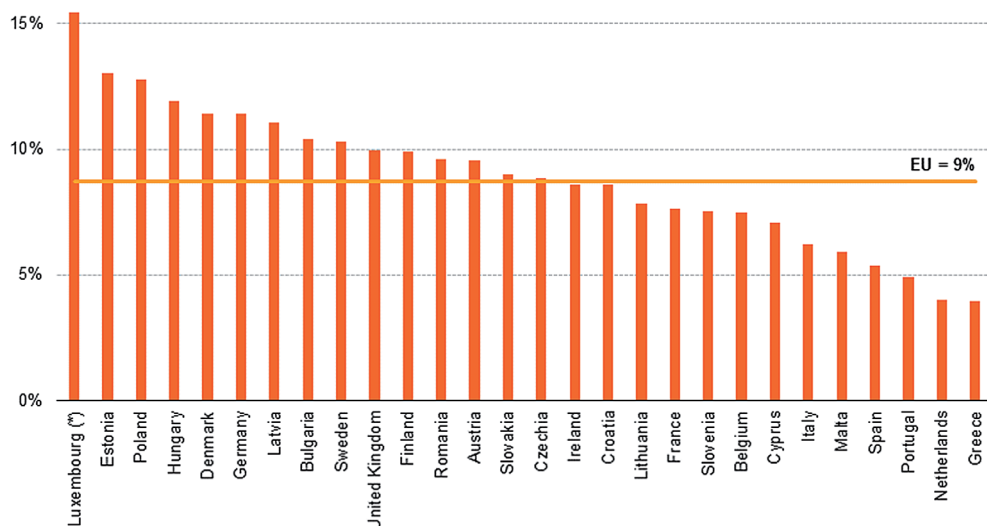
Z danych Eurostatu wynika, iż w 2016 roku unijne państwa wydały ponad 350 mld euro na świadczenia dla rodzin w ogóle wydatków socjalnych w 2016 r. (2,4 proc. PKB UE), co stanowiło 9 proc. całości wydatków na świadczenia socjalne. Według wyliczeń Europejskiego Urzędu Statystycznego najwyższy udział wydatków odnotowano w Luksemburgu. W 2016 roku było to ponad 15 proc. łącznych wydatków na świadczenia socjalne oferowane przez to państwo. Kolejne – drugie miejsce zajęły *ex aequo* Estonia oraz Polska. W Polsce według Eurostatu, świadczenia dla rodzin stanowiły 13 proc. wszystkich wydatków na świadczenia socjalne. Najniższe udziały odnotowano w Grecji i Holandii (po 4 proc.) oraz w Hiszpanii i Portugalii (5 proc.) – wykres 5.

W Luksemburgu najwyższa była także roczna wysokość świadczeń rodzinnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca również (3 tysiące euro). Kolejne miejsca pod tym względem zajęły: Dania (1,7 tysiąca euro), Szwecja (1,4 tysiąca euro), Niemcy i Finlandia (po 1,2 tysiąca euro). Unijna średnia wyniosła 690 euro. W czterech krajach świadczenia rodzinne w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż 200 euro. Były to Rumunia i Bułgaria (po 120 euro), Litwa (150 euro) i Grecja (170 euro) – wykres 6¹⁰⁰.

⁹⁹ B. Balcerzak-Paradowska, *Modele polityki...*, *op.cit.* s. 19–21.

¹⁰⁰ *Wydatki na świadczenia rodzinne w Unii Europejskiej. Polska na podium*; <https://www.gov.pl/web/rodzina/wydatki-na-swiadczenia-rodzinne-w-unii-europejskiej-polska-na-podium>; *Ponad 350 mld euro zostanie wydane na świadczenia rodzinne w UE*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1415460,swiadczenia-rodzinne-w-ue-wydatki.html>, dostęp: 10.11.2019.

Wykres 5. Świadczenia dla rodzin w ogóle wydatków socjalnych w 2016 r.

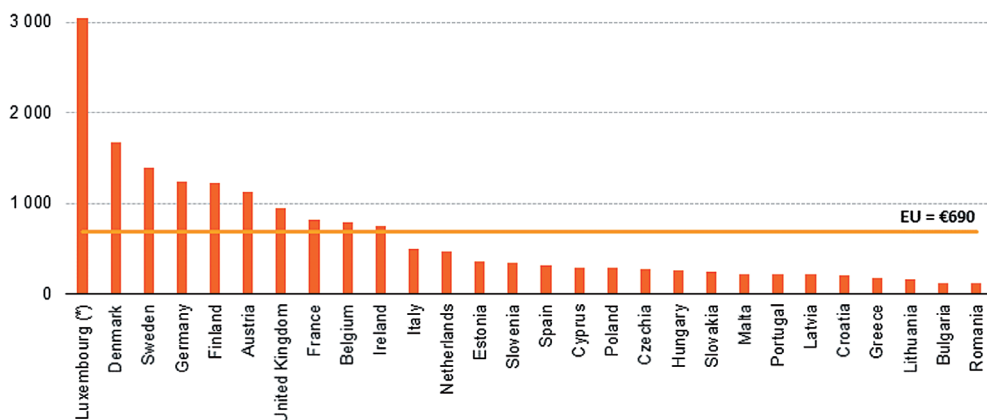


*Wartość jest zawyżona, ponieważ znaczna część zasiłków wypłacana jest osobom zamieszkującym poza granicami kraju.

Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190531-2>, dostęp: 10.11.2019.

Biorąc powyższe pod uwagę, wyraźnie widać, iż we wszystkich krajach UE realizacja głównego celu polityki rodzinnej, za jaki należy uznać dobro dziecka oraz wspieranie jego właściwych warunków rozwoju i edukacji, następuje głównie poprzez wypłatę świadczeń pieniężnych oraz różnego rodzaju ulg podatkowych dla rodziców lub opiekunów, przy czym zaznaczyć należy, iż widoczne są ogromne rozbieżności. W ostatnich latach zaobserwować można także poprawę w rozszerzaniu usług świadczonych dla dzieci, w szczególności w dostępności do tych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym.

Zastanawiając się nad kierunkiem rozwoju polityki społecznej i rodzinnej w krajach Unii Europejskiej oraz najbardziej pożądanym modelem, warto podkreślić, iż formowanie się państw dobrobytu w ostatnich dekadach było możliwe dzięki gwałtownemu rozwojowi gospodarczemu po II wojnie światowej oraz znacznie bardziej, niż dziś, korzystnej sytuacji demograficznej, z przewagą pracujących młodych ludzi. W chwili obecnej, państwa redystrybucyjne, czyli wypłacające duże transfery socjalne są narażone na kryzysy zadłużeniowe, co jest szczególnie niebezpieczne dla obszarów z wysokim

Wykres 6. Wysokość świadczeń rodzinnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r.

*Wartość jest zawyżona, ponieważ znaczna część zasiłków wypłacana jest osobom zamieszkującym poza granicami kraju.

Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190531-2>, dostęp: 10.11.2019..

wskaźnikiem osób bezrobotnych. Problemy finansowe w wielu krajach spowodowały już wprowadzanie reform, które polegały z jednej strony na redukcji świadczeń socjalnych i cięciach w wydatkach społecznych, z drugiej natomiast na poważnej reorganizacji systemowej i instytucjonalnej polityki społecznej. Przekształcenia najczęściej dotyczyły reform oraz decentralizacji administracji publicznej, demonopolizacji i dekoncentracji zadań społecznych w kierunku organizacji pozarządowych oraz komercyjnych, czy zrzuceniu większej odpowiedzialności na grupy nieformalne i rodzinę. Alternatywnym sposobem prowadzenia polityki społecznej miało być państwo pomocnicze, dostarczające mieszanych form wsparcia tzw. *welfare mix* wspólnie z podmiotami z innych sektorów. Nowym paradygmatem w polityce społecznej stał się rozwój usług społecznych, które miały za zadanie wypierać świadczenia finansowe, charakteryzujące redystrybucyjny system tradycyjnego państwa opiekuńczego¹⁰¹. Polityka społeczna prowadzona w ten sposób stała się standardem zarówno w krajach zamożnych, a również i w części krajów rozwijających się. Różnice w sposób oczywisty

¹⁰¹ Zob. M. Grewiński, J. Krzyszkowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 16–17, www.mcps-efs.pl, dostęp: 10.11.2019.

dotyczą skali aktywności, zasięgu przedmiotowego i podmiotowego polityki społecznej, sposobów interwencji, a przede wszystkim celów, osiągniętych efektów, rezultatów oraz wskaźników i pomiaru.

Współcześnie na arenie międzynarodowej w zasadzie nie odbywa się już dyskusja o zasadności prowadzenia polityki społecznej, ale o jej zasięgu ingerencji, metodach, narzędziach itd. Bardzo zróżnicowany i złożony wachlarz narzędzi, którymi ona dysponuje może być wykorzystywany do kształtowania rzeczywistości, funkcjonowania całych społeczności i osiągania bardzo różnych celów zarówno indywidualnych, jak i wspólnotowych, nie tylko o charakterze stricte socjalnym. Unia Europejska proponuje i wspiera strategię inwestycji społecznych, czyli taką, w której praca i kapitał będą się wzmacniały. Przyjęcie powyższej koncepcji rozwoju, może wpłynąć na fakt, iż wydatki na państwo opiekuńcze przestaną być traktowane jako koszt rozwoju i nie będą przeciwstawiane wydatkom inwestycyjnym związanym z produkcją dóbr rynkowych. Należy być jednak ostrożnym i mieć na uwadze, iż nie wszystkie wydatki na państwo opiekuńcze stanowią składnik inwestycji społecznych, ponieważ w szczególności zaliczyć do nich można koszty poniesione na rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, czyli dobrej i wczesnej edukacji na właściwym poziomie, koszty inwestowania w zdrowie oraz koszty integrujące relacje społeczne¹⁰².

W Polsce polityka społeczna, a zwłaszcza rodzinna jest coraz bardziej rozbudowywana i zyskuje na znaczeniu, co wydaje się być zjawiskiem pożądanym przez znaczną część społeczeństwa. Powyższemu dowodzą między innymi wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych, czy prezydenckich oraz prowadzone przed nimi kampanie wyborcze. Mimo świadomości zarówno zagrożeń, jak i szans, jakie niesie za sobą prowadzenie rozbudowanej polityki społecznej, w walce wyborczej kandydaci i ugrupowania polityczne podejmują owe kwestie, nierzadko traktując je jako fundament programu wyborczego. Niejednokrotnie jednak obiecywane i wdrażane rozwiązania są niezwykle kosztowne i w dłuższej perspektywie czasowej są bardzo trudne do realizacji i utrzymania. Obecnie, rozpoczęta w Polsce na początku lat 90-tych transformacja polityki społecznej, definiowana jako „polityka rządów dotycząca działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu”¹⁰³, nadal nie jest procesem zakończonym i ciągle ewoluuje. Polski model polityki społecznej nie jest jeszcze ugruntowany, co w dużej mierze jest efektem transformacji ustrojowej, a następnie europeizacji. Można jednak zauważyć, iż, szczególnie w ostatniej dekadzie,

¹⁰² S. Golinowska, *Modele polityki społecznej...*, op. cit.

¹⁰³ T. H. Marshall, *Social Policy*, Hutchinson University Library, Londyn 1967, s. 7.

zdecydowanie zmierza ona w kierunku rozbudowy, o czym świadczą między innymi liczne zmiany, które wprowadzono w aktach prawnych dotyczących systemu zabezpieczeń społecznych, czy realizowane działania i wdrażane programy o zasięgu krajowym, o których szerzej w kolejnym rozdziale. Ponadto o rozwoju polityki społecznej w Polsce dowodzą również wyniki kolejnych wyborów powszechnych, w których społeczeństwo wyraźnie akcentuje potrzebę rozwoju programów socjalnych. Wskazują one na fakt, że coraz większa ingerencja państwa staje się potrzebna i wydaje się, że w przyszłości „mimo uszczuplenia prerogatyw państwa przez globalizację, regionalizację i tworzenie megabloków jego funkcje będą się rozrastać”¹⁰⁴. Zapewnienie takiego stanu jest zależne od wielu czynników, w tym posiadania wygenerowanych w kraju dochodów publicznych¹⁰⁵. Niebezpieczne jednak jest pokrywanie wydatków na nader rozbudowaną politykę społeczną z zaciąganych kredytów, choć i takie podejście wśród niektórych badaczy i praktyków znajduje swoje zastosowanie oraz usprawiedliwienie.

O tym jaki model polityki społecznej i rodzinnej będzie realizowany w Polsce w najbliższych latach, czy dekadach, zależeć będzie między innymi od umocnienia i rozwoju w społeczeństwie określonych doktryn oraz ideologii. Obywatele bowiem oddając swój głos w wyborach powszechnych w sposób pośredni wpływają na jej kształt i charakter. Warto jednak nadmienić, iż zbieżność wyboru modelu polityki społecznej powinna opierać się na wyznawanych wartościach, ale pod uwagę należy również brać kwestie dotyczące skuteczności i efektywności przedsięwzięć, a także możliwość realizacji określonych działań w danych warunkach społecznych, ekonomiczno-gospodarczych, czy kulturowych.

¹⁰⁴ M. Hirszowicz, *Stąd, ale dokąd. Społeczeństwo u progu nowej ery*. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 147.

¹⁰⁵ K. Piotrowska-Marczak, *Adresaci aktualnych zmian systemu finansów publicznych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 179 /2014, s. 138–149.

III. POLITYCZNE I DOKTRYNALNE UWARUNKOWANIA EWOLUCJI POLSKIEJ POLITYKI RODZINNEJ

Zagadnienia związane z polityką rodzinną na stałe wkroczyły do dyskursu publicznego w zasadzie dopiero po transformacji ustrojowej. Problematyka ta już w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku zaczęła być obecna w nie tylko w mediach, ale również stała się istotnym elementem dla ugrupowań politycznych, polityków, samorządowców, a nawet działaczy społecznych. Kwestie niniejsze poruszane były również podczas debat parlamentarnych, w trakcie prac nad przepisami prawa, w tym nad ustawą zasadniczą i stały się przedmiotem wielu sondaży społecznych¹⁰⁶.

Analizując rozwój polskiej polityki rodzinnej, należy zauważyć, iż po roku 1989 można wyróżnić w zasadzie trzy okresy: do roku 1997 – transformacyjny; 1997–2005 – rozwojowy oraz dojrzały – od 2005 roku do chwili obecnej¹⁰⁷. Pierwszy, transformacyjny – do 1997 roku, w którym polityka rodzinna nie odgrywała dużego znaczenia, a w polityce państwa dominowały przede wszystkim kwestie związane z wyzwaniami ekonomiczno – gospodarczymi oraz rynkiem pracy i rozwiązywaniem problemów osób bezrobotnych, czego dowodem są liczne ustawy oraz ich nowelizacje, które powstawały na początku lat 90-tych XX wieku. Wdrażanie reform gospodarczych wiązało się natomiast z modyfikacjami o charakterze liberalnym. Zaczęto popierać różne mechanizmy i rozwiązania wolnego rynku oraz wolnej konkurencji, które miały stanowić

¹⁰⁶ A. Durasiewicz, *Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce – dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość*, [w:] M. Kubiak (red.), *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014, s. 102–120; https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/6007/Arkadiusz_Durasiewicz_Kierunki_rozwoju_polityki_rodzinnej_w_Polsce_-_dylemat_spo%20eczny_zachodz%20cych_zmian_i_wyzwa%20_na_przysz%20o%20%20.pdf?sequence=1, dostęp: 11.11.2019.

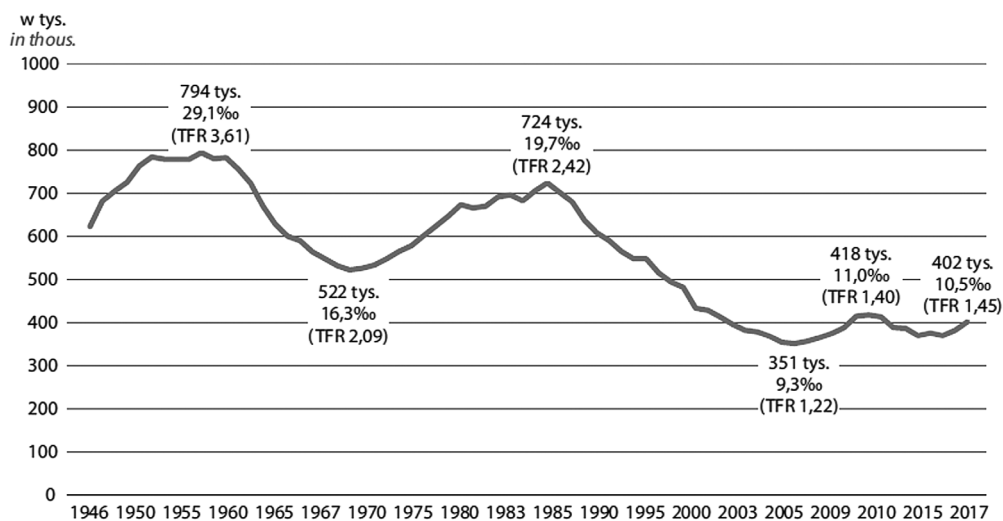
¹⁰⁷ M. Sobociński, *Polska polityka rodzinna w latach 1989–2015. Próba podsumowania*, Infos, BAS, nr 8/ 2016, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2AB0624D8605F2E4C1257FA1002BE861/\\$file/Infos_212.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2AB0624D8605F2E4C1257FA1002BE861/$file/Infos_212.pdf), dostęp: 12.11.2019.

antidotum na wszelkie problemy społeczne. W efekcie doprowadzono do restrukturyzacji państwowych zakładów pracy oraz do zlikwidowania wielu instytucji świadczących usługi społeczne na rzecz rodziny. Między innymi zamknięto zdecydowaną większość przyzakładowych żłobków i przedszkoli, czego najlepszym dowodem było drastyczne zmniejszenie się liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach publicznych. W roku 1989 istniało 1553 żłobki, w roku 1992 było ich 818, a w 2001 – 396. W latach 80-tych co 12-te dziecko korzystało z opieki w żłobku, a w latach 90-tych już co 50-te¹⁰⁸. W przypadku przedszkoli i zerówek w szkołach spadek ten również był bardzo duży i z 26358 placówek istniejących w 1989 roku w 2001 pozostało zaledwie 17227¹⁰⁹. W odniesieniu do liczby dzieci korzystających z opieki w wieku 3–6 lat sytuacja wyglądała nieco lepiej. W 1985 roku spośród 1000 dzieci 346 korzystało z opieki w przedszkolu, w 1992 – 241, w 1997 liczba ta wzrosła i uzyskała wartość 300, w 2001 roku – 331. Od 2006 obserwuje się wzrost liczby dzieci objętych opieką przedszkolną. Ponadto, niekorzystnym było doprowadzenie do sytuacji, kiedy to placówki zmuszone były do podnoszenia opłat, co w zasadniczy sposób wpłynęło zarówno na funkcjonowanie instytucji, jak i rozwój dzieci. Konieczność dokonywania dodatkowych i wysokich opłat za usługi opiekuńczo-wychowawcze, w warunkach obniżenia się pozycji materialnej rodzin, przyczyniła się do zmniejszenia zainteresowania nimi. W efekcie wiele osób przestało z nich korzystać. Znaczna liczba placówek uległa także procesom komercjalizacji i została sprywatyzowana. Stopniowe ograniczanie ingerencji i odpowiedzialność instytucji zewnętrznych przez państwo było tylko jednym z działań świadczących o wycofywaniu się z pomocy rodzinie. Z czasem wsparcie państwa stawało się coraz bardziej selektywne i zindywidualizowane, w zasadzie ukierunkowane tylko na pomoc rodzinom, które znajdowały się w najtrudniejszej, czasami już krytycznej sytuacji życiowej. Zmniejszenie poziomu wsparcia dla rodzin bardzo szybko przełożyło się na spadek współczynnika dzietności, który jeszcze w roku 1990 wynosił 2,1 i zapewniał zastępowalność pokoleń, do poziomu 1,5 w roku 1997 (wykres 7)¹¹⁰.

¹⁰⁸ Zob. A. Kurowska, K. Szczupak, *Niedobór czy nadmiar miejsc? Analiza statystyk dostępności opieki żłobkowej w polskich gminach*, [w:] *Polityka rodzinna w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 456/2016, s. 86–102.

¹⁰⁹ D. Szelawa, *Polityka rodzinna w Polsce po roku 1989: od familiaryzmu prywatnego do publicznego?* [w:] R. E. Hryciuk, E. Karolczuk (red.), *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 112–113.

¹¹⁰ Zob. M. Wróbel, *Modele dzietności względem zmiennych rynku pracy w miastach 100-tysięcznych i większych w pierwszej dekadzie XXI wieku*, [w:] A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna w Polsce*

Wykres 7. Urodzenia żywe w latach 1946–2017 – wyże i niże demograficzne

Źródło: *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, „Analizy statystyczne”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 49, <https://stat.gov.pl>, dostęp: 13.11.2019.

Jak wynika z wykresu nr 7, po wyżu demograficznym z przełomu lat 70-tych i 80-tych XX wieku, od połowy lat 90-tych liczba urodzeń powinna zacząć rosnąć. Tendencja taka byłaby naturalną konsekwencją wejścia w wiek najwyższej płodności licznych roczników kobiet urodzonych w drugiej połowie lat 70-tych ubiegłego wieku. Tymczasem od lat 90-tych obserwuje się głęboką depresję urodzeniową i dalszy spadek liczby urodzeń, który trwał aż do 2003 r., kiedy to, od czasu zakończenia wojny, urodziło się najmniej dzieci. Zarówno współczynnik urodzeń (9,3‰) jak i dzietności (1,22) osiągnęły najniższe z notowanych kiedykolwiek wartości. Kolejny wzrost liczby urodzeń, będący następstwem wyżu demograficznego z lat 80-tych, obserwuje się do roku 2009, ale warto zaznaczyć, iż urodziły się wówczas dzieci stanowiąc liczebnie już tylko ok. 60 proc. pokolenia swoich rodziców. Następny stopniowy spadek liczby urodzeń trwał do 2015 r. W 2016 r. liczba urodzeń żywych wyniosła 382 tys. i była większa o 13 tys. niż w roku 2015, a w 2017 r. urodziło się ok. 402 tys. dzieci, tj. o kolejne 20 tys. więcej, dzietność wzrosła do 1,45. Warto zauważyć, iż wzrost liczby urodzeń w 2017 r.

z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii. Doświadczenia innych państw europejskich „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 364/2014, s. 96–112.

dotyczył przede wszystkim dzieci urodzonych jako drugie, trzecie i kolejne, których udział zwiększył się na niekorzyść urodzeń pierwszych. Niepokojącym jest również fakt, iż jeszcze w 2010 r. urodzenia pierwszej kolejności stanowiły połowę wszystkich urodzeń żywych, a w 2017 r. urodzenia pierwszej kolejności stanowiły już tylko ok. 43% urodzeń żywych. Jednocześnie w 2018 r. odnotowano już ponowny spadek liczby urodzeń, bowiem urodziło się zaledwie 388 tys. dzieci – o 3,5 proc. mniej niż w roku poprzednim (wykres 8)¹¹¹.

Pomimo niekorzystnych trendów demograficznych w latach po transformacji ustrojowej nie podejmowano prób walki z rozpoczętym już wówczas kryzysem demograficznym. Rządy nie wypracowywały specjalnych narzędzi przeciwdziałania temu niezwykle niebezpiecznemu zjawisku, z którym zmagamy się do chwili obecnej¹¹².

Z punktu widzenia rozwoju polskiej polityki rodzinnej istotnym był fakt, iż po wyborach w 1993 roku, w trakcie rządów koalicji SLD (20,41 proc. głosów) – PSL (15,40 proc. głosów) opracowano pierwszy, kompleksowy Program Polityki Rodzinnej przyjęty przez Radę Ministrów kierowaną przez Włodzimierza Cimoszewicza w dniu 10 czerwca 1997 r.¹¹³ Głównym założeniem programu było wsparcie rodzin, które potraktowano jako inwestycję w młode pokolenie. W związku z powyższym prowadzona przez państwo polityka rodzinna miała być jednym z głównych elementów wpływającym na rozwój i funkcjonowanie społeczeństwa jako całości, a działania podejmowane na rzecz rodzin miały wzbudzać, wzmacniać oraz utrzymywać prorodzinne postawy społeczne przez sam fakt inicjowania ich przez państwo¹¹⁴. W szczególności oczekiwanym rezultatem realizacji programu rządzącej ówczesnej koalicji miało być między innymi „kształtowanie prorodzinnych postaw społecznych, będących warunkiem uświadomienia faktu, że państwo wspiera rodzinę, ponieważ jest ona podstawą życia społecznego”¹¹⁵. Na rodzinie spoczywała odpowiedzialność za jakość i warunki życia swoich członków, a państwo miało tworzyć warunki, które umożliwiałyby rodzinie realizację jej zadań, a także praw oraz obowiązków wobec społeczeństwa. Państwo w swojej aktywności nie mogło naruszać podmiotowości i suwerenności rodziny. Do realizacji celów polityki rodzinnej miały być również włączone między innymi jednostki samorządu terytorialnego, organizacje o charakterze lokalnym czy regionalnym,

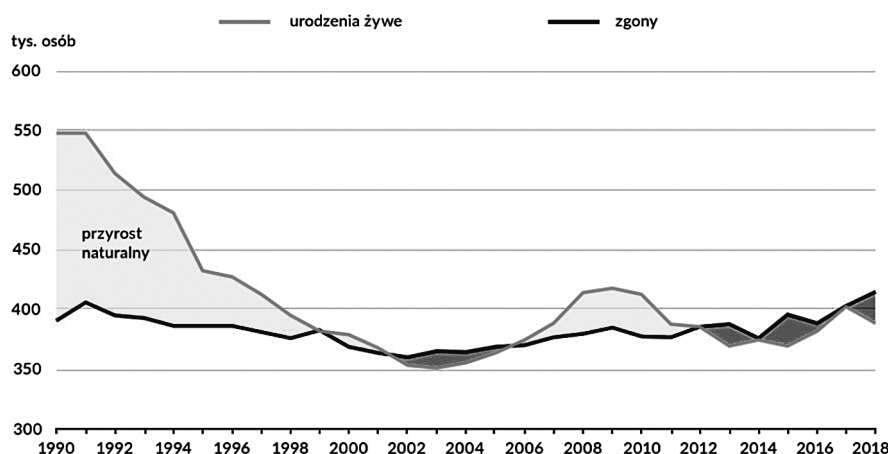
¹¹¹ Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność, „Analizy statystyczne”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 49, <https://stat.gov.pl>; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/urodzenia-i-dzietnosc,34,1.html>, dostęp: 13.11.2019.

¹¹² M. Sobociński, *Polska polityka rodzinna ...*, *op.cit.*

¹¹³ Zob. Program polityki rodzinnej, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 8–9.

¹¹⁴ A. Durasiewicz, *Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce ...*, *op.cit.*, s. 103.

¹¹⁵ Program polityki rodzinnej, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 8–9.

Wykres 8. Urodzenia żywe i zgony w latach 1990–2018

Źródło: GUS, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/demografia-polski-ekspert-sgh-i-pan-o-programie-500-plus,908039.html>, dostęp: 13.11.2019.

wspólnoty reprezentujące oczekiwania rodzin, a przede wszystkim rodziny. Polityka prywatyzacji i stopniowego wycofywania się z zapewniania usług opiekuńczo – wychowawczych dla dzieci, wskazując przede wszystkim na rodzinę jako podmiot, który ma tę opiekę zapewnić, w rezultacie wskazała na matki, co niekorzystnie wpłynęło na sytuację kobiet między innymi na rynku pracy. Neoliberalna wizja polityki gospodarczej z bardzo ograniczoną, a w zasadzie minimalną rolą państwa w Polsce, podobnie jak w większości krajów postkomunistycznych, doprowadziła do znacznego zmniejszenia uprawnień socjalnych i likwidacji usług społecznych, błędnie uznawanych, jako pozostałość po minionym ustroju. Pomimo tego, iż u władzy były rządy lewicowe, to i tak nie zmieniono neoliberalnego podejścia w sprawach związanych z polityką społeczną wdrożonego na samym początku lat 90-tych. Wprowadzono nawet reformy ograniczające uprawnienia, czego przykładem może być system świadczeń socjalnych, które do 1995 roku przysługiwały wszystkim dzieciom będącym na utrzymaniu rodziców, a od połowy lat 90-tych tylko tym, którzy spełniali kryterium dochodowe¹¹⁶.

W pierwszych latach po transformacji ustrojowej na rozwój polityki rodzinnej znaczny wpływ miała uchwalona w 1997 roku Konstytucja RP. Określono w niej bowiem

¹¹⁶ D. Szelawa, *Polityka rodzinna w Polsce ...*, op. cit., s. 112–113.

zakres odpowiedzialności państwa za warunki życia i funkcjonowania rodzin. W tym samym roku, po wyborach parlamentarnych, między innymi dzięki bardzo mocno artykułowanym hasłom prorodzinnym, władzę w kraju przejęły ugrupowania prawicowe (AWS – 33,83 proc. głosów) i centroprawicowe (UW – 13,37 proc. głosów), a jednym z głównych zadań umowy koalicyjnej AWS-UW była polityka na rzecz rodzin¹¹⁷. W szczególności zadeklarowano, iż „polityka rządu w stosunku do rodzin zmierzać będzie do poprawy poziomu ich życia oraz poszanowania praw i zwiększenia samodzielności ekonomicznej. Prowadzona będzie prorodzinna polityka finansowa, podatkowa oraz pomoc na rzecz rodzin”¹¹⁸. W efekcie, działania koalicji spowodowały przejście polityki rodzinnej w kolejny etap jej rozwoju, który datuje się na lata 1997–2005.

Rząd Jerzego Buzka w dniu 3 listopada 1999 r. przyjął program „Polityka prorodzinna państwa”¹¹⁹. Program ten przygotowany został przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Opracowania Polityki Prorodzinnej Państwa. Dokument opracowano na podstawie wniosków płynących z „Raportu o sytuacji polskich rodzin”, przyjętego przez Radę Ministrów 21 lipca 1998 roku, a jego treść nawiązywała do wcześniejszego programu z roku 1997. W dokumencie wyraźnie widać było nawiązanie do Nauki Kościoła Katolickiego i wspieranie tradycyjnych wartości. Przywołano w nim między innymi „Kartę Praw Rodziny Apostolskiej z 1983 roku, gdzie małżeństwo traktowane było jako „komplementarny” związek przedstawicieli dwóch płci na równych prawach, lecz z różnymi rolami kobiety i mężczyzny, podkreślając jednocześnie wartość pracy domowej kobiet¹²⁰. Program traktował politykę rodzinną jako działania państwa, które mają tworzyć właściwe warunki dla funkcjonowania rodziny również w ramach innych szczegółowych polityk publicznych. W porównaniu do poprzedniego dokumentu z 1997 roku, opracowanego przez rząd Włodzimierza Cimoszewicza, program uzupełniony został o trzy działania o charakterze strategicznym. Za cel przyjęto bowiem dokonanie zmian w strukturze demograficznej rodzin, udzielenie pomocy polskim rodzinom poza granicami kraju, wprowadzenie zmian w oddziaływaniu mediów na rodzinę, a także budowanie pozytywnego wizerunku rodziny. Zdając sobie sprawę z zagrożeń wynikających z rozpoczętego kryzysu demograficznego, w programie tym duży nacisk położono na sprawy związane w zagrożeniami wynikającymi z procesu starzenia się społeczeństwa, spadającego współczynnika

¹¹⁷ A. Durasiewicz, *Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997–2013*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 456/ 2016.

¹¹⁸ „Program polityka prorodzinna państwa”, przyjęty w dniu 3 listopada 1999 r. przez Radę Ministrów, *Przegląd Rządowy* nr 11–12 z 1999 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1522/\\$file/1522.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1522/$file/1522.pdf), dostęp: 14.11.2019

¹¹⁹ Tamże.

¹²⁰ D. Szelawa, *Polityka rodzinna w Polsce...*, op. cit., s. 114.

dietności oraz rozpadu „tradycyjnego modelu rodziny”. Przyjęty dokument „Polityka prorodzinna państwa” uwypuklał kulturowe aspekty funkcjonowania rodzin, a za główne cele polityki państwa stawiał:

- „pomoc rodzinom w uzyskaniu samodzielności finansowej;
- poprawę warunków mieszkaniowych ludności;
- przygotowanie dzieci i młodzieży do pełnienia funkcji rodzinnych i społecznych;
- zahamowanie istniejących negatywnych trendów w rozwoju ludnościowym kraju i poprawę sytuacji demograficznej”¹²¹.

Wśród sposobów realizacji powyższych zadań między innymi wskazywano na: zmiany postaw prokreacyjnych, zahamowanie spadku liczby zawieranych małżeństw, wspieranie budownictwa mieszkaniowego, wprowadzenie innych niż tylko wspólne rozliczanie się małżonków, rozwiązań podatkowych mających na celu wspieranie rodzin, wspieranie rolników, rodziców wychowujących dzieci i młodzież oraz wdrożenie udoskonalonych rozwiązań dotyczących finansowania edukacji i szkolnictwa wyższego, w szczególności wdrożenie systemu kredytów studenckich¹²².

Rządowi AWS-UW nie udało się zrealizować zmiany systemu podatkowego tak, aby uwzględnił liczbę osób pozostających na utrzymaniu podatnika. Został natomiast m.in. wydłużony urlop macierzyński z 16 do 20 tygodni w 2000 r. i 26 tygodni od 2001 r., wprowadzono specjalne dodatki dla rodzin wielodzietnych, przeprowadzono tak zwane małe uwłaszczenie mieszkaniem spółdzielczymi i zakładowymi.

W 2001 roku do władzy doszła koalicja SLD-UP (41,04 proc. głosów), która po wyborach parlamentarnych nawiązała koalicję z PSL (8,98 proc. głosów), a premierem został przewodniczący SLD Leszek Miller. Koalicja SLD-PSL w obszarze polityki rodzinnej większą uwagę poświęciła sytuacji ekonomicznej rodzin, zwłaszcza rodzin uboższych, niepełnych i posiadających na utrzymaniu dzieci niepełnosprawne. Jednocześnie rząd SLD-PSL wycofał reformę urlopu macierzyńskiego przeprowadzoną przez koalicję AWS-UW, czyli przywrócił podstawowy czas trwania urlopu macierzyńskiego do 16 tygodni od stycznia 2002 roku, tłumacząc to złym stanem finansów państwa, który groził niemożnością wypłacania świadczeń socjalnych. Innym posunięciem SLD była likwidacja funduszu alimentacyjnego w 2004 roku, który reaktywowano dopiero trzy lata później.

¹²¹ Tamże.

¹²² Tamże.

Szukając punktów wspólnych rządów prawicy i lewicy w okresie przejściowym datowanym na lata 1997–2005 należy podkreślić dostrzeganie przez władze konieczności wsparcia ekonomicznego i pogłębienia inwestycji w rodziny oraz młode pokolenie. Podejście takie było, co należy zauważyć, efektem uwzględnienia problematyki kapitału ludzkiego pod wpływem procesu akcesyjnego. Działania w tym zakresie były jednak raczej na poziomie deklaratywnym. Co prawda w okresie przejściowym pojawiły się załączki bardziej całościowego i kompleksowego podejścia do polityki rodzinnej, jednak ówczasie nie wprowadzono w życie reform, które realnie nadałyby nowy kształt polityce rodzinnej¹²³.

Dokonując krótkiej analizy działań kolejnych rządów można zauważyć, iż przełom w polityce rodzinnej nastąpił w roku 2005, kiedy w wyborach parlamentarnych wygrało PiS uzyskując 26,99 proc. głosów, a na drugim miejscu znalazła się PO z wynikiem 24,14 proc. Do Sejmu dostały się także Samoobrona RP, Liga Polskich Rodzin oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Po wyborach premierem został Kazimierz Marcinkiewicz – polityk z ramienia Prawa i Sprawiedliwości. 5 maja 2006 roku powstała koalicja rządowa – PiS-Samoobrona-NKP-LPR o profilu katolicko-narodowo-konserwatywno-ludowym, która istniała do sierpnia 2007, z krótką przerwą na jesieni 2006. Początkowo założono, iż do koalicji wejdą tylko trzy ugrupowania: PiS, Samoobrona RP oraz byli posłowie LPR zrzeszeni w Narodowym Kole Parlamentarnym i liderzy tych ugrupowań podpisali umowę koalicyjną 28 kwietnia 2006. Kilka dni później do koalicji dołączyła także Liga Polskich Rodzin, ale wbrew pojawiającym się wcześniejszym zapowiedziom, nie przystąpiło do niej Polskie Stronnictwo Ludowe. W powyższym układzie nowy rząd miał większość w Sejmie, ponieważ koalicja gwarantowała głosy 238 posłów. W tej krótkiej kadencji Sejmu, trwającej zaledwie dwa lata – do roku 2007 dokonano kilku ważnych zmian w polityce rodzinnej. W 2006 roku powrócono do kwestii wydłużania urlopu macierzyńskiego i do podstawowego wymiaru dodano jeszcze dwa tygodnie oraz wprowadzono nowe rozwiązanie – tzw. „becikowe” w wysokości 1000 zł. jako jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka. Zapomoga ta przez kilka lat wypłacana była rodzicom i opiekunom wszystkich dzieci, niezależnie od dochodu. Od 1 stycznia 2013 r. prawo do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, jest uzależnione od kryterium dochodowego, które obecnie wynosi 1922 zł miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie¹²⁴.

¹²³ M. Sobociński, *Polska polityka rodzinna ...*, *op.cit.*

¹²⁴ Powyższe zmiany wynikają z ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, która w dniu 15 listopada 2012 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw (poz. 1255).

Warto zauważyć iż nowelizację mającą na celu wprowadzenie „becikowego” jako prawa powszechnie obowiązującego na terenie całego kraju zaproponowała Liga Polskich Rodzin w swoim programie wyborczym, jeszcze przed elekcją w 2005. Stworzony po wyborach rząd włączył powyższy projekt do swojego programu w zamian za poparcie LPR-u w głosowaniu o wotum zaufania dla rządu. Ustawa o becikowym została przyjęta przez Sejm głosami LPR, PSL, PiS, Samoobrony, większości PO i kilkoma głosami SLD. Przeciwno wprowadzeniu świadczenie była mniejsza część PO oraz większość SLD. W szczególności w sprawie przyjęcia świadczenia głosowało 403 posłów, z czego 324 było za jego wprowadzeniem, 63 posłów było przeciw, a 16 wstrzymało się od głosu.

W ostatnich miesiącach 2006 roku pojawił się kolejny instrument w ramach polityki rodzinnej, którym były ulgi podatkowe dla rodzin z dziećmi. Decyzja o jego wprowadzeniu była spowodowana między innymi bardzo poważną sytuacją materialną wśród dzieci. W 2005 roku zagrożenie ubóstwem materialnym wśród rodzin z dziećmi w Polsce było najwyższe wśród krajów EU – 25. Za główną przyczynę powyższej sytuacji uznano niską wartość wydatków na świadczenia rodzinne¹²⁵. Wprowadzenie w 2007 r. ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu wychowywania dziecka, zwanej potocznie ulgą podatkową na dziecko, w dużym stopniu zwiększyło wartość tych transferów, co widać porównując kwoty wypłaconych zasiłków rodzinnych i odliczonych ulg na dzieci. W 2007 r. na zasiłki wraz z dodatkami przeznaczono 7,833 mld zł¹²⁶, a kwota odpisanych ulg podatkowych na dzieci wynosiła 5,431 mld zł. Z ulgi skorzystało łącznie 3 973 668 podatników¹²⁷. Ulgą podatkową była bezzwrotna i miała na celu zmniejszenie obciążenia podatkowego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych o wartość równą iloczynowi liczby dzieci na utrzymaniu oraz ustawowo ustalonej kwoty, która była taka sama dla każdego podatnika. Z ulgi mogły skorzystać osoby fizyczne rozliczające się z podatku dochodowego na zasadach ogólnych, co uniemożliwiało skorzystanie z niej pracującym na własny

¹²⁵ *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, 2008 [w:] L. Morawski, *Ulgą podatkową z tytułu wychowywania dzieci – efekty i propozycja zmian*, „Polityka Społeczna” nr 1/2010. https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_1_2010_1_morawski.pdf, dostęp: 17.11.2019.

¹²⁶ *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-statystyczne-swadczenia-rodzinne>; dostęp: 17.11.2019.

¹²⁷ *Informacja o rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, <https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/1185926/Informacja>, dostęp: 17.11.2019.

rachunek i rozliczającym się z podatku w sposób ryczałtowy, a także rolnikom. Nie mogli z niej również skorzystać rodziny, które nie posiadały dochodu podatkowego, a podatnicy o niskich dochodach mogli czerpać profity tylko w ograniczonym zakresie¹²⁸. Koalicja rządząca w latach 2005–2007 opracowała również ustawę o nowych instrumentach wsparcia rodzin. Planowano także wprowadzenie 2-tygodniowego urlopu, do którego wyłączne prawo, niezależnie od uprawnień matki mieliby ojcowie.

Jednym z ważniejszych momentów, które miały wpływać na rozwój polityki rodzinnej w Polsce był rok 2007, kiedy to ówczesny premier Jarosław Kaczyński i wiceminister pracy i polityki społecznej Joanna Kluzik-Rostkowska przedstawili rządowy program polityki rodzinnej. Premier poinformował, że program uzyskał akceptację ministerstwa finansów i w jego ocenie był „obszerny, komplementarny (...) spójny i odnosi się w sposób konsekwentny do jednego zadania – poprawy losu polskich rodzin, poprawy losu takiego, by to sprzyjało przychodzeniu na świat i wychowywaniu dzieci”¹²⁹.

Program przewidywał wiele regulacji, między innymi stopniowe wydłużenie urlopów macierzyńskich, tak by w 2014 r. osiągnęły poziom 26 tygodni. Założono, iż urlopy wydłużane będą o dwa tygodnie, co dwa lata i oszacowano, iż realizacja niniejszego założenia w 2007 roku pochłonie 1,3 mld zł. Rząd zaplanował również uzależnienie wysokości kwoty wolnej w PIT od liczby osób w rodzinie, zgodnie z zasadą, że im więcej osób na utrzymaniu podatnika, tym większa kwota wolna oraz zwiększenie ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci docelowo do 500 zł, na każde dziecko w rodzinie. Oszacowano, iż w 2007 roku miała być to kwota 200 zł na dziecko (a niej jak wcześniej podawano 120 zł), w 2009 r. – 300 zł, w 2011 r. – 400 zł i w 2013 r. – 500 zł. Planowano również podniesienie w 2011 r. do kwoty przeciętnego wynagrodzenia podstawy naliczania składek emerytalnych i rentowych opłacanych przez budżet państwa za osoby pozostające na urloпах wychowawczych oraz zwolnienie pracodawcy ze składki na Fundusz Pracy za osoby (jedno z rodziców) wychowujące dzieci. Rządzącym zależało również, aby wprowadzić dodatkowe zabezpieczenie niepracującego małżonka, którym najczęściej pozostawała kobieta, przez uznanie, że kapitał gromadzony na emeryturę jest majątkiem wspólnym małżonków. Rząd przeliczał, że zmniejszenie wpływów do Funduszu Pracy w 2008 r. pociąganie za sobą koszty w wysokości 170 mln zł.

¹²⁸ L. Morawski, *Ulga podatkowa z tytułu...*, *op. cit.* s. 9–10.

¹²⁹ Rząd stworzył program polityki prorodzinnej; <https://www.wprost.pl/kraj/102666/Rzad-stworzyl-program-polityki-prorodzinnej.html>, dostęp: 19.11.2019.

Tabela 1. Liczba instytucji oraz liczba miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2017

Rok	LICZBA INSTYTUCJI				LICZBA MIEJSC OPIEKI			
	OGÓŁEM	ŻŁOBKI	KLUBY DZIECIĘCE	DZIENNI OPIEKUNOWIE	OGÓŁEM	ŻŁOBKI	KLUBY DZIECIĘCE	DZIENNI OPIEKUNOWIE
2011	571	523	48	0	32 053	31 844	209	0
2012	926	791	105	30	39 967	39 236	652	79
2013	1 511	1 243	212	56	56 042	53 032	2 890	120
2014	2 493	1 667	384	442	71 386	65 081	5 764	541
2015	2 990	1 967	453	570	83 960	75 756	7 389	815
2016	3 451	2 272	515	664	95 419	86 185	8 332	902
2017	4 271	2 616	629	1 026	111 348	99 255	10 756	1 337

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2017 r. Sprawozdania z roku 2011 i 2012 nie ujmują liczby miejsc w podmiotach niepublicznych – na podstawie Sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 w 2017 r.; https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-programmes-children-under-2-3-years-22_pl, dostęp: 15.11.2019.

W chwili obecnej, między innymi, dzięki powyższym postulatam dla osób korzystających z urlopów wychowawczych istnieją inne, nowe regulacje. Zmiany w urlopach wychowawczych weszły bowiem w życie dopiero we wrześniu 2013 r., zgodnie z ustawą z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹³⁰. Wdrożone przepisy wprowadziły m.in. zmianę zasad naliczania składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne osób przebywających na urlopach wychowawczych. Ponadto zagwarantowano, iż z urlopów wychowawczych będą mogły korzystać również osoby prowadzące działalność gospodarczą, osoby współpracujące przy prowadzeniu działalności, a także osoby które wykonywały pracę na podstawie umów agencyjnych, umów zlecenia czy innych umów o świadczenie usług. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym stanowi dziś kwota 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjątego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. Jednocześnie tak ustalona podstawa nie może być wyższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy poprzedzających urlop wychowawczy

¹³⁰ Dz. U. 2013 poz. 983.

i nie może być niższa niż 75 proc. kwoty minimalnego wynagrodzenia. Zatem zgodnie z ustawą osoby sprawujące opiekę nad dziećmi mogą korzystać z takich samych rozwiązań, w przypadku urlopu wychowawczego, jak do tej pory pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W związku z powyższym budżet państwa płaci składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i ubezpieczenie zdrowotne również za przedsiębiorców i zleceniobiorców z minimum 6-miesięcznym stażem ubezpieczeniowym. Składki te są opłacane przez okres do 3 lat, jednak nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 6 roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowi od 1 września 2013 r. kwota odpowiadająca wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych. Osoby, które nie są ubezpieczone lub osoby z krótszym stażem ubezpieczeniowym niż 6 miesięcy mogą również skorzystać z urlopu wychowawczego. W takich przypadkach budżet państwa opłaca tylko składkę na ubezpieczenie emerytalne, a podstawa wymiaru składek wynosi 75 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę. Osoby objęte powyższą formą ubezpieczenia społecznego nie mają jednak prawa do opieki zdrowotnej z NFZ, a także nie są chronione na wypadek niezdolności do pracy.

Dodatkowo, za pracowników, którzy powracają z urlopu związanego z rodzicielstwem (macierzyńskiego, na warunkach urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego, wychowawczego) pracodawca jest zwolniony z opłacania składek na Fundusz Pracy (FP)¹³¹ i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP)¹³² przez okres 36 miesięcy. Okres ten liczy się począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zakończenie urlopu związanego z rodzicielstwem. Do okresu 36 miesięcy wlicza się wszystkie okresy zwolnienia z opłacania składek, które mają miejsce po powrocie pracownicy z urlopu związanego z rodzicielstwem udzielonego z tytułu urodzenia dziecka (lub dzieci) przy jednym porodzie. Urodzenie przez pracownicę kolejnego dziecka (lub dzieci) powoduje, że pracodawca nabywa nowe uprawnienie do zwolnienia z opłacania składek na FP i FGŚP po jej powrocie z urlopu

¹³¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2013 r., poz. 674., ze zm., art.104 a.

¹³² Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy Dz. U. 2006 Nr 158 poz. 1121, ze zm., art. 9 a.

macierzyńskiego na okres kolejnych 36 miesięcy¹³³. Co ważne, zwolnienie powyższe przysługuje pracodawcy tylko w odniesieniu do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, czyli pracowników pracujących na etat. W związku z powyższym nie przysługuje ono między innymi w stosunku do osób wykonujących pracę na podstawie umów o świadczenie usług, do których zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło.

W programie przedstawionym przez rząd w 2007 roku, zaproponowano również, aby dążyć do poprawy jakości opieki zdrowotnej dla dzieci oraz kobiet w ciąży i wprowadzić możliwość bezpłatnych porodów rodzinnych, nieodpłatnego korzystania ze szkół rodzenia i znieczulenia zewnątrzoponowego przy porodzie. Propozycje rządu odnosiły się również do kwestii likwidacji dużych domów dziecka i zastąpienia ich rodzicielstwem zastępczym, bezpłatnych przedszkoli oraz wydłużenia ich czasu pracy do godziny 18. Rząd zastanawiał się także nad wprowadzeniem nowej formy placówek opieki nad dziećmi – w formie pomiędzy żłobkiem a przedszkolem dla dzieci od 18 miesiąca życia. Jedną z propozycji zakładała tworzenie przedszkoli zakładowych.

Program ogłoszony w 2007 roku był przychylny i zgodny w kwestii utrzymania zasiłku z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowego, ale chciał uzależnić go od przedstawienia tzw. karty ciąży. Propozycja ta miała przede wszystkim na celu zmotywować kobiety z określonych środowisk, aby zadbały o zdrowie swoje i dziecka. I tak, sprawy związane z zasiłkami rodzinnymi zostały ujęte w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹³⁴, ale rozporządzenie ministra zdrowia z 18 września 2009 roku, które weszło w życie 1 listopada 2009 wprowadziło zmiany. Od tego czasu, przy ubieganiu się o becikowe konieczne było dostarczenie zaświadczenia lekarskiego o pozostawaniu pod opieką medyczną od 10. tygodnia ciąży aż do porodu (co najmniej jedna wizyta w każdym trymestrze). 18 września 2009 r. minister zdrowia wydał także rozporządzenie w sprawie formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży, uprawniające do dodatku z tytułu urodzenia dziecka (Dz. U. nr 163 poz. 1305), gdzie uszczegółowiono jak ma wyglądać to zaświadczenie lekarskie. W okresie od dnia 31 marca 2010 roku do dnia 31 grudnia 2011 roku został zawieszony warunek udokumentowania pozostawania matki dziecka pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąż-

¹³³ Zasady opłacania składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, <https://www.zus.pl/documents/10182/167567/Zasady+op%C5%82acania+sk%C5%82adek+na+Fundusz+Pracy%2C+Fundusz+Gwarantowanych+%C5%9Awiadcze%C5%84+Pracowniczych+oraz+Fundusz+Emerytur+Pomostowych>, dostęp: 19.11.2019.

¹³⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2003 nr 228 poz. 2255, ze zm.

ży do dnia porodu. W tym okresie wystarczyło, że osoba ubiegająca się o becikowe przedstawiała zaświadczenie lekarskie lub zaświadczenie wystawione przez położną, potwierdzające co najmniej jedno badanie kobiety w okresie ciąży przeprowadzone przez lekarza ginekologa lub położną. Od dnia 1 stycznia 2012 roku becikowe ponownie jest przyznawane pod warunkiem przedstawienia zaświadczenia o przebywaniu pod opieką lekarza w czasie trwania ciąży. Jednakże pierwsze badanie lekarskie kobieta musi przeprowadzić przed 10 tygodniem ciąży, a kolejne badania muszą być zrobione w każdym kolejnym trymestrze. Od 1 stycznia 2013 roku, o czym wspomniano powyżej „becikowe” jest zależne od dochodu i nadal przysługuje po spełnieniu określonych wymogów. Kobieta musi pozostawać pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu, a fakt ten potwierdza się zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną, a świadczenia zdrowotne są udzielane kobiecie co najmniej raz w każdym trymestrze ciąży. Formą takiej opieki medycznej objęte są świadczenia zdrowotne udzielane w związku z ciążą w ramach: podstawowej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych, czy leczenia szpitalnego.

Ponadto ówczeszni sprawujący władzę rząd zauważył trudną sytuację studentek pełniących równocześnie rolę matek i zaproponował prawo uzyskania indywidualnego toku studiów oraz odpowiedniego miejsca w akademiku z tego tytułu. W programie poruszono także problem związany z elastycznymi formami i godzinami pracy, w szczególności dla osób po powrocie z urlopu macierzyńskiego czy wychowawczego. Postulowano o możliwości zdalnego świadczenia pracy, tzw. telepracy, czyli pracy w domu. Władzom zależało także na zbudowaniu odpowiedniego klimatu oraz wizerunku i kultury wobec rodzin z małymi dziećmi oraz kobiet w ciąży. Zaproponowano m.in. wyodrębnianie miejsc parkingowych dla osób z małymi dziećmi, zorganizowanie i zapewnienie przewijaków oraz stref do karmienia w miejscach publicznych, czy wdrożenie obowiązku ustępowania pierwszeństwa kobietom w ciąży oraz z małymi dziećmi w kolejkach, czy w środkach transportu.

Jak z powyższego wynika, wiele zaproponowanych przez rząd koalicji PiS-Samoobrona- NKP-LPR rozwiązań w zakresie polityki rodzinnej, nieraz z modyfikacjami zostało wprowadzonych. W drugiej połowie 2007 roku rząd przyjął bowiem przygotowany przez ministra pracy i polityki społecznej Joannę Kluzik-Rostkowską pakiet ustaw realizujących program polityki rodzinnej, kontynuowany również przez kolejne władze.

Wzmacnianie polityki rodzinnej było, bardzo istotne dla kolejnego rządu, o czym poniekąd wspomniano, przy okazji omówienia programu z 2007 roku. Wybory parlamentarne w 2007 zostały przeprowadzone w związku z podjęciem przez Sejm Rzeczypospolitej

Polskiej V kadencji Uchwały z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i wydanym w jej następstwie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej postanowienia. Głosowanie to zakończyło się zwycięstwem Platformy Obywatelskiej, a do Sejmu weszły łącznie cztery komitety wyborcze otrzymując: PO – 41,51 proc. poparcia; PiS – 32,11 proc.; Koalicja Lewica i Demokraci SLD+SDPL+P-D+UP – 13,15 proc.; PSL – 8,91 proc.; Mniejszość Niemiecka – 0,2 proc. Po wyborach Platforma Obywatelska zawarła koalicję z Polskim Stronnictwem Ludowym. Premierem został przewodniczący PO – Donald Tusk. Koalicja powyborcza PO-PSL kontynuowała prace wcześniejszego rządu i miała na celu dalsze wzmacnianie polityki rodzinnej, a przede wszystkim rozwoju świadczeń pieniężnych związanych z rodzicielstwem i usług opiekuńczo-wychowawczych. Było to szczególnie trudne w czasach ogólnoswiatowego kryzysu ekonomicznego. W sytuacjach takich zwykle spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego niesie za sobą zagrożenia dotyczące ingerencji państwa w sprawy społeczne, a środki finansowe, które można przeznaczać na rozwiązywanie problemów społecznych są niejednokrotnie ograniczane¹³⁵.

Na mocy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz aktów wykonawczych do tej ustawy wprowadzono nowe formy opieki nad dziećmi do lat 3. Głównym celem wdrożonych w życie przepisów była poprawa bardzo złej sytuacji w instytucjonalnej opiece nad dziećmi, szczególnie do lat trzech, po okresie, w którym stopniowo likwidowano liczbę żłobków. Ustawa przewidywała przede wszystkim zliberalizowanie dotychczasowych uregulowań dotyczących zakładania i prowadzenia placówek dla dzieci do lat 3 i miała przyczynić się do rozwoju sektora opieki nad małym dzieckiem. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawa miała być także jednym z instrumentów umożliwiających realizację zobowiązań wobec UE, w tym tzw. „celów barcelońskich”, o których wspomniano już szerzej w powyższym rozdziale, a które do chwili obecnej nie zostały przez Polskę zrealizowane. Zmiany liczby placówek o charakterze opiekuńczym dla dzieci do lat trzech oraz dostępnych miejscach w tych placówkach w Polsce przedstawiono w poniższej tabeli 1.

Obecnie, w świetle powyższych przepisów opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka, klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię, a w ramach opieki realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna. Opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku

¹³⁵ J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna państwa we współczesnej Polsce*, „Społeczeństwo i Ekonomia”, nr 2/2015, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, s. 102.

gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia.

Żłobek jest jedną z kilku form opieki nad małymi dziećmi – do 3 roku życia, których celem jest pomoc rodzicom w godzeniu pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi i opieką nad dziećmi. W szczególności do zadań żłobka należy: zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych; zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka; prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka. W żłobku mogą przebywać dzieci od ukończenia 20 tygodnia życia do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia. W przypadkach uzasadnionych rozwojem dziecka lub brakiem miejsc przedszkolnych oraz jeśli statut żłobka pozwala na przyjmowanie dzieci starszych, wyjątkowo możliwe jest korzystanie ze żłobka przez dziecko starsze, jednak nie dłużej niż do końca roku szkolnego, w którym ukończy ono 4 rok życia. W żłobku zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka. Żłobek zapewnia dzieciom wyżywienie zgodne z wymaganiami dla danej grupy wiekowej wynikającymi z aktualnych norm żywienia dla populacji polskiej. Opiekę nad dziećmi zobowiązane są sprawować osoby z odpowiednim wykształceniem pedagogicznym lub psychologicznym, pielęgniarki, położne, a także osoby posiadające udokumentowane doświadczenie w pracy z małymi dziećmi lub osoby, które ukończyły szkolenie dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym. Dodatkowo, pracownikom żłobka mogą pomagać przeszkoleni specjaliści w tym celu wolontariusze.

Kolejną formą opieki nad dziećmi do lat 3, którą wprowadziła ustawa z 2011 roku jest klub dziecięcy. 1 stycznia 2018 r. wdrożono jednak istotne zmiany w zakresie klubów dziecięcych i w chwili obecnej są instytucjami mniejszymi i bardziej kameralnymi niż żłobki – nie mogą mieć więcej niż 30 miejsc. Zadania klubu dziecięcego w zasadzie nie różnią się od tych, które obowiązują w przypadku żłobków, ale w klubie dziecięcym, z uzasadnionymi wyjątkami, mogą przebywać dzieci w wieku od ukończenia 1 roku życia do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia. Warunki przyjmowania dzieci do klubu, podobnie jak i do żłobka, w granicach prawa, ustala, podmiot tworzący taki żłobek lub klub. Od 1 stycznia 2018 r. w klubie dziecięcym, podobnie jak w żłobku, zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka oraz wyżywienie.

Podobny cel działania, jak w przypadku żłobka, czy klubu dziecięcego ma również wprowadzona instytucja dziennego opiekuna, który jest osobą zatrudnianą

przez jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dzienny opiekun może również prowadzić działalność gospodarczą na własny rachunek. Osoba zatrudniona w niniejszym charakterze może sprawować opiekę w lokalu, do którego posiada tytuł prawny, w wynajmowanym przez siebie lokalu, lub w lokalu udostępnionym mu przez podmiot, który go zatrudnia. Zgodnie z przepisami prawa dzienny opiekun może sprawować opiekę nad 5 dzieci, chyba, że w grupie znajduje się dziecko w wieku poniżej 1 roku życia, dziecko niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki, to wówczas może sprawować pieczę tylko nad 3 dziećmi. W styczniu 2018 roku wprowadzono jednak zmiany, i tak może on sprawować opiekę nawet nad maksymalnie 8 dziećmi, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki – nad maksymalnie nad 5 dziećmi, po spełnieniu określonych warunków. Po pierwsze, musi mieć na to zgodę wszystkich rodziców, a po drugie musi sprawować opiekę wspólnie z co najmniej jednym rodzicem. Generalnie opieką dziennego opiekuna mogą być objęte dzieci w wieku od 20 tygodnia życia do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia. Przepisy prawa nie regulują kwestii liczby spędzanych przez dziecko godzin u opiekuna, a określa je podmiot zatrudniający. Podobnie, nieuregulowane zostają kwestie wyżywienia.

Ostatnią formą opieki nad dziećmi do lat 3, którą wprowadziła ustawa z 2011 roku jest instytucja niani, która może sprawować opiekę nad dziećmi w wieku od 20 tygodnia życia do 3 roku życia, (wyjątkowo do 4 roku życia) i przez czas dostosowany do potrzeb dzieci oraz rodziców, co jest regulowane przez umowę uaktywniającą, zawieraną pomiędzy nianią oraz rodzicami. W przypadku zatrudnienia niani budżet państwa finansuje opłatę składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne, ale zależy ono od wysokości wypłacanego wynagrodzenia. W 2018 roku zmieniono przepisy i dla osób, które podpisały umowę z nianią po 1 stycznia 2018 roku stosuje się następujące zasady: jeżeli pensja niani jest równa lub mniejsza niż minimalne wynagrodzenie, to trzeba opłacać za nią połowę wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne. W przypadku wynagrodzenia wyższego niż minimalne, należy opłacić połowę składek liczonych od wynagrodzenia minimalnego i całość składek od nadwyżki ponad wynagrodzenie minimalne. Jeżeli niania została zatrudniona do opieki nad danym dzieckiem do 31 grudnia 2017 r., składki na ubezpieczenia społeczne należy opłacać wyłącznie od kwoty przewyższającej minimalne wynagrodzenie. Nianią może zostać każda pełnoletnia osoba, która nie jest rodzicem dziecka, którym ma się opiekować, ma więcej

niż 18 lat i posiada badania dla celów sanitarno-epidemiologicznych oraz orzeczenie o braku przeciwwskazań do pracy¹³⁶.

W 2011 roku poza stworzeniem nowych instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech, uruchomiono program „Maluch+”, który do chwili obecnej wspiera ich rozwój, działanie i organizację. Beneficjenci programu mogą otrzymać dofinansowanie do tworzenia i funkcjonowania miejsc opieki. Głównym celem programu jest „zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki”¹³⁷.

Ważnym krokiem dla polityki rodzinnej po roku 2007 był powrót do idei wydłużania urlopów macierzyńskich. Początkowo dodano do podstawowego wymiaru dodano dwa tygodnie, a następnie – od 2010 roku wprowadzono przepisy regulujące tzw. dodatkowy urlop macierzyński. Stopniowo był on wydłużany, aż do roku 2014, kiedy to jego wymiar wyniósł 6 tygodni, dając łącznie 26 tygodni urlopu macierzyńskiego, co ważne płatnego w wysokości 100 proc. podstawy wymiaru.

Tabela 2. Wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego

WYMIAR DODATKOWEGO URLOPU MACIERZYŃSKIEGO		
OBOWIĄZUJĄCY W LATACH 2010 ORAZ 2011	OBOWIĄZUJĄCY W LATACH 2012 ORAZ 2013	OBOWIĄZUJĄCY OD ROKU 2014
do 2 tyg. – w razie urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie do 3 tyg. – w razie urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie	do 4 tyg. – w razie urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie do 6 tyg. – w razie urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie	do 6 tyg. – w razie urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie do 8 tyg. – w razie urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie

Źródło: opracowanie własne

Wybory parlamentarne w Polsce w 2011, zarządzane 4 sierpnia 2011, przez prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, odbyły się w dniu 9 października 2011 według zasad wprowadzonych przez Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011¹³⁸ i ponownie zakończyły się zwycięstwem Platformy Obywatelskiej. Po raz pierwszy od 1989 roku partia sprawująca władzę wygrała kolejne wybory. Do Sejmu RP weszły następujące

¹³⁶ <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-dla-rodzicow>, dostęp: 02.11.2019.

¹³⁷ <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty-program-maluch>, dostęp: 02.11.2019.

¹³⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112, ze zm.

ugrupowania: Platforma Obywatelska – 39,18 proc., Prawo i Sprawiedliwość – 29,89 proc., Ruch Palikota – 10,02 proc., Polskie Stronnictwo Ludowe – 8,36, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 8,24 proc., Mniejszość Niemiecka – 0,19 proc. Po wyborach odnowiona została koalicja PO-PSL. Na stanowisku prezesa rady ministrów pozostał Donald Tusk (zastąpiony 22 września 2014 przez Ewę Kopacz). W kadencji tej rząd wprowadził również kilka modyfikacji w zakresie polityki rodzinnej. Jedną z ważniejszych kwestii było wprowadzenie urlopu rodzicielskiego z tytułu urodzenia dziecka.

W dniu 17 czerwca 2013 r. weszła w życie Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw¹³⁹ która wprowadziła nowy rodzaj urlopu. Początkowo urlop ten przysługiwał rodzicom w wymiarze 26 tygodni. Łącznie z urlopem macierzyńskim (20 tygodni) oraz ze stopniowo wydłużanym dodatkowym urlopem macierzyńskim (6 tygodni) miał umożliwić sprawowanie opieki nad dzieckiem przez 52 tygodnie. Założono, iż płatny roczny urlop będzie przysługiwał wszystkim rodzicom dzieci urodzonych od 2013 r. Ważnym jest fakt, iż prawo do niego przysługiwać miało nie tylko zatrudnionym na etatach, ale też wszystkim, którzy opłacają ubezpieczenie chorobowe, czyli także pracującym na podstawie umowy-zlecenia prowadzącym działalność gospodarczą na własny rachunek oraz funkcjonariuszom służb mundurowych. Przepisy z 2013 roku zmieniły również wysokość podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego, którą uzależniono od terminu, kiedy został złożony wniosek i od rodzaju urlopu o który zawnioskował pracownik. Rodzic, który zdecydował się na skorzystanie tylko z urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego otrzymywał 100 proc. wynagrodzenia. Kolejne tygodnie w ramach tzw. urlopu rodzicielskiego były płatne w wysokości 60 proc. podstawy wymiaru. Jeżeli rodzic po urodzeniu dziecka zawnioskował o cały urlop w wymiarze 52 tyg., przysługiwało mu przez cały okres świadczenie w wysokości 80 proc. podstawy wymiaru. W chwili obecnej podział wygląda nieco inaczej, jednak wysokość wypłacanych świadczeń pozostała na niezmiennym poziomie, o czym szerzej w kolejnym rozdziale.

Ponadto wraz z powyższymi zmianami wprowadzono wiele innych modyfikacji. Po pierwsze wydłużono o dwa tygodnie wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego, po drugie, umożliwiono rodzicom dzielenie się sprawowaniem opieki nad dzieckiem i pracownica mogła rezygnować z urlopów na rzecz ojca dziecka, po trzecie, wydłużono okres – do ukończenia przez dziecko 5 roku życia, przez który rodzice mogli wykorzystać urlop wychowawczy, po czwarte, zmieniono wymiar urlopu

¹³⁹ Dz. U. 2013, poz. 675, ze zm..

macierzyńskiego – do nie więcej niż 6 tygodni, z którego pracownica mogła skorzystać przed porodem¹⁴⁰.

W sierpniu 2013 roku Prezydent Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴¹, która umożliwiała opłacanie z budżetu państwa składek za osoby nieubezpieczone, przedsiębiorców, zleceniobiorców i rolników przez okres do trzech lat sprawowania przez nich opieki nad dzieckiem. Nowelizacja weszła w życie od 1 września, wprowadziła różne podstawy wymiaru składek. I tak dla osób mających co najmniej sześciomiesięczny staż ubezpieczeniowy bezpośrednio przed dniem rozpoczęcia opieki nad dzieckiem jest to 60 proc. prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Dla osób bez stażu ubezpieczeniowego, bezrobotnych oraz ze stażem krótszym niż półroczny – jest to 75 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ustawa zakłada, że w przypadku osób, które mają co najmniej półroczny staż ubezpieczeniowy, budżet będzie finansował składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i zdrowotne. Natomiast w przypadku osób dotychczas nieubezpieczonych bądź tych, których staż ubezpieczeniowy jest krótszy niż sześć miesięcy, budżet będzie finansował tylko składki na ubezpieczenia emerytalne. Osoby dotąd nieubezpieczone mogą wybrać system ubezpieczeń – ZUS lub KRUS.

Warto zaznaczyć, iż do czasu wprowadzenia zmian prawo do urlopu wychowawczego przysługiwało tylko osobom zatrudnionym na podstawie kodeksu pracy, funkcjonariuszom służby celnej oraz pracującym w spółdzielni członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie stanowiła kwota 60 proc. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Osoby prowadzące firmę nie miały więc prawa do urlopu wychowawczego, ponieważ przysługiwał on tylko tym, którzy pracują na etacie. Praktyka pokazywała, iż aby zająć się dzieckiem po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, rodzic prowadzący działalność gospodarczą był w zasadzie zmuszony do zawieszenia działalności (tylko na 2 lata), a wówczas nie podlegał obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, a więc nie były za niego odprowadzane składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe, co miało wpływ na wysokość przyszłych świadczeń. Postanowiono więc wyrównać szanse dla wszystkich dzięki zmianom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw. Nowe przepisy regulują sprawy ubezpieczeń społecznych pracowników posiadających inne stosunki

¹⁴⁰ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/weszla-w-zycie-ustawa-wprowadzajaca-nowy-urlop-rodzicielski,51371.html>

¹⁴¹ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013 poz. 983.

pracy niż etat, a przedsiębiorca niezatrudniający pracowników, który prowadził działalność gospodarczą przez okres co najmniej 6 miesięcy może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres do 3 lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 5 roku życia a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki osoby prowadzącej działalność gospodarczą, na okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Z uprawnienia tego przedsiębiorca może korzystać jednorazowo lub w maksymalnie 4 częściach.

Kolejne zmiany w urlopach wychowawczych wprowadziła Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy¹⁴². Na jej mocy pracownik może skorzystać z urlopu wychowawczego w wymiarze 36 miesięcy do ukończenia przez dziecko 5. roku życia. Z tego pełnego wymiaru jednak wydzielono 1 miesiąc, który jest obligatoryjny dla drugiego rodzica i niemożliwy do przeniesienia. W praktyce jeżeli jeden z rodziców nie skorzysta z tzw. „obowiązkowego” miesiąca urlopu wychowawczego, drugi będzie mógł wykorzystać maksymalnie 35 miesięcy. Do wyjątków należą sytuacje, w których: drugi rodzic nie żyje, drugiemu rodzicowi nie przysługują prawa rodzicielskie, czy drugi rodzic został pozbawiony władzy rodzicielskiej albo władza ta uległa ograniczeniu lub zawieszeniu. Rodzice dziecka z orzeczoną niepełnosprawnością lub z orzeczonym stopniem niepełnosprawności, które wymaga stałej opieki, mogą skorzystać z dodatkowego urlopu wychowawczego w wymiarze 36 miesięcy do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Od 1 października 2013 r. urlop wychowawczy może być podzielony przez pracownika na 5 części, a nie jak dotychczas na 4. Ponadto rodzice mogą dłużej korzystać z urlopu wychowawczego jednocześnie – maksymalnie przez 4 miesiące, a nie przez 3. Dodatkowo zmieniono przepisy dotyczące urlopu wypoczynkowego i zniesiono przepis, który nakazywał proporcjonalne obniżanie wymiaru urlopu wypoczynkowego w przypadku korzystania przez pracownika z trwającego co najmniej 1 miesiąc urlopu wychowawczego w roku, w którym pracownik powraca z urlopu wychowawczego, a wcześniej nabył prawo do urlopu wypoczynkowego. Dodany został także przepis, na mocy którego bieg przedawnienia roszczenia o urlop wypoczynkowy nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na czas korzystania z urlopu wychowawczego.

Poza licznymi, przedstawionymi powyżej zmianami w przepisach prawnych dotyczących polityki rodzinnej, które miały miejsce za czasów rządów prezydenta Bronisława

¹⁴² Dz. U. 2013, poz. 1028.

Komorowskiego, w 2013 roku niezwykle istotnym było przedstawienie w maju programu „Dobry klimat dla rodziny”. W swoich założeniach program miał zniwelować niekorzystną sytuację demograficzną w Polsce i doprowadzić do stworzenia dobrych i przyjaznych warunków dla rodzicielstwa¹⁴³. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP¹⁴⁴ opierał się na kilku podstawowych zasadach:

- traktował politykę rodzinną jako inwestycję;
- zakładał wypracowanie trwałych i konsekwentnych rozwiązań, tworzących stabilne warunki do decyzji o rodzicielstwie;
- miał być akceptowany przez społeczeństwo i scenę polityczną;
- zakładał elastyczność u rodzin i nie pozwalał na narzucanie im jednego słusznego modelu postępowania,
- miał elastycznie odpowiadać na potrzeby i wybory rodzin, pozwalać rodzicom wybierać różne strategie łączenia wychowywania najmłodszych dzieci z pracą, kształtować zgodnie z ich preferencjami podział obowiązków w rodzinie, oraz dobierać odpowiednie formy opieki nad dziećmi.
- uwzględniać kontekst kulturowy Polski i różnice wynikające z lokalnych uwarunkowań,
- zawierać propozycję konkretnych zmian legislacyjnych,
- opierać się na danych empirycznych zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.

Program skupiał się na czynnikach mających bezpośredni wpływ na decyzje rodzicielskie. Najbardziej istotnymi aspektami programu były kwestie związane z biedą, bezrobociem, sytuacją zdrowotną, specyficznymi problemami osób z niepełnosprawnością oraz rodzin dysfunkcyjnych. W programie przedstawiono 44 rekomendacje, które miały spowodować wzrost dzietności i otworzyć drogę do odnowy demograficznej kraju. Wśród najważniejszych wymieniono:

- wzmocnienie samodzielności finansowej rodzin wychowujących dzieci między innymi poprzez ustanowienie kwoty wolnej od podatku uzależnionej od liczby

¹⁴³ Zob. A. Durasiewicz, *Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997–2013*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 456/ 2016. https://dbc.wroc.pl/Content/36478/PDF/Durasiewicz_Analiza_programow_polityki_rodzinnej.pdf, dostęp: 12.11.2019.

¹⁴⁴ Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny”, Warszawa 2013; <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>, dostęp: 20.11.2019.

dzieci w rodzinie i zastąpienie nią obecnego sposobu obliczania ulgi na wychowanie dziecka oraz wprowadzenie Ogólnopolskiej Karty Dużych Rodzin, ustanawiającej powszechne zniżki w opłatach za usługi publiczne dla rodzin wielodzietnych;

- wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej młodych rodzin przez wprowadzenie kompleksowej polityki mieszkaniowej dla osób o różnej zamożności, a sprawą priorytetową było wdrożenie wspieranego ze środków publicznych programu społecznych mieszkań czynszowych;
- zmiany w organizacji czasu pracy, który powinien być przyjazny rodzicom;
- uelastycznienie i uproszczenie systemu urlopów związanych z opieką nad małym dzieckiem;
- stworzenie przyjaznych miejsc opieki i edukacji małych dzieci do skończenia przez nie 12 lat;
- popularyzowanie mechanizmów równości kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu;
- promowanie odpowiedzialności obojga rodziców za wychowanie dzieci¹⁴⁵.

Program „Dobry klimat dla rodziny” niewątpliwie korzystnie wpłynął na rozwój polityki rodzinnej w Polsce. Poza wydłużeniem urlopów rodzicielskich wprowadzono między innymi Kartę Dużej Rodziny¹⁴⁶, elastyczny czas pracy, program „MALUCH”, czy ulgi podatkowe, o czym szerzej w kolejnym rozdziale.

Dodatkowym elementem, wzmacniającym politykę rodzinną, wprowadzonym przez rząd PO-PSL, był system przyznawania świadczeń rodzinnych tzw. „złotówka za złotówkę”. Projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, realizujący jedną z zapowiedzi z exposé premier Ewy Kopacz, przygotowało MPiPS. W związku z powyższym, od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje nowa zasada wprowadzona ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁴⁷, dzięki której wprowadzono zasadę „złotówka za złotówkę”, W głosowaniu zmianę poparło jednogłośnie 412 posłów. W szczególności zasada polega na tym, iż w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego zasiłki rodzinne nie będą odbierane tylko stopniowo obniżane. Wysokość przyznanych świadczeń będzie zależała od tego o ile dochód rodziny przekracza kryterium dochodowe. W związku z powyższym im większe

¹⁴⁵ Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny – efekty i wnioski”; <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>, dostęp: 20.11.2019.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2014 poz. 1863.

¹⁴⁷ Dz. U. z dnia 17 lipca 2015r. poz. 995.

przekroczenie kryterium, tym mniejsza kwota przyznanego zasiłku rodzinnego. Wypłata świadczeń jest wstrzymywana w momencie, kiedy różnica wynosi mniej niż 20 zł. Przepisy ustawy dotyczą zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego: z tytułu urodzenia dziecka, z tytułu samotnego wychowywania dziecka, z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, z tytułu kształcenia i rehabilitacji niepełnosprawnego dziecka, z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania. Nie dotyczą natomiast jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka – tzw. becikowego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Łączną kwotę zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami stanowi suma przysługujących danej rodzinie lub osobie uczącej się w danym okresie zasiłkowym:

- zasiłków rodzinnych podzielonych przez liczbę miesięcy, na które ustalane jest prawo do tych zasiłków;
- dodatków do zasiłku rodzinnego (dodatków z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, z tytułu samotnego wychowywania dziecka, z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej oraz z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego), podzielonych przez liczbę miesięcy, na które ustalane jest prawo do tych dodatków;
- dodatków do zasiłku rodzinnego (dodatków z tytułu urodzenia dziecka, z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego oraz z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania), podzielonych przez 12.

Wprowadzając projekt ustawy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, zresztą słusznie, uzasadniało go koniecznością wyjścia naprzeciw niekorzystnej sytuacji niżu demograficznego oraz oczekiwaniom rodziców, którzy unikali wykazywania swoich dochodów, przenosili się do szarej strefy, aby uniknąć utraty świadczeń rodzinnych, pomimo tego, iż ich dochód w niewielkim stopniu przekraczał kryterium ustawowe.

Ważną zmianą, która weszła w życie od stycznia 2016 roku, na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, ale przegłosowaną jeszcze przez rząd PO-PSL, było wprowadzenie nowego świadczenia rodzicielskiego, dla osób, które nie mają prawa do urlopu rodzicielskiego. Tzw. „kosiniakowe”, ponieważ nazwa świadczenia pochodzi od jego

pomysłodawcy – ówczesnego Ministra Pracy i Polityki Społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza, to świadczenie, które przysługuje co miesiąc m.in. bezrobotnym, studentom, rolnikom oraz osobom zatrudnionym na umowę o dzieło przez rok w przypadku narodzin jednego dziecka, a w przypadku urodzenia wieloraczków nawet przez 71 tygodni w wysokości 1000 zł. Nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dzieci pierwszego roku życia. W założeniu świadczenie miało być realnym wsparciem dla tych grup, które wcześniej nie mogły liczyć na żadne dofinansowanie z tytułu narodzin dziecka. W świetle obecnie obowiązujących przepisów prawnych na otrzymanie „kosiniakowego” mogą liczyć:

- matka dziecka;
- ojciec dziecka (o ile matka zrezygnuje z zasiłku macierzyńskiego po 14 obowiązkowych tygodniach pobierania świadczenia, a także w przypadku śmierci matki lub porzucenia przez nią dziecka);
- faktyczny opiekun dziecka (o ile osoba ta wystąpiła do sądu rodzinnego z wnioskiem o przysposobienie dziecka lub posiada już decyzję o przysposobieniu, a dziecko trafiło pod jej opiekę jeszcze przed ukończeniem 7 roku życia; w przypadku dziecka z prawnie odroczonym obowiązkiem szkolnym „kosiniakowe” może zostać przyznane do chwili ukończenia przez nie 10 roku życia);
- rodzina zastępcza (o ile nie jest zawodową rodziną zastępczą, a dziecko trafiło do tej rodziny przed ukończeniem wyżej wskazanych progów 7 lub 10 lat).

Niewątpliwie działania koalicji rządzącej PO-PSL w latach 2007–2015 pozytywnie wpłynęły na ewolucję polityki rodzinnej i były inspiracją dla kolejnego rządu. Wprowadzono wówczas wiele rozwiązań, które miały na celu walkę z kryzysem demograficznym i wsparcie rodzin. Większość przepisów, programów, inicjatyw pozostała i obowiązuje do chwili obecnej.

Kolejne wybory parlamentarne odbyły się 25 października 2015, na mocy postanowienia prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z dnia 17 lipca 2015, zmienionego postanowieniem z dnia 3 sierpnia 2015. Zakończyły się one zwycięstwem Prawa i Sprawiedliwości (37,58 proc.), a do Sejmu RP dostały się także: Platforma Obywatelska (24,09 proc.), Kukiz'15 (8,81 proc.), Nowoczesna (7,6 proc.) i Polskie Stronnictwo Ludowe (5,13 proc.), jeden mandat przypadł Mniejszości Niemieckiej. Interesującym był fakt, iż po raz pierwszy od 1989 roku zwycięski komitet wyborczy, uzyskując 235 mandatów poselskich zdobył większość sejmową, która umożliwiła sformowanie

samodzielnego rządu. Co ważne, Prawo i Sprawiedliwość wygrało również wybory parlamentarne, które odbyły się cztery lata później.

W dniu 6 sierpnia 2019 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudę zostały zarządzone wybory parlamentarne 2019, które odbyły się 13 października. Wybory te, podobnie jak wcześniejsze, przeprowadzone zostały na podstawie kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011. Wybory do Sejmu IX kadencji zakończyły się zwycięstwem Prawa i Sprawiedliwości. PiS uzyskało wówczas 43,59 proc. poparcia i 235 mandatów, co przełożyło się na ponad 8 milionów głosów. Do Sejmu dostały się także Koalicja Obywatelska (27,4 proc.), Sojusz Lewicy Demokratycznej (12,56 proc.), Polskie Stronnictwo Ludowe (8,55 proc.) oraz Konfederacja Wolność i Niepodległość (6,81 proc.). Jeden mandat przypadł też Mniejszości Niemieckiej. Komitet wyborczy PiS uzyskał większość w Sejmie RP, natomiast nie zdobył jej w Senacie RP, pomimo tego, iż w wyborach do tej izby także uzyskał najwięcej mandatów. Należy jednak podkreślić, iż zarówno w roku 2015, jak i w 2019 na listach PiS znaleźli się przedstawiciele następujących ugrupowań: Solidarna Polska, Polska Razem, Prawica Rzeczypospolitej, Ruch Katolicko-Narodowy, Stronnictwo „Piast” – w 2015 roku, a w 2019 roku: Porozumienie, Solidarna Polska, Partia Republikańska, Stronnictwa „Piast” oraz bezpartyjni przedstawiciele Unii Polityki Realnej i Wolnych i Solidarnych, co zwłaszcza po roku 2019 będzie miało wpływ na wyniki głosowań. W 2019 roku PiS zdobył większość startując w formule Zjednoczonej Prawicy, ale na samo PiS przypadło 200 mandatów, natomiast na Solidarną Polskę – 17 mandatów, a na Porozumienie – 18 mandatów. Warto także nadmienić, iż Zjednoczona Prawica istnieje od 2014 roku, kiedy to 19 lipca Solidarna Polska i Polska Razem (dziś Porozumienie) podpisały porozumienie o współpracy z Prawem i Sprawiedliwością. W 2015 roku, na mocy tego porozumienia, politycy ugrupowań Zbigniewa Ziobry i Jarosława Gowina wystartowali w wyborach z list PiS. Solidarna Polska jako odrębne ugrupowanie powstała wcześniej, bowiem 24 marca 2012 roku, a założyli je politycy, którzy odeszli z PiS. W Sejmie VIII kadencji SP miała sześciu parlamentarzystów. Polska Razem (Porozumienie) powstała 7 grudnia 2013 roku i od czasu jej utworzenia była skupiona wokół Jarosława Gowina, który wcześniej odszedł z Platformy Obywatelskiej. W Sejmie VIII kadencji ugrupowanie to miało 9 parlamentarzystów. Fakt ten jest o tyle istotny, że nawet posiadanie większości w sejmie, ale w ramach porozumienia Zjednoczona Prawica, nie daje gwarancji zgodnych głosowań nad projektami ustaw. Sytuacja taka już miała miejsce na początku kadencji Sejmu IX kadencji kiedy to posłowie PiS złożyli projekt ustawy likwidujący od 2020 roku górny limit przychodu, do którego płaci się składki na ubezpieczenia emerytalne

i rentowe – tak zwanej 30-krotności ZUS. Według autorów projektu środki pozyskane w ten sposób mogłyby zasilić budżet Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o około 7,1 miliarda złotych¹⁴⁸. Pomysłowi powyższemu sprzeciwił się między innymi koalicjant PiS-u – Porozumienie z wicepremierem Jarosławem Gowinem, które przyjęło uchwałę zobowiązującą posłów i senatorów do głosowania przeciwko projektowi. Bez poparcia niniejszego ugrupowania szanse PiS na uzyskanie wymaganej większości znacząco spadły. W połowie listopada 2019 projekt ustawy dotyczącej zniesienia limitu 30-krotności został wycofany.

Prawo i Sprawiedliwość posiadając większość sejmową od 2015 roku, konsekwentnie realizuje swój program wyborczy, w bardzo dużej mierze oparty na polityce społecznej, a zwłaszcza rodzinnej. Sztandarowymi programami są 500+, „Dobry start”, czyli 300 zł na wyprawkę szkolną dla dzieci, czy program „Mama 4+”, ale w okresie rządów PiS od 2015 roku wprowadzono jeszcze inne instrumenty, programy, które w znaczący sposób wpłynęły kształt polskiej polityki rodzinnej.

¹⁴⁸ „Ustawa nie była konsultowana”. Porozumienie przeciw propozycji PiS, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/porozumienie-gowina-przeciw-likwidacji-limitu-30-krotnosci-skladek-na-zus,985252.html>, dostęp: 20.11.2019.

IV. WSPÓŁCZESNA POLITYKA RODZINNA – ŚWIADCZENIA I PROGRAMY

Współczesna polityka rodzinna, rozumiana jako część polityki społecznej państwa, którą stanowi system długofalowych zamierzeń, planów oraz odpowiadający im system rozwiązań prawnych, przyjętych i realizowanych przez władzę publiczną na rzecz rodziny, jako podstawowej komórki społecznej, w ostatnich latach w Polsce podlegała licznym modyfikacjom, co częściowo poruszone zostało we wcześniejszych rozdziałach.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe przedstawienie wszystkich rozwiązań, które w sposób bezpośredni wpływają na dzisiejsze funkcjonowanie rodziny. Opisano jedynie najważniejsze z nich, w szczególności dotyczące rodziny w pierwszych etapach jej rozwoju, czyli do wyjścia z domu pierwszego dziecka.

Tabela 3. Fazy rozwoju rodziny

FAZA I	małżeństwo bezdzietne	od zawarcia małżeństwa/ związku partnerskiego do urodzenia pierwszego dziecka
FAZA II	rozwoju rodziny	od urodzenia pierwszego do urodzenia ostatniego dziecka
FAZA III	stabilizacji rodziny	od urodzenia ostatniego dziecka do wyjścia z domu pierwszego dziecka;
FAZA IV	usamodzielniania się dzieci	dzieci opuszczają dom rodzinny – kolejno od pierwszego do ostatniego dziecka
FAZA V	„puste gniazdo”	rozpad rodziny, śmierć jednego z małżonków

Opracowanie własne na podstawie: B. Balcerzak-Paradowska, *Fazy rozwoju rodziny a polityka rodzinna*, [w:] J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska (red.), *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s.74.

Należy jednak mieć na uwadze bardzo istotną kwestię w analizie, czy projektowaniu rozwiązań dla polityki rodzinnej – zaawansowany proces demograficznego starzenia

się społeczeństwa, który pociąga za sobą konieczność przewartościowania jej celów oraz kierunków zmian. Oczywiście jest, iż należy dążyć do zwiększania liczby urodzeń dzieci, oraz stworzyć warunki do osiągnięcia współczynnika dzietności, pozwalającego na co najmniej spokojną zastępowalność pokoleń. Współcześnie jednak niezwykle ważnym jest również stworzenie warunków właściwego funkcjonowania rodzin poprzez organizację systemu pomocy osobom starszym, czy niepełnosprawnym oraz ich rodzinom w celu zapewnienia im odpowiednich warunków życia i rozwoju¹⁴⁹.

Polityka rodzinna w Polsce w stosunku do rodzin, które znajdują się w trzech pierwszych etapach rozwoju opiera się głównie na trzech głównych filarach:

- wsparciu i świadczeniach o charakterze ubezpieczeniowym, które są uwarunkowane posiadanym stosunkiem pracy i najczęściej zależą od opłaty składek na ubezpieczenia społeczne, z których między innymi są finansowane. Zaliczyć tutaj należy: urlopy związane z urodzeniem i wychowaniem dzieci (urlopy macierzyńskie, rodzicielskie, „tacierzyńskie”, wychowawcze, ojcowskie), świadczenie chorobowe i opiekuńcze z tytułu opieki nad dzieckiem, ulgi podatkowe na dzieci;
- świadczenia i usługi o charakterze zaopatrzeniowym, finansowanych ze środków publicznych – z budżetu państwa, lub z funduszy samorządów terytorialnych, które najczęściej uzależnione są od spełnienia kryterium dochodowego, i w szczególności są to zasiłki rodzinne wraz z dodatkami z pomocy społecznej, świadczenia alimentacyjne;
- inne świadczenia i programy wspierające funkcjonowanie rodzin o charakterze ogólnokrajowym, kierowane do konkretnych grup beneficjentów – m.in. program Rodzina 500+ , Dobry start 300+, Karta Dużej Rodziny, program Mama 4+ itd.

Świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym

Do świadczeń o charakterze ubezpieczeniowym zaliczyć należy przede wszystkim urlopy należne rodzicom, czy opiekunom z tytułu urodzenia dziecka, lub wzięcia go pod opiekę.

¹⁴⁹ P. Błędowski, *Polityka rodzinna wobec zadania organizacji systemu opieki nad ludźmi starymi*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa; <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/3694/32.%20B%C5%82%C4%99dowski%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 22.11.2019.

Po urodzeniu dziecka, każdej pracownicy bez względu na rodzaj umowy o pracę, na podstawie której jest zatrudniona przysługuje obowiązkowy urlop macierzyński¹⁵⁰. Jego długość jest uzależniona od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie i wynosi:

- 20 tygodni – w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie;
- 31 tygodni – w przypadku urodzenia dwojga dzieci przy jednym porodzie;
- 33 tygodni – w przypadku urodzenia trojga dzieci przy jednym porodzie;
- 35 tygodni – w przypadku urodzenia czworga dzieci przy jednym porodzie;
- 37 tygodni – w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci przy jednym porodzie.

Przed przewidywaną datą porodu można obecnie wykorzystać nie więcej niż 6 tygodni urlopu macierzyńskiego. Obowiązkowość urlopu polega na tym, iż po porodzie matka musi wykorzystać 14 tygodni urlopu, a z pozostałych 6 tygodni może zrezygnować i wrócić do pracy, pod warunkiem, że wykorzysta je pracownik – ojciec wychowujący dziecko albo przez okres odpowiadający okresowi, który pozostał do końca urlopu macierzyńskiego, osobistą opiekę nad dzieckiem będzie sprawował ubezpieczony – ojciec dziecka, który w celu sprawowania tej opieki przerwał działalność zarobkową.

W Kodeksie pracy¹⁵¹ uregulowano także szczególne przypadki, w których możliwe jest skorzystanie z zasiłku macierzyńskiego i urlopu macierzyńskiego przez pracownika – ojca dziecka (potocznie nazywanym urlopem „macierzyńskim”¹⁵²) lub pracownika – innego członka najbliższej rodziny. W szczególności należą do nich: śmierć dziecka lub matki, porzucenie dziecka przez matkę, pobyt matki lub dziecka w szpitalu albo innym zakładzie leczniczym, niezdolność matki do samodzielnej egzystencji oraz podjęcie przez nią pracy, jeśli nie była objęta ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa. W przypadku, gdy dziecko wymaga opieki szpitalnej pracownica, która wykorzystała po porodzie 8 tygodni urlopu macierzyńskiego, może przerwać korzystanie z urlopu macierzyńskiego, a pozostałą część tego urlopu może wykorzystać w terminie późniejszym, po wyjściu dziecka ze szpitala. W przypadku urodzenia martwego dziecka lub zgonu dziecka przed upływem 8 tygodni życia, pracownica ma

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 1999 Nr 60 poz. 636, ze zm.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 917, ze zm.).

¹⁵² W przepisach prawa nie uregulowano „urlopu macierzyńskiego”. Nie jest to więc pojęcie ustawowe, a potoczne i odnosi się do niewykorzystanej przez matkę – pracownicę części urlopu macierzyńskiego, którą może odstąpić ojcu dziecka. Wymiar tego urlopu zależy od wykorzystania urlopu macierzyńskiego przez matkę.

prawo do urlopu macierzyńskiego przez okres 8 tygodni po porodzie, nie krócej niż przez okres 7 dni od dnia zgonu dziecka. W razie śmierci dziecka po upływie 8 tygodni życia, pracownica zachowuje prawo do urlopu macierzyńskiego tylko przez okres 7 dni od dnia zgonu dziecka.

W czasie korzystania z urlopu macierzyńskiego przysługuje zasiłek macierzyński w wysokości 100 % podstawy wymiaru. Istnieje jednak możliwość złożenia wniosku o łączny urlop macierzyński oraz rodzicielski i wówczas za cały okres obu urlopów przysługuje w wysokości 80 % podstawy wymiaru.

Warunkiem korzystania przez pracownika z urlopu rodzicielskiego, niezależnie od tego, który z rodziców dziecka z niego korzysta, jest wcześniejsze wykorzystanie urlopu macierzyńskiego (urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego). Obecnie, urlop rodzicielski wynosi do 32 tygodni przy urodzeniu jednego dziecka i do 34 tygodni przy jednoczesnym urodzeniu więcej niż jednego dziecka i może być wykorzystany:

- w całości przez jednego z rodziców;
- równocześnie przez oboje rodziców, z tym że wówczas okresy korzystania z tego urlopu sumują się;
- na zmianę przez oboje rodziców, którzy podzielą między siebie wymiar 32 tygodni.

Przepisy prawa mówią, iż urlop może być wykorzystany jednorazowo albo nie więcej niż w 4 częściach, przypadających bezpośrednio jedna po drugiej albo bezpośrednio po wykorzystaniu zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający części urlopu rodzicielskiego – i nie później, niż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6 rok życia. Urlop rodzicielski, przysługuje także pracownikowi – rodzicowi adopcyjnemu. Generalnie, część urlopu rodzicielskiego nie może być krótsza niż 8 tygodni. Wyjątkowo pierwsza część może mieć 6 tygodni oraz ostatnia pozostała do wykorzystania część urlopu może być krótsza niż 8 tygodni, a części urlopu muszą być wielokrotnością tygodnia. Co istotnie, urlop rodzicielski w wymiarze do 16 tygodni może być wykorzystywany w terminie nieprzypadającym bezpośrednio po poprzedniej części urlopu albo w terminie nieprzypadającym bezpośrednio po wykorzystaniu zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający części urlopu rodzicielskiego. Warunkiem skorzystania z tej części urlopu rodzicielskiego jest wcześniejsze wykorzystanie co najmniej części urlopu rodzicielskiego bezpośrednio po urlopie macierzyńskim. Liczba części urlopu rodzicielskiego wykorzystanego w tym trybie

(jedna albo dwie części) pomniejsza liczbę części, w jakiej można wykorzystać urlop wychowawczy.

Podczas przebywania na urlopie rodzicielskim, istnieje możliwość świadczenia pracy u pracodawcy udzielającego niniejszego urlopu w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy. W przypadku wyrażenia przez pracownika chęci wykonywania pracy, urlopu rodzicielskiego udziela się na pozostałą część wymiaru czasu pracy i stosuje się proporcjonalne jego wydłużanie. Maksymalny wymiar urlopu nie może jednak przekraczać:

- 64 tygodni – w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie lub przyjęcia jednego dziecka na wychowanie;
- 68 tygodni – w przypadku urodzenia przy jednym porodzie dwojga lub więcej dzieci lub równoczesnego przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka.

Warto nadmienić, iż przed wejściem przepisów dnia 2 stycznia 2016, które wydłużyły urlop rodzicielski do 32 tygodni, istniał urlop macierzyński – 20 tyg. – płatny 100 proc. podstawy wynagrodzenia, dodatkowy urlop macierzyński – 6 tyg. – 100 proc. podstawy wynagrodzenia oraz urlop rodzicielski – 26 tyg. – płatny 60 proc. Jeżeli rodzic po porodzie zdecydował o wykorzystaniu całości – 52 tygodni były one płatne 80 proc. podstawy wynagrodzenia. Od 2 stycznia 2016 r. przestało funkcjonować pojęcie dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Urlop ten został włączony do przysługującego rodzicom urlopu rodzicielskiego. W przypadku określenia wysokości świadczenia dla beneficjentów w zasadzie nic się nie zmieniło, ale przepisy regulują niniejszą zmianę wprowadzając zasiłek macierzyński za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu rodzicielskiego, który przysługuje w wysokości 100% podstawy wymiaru zasiłku za okres do:

- 6 tygodni urlopu rodzicielskiego – w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie oraz w przypadku przyjęcia na wychowanie jednego dziecka;
- 8 tygodni urlopu rodzicielskiego – w przypadku urodzenia przy jednym porodzie dwojga lub więcej dzieci oraz w przypadku równoczesnego przyjęcia na wychowanie dwojga lub więcej dzieci;
- 3 tygodni urlopu rodzicielskiego – w przypadku przyjęcia na wychowanie dziecka, w przypadku gdy ubezpieczony ma prawo do zasiłku macierzyńskiego

za okres odpowiadający okresowi urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w minimalnym wymiarze wynoszącym 9 tygodni.

Zasiłek macierzyński za okres urlopu rodzicielskiego przysługujący po upływie powyższych okresów wynosi tak jak przed zmianą przepisów 60% podstawy wymiaru zasiłku¹⁵³.

Kwestie urlopu ojcowskiego omówiono już w rozdziale II, ale w miejscu tym, należy dodać, iż jest to uprawnienie ściśle związane z pracownikiem-ojcem wychowującym dziecko i w związku z tym nie może być wykorzystany przez żadną inną osobę, między innymi innego członka rodziny (np. członka rodziny, który pomaga w wychowywaniu dziecka). Urlop ten wynosi do 2 tygodni i można go wykorzystać jednorazowo lub w 2 częściach, ale każda z nich musi mieć 7 dni. Generalnie należy zrobić to w ciągu 24 miesięcy po urodzeniu dziecka, ale ojciec, który dziecko przysposobił – do upływu 24 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10. roku życia. Nie jest jednak konieczne aby pracownik-ojciec pozostawał w związku małżeńskim z matką dziecka. Ważne jest natomiast, że urlop ojcowski jako uprawnienie wynikające z Kodeksu pracy, nie ma zastosowania do osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, a więc nie mogą z niego korzystać ojcowie pracujący na umowie zlecenie, czy umowie o dzieło.

Po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego oraz rodzicielskiego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem przysługuje pracownikowi zatrudnionemu co najmniej 6 miesięcy urlop wychowawczy. Do okresu zatrudnienia wlicza się również poprzednie okresy pracy. Z urlopu wychowawczego mogą skorzystać zarówno matka, jak i ojciec, jeżeli oboje są pracownikami. W czasie trwania urlopu wychowawczego prawa i obowiązki stron ulegają zawieszeniu jednak okres urlopu wychowawczego, w dniu jego zakończenia, wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Wymiar urlopu wychowawczego to maksymalnie 36 miesięcy, a w ramach tego okresu 1 miesiąc przeznaczony jest wyłącznie dla drugiego rodzica, bez możliwości jego przeniesienia o czym była już mowa w rozdziale II.

Poza omówionymi powyżej urlopami, pracownicy – rodzice/opiekunowie, którzy podlegają ubezpieczeniom społecznym i opłacają składki na ubezpieczenia chorobowe, mają prawo do zasiłku opiekuńczego z tytułu opieki nad dzieckiem chorym.

¹⁵³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/urlop-rodzicielski>, dostęp: 23.11.2019.

Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę obowiązkowo objęci są ubezpieczeniem chorobowym. Natomiast osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą lub zatrudnieni na podstawie umowy cywilnoprawnej muszą opłacać dobrowolną składkę na ubezpieczenie chorobowe.

Prawo do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego nabywa się po upływie ustalonego okresu ubezpieczenia tzw. okres wyczekiwania, który jest zróżnicowany w zależności od charakteru ubezpieczenia. Pracownicy, którzy podlegają ubezpieczeniom chorobowym obowiązkowo, czyli np. pracują na etat, nabywają prawo do zasiłku po upływie 30 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego. Pracownicy, którzy podlegają ubezpieczeniom chorobowym dobrowolnie, czyli np. prowadzą działalność gospodarczą, czy świadczą pracę na podstawie umowy zlecenia, prawo do zasiłku nabywają po upływie 90 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego. Do okresu ubezpieczenia zalicza się poprzednie okresy ubezpieczenia chorobowego, jeżeli przerwa w ubezpieczeniu nie przekracza 30 dni albo jest spowodowana urlopem wychowawczym, bezpłatnym lub odbywaniem czynnej służby wojskowej jako żołnierz niezawodowy. Do okresu wyczekiwania zalicza się okres pobierania zasiłku macierzyńskiego, który przysługiwał w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego a także okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Istnieją sytuacje, kiedy świadczenia należą się bez okresu wyczekiwania. W szczególności przysługują one:

- absolwentom szkoły lub szkoły wyższej, którzy zostali objęci ubezpieczeniem chorobowym lub przystąpili do ubezpieczenia chorobowego w ciągu 90 dni od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania dyplomu ukończenia studiów wyższych,
- ubezpieczonym, których niezdolność do pracy spowodowana została wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy,
- ubezpieczonym obowiązkowo, którzy mają najmniej 10-letni okres obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego,
- posłom albo senatorom, którzy przystąpili do ubezpieczenia chorobowego w ciągu 90 dni od ukończenia kadencji.

Co bardzo istotne, okres wyczekiwania obowiązuje w przypadku ustalania uprawnień do wypłaty wynagrodzenia i zasiłku chorobowego, a nie jest wymagany w przypadku zasiłku opiekuńczego na dziecko, potocznie nazywanego „L4 na dziecko”.

Zasiłek taki otrzymuje ubezpieczony, który w wyniku pewnych okoliczności musi zrezygnować z pracy, by sprawować osobistą opiekę nad dzieckiem. W szczególności

zasiłek opiekuńczy przysługuje na określoną liczbę dni w zależności od tego, czy dziecko jest zdrowe, czy chore i ile ma lat.

- W przypadku opieki nad zdrowym dzieckiem do lat ośmiu jest to maksymalnie 60 dni w roku kalendarzowym. Przyznanie zasiłku jest możliwe wówczas gdy nastąpiło nieprzewidziane zamknięcie żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, a także w przypadku choroby niani, z którą rodzice mają zawartą umowę uaktywniającą lub dziennego opiekuna sprawujących opiekę nad dzieckiem; w przypadku porodu lub choroby małżonka ubezpieczonego lub rodzica dziecka, stale opiekujących się dzieckiem, jeżeli poród lub choroba uniemożliwia temu małżonkowi lub rodzicowi sprawowanie opieki; w przypadku pobytu małżonka ubezpieczonego lub rodzica dziecka, stale opiekujących się dzieckiem, w szpitalu.
- W przypadku opieki nad chorym dzieckiem, które ma mniej niż 14 lat – maksymalnie 60 dni,
- Gdy opieki wymaga chore dziecko mające więcej niż 14 lat, to zasiłek trwa maksymalnie 14 dni,
- Kiedy opieki wymaga chore dziecko, które jest niepełnosprawne, ma więcej niż 14 lat i mniej niż 18 lat – zasiłek wynosi 30 dni¹⁵⁴.

Wysokość zasiłku opiekuńczego wynosi 80 proc. podstawy wymiaru zasiłku, co najczęściej równa się 80 proc. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika. Co ważne, zasiłek opiekuńczy nie należy się, jeśli we wspólnym gospodarstwie domowym w czasie choroby dziecka pozostawały osoby, które mogły sprawować opiekę nad dzieckiem. Wyjątek stanowi sprawowanie opieki nad chorym dzieckiem w wieku do lat 2. Wówczas zasiłek opiekuńczy przysługuje nawet wtedy, gdy są inni członkowie rodziny mogący zapewnić opiekę nad dzieckiem.

Dodatkowo, zgodnie z art. 188 Kodeksu pracy pracownikowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od pracy w wymiarze 16 godzin albo 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia obliczanego jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy. Niewykorzystane w danym roku dni na opiekę nad dzieckiem nie przechodzą na kolejny okres i przepadają. Wymiar zwolnienia na opiekę nad dzieckiem jest stały i nie zależy od

¹⁵⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 1999 Nr 60 poz. 636, ze zm., art. 32–35.

liczby wychowywanych dzieci. Z prawa do dni wolnych na opiekę nad dzieckiem może skorzystać tylko jeden z rodziców lub opiekunów dziecka, a zatem rodzice lub opiekunowie muszą dokonać wyboru, które z nich będzie korzystało ze zwolnienia. Dopuszczalne jest podzielenie się tym uprawnieniem w taki sposób, że każde z rodziców wykorzysta po jednym dniu na opiekę.

Pracownicy posiadający dzieci, składając roczne zeznanie podatkowe mogą także skorzystać z ulgi podatkowej na dzieci, o którą można pomniejszyć kwotę należnego podatku dochodowego za dany rok. Z ulgi tej mogą skorzystać podatnicy, którzy płacą podatek dochodowy według skali podatkowej, czyli rozliczający się z dochodów na formularzach PIT-36 i PIT-37. Podatnicy rozliczający się według zasad podatku liniowego (zeznanie roczne PIT-36L), ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (zeznanie roczne PIT-28) oraz karty podatkowej nie mogą z tej ulgi skorzystać. Ulga na dzieci zależna jest od ilości dzieci uprawnionych do skorzystania z niej oraz od wielkości uzyskiwanych dochodów. W świetle współcześnie obowiązujących przepisów, w przypadku, gdy podatnik posiada jedno dziecko, które uprawnia go do skorzystania z ulgi, kluczowa jest kwota dochodów, jakie uzyskiwane były w danym roku podatkowym. W sytuacji, gdy ulga przysługuje na co najmniej dwójkę dzieci, nie ma już ograniczenia, że ulga na pierwsze dziecko przysługuje tylko wtedy, gdy rodzice nie przekroczyli w danym roku określonego dochodu. Ograniczenie to obowiązuje zatem tylko wtedy, gdy podatnik posiada jedno dziecko, uprawniające go do skorzystania z ulgi. Z ulgi niniejszej mogą skorzystać rodzice dzieci małoletnich, poniżej 18. roku życia, oraz dzieci bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną; lub rodzice dzieci uczących się w szkołach do ukończenia przez nich 25. roku życia¹⁵⁵.

Świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym

Rodzice dzieci, niezależnie od tego czy posiadają stosunek pracy, mogą ubiegać się o różnego rodzaju zasiłki, wypłacane głównie z środków przeznaczanych na pomoc społeczną. Niejednokrotnie warunkiem otrzymania takich świadczeń jest spełnienie określonego w danym czasie kryterium dochodowego.

¹⁵⁵ <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-ulgi-podatkowe-w-zeznaniu-rocznym-ulga-na-dzieci>, dostęp: 24.11.2019.

Świadczeniami rodzinnymi w szczególności są¹⁵⁶:

1. Zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego.;
2. Świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne.
3. Zapomoga z tytułu urodzenia dziecka wypłacana przez gminy z jej środków własnych.
4. Inne świadczenia wypłacane przez gminy, które w drodze uchwały, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może ustanowić rada gminy dla osób zamieszkałych na jej terenie.
5. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka tzw. „becikowe”.
6. Świadczenie rodzicielskie, tzw. „kosiniakowe”.

Jednym z podstawowych świadczeń jest zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, który ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku przysługuje: rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka; opiekunowi faktycznemu dziecka; osobie pełnoletniej, uczącej się, niepozostającej na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub ustalonym brakiem do alimentów, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia. W szczególności zasiłek ten przysługuje rodzicom do ukończenia przez dziecko: 18 roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo do 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Istnieją także przepisy określające komu zasiłek taki nie przysługuje. Między innymi nie należy się on kiedy:

- dziecko lub osoba ucząca się pozostają w związku małżeńskim;
- dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej;
- osoba ucząca się została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie;
- pełnoletnie dziecko lub osoba ucząca się jest uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko;

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2003 Nr 228poz. 2255, ze zm.

- osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od jego rodzica, chyba że spełnia określone przepisami warunki dodatkowe.

Przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków uzależnione jest m.in. od spełnienia kryterium dochodowego, a od 1 stycznia 2016 r. w wyliczaniu prawa do świadczenia obowiązuje nowy mechanizm – tzw. „złotówka za złotówkę”.

Osoba – matka, ojciec albo opiekun prawny lub faktyczny dziecka, mając prawo do zasiłku rodzinnego może ubiegać się o dodatki do zasiłku rodzinnego.

1. Dodatek z tytułu urodzenia dziecka, który przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od dziesiątego tygodnia ciąży do porodu, pozostawanie pod opieką medyczną potwierdzone zostało zaświadczeniem lekarskim albo też zaświadczeniem wystawionym przez położną;
2. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Dodatek przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres:

- 24 miesiące kalendarzowych,
- 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu,
- 72 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Jeżeli oboje rodziców równocześnie korzysta z urlopu wychowawczego przysługuje jeden dodatek. Dodatek ten nie przysługuje osobie która: bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego pozostawała w stosunku pracy przez okres krótszy niż sześć miesięcy; podjęła lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego; dziecko

zostało umieszczone w placówce zapewniającej całodobową opiekę, z której korzysta więcej niż pięć dni w tygodniu; w okresie urlopu wychowawczego korzysta z zasiłku macierzyńskiego; korzysta ze świadczenia rodzicielskiego.

3. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ: drugi z rodziców dziecka nie żyje; ojciec dziecka jest nieznanym oraz gdy powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Ponadto dodatek ten przysługuje również osobie uczącej się, jeżeli oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją.
4. Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej – na trzecie i następne dzieci uprawnione do zasiłku.
5. Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego wypłacany jest na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka w wieku: do ukończenia 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności; lub powyżej 16. roku życia do ukończenia 24. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności.
6. Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego. Jest to jednorazowy dodatek i przysługuje na częściowe pokrycie wydatków związanych z rozpoczęciem w szkole nowego roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego.
7. Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – na pokrycie wydatków związanych z zamieszkaniami w miejscowości, w której znajduje się szkoła lub na pokrycie wydatków związanych z dojazdem do miejscowości, w której znajduje się szkoła.

Co istotne, rada gminy w drodze uchwały może podnosić kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego, ale ich wypłata następować będzie ze środków własnych gminy¹⁵⁷.

Kolejnym świadczeniem rodzinnym jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka tzw. „becikowe”, której nie należy mylić z dodatkiem z tytułu urodzenia dziecka, należnym pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego obowiązującego do zasiłku rodzinnego. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo

¹⁵⁷ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 Nr 228poz. 2255, ze zm.

opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w chwili obecnej nie przekracza kwoty 1922,00 zł. Zapomoga przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu, a wniosek o jej wypłatę składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka.

Jednym ze świadczeń opiekuńczych jest zasiłek pielęgnacyjny, który przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Ta forma pomocy przysługuje: niepełnosprawnemu dziecku; osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 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; oraz osobie, która ukończyła 75 lat.

Specjalny zasiłek opiekuńczy funkcjonuje od 1 stycznia 2013 r. i przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: 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. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Ostatnim ze świadczeń o charakterze opiekuńczym jest świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przysługuje: matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną lub innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie przysługuje, jeżeli nie podejmują lub rezygnują oni z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami jak w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego.

Wybrane programy prorodzinne

Poza ogólnie przedstawionymi powyżej świadczeniami w Polsce obowiązują liczne programy o charakterze krajowym lub lokalnym, które mają na celu wsparcie rodzin w ich codziennym funkcjonowaniu. W szczególności należy wymienić tu program Rodzina 500+, który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 roku i do lipca 2019 roku opierał się na wypłacie 500 zł. dla drugiego i kolejnego dziecka w rodzinie, bez spełnienia kryterium dochodowego. Od lipca 2019 wsparciem objęto wszystkie dzieci do 18 roku życia.

Program „Dobry Start” to kolejne świadczenie, które po raz pierwszy zostało wypłacone w 2018 roku w wysokości 300 zł. Jest to jednorazowe wsparcie dla wszystkich uczniów rozpoczynających rok szkolny, wypłacane bez względu na dochód w rodzinie. Świadczenie „Dobry start” przysługuje raz w roku na dziecko uczące się w szkole, aż do ukończenia przez nie 20. roku życia. Dzieci niepełnosprawne, uczące się w szkole, otrzymają świadczenie do ukończenia przez nie 24. roku życia. Świadczenie nie przysługuje natomiast na dzieci uczęszczające do przedszkola oraz dzieci realizujące roczne przygotowanie przedszkolne w tzw. zerówce w przedszkolu lub szkole. Program ten nie obejmuje również studentów.

Wspierając polską politykę rodzinną w marcu 2019 roku wdrożono program Mama 4+, który skierowano do matek, które urodziły i wychowały lub wychowały co najmniej czworo dzieci, a w przypadku śmierci matki dzieci lub porzucenia dzieci przez matkę, albo długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę, do ojców, którzy wychowali co najmniej czworo dzieci i nie posiadają niezbędnych Śródków do życia, po osiągnięciu wieku emerytalnego (dla kobiet od 60 lat, dla mężczyzn – 65 lat). Uzyskanie prawa do świadczenia, finansowanego z budżetu państwa w wysokości minimalnej emerytury nie jest związane z koniecznością wcześniejszej opłaty składek na ubezpieczenia społeczne. Jest to świadczenie skierowane przede wszystkim do matek, które wychowały minimum czworo dzieci i z różnych powodów zrezygnowały lub nie podjęły pracy zarobkowej, tym samym pozbawiając się świadczeń emerytalnych. Świadczenie takie jest również należne osobom, które pobierają już świadczenie emerytalne niższe od minimalnego, a wychowały 4 dzieci. W przypadku powyższym świadczenie rodzicielskie będzie jedynie uzupełniać pobierane świadczenie do kwoty najniższej emerytury. Świadczenie nie przysługuje osobie, którą sąd pozbawił władzy rodzicielskiej lub ograniczył jej władzę rodzicielską przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, oraz w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowania małoletnich dzieci (np. ze względu na odbywanie kary pozbawienia wolności). Prawo do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego mają

także osoby sprawujące opiekę nad dziećmi w ramach rodzinnej pieczy zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej¹⁵⁸.

Obecnie rodziny wielodzietne w Polsce, posiadające przynajmniej troje dzieci, mogą korzystać z szeregu zniżek oferowanych przez Kartę Dużej Rodziny¹⁵⁹. KDR to ogólnopolski program wspierający rodziny wielodzietne, który wszedł w życie 16 czerwca 2014 roku na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 27 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych. Od 1 stycznia 2015 roku program jest realizowany na podstawie Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny. Kartę mogą dostać także rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Karta jest przyznawana niezależnie od dochodu w rodzinie. Od 1 stycznia 2019 roku Kartę Dużej Rodziny mogą uzyskać również rodzice, którzy kiedykolwiek mieli na utrzymaniu co najmniej troje dzieci. Prawo do Karty Dużej Rodziny przysługuje dzieciom:

- w wieku do 18. roku życia,
- w wieku do 25. roku życia – w przypadku dzieci uczących się w szkole lub szkole wyższej,
- bez ograniczeń wiekowych w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności,

ale tylko w przypadku, gdy w chwili składania wniosku w rodzinie jest co najmniej troje dzieci spełniających powyższe warunki.

Karta Dużej Rodziny jest systemem zniżek i dodatkowych uprawnień oferowanych nie tylko przez instytucje publiczne, ale i firmy prywatne. Z KDR można skorzystać u podmiotów z branży spożywczej, bankowej, paliwowej, a także rekreacyjnej. W szczególności do ustawowych zniżek zaliczyć należy:

- zniżki na przejazdy kolejowe – 37 proc. na bilety jednorazowe oraz 49 proc. na bilety miesięczne – ojciec, matka, macocha i ojczym,
- 50 proc. ulgi opłaty za paszport – ojciec, matka, macocha i ojczym,
- 75 proc. ulgi opłaty za paszport – dzieci,

¹⁵⁸ Z danych ZUS wynika, iż do października 2019 roku wnioski o świadczenie Mama 4 plus złożyło blisko 60 tys. osób, z czego 180 wniosków złożyli mężczyźni, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/mama-4-plus-ile-osob-korzysta-ze-swadczenia,978164.html>, dostęp: 25.11.2019.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2014 poz. 1863, ze zm.

- inne zniżki, które oferują różne instytucje państwowe oraz firmy prywatne¹⁶⁰.

Oprócz ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny samorządy lokalne – rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa – mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Lokalne karty dużej rodziny to programy tworzone przez jednostki samorządowe i wspierane przez prywatnych przedsiębiorców. Pomysł stworzenia lokalnej Karty Dużej Rodziny jako pierwszy wprowadzono we Wrocławiu, gdzie już w marcu 2005, a więc dekadę przed Kartą Dużej Rodziny, uruchomiono program pod nazwą „Dwa plus trzy i jeszcze więcej”. Program oferował między innymi zniżki komunikacyjne w weekendy. Analizując ostatnie lata, zauważyć należy, że pod względem rozwoju programów wspierających rodziny wielodzietne był rok 2012. Powstało wówczas ponad 20 lokalnych kart dużej rodziny.

¹⁶⁰ <https://www.gov.pl/web/rodzina/karta-duzej-rodziny-ogolne>, dostęp: 25.11.2019.

V. PARTIE POLITYCZNE WOBEC POLITYKI RODZINNEJ – – WYBORY PARLAMENTARNE 2019

Zmiany społeczno-gospodarcze, które zaszły w Polsce w ostatnich latach, a przede wszystkim modyfikacje oczekiwań i wymagań społecznych, w znacznym stopniu wpłynęły na kierunek rozwoju polityki społecznej, w tym w szczególności rodzinnej. Państwo odpowiedzialne za dobrobyt obywateli to rozwijająca się idea, która zdaniem wielu autorów stanowi istotny punkt zbliżenia polityki społecznej oraz gospodarczej¹⁶¹. Dobrobyt oznacza bowiem zapewnienie określonego poziomu dochodów obywatelom, przy równoczesnym zabezpieczeniu ich potrzeb w sferze polityki społecznej. Z kolei poziom życia społecznego uznawany jest za podstawowe kryterium racjonalności wszelkich działań i polityki prowadzonej przez państwo¹⁶². Z drugiej strony współczesna polityka społeczna – w swym praktycznym wymiarze – powinna dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa społecznego obywatelom, przy jednoczesnym mobilizowaniu ludzi do pracy, jak i aktywizowaniu ich przedsiębiorczości oraz poczucia odpowiedzialności za własną przyszłość. Oznacza to więc kształtowanie w danych realiach gospodarczych odpowiednich warunków pracy i bytu ludności, co z kolei ma bezpośrednie przełożenie na sytuację gospodarczą¹⁶³. Problem jednak zaczyna się pojawiać, kiedy brakuje tej mobilizacji, czy aktywizacji, a oczekiwania co do otrzymywania świadczeń i usług o charakterze publicznym rosną.

Jednym z jej głównych celów polityki społecznej jest kształtowanie prorozwojowych struktur społecznych. Oznacza to, że istotny akcent położony zostaje na stanowiącą

¹⁶¹ Zob. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

¹⁶² M. Skawińska, *Kształt rodziny polskiej i polityki rodzinnej w okresie przeobrażeń ustrojowych 1989–2004*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny, Radom 2013.

¹⁶³ J. Koral, *Polityka społeczna – wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2014.

integralną część polityki społecznej – politykę rodzinną. Polityka ta może być rozumiana zarówno w sposób węższy – jako ogół działań ukierunkowanych bezpośrednio na rodzinę, jak i szerzej z uwzględnieniem innych sfer życia społecznego oddziałujących na rodzinę w sposób pośredni¹⁶⁴. Obejmuje ona więc kwestie związane zarówno z tworzeniem rodziny, jak i jej funkcjonowaniem w odpowiednich warunkach, co często jest ściśle powiązane z poziomem dobrobytu obywateli.

Warto zauważyć, iż hasła mówiące o kreowaniu dobrobytu obywateli, między innymi poprzez dostarczanie im określonych świadczeń i usług poprawiających jakość życia, od kilku lat stanowią istotny, jak nie fundamentalny element kampanii wyborczych prowadzonych w zasadzie na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Pojawiają się one zarówno w przypadku kandydatów, którzy starają się o urzędy związane z decyzyjnym obszarem władzy, tzn. w wyborach prezydenckich¹⁶⁵, jak również podczas kampanii wyborczych prowadzonych przed wyborami parlamentarnymi, samorządowymi¹⁶⁶ czy nawet do Parlamentu Europejskiego. W związku z tym, że kampanie wyborcze rządzą się swoimi prawami, bardziej lub mniej akceptowalnymi z etycznego punktu widzenia, niejednokrotnie kandydaci na prezydentów, posłów, senatorów, samorządowców przed wyborami składają dużo, często dotyczących niemalże wszystkich obszarów aktywności społeczno-gospodarczej, obietnic. Problem stanowi jednak faktyczna realizacja tych obietnic w przypadku wygranych wyborów, ze względu po pierwsze, na ich rozbieżność przedmiotową z kompetencjami przypisanymi prawem do określonych urzędów, po drugie z możliwościami finansowo – organizacyjnymi, czy ograniczeniami prawnymi. Niemniej, sam fakt prezentowania przez kandydatów, czy ugrupowania polityczne określonych poglądów, deklarowania wprowadzenia konkretnych zmian, może stanowić istotną informację dotyczącą kierunków polityki prowadzonej w przyszłości.

Przed wyborami parlamentarnymi większość z ugrupowań, które weszły w skład Sejmu RP IX kadencji odniosła się do spraw związanych z państwem dobrobytu oraz

¹⁶⁴ B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

¹⁶⁵ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, K. Peter – Bombik, *Family policy as a postulate in the polish presidential election in 2015* [w:] J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 402/2015, Wrocław 2015, s. 273–283.

¹⁶⁶ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, K. Peter-Bombik, *Problematyka rodzinna w dokumentach strategicznych polskich województw na przykładzie Małopolski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 438/2016, s. 126–138; A. Szczudlińska-Kanoś, K. Peter- Bombik, *Polityka rodzinna w strategiach rozwiązywania problemów społecznych w powiatach Małopolski*, „Polityka rodzinna w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym”, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 456/2016, s. 41–50.

polityką rodzinną i na poziomie deklaratywnym zaproponowano rozwiązania wielu problemów.

Najbardziej obszerny i szczegółowy dokument przedstawiło Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Już sam jego tytuł „Polski model państwa dobrobytu”¹⁶⁷ nakreśla charakter i fundamenty programu, do których w szczególności zaliczyć można m.in. działania dążące do poprawy funkcjonowania aparatu państwa, systemu edukacji, ochrony środowiska, a także politykę rozwoju, sprawy wsi i rolnictwa, czy politykę zagraniczną i obronną. Niezwykle dużo miejsca poświęcono sprawom polityki społecznej (głównie w drugiej części dokumentu pt. „Polityka społeczna i ochrona zdrowia – wyższy poziom i jakość życia”), której rozwój ma zapewniać polskiemu społeczeństwu wyższy poziom i jakość życia, ze szczególnym naciskiem na wzrost płac. Szczególna uwaga zwrócona została na służbę zdrowia oraz politykę demograficzną i rodzinną.

W dokumencie już w zasadzie na wstępie zdefiniowano pojęcie rodziny, które w efekcie stało się przyczynkiem do publicznej dyskusji na temat różnorodnych i bardziej lub mniej akceptowalnych społecznie i politycznie jej form, struktur. Założono bowiem, iż do najważniejszych grup, w których żyje człowiek zalicza się rodzinę oraz naród. „Rodzina, opierająca się na trwałym związku kobiety i mężczyzny, jest podstawą życia społecznego (...) W rodzinie rodzą się dzieci, a więc jest realizowany podstawowy warunek trwania ludzkości – ciągłość pokoleń. Rodzina jest niemożliwa do zastąpienia, niezależnie od perspektywy patrzenia – religijnej lub świeckiej; w swym monogamicznym i trwałym kształcie jest podstawą naszej cywilizacji”¹⁶⁸. W związku z powyższym PiS deklaruje obronę „rodziny naturalnej w tym jej kształcie i rozumieniu, które cechuje cywilizację zachodnią”. Ważne są więc wszelkie działania mające na celu umacnianie rodziny, obronę rodzicielstwa oraz ochronę szczególnej roli matki i szacunku dla macierzyństwa. Konieczne jest podniesienie rangi ojcostwa oraz roli rodzin wielodzietnych. Dla ugrupowania istotne jest stawianie barier w szerzeniu się ideologii gender, której oddziaływanie w ostatnim czasie rośnie, szczególnie wśród części młodzieży, przyczyniając się w ten sposób do narastania postaw niesprzyjających zakładaniu rodziny oraz chęci posiadania dzieci.

PiS w programie oprócz planów na kolejną kadencję zawarło również informacje dotyczące dotychczasowych osiągnięć. Podkreślono, iż polityka społeczna była „wielkim programem redystrybucyjnym”, a na wydatki na samą politykę rodzinną w 2020 roku zaplanowano przeznaczyć 4 proc. PKB. Warto zauważyć, że partia odcina się od

¹⁶⁷ Program Prawa i Sprawiedliwości 2019 „Polski model państwa dobrobytu”. Dobry czas dla Polski.

¹⁶⁸ Tamże.

nazywania wdrożonych programów transferami socjalnymi i definiuje je jako programy cywilizacyjne, które „przywracają godność polskim rodzinom i wpływają także na rozwój polskiej gospodarki”. W szczególności mowa tu o sztandarowych programach partii, które wdrożono w kadencji 2015–2019: program „Rodzina 500 Plus” i likwidacja od lipca 2019 kryterium dochodowego, w związku z czym świadczenie przysługuje wszystkim dzieciom, czy program „Dobry Start”, w ramach którego dzieci mają otrzymywać wyprawkę szkolną. Poza wsparciem bezpośrednim PiS kontynuuje również funkcjonujący od kilku lat program Maluch +, który stanowi pomoc instytucjonalną dla rodzin. Dodatkowo wsparciem otoczono matki – a w niektórych przypadkach także ojców, którzy poświęcili się wychowywaniu minimum 4 dzieci i zrezygnowali z pracy zarobkowej. Program „Mama 4 Plus” wprowadził rodzicielskie świadczenie uzupełniające w wysokości minimalnej emerytury. Kontynuowany i rozwijany będzie także program „Karta Dużej Rodziny”, tak, aby system zniżek i dodatkowych uprawnień dla rodzin był jak najszerszy.

W planach partii kolejne 4 lata, obok pełnej kontynuacji istniejących już programów społecznych umieszczono wzrost emerytur oraz wzrost płac, który będzie stymulowany poprzez podniesienie płacy minimalnej do 2 600 zł od 1.01.2020 r., 3000 zł w 2021 r. i 4 000 zł w roku 2023. Ponadto zadeklarowano dalszy rozwój budownictwa na wynajem w ramach programu „Mieszkanie Plus”, który stanowi element Narodowego Programu Mieszkaniowego. Wsparciem dla wynajmujących w pierwszym okresie najmu nadal będą dopłaty do czynszu według programu „Mieszkanie na Start”, obowiązujące od początku 2019 roku, dla słabiej uposażonych rodzin. Jako ważny punkt programu uznać należy dążenie do likwidacji nierówności płacowych kobiet i mężczyzn poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych. Najwięksi pracodawcy będą zobowiązani do przeprowadzania ankiet dotyczących wynagrodzeń co dwa lata, w celu wykrycia i zapobiegania nieuzasadnionym złym praktykom. Wprowadzony także zostanie obowiązek publikowania przez największe firmy raportów o równości wynagrodzeń, którego celem będzie zapewnienie przejrzystości dochodów. W przypadku największych rozbieżności pracodawcy będą musieli opracowywać i przedstawiać plany działań na rzecz wyrównywania wynagrodzeń. Opracowany zostanie kodeks dobrych praktyk oraz wzmocniona edukacja w zakresie polityki równouprawnienia i praktyk antydyskryminacyjnych. Dążąc do stworzenia środowiska pracy przyjaznego rodzicom wdrożone zostaną rozwiązania umożliwiające łączenie aktywności zawodowej z wychowaniem dziecka, ułatwiające podejmowanie pracy zdalnej. W szczególności do katalogu przypadków, w których pracodawca musi uwzględnić wnioszek pracownika o telepracę, dodany zostanie pracownik – rodzic dziecka w wieku 1–3 lat, przy założeniu, że charakter

pracy pozwoli na wykonywanie jej poza miejscem siedziby pracodawcy. Z drugiej strony państwo będzie wspierać pracodawców w tworzeniu tak zwanych przyzakładowych żłobków i przedszkoli, co ma znacznie ułatwić powrót kobiet, a w niektórych przypadkach mężczyzn do pracy. Wsparcie będzie przede wszystkim polegało na łagodzeniu procedur w otrzymywaniu pozwoleń na otwarcie placówek o tym charakterze, czy na przyspieszeniu wydawania świadectw Sanepidu. PiS w przedstawionym programie proponuje również nowe rozwiązania wspierające kobiety w ciąży, dla których wszystkie leki, których potrzebują w ciąży będą dla nich bezpłatne.

Odmienne podejście do definicji rodziny i małżeństwa przedstawiła Koalicja Obywatelska (KO), zaznaczając, że „związki partnerskie są w Polsce faktem”, a państwo nie może odbierać osobom, zarówno heteroseksualnym, jak i homoseksualnym możliwości tworzenia trwałych związków, posiadania prawnych powiązań takich jak dziedziczenie, uzyskanie informacji medycznej o najbliższej osobie, czy prawa do pochówku.

W opinii KO odpowiedzialność za dobrą przyszłość każdego dziecka powinni brać zarówno rodzice, jak i państwo, a każde dziecko powinno mieć prawo do materialnego zabezpieczenia, godnego życia i edukacji. W związku z powyższym konieczna jest modyfikacja prawa, tak aby kobiety miały dostęp do darmowej procedury *in vitro*, realne prawo do bezpłatnego znieczulenia przy porodzie, pełnego dostępu do badań prenatalnych i opieki okołoporodowej, antykoncepcji awaryjnej dostępnej bez recepty. Przepisy mają także wspierać samotne matki oraz ojców w walce o należne świadczenia alimentacyjne, które powinny być ściągane jak podatki; zapewniać, szczególnie kobietom, możliwość rozwoju osobistego i zawodowego; zapewniać równość płac kobiet i mężczyzn mających te same kwalifikacje i pracujących na tych samych stanowiskach oraz umożliwiać łączenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym. Konieczne jest więc po pierwsze, zwiększanie miejsc w żłobkach i przedszkolach, domach opieki dla seniorów, w tym domach opieki dziennej, świetlicach edukacyjnych. Dla zdrowia i życia wszystkich konieczne jest, by miejsca w żłobkach, przedszkolach i szkołach dostępne były wyłącznie dla dzieci zaszczepionych, a szczepienia powinny być bezpłatne. Po drugie, wspieranie partnerskiego modelu rodziny i sprawiedliwego podziału ról w opiece nad dziećmi, między innymi poprzez promowanie urlopów ojcowskich i gwarancję dwóch miesięcy płatnego urlopu rodzicielskiego specjalnie dla ojców. Zasiłek chorobowy dla kobiet w ciąży powinien być finansowany od początku z ZUS, aby nie narażać pracodawców na dodatkowe koszty. Pracodawcy nie musieliby więc płacić za 33 dni tzw. wynagrodzenia za czas choroby.

Wsparcie rodzin i ich rozwoju to między innymi konieczność dofinansowania mieszkalnictwa. KO proponuje powrót do programu „Mieszkanie dla Młodych” (MdM),

który ma obejmować jednorazowe dofinansowanie wkładu własnego – w wysokości od 10 proc. dla osób prowadzących gospodarstwo jednoosobowe, do 30 proc. dla rodzin z co najmniej trojgiem dzieci, wartości odtworzeniowej mieszkania w zależności od lokalizacji. Program MdM miałby być skierowany do osób młodych – w wieku do 35 lat. Limit ten nie obowiązywałby rodzin z co najmniej trojgiem dzieci, których potrzeby mieszkaniowe są szczególnie duże. Dofinansowanie obowiązywałoby zakup mieszkań z rynku pierwotnego, bowiem zdaniem KO rozwiązaniem problemów mieszkaniowych w Polsce jest zwiększenie ich liczby poprzez budowę nowych mieszkań. Konieczne jest również wspieranie rynku mieszkań na wynajem, co wpłynęłoby także pozytywnie na mobilność zawodową Polaków. Koalicja Obywatelska proponuje stworzenie programu dofinansowania samorządowych inwestycji w mieszkania na wynajem z budżetu państwa, dzięki przekazaniu samorządom całości wpływów z podatków dochodowych oraz nieruchomości Skarbu Państwa. Innym, niezbędnym kierunkiem jest stworzenie zachęt dla inwestycji korporacyjnych w mieszkania na wynajem poprzez wprowadzenie spółek typu REIT (firmy inwestujące w najem nieruchomości). W zamian za zachęty podatkowe spółki będą inwestować w mieszkania na wynajem¹⁶⁹.

Podobne stanowisko do KO w sprawie małżeństw, alimentów, miejsc w żłobkach i przedszkolach, czy mieszkań przyjął KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD). Lewica w swoim programie zadeklarowała wprowadzenie równości małżeńskiej i związków partnerskich. Osoby, które wstępowałyby w związek partnerski w Urzędzie Stanu Cywilnego miałyby zagwarantowane prawo, między innymi, do uzyskania informacji medycznej, odwiedzin w szpitalu, czy dziedziczenia. Ponadto w odniesieniu do polityki rodzinnej Lewica zadeklarowała, iż wprowadzi pełnopłatny i obowiązkowy urlop dla obojga rodziców w minimalnym wymiarze 12 tygodni, zachowa program Rodzina 500+ oraz świadczenie należne po narodzinach dziecka – tzw. „becikowe”. Aby wspierać rodziny z małymi dziećmi, we współpracy z samorządem stworzy 200 tysięcy nowych miejsc w żłobkach w perspektywie czterech lat i zapewni wszystkim dzieciom w Polsce miejsca w żłobku i przedszkolu. Dodatkowo, zdaniem Lewicy alimenty powinny być ściągane tak jak podatki, a po upływie roku zalegania być traktowane z urzędu jako zaległości podatkowe. Egzekucją zaległości alimentacyjnych powinna zajmować się administracja skarbową. Nie powinno także istnieć kryterium dochodowe warunkujące prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Wychodząc na przeciw problemom rodzin starających się o potomstwo, Lewica zaproponowała wprowadzenie pełnej refundacji leczenia niepłodności metodą *in vitro* z budżetu państwa

¹⁶⁹ Program Koalicji Obywatelskiej „Twoja Polska”.

lub ze środków NFZ dla wszystkich kobiet. Z drugiej strony natomiast bezpieczne przerywanie ciąży powinno być uzależnione wyłącznie od decyzji kobiety do 12-ego tygodnia ciąży, a po 12. tygodniu ciąży możliwe – w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia kobiety albo ciężkich wad płodu. Dodatkowo państwo powinno zapewniać i refundować nowoczesną antykoncepcję, w tym tabletki „dzień po”.

Ponadto w programie wyborczym Lewicy zwrócono uwagę na konieczność wsparcia rodzin w kwestiach mieszkaniowych. Niejednokrotnie bowiem brak mieszkania bezpośrednio ma wpływ na podjęcie decyzji o założeniu, czy też powiększeniu rodziny. W związku z powyższym zadeklarowano założenie publicznego przedsiębiorstwa, które w latach 2021–2031 zapewniłoby milion mieszkań na terenach należących do Skarbu Państwa, a koszt wynajmu nie przekraczałby 20 zł za m². Mieszkania można byłoby kupić na raty z maksymalnym oprocentowaniem 3 proc., a państwo nie sprzedawałoby ich za więcej niż koszty budowy¹⁷⁰.

Problemy mieszkaniowe rodzin zauważyło także Polskie Stronnictwo Ludowe. Zdając sobie sprawę z faktu, iż wielu rodzin nie stać nawet na zaciągnięcie kredytu na własne lokum, zaproponowano dofinansowanie z budżetu w wysokości do 50 000 zł na wkład własny do kredytu na pierwsze mieszkanie. Dla rodzin, które chciałyby osiedlać się poza miastem, przygotowano program „Ziemia dla młodych”, dzięki któremu osoby do 35. roku mogłyby nabywać za symboliczną kwotę działkę budowlaną z zasobów państwowych lub samorządowych. Wraz z ziemią uzyskiwałyby pozwolenie na budowę i projekt budowlany domu energooszczędnego.

W kwestiach bezpośrednio dotyczących polityki rodzinnej PSL opowiedziało się za utrzymaniem programu 500+, oraz przepisów dotyczących skracania o godzinę czasu pracy mamom karmiącym i rozszerzeniem go na rodziców wychowujących dzieci do 10 roku życia oraz odwożących dzieci do szkoły lub przedszkola. PSL zaproponowało także umożliwienie w większym stopniu niż ma to miejsce dotychczas, łączenie pracy matek i ojców z opieką nad dzieckiem, gwarantując jednemu z rodziców możliwość pracy na pół etatu przez 12 miesięcy po urlopie rodzicielskim i dopłatę do wynagrodzenia pobieranego w tym czasie w kwocie 1 tysiąc zł., niezależnie od formy zatrudnienia. Dodatkowym wsparciem miałyby być ulepszona opieka instytucjonalna dla dzieci do lat trzech i podwojona liczba żłobków i klubów dziecięcych. Oprócz tego opieki wymagają także dzieci starsze i w związku z tym każda szkoła podstawowa powinna zapewniać bezpłatną i profesjonalną opiekę pozalekcyjną dla uczniów do czasu powrotu

¹⁷⁰ Program wyborczy KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Lewica „Polska jutra. Główne postulaty Lewicy”. KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Lewica.

rodziców z pracy. W programie PSL znalazła się także deklaracja wprowadzenia dodatku na rehabilitację w wysokości 500 zł dla wszystkich osób niepełnosprawnych, bez progu dochodowego oraz podwyższenie świadczenia wychowawczego przysługującego rodzicom dzieci niepełnosprawnych do wysokości 1000 zł¹⁷¹.

Konfederacja w swoim programie nie nakreśliła szerokich treści dotyczących polityki rodzinnej. Nie przedstawiono definicji rodziny, małżeństwa, a do związków partnerskich odniesiono się przy tematyce oświatowej. Ugrupowanie zaproponowało zmianę finansowania oświaty i oddanie decyzji o kształceniu dzieci rodzicom. Rozwiązaniem miałyby być bony edukacyjne, które spowodowałyby powstanie zdrowej konkurencji na rynku usług edukacyjnych, co z kolei wpłynęłoby na wzrost jakości kształcenia, unowocześnienie szkół, szybsze ich dostosowanie się do zmiennej rzeczywistości. W opinii Konfederacji należy „obronić szkołę przed inwazją samozwańczych „seksedukatorów” i propagandystów ruchu LGBT”. Należy zadbać o poszanowanie praw dzieci, ich wrażliwości. Nie wolno ich także narażać na indoktrynację czy kontakt z treściami, które będą niewłaściwe i niedopasowane do wieku. Ugrupowanie w swoim programie gwarantowało prawo rodziców do wychowania dzieci w zgodzie z ich wartościami oraz wsparcie szkoły w procesie ich wychowania. Konfederacja stanęła na stanowisku gwarancji bezpieczeństwa życia od poczęcia i zaproponowała organizację kampanii informacyjnej, która spowodowałaby wysłuchanie przez każdego obywatela bicia serca dziecka, które jest słyszalne już w 6. tygodniu życia płodowego¹⁷².

W wyborach do Sejmu IX kadencji zwyciężyło Prawo i Sprawiedliwość uzyskując 43,59 proc. poparcia i 235 mandatów. W sejmie zasiadają także posłowie KO, SLD, PSL Konfederacji oraz Mniejszości Niemieckiej. PiS w formule „Zjednoczonej Prawicy” uzyskał większość w Sejmie RP, natomiast nie zdobył jej w Senacie RP mimo uzyskania największej liczby mandatów – 48. Wyniki wyborów umożliwiają PiS prowadzenie samodzielnych rządów. W związku z powyższym, należy mieć na uwadze fakt, iż to obietnice partii rządzącej będą najczęściej uzyskiwać poparcie w parlamencie.

O chęci kontynuacji dotychczasowych rozwiązań w polityce rodzinnej mówił także premier rządu – Mateusz Morawiecki, który 19 listopada 2019 roku wygłosił swoje drugie już exposé. Pierwsze miało miejsce 12 grudnia 2017 roku, i nastąpiło po przyjęciu przez Komitet Polityczny Prawa i Sprawiedliwości rezygnacji Beaty Szydło z funkcji premiera. Wówczas to Komitet Polityczny Prawa i Sprawiedliwości w dniu 7 grudnia 2017 roku wysunął kandydaturę na szefa rządu dotychczasowego wicepremiera

¹⁷¹ Program wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, Koalicja Polska, „Łączymy Polaków”.

¹⁷² Program Konfederacji Wolność i Niepodległość „Polska dla Ciebie”, 2019.

Mateusz Morawieckiego. W exposé wygłoszonym w 2019 roku premier Mateusz Morawiecki zapowiedział m.in. prowadzenie polityki prorodzinnej, wdrożenie ułatwień dla przedsiębiorców, uproszczenie systemu podatkowego, zredukowanie biurokracji. Zaproponował także zmianę konstytucji.

Exposé premiera trwało około półtorej godziny i bardzo dużo miejsca poświęcono „normalności”, definiowanej jako aktywne działanie państwa oraz zapewnieniu praw polskim rodzinom. Premier zadeklarował, iż wsparcie rodziny ma być „osią polityki” rządu i jego obowiązkiem jest wyrażanie sprzeciwu wobec prób eksperymentowania w tym obszarze. Premier zapowiedział, że nie będzie zgody jego rządu na rewolucję ideologiczną, a „...przyszłość dzieci powinna spoczywać w rękach rodziców”. Zaznaczył, że dzieci są nietykalne, a „...kto podnosi na nie rękę, tę ideologiczną rękę, ten podnosi rękę na całą wspólnotę”. Według Mateusza Morawieckiego, kto chce dzieci „zatrwać ideologią”, odgradzać od rodziców czy pisać ideologiczne podręczniki, ten podkłada pod Polskę „ładunek wybuchowy”. Premier zapowiedział, że rząd nie dopuści do wojny ideologicznej, „a jeśli znajdą się tacy, którzy ją wywołają, to my ją wygramy, bo rodzina to wartość arcy polska”. W odniesieniu do polityki prorodzinnej premier obiecał, że dla rodzin z co najmniej trójką dzieci będą „dodatkowe ulgi i ułatwienia” oraz, że zostanie powołany Pełnomocnik Rządu ds. Demografii oraz Rada ds. Rodziny. Będzie to forum dialogu organizacji rodzinnych i społecznych. Nowe stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Demografii ustanowione zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 listopada 2019 roku. Do jego zadań należy m.in. przygotowanie projektu tzw. strategii demograficznej, której celem ma być zwiększenie dzietności i promocja tradycyjnej rodziny, a także inicjowanie działań upowszechniających dobre praktyki sprzyjające rozwojowi rodziny¹⁷³. Premier Mateusz Morawiecki zwrócił także uwagę na kwestie niesprawiedliwego zróżnicowania zarobków między kobietami a mężczyznami, i konieczność wprowadzenia możliwości wykonywania obowiązków służbowych podczas ciąży w domu. Szef rządu wspominał również o programach społecznych PiS: 500+, 13. emeryturze czy obniżonym PIT¹⁷⁴.

¹⁷³ Powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej; <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/powolanie-pelnomocnika-rzadu-ds-polityki-demograficznej.html>.

¹⁷⁴ https://polskatimes.pl/expose-premiera-morawieckiego-normalnosc-i-rodzina-to-glowne-hasla-przemowienia-inauguracyjnego-premiera/ar/c1-14591119?czy_podglad=t&hash_podglad=4905e-afe2029503cd8dabb; f2967ffa0d&fbclid=IwAR1IHao0o-sLNbEC8LukzvPghvVEXuowm4V73TLM Lr7MS3aF9PgqTX66zFo, dostęp: 19.11.2019.

PODSUMOWANIE

Rodzina od lat stanowi podstawę funkcjonowania społeczności. W związku z obserwowanym w zasadzie we wszystkich krajach Europy, współcześnie za wyjątkiem Francji, dużym niżem demograficznym, pociągającym za sobą inne niekorzystne zjawiska między innymi o charakterze ekonomicznym, społecznym, politycznym czy kulturowym, w ostatnich latach polityka rodzinna jeszcze bardziej niż kiedykolwiek, zaczęła zyskiwać na znaczeniu. Jej złożoność oraz wieloaspektowość nakazuje, aby dylematy i trudności przed jakimi staje rozwiązywane były w sposób kompleksowy, uwzględniający diagnozę problemów oraz potrzeby społeczeństw i żyjących w nich rodzin¹⁷⁵.

Monografia miała na celu przedstawienie zmian jakie w latach 1989–2019 zaszły w polskiej polityce rodzinnej oraz wskazanie pożądaných kierunków jej rozwoju. Ewolucję ukazano w odniesieniu do realizacji zadań poszczególnych ugrupowań politycznych, które pełniły władzę w kolejnych kadencjach. Założono, iż polityka rodzinna była jednym z kluczowych elementów w programach wszystkich komitetów wyborczych, których przedstawiciele zdobyli mandaty parlamentarzystów w roku 2019.

Z przeprowadzanych analiz, które obejmowały między innymi kwerendę literatury, aktów prawnych oraz programów krajowych o charakterze społecznym i socjalnym, wynika, że polityka rodzinna w Polsce w zasadzie zaczęła się rozwijać po roku 2005, a w szczególności wiele inicjatyw powstało latach 2005–2007, za czasów koalicji PiS-Samoobrona-NKP-LPR. Wprowadzono wówczas liczne rozwiązania, które w zasadzie do chwili obecnej są kontynuowane przez kolejne rządy. Między innymi w okresie tym zainicjowano ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu wychowywania dziecka zwanej potocznie ulgą podatkową na dziecko, wydłużono

¹⁷⁵ Zob. B. Janta, E. Iakovidou, M. Butkute, *Changes in child and family policies in the EU28 in 2017. European Platform for Investing in Children: Annual thematic report*, RAND Europe July 2018, http://publications.europa.eu/resource/cellar/f0b92f6a-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1, dostęp.15.11.2019.

urlopy macierzyńskie, wdrożono tzw. „becikowe”, czyli jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka w wysokości 1000 zł, która przez kilka lat wypłacana była rodzicom i opiekunom wszystkich dzieci, niezależnie od dochodu, czy też wprowadzono zwolnienie dla pracodawców z opłacania składek na Fundusz Pracy, oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez okres 36 miesięcy za pracowników powracających z urlopów macierzyńskich, rodzicielskich i wychowawczych. Po wyborach 2007, koalicja rządowa PO-PSL kontynuowała zmiany wprowadzone przez poprzedni rząd i zaproponowała także szereg nowych rozwiązań. W 2011 roku stworzono nowe instytucje opieki nad dziećmi do lat trzech, co notabene spowodowane było koniecznością sprostania wymogom UE, oraz uruchomiono program „Maluch+”, który do dnia dzisiejszego ma na celu wspieranie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów. Beneficjenci programu mogą otrzymać dofinansowanie do tworzenia i funkcjonowania miejsc opieki. Ponadto w kolejnych latach wydłużono urlopy macierzyńskie, rodzicielskie i ojcowskie, a także zmieniono okres ich wykorzystywania. Wprowadzono świadczenie rodzicielskie w wysokości 1000 zł. – tzw. „kosiniakowe”, jako odpowiednik zasiłku macierzyńskiego dla kobiet, które nie mają do niego uprawnień, ponieważ nie pracują zawodowo albo pracują, ale nie opłacają składek na ubezpieczenie chorobowe. Dodatkowo, po roku 2015 wdrożono programy „Rodzina 500+” oraz „Dobry start”, czyli 300 zł na wyprawkę szkolną dla dzieci, zmieniono kryteria dochodowe do świadczeń socjalnych, czy zmodyfikowano program opłat za placówki opiekuńczo-wychowawcze. Młode rodziny otrzymały wsparcie w postaci dopłat do mieszkań w programach „Rodzina na swoim”, czy „Mieszkanie dla Młodych”. Obecnie realizowany jest program „Mieszkanie Plus”, skierowany w pierwszej kolejności do osób, które nie mogą ubiegać się o kredyt hipoteczny na rynkowych zasadach. Ponadto uregulowano ustawowo Kartę Dużej Rodziny – zainicjowany przez obywateli system zniżek i dodatkowych uprawnień dla rodzin 3+ obowiązujący zarówno w instytucjach publicznych, jak i w firmach prywatnych. Liczne zmiany, z lepszym lub gorszym skutkiem, zaszły także w innych, bardzo powiązanych z polityką rodzinną obszarach, między innymi w polityce senioralnej, pomocy społecznej, rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a nawet w funkcjonowaniu funduszu alimentacyjnego.

Znaczna większość ugrupowań, które w chwili obecnej sprawują władzę w Polsce na poziomie krajowym, w swoich dokumentach programowych potraktowała sprawy polityki rodzinnej jako fundamentalne, wyjątek stanowi tu Konfederacja. Partie deklarują konieczność wprowadzania dalszych zmian w polityce rodzinnej. Analiza dokumentów programowych komitetów, które uzyskały mandaty w Sejmie IX kadencji wykazała, iż

kwestie związane z polityką rodzinną zostały przedstawione w sposób raczej szczegółowy, a rozwiązania problemów okazały się być trafne i potrzebne, odpowiadające na oczekiwania społeczne. Wyraźnie widać w nich kilka elementów wspólnych. Po pierwsze, mowa tu o instytucjonalnej pomocy w wychowywaniu dzieci, przede wszystkim poprzez zwiększanie liczby żłobków, przedszkoli, świetlic; po drugie, tworzenie lepszych warunków do łączenia pracy zawodowej, szczególnie kobiet, z wychowywaniem dzieci i likwidację różnic płacowych pomiędzy kobietami i mężczyznami, które są często powiązane z absencją w pracy wynikającą z konieczności sprawowania opieki nad dziećmi; po trzecie, większość partii opowiedziała się za wsparciem, szczególnie młodych rodzin, w zakupie lub wynajmie lokali mieszkalnych. Znaczna część ugrupowań, których przedstawiciele otrzymali mandaty posłów i senatorów zadeklarowała również chęć utrzymania dotychczasowych rozwiązań prowadzonych w obszarze polityki społecznej, w tym programów socjalnych dla dzieci i ich rodzin.

W analizie, czy projektowaniu rozwiązań dla polityki rodzinnej należy mieć jednak na uwadze bardzo ważną kwestię – zaawansowany proces demograficznego starzenia się społeczeństwa, który pociąga za sobą konieczność przewartościowania jej celów oraz kierunków zmian¹⁷⁶. Oczywistym jest, iż należy dążyć do zwiększania liczby urodzeń dzieci oraz stworzyć warunki do osiągnięcia współczynnika dzietności, pozwalającego na co najmniej spokojną zastępowalność pokoleń. Wpływ na to będzie miało szereg czynników, a zachęty w postaci świadczeń pieniężnych dla dzieci wydają się być niewystarczające. Konieczne jest stworzenie właściwych warunków i instytucji do opieki nad dziećmi, na wzór Skandynawii. Przy czym zauważyć należy, iż oprócz wspierania rozwoju żłobków i przedszkoli warto byłoby zastanowić się również nad organizacją opieki nad dziećmi starszymi, w wieku wczesnoszkolnym i szkolnym, które niejednokrotnie nie są uprawnione do korzystania ze świetlic szkolnych, ale nie są też na tyle samodzielne, aby opuszczać placówki oświatowe po zajęciach i pozostawać w domach bez opieki osób dorosłych. Ponadto należy stworzyć warunki i programy realnie wspierające zakup czy budowę lokali mieszkalnych, przede wszystkich dla osób młodych. Konieczne jest także wdrożenie przepisów prawa, które w praktyce chroniłyby osoby wychowujące dzieci, czy wracające z urlopów związanych z opieką nad nimi. Współcześnie obowiązek ponownego przyjęcia pracownika do pracy, po absencji spowodowanej koniecznością opieki nad dzieckiem, wydaje się być niewystarczający.

¹⁷⁶ Zob. O. Thévenon, *Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis*, „Population and Development Review”, nr 37(1)/ 2011, s. 57–87; O. Thévenon, *Family policies in developed countries: contrasting models*, „Population and Societies”, nr 448/2008.

W praktyce nie daje on żadnej ochrony i gwarancji zatrudnienia. Ponadto, niezwykle ważnym jest również zapewnienie warunków właściwego funkcjonowania rodzin poprzez organizację systemu pomocy osobom starszym, czy niepełnosprawnym oraz ich rodzinom. Istnieje zatem potrzeba takiego ukierunkowania polityki społecznej wobec rodziny, którego efektem będzie pomoc i wielostronne wsparcie dla rodziny, we wczesnych etapach jej rozwoju, aby mogła jak najlepiej funkcjonować i rozwijać się, ale równie ważne jest rozbudowywanie instytucji oraz całych struktur organizacyjnych dla rodzin, które w razie potrzeby będą w stanie rodzinę zastąpić, lub przynajmniej ją wesprzeć w wypełnianiu określonych obowiązków. Niezwykle istotne jest rozwijanie usług publicznych, kierowanych szczególnie do rodzin z małym dziećmi oraz z osobami starszymi¹⁷⁷.

O przyszłości polityki rodzinnej, a co za tym idzie, o modelu, jaki w Polsce ukształtuje się w najbliższych latach decydować będą osoby sprawujące władzę, zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Po pierwsze, będą to więc politycy, którzy głosząc swoje poglądy polityczne oraz deklarując rozwiązania konkretnych problemów, po uzyskaniu mandatu zobowiązani będą do realizacji swoich obietnic. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj również władza ustawodawcza. Zdawać sobie jednak należy sprawę z ograniczonego budżetu oraz niemożności przekraczania określonych ram finansowych. Po drugie, będą to samorządowcy, na których to spoczywa ogromny obowiązek analizowania, zaspokajania oraz monitorowania potrzeb społecznych oraz oczywiście obywatele, którzy oddając swój głos w wyborach powszechnych i wykorzystując narzędzia oraz instrumenty demokracji partycypacyjnej, wpływają na kierunki zmian zachodzących w państwie.

¹⁷⁷ Zob. A. Szczudlińska-Kanoś, M. Marzec, *Zaufanie jako wartość w polityce społecznej wobec osób starszych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2018.

BIBLIOGRAFIA

- Adamski F., *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
- Balcerzak-Paradowska B., *Fazy rozwoju rodziny a polityka rodzinna*, [w:] J. Hrynkiewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska (red.), *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna w Polsce – wyzwania, stan, ocena*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”, nr 2 (125)/2015.
- Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Balcerzak-Paradowska B., *Modele polityki rodzinnej – od zróżnicowań do konwergencji*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka”, nr 3/2014.
- Błądowski P., *Polityka rodzinna wobec zadania organizacji systemu opieki nad ludźmi starszymi*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa; <https://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/3694/32.%20B%C5%82%C4%99dowski%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 22.11.2019.
- Bogenschneider K., *Family policy matters: how policymaking affects families and what professionals can do*, Routledge, Taylor and Francis Group, London, New York, 2014.
- Ciepielewska-Kowalik A., *Współczesne przemiany europejskich modeli opieki nad dziećmi a model polski (na przykładzie zmian w latach 2007–2012)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 364/2014.
- Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, 2008 [w:] L. Morawski, *Ulgą podatkową z tytułu wychowywania dzieci – efekty i propozycja zmian*,

- „Polityka Społeczna” nr 1/2010; https://www.ipiss.com.pl/wpcontent/uploads/downloads/2012/10/ps_1_2010_1_morawski.pdf, dostęp: 17.11.2019.
- Chzhen Y., A. Gromada, G. Rees, *Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU*, UNICEF 2019; https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Family-Friendly-Policies-Research_UNICEF_%202019.pdf, dostęp: 15.11.2019.
- Dyczewski L., *Rodzina. Społeczeństwo. Państwo*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994.
- Dyczewski L., *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0038>, dostęp: 10.10.2019.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158&from=EN>, dostęp: 22.10.2019.
- Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Radom 2012.
- Durasiewicz A., *Ogólnonarodowe rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej na przykładzie wybranych krajów-rekomendacje dla Polski*, [w:] K. Głąbicka, M. Kubiak (red.), *Umiędzynarodowienie polskiej polityki społecznej – aspekty globalne i europejskie*, PTST, UG, Gdańsk 2013.
- Durasiewicz A., *Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce – dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość*, [w:] M. Kubiak (red.), *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014; https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/6007/Arkadiusz_Durasiewicz_Kierunki_rozwoju_polityki_rodzinnej_w_Polsce_-_dylemat_spo%20eczny_zachodz%20cych_zmian_i_wyzwa%20_na_przysz%20o%20%20.pdf?sequence=1, dostęp: 11.11.2019.
- Durasiewicz A., *Analiza programów polityki rodzinnej w latach 1997–2013*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 456/ 2016.

Eydal G.B., Rostgaard T., *Handbook of Family Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, 2018.

Finansowe wsparcie rodzin: awans Polski do czołówki państw UE, Listopad 2016, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-prorodzinne-prezentacja.pdf>, dostęp: 09.11.2019.

Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Gajda J., Komentarz do art. 23, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Warszawa 2015.

Garlicki L., Komentarz do art. 18, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.

Gospodarstwa domowe i rodziny, Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa; https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/5/1/1/1_gospodarstwa_domowe_i_rodziny_nsp2011.pdf, dostęp: 10.10.2019.

Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018; <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Modele%20polityki%20spolecznej.pdf>, 29.09.2019.

Grewiński M., *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji*, [w:] M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*; https://www.wspkorczaek.eu/images/biblioteka/i_przeobrazenia_sfery_uslug.pdf, dostęp: 10.11.2018.

Grewiński M., Krzyszkowski J. (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011; www.mcps-efs.pl, dostęp: 10.11.2019.

Hirszowicz M., *Stąd, ale dokąd. Społeczeństwo u progu nowej ery*. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.

Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2010.

Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008; <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-statystyczne-swadczenia-rodzinne>; dostęp: 17.11.2019.

Informacja o rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2007, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008; <https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/1185926/Informacja>, dostęp: 17.11.2019.

Jan Paweł II, *List do Rodzin*, Warszawa 1994.

Janta B., Iakovidou E., Butkute M., *Changes in child and family policies in the EU28 in 2017. European Platform for Investing in Children: Annual thematic report*, RAND Europe July 2018; http://publications.europa.eu/resource/cellar/f0b92f6a-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1, dostęp: 15.11.2019.

Kawula S., *Diagnozowanie potrzeb opiekuńczo-wychowawczych środowiska rodzinnego*, Toruń 1978.

Kawula S., Brągiel J., Janke A., *Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.

Kocik L., *Rodzina w obliczu wartości i wzorów życia ponowoczesnego świata*, Kraków 2006, s. 62–63 [w:] T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Podręczniki Prawnicze, Warszawa 2018.

Kocik M., *Europejskie modele polityki rodzinnej wobec wyzwań demograficznych*; http://problemy-politykispolecznej.pl/images/czasopisma/9/9_98-110.pdf, dostęp: 17.10.2019.

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

Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes.

Koral J., *Polityka społeczna – wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2014.

Kotowska I. E., *Uwagi o polityce rodzinnej w Polsce w kontekście wzrostu dzietności i zatrudnienia kobiet*, „Polityka Społeczna” 8/2007.

Kotowska I. E., *Uwagi o polityce łączenia pracy zawodowej i rodziny w kontekście nowej demografii Europy i zmian na rynku pracy*, [w:] J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.

Księżopolski M., *Skuteczność modeli polityki społecznej w rozwiązywaniu problemów ludzi starych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje”, 7/2012.

Kurowska A., Szczupak K., *Niedobór czy nadmiar miejsc? Analiza statystyk dostępności opieki żłobkowej w polskich gminach*, [w:] *Polityka rodzinna w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 456/2016.

- Luber D., *Małżeństwo i rodzina w nauczaniu Jana Pawła II*, „Nauczyciel i Szkoła” 1–2 (22–23), 56–66, 2004; [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Nauczyciel_i_Szkola/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_\(22_23\)/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_\(22_23\)-s56-66/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_\(22_23\)-s56-66.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Nauczyciel_i_Szkola/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_(22_23)/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_(22_23)-s56-66/Nauczyciel_i_Szkola-r2004-t1_2_(22_23)-s56-66.pdf), dostęp: 01.10.2019.
- Marshall T. H., *Social Policy*, Hutchinson University Library, Londyn 1967.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.; Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r.; Dz. U. 1977 nr 38, poz. 169.
- Nazar M., *Prawo rodzinne w dorobku naukowym i orzecznictwym Profesora Jerzego Ignatowicza*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin 2013; <https://journals.umcs.pl/article/download>, dostęp: 08.10.2019.
- Nowak B., *Rodzina w kryzysie. Studium resocjalizacyjne*, PWN, Warszawa 2012.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1955); https://pkw.gov.pl/855_Informacje_ogolne/1/42527_Obwieszczenie_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_14_pazdziernika_2019_r_o_wynikach_wyborow_do_Sejmu_Rzeczypospolitej_Polskiej_przeprowadzonych_w_dniu_13_pazdziernika_2019_r_Dz_U_z_2019_r_poz_1955, dostęp: 10.11.2019.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1956); https://pkw.gov.pl/855_Informacje_ogolne/1/42530_Obwieszczenie_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_14_pazdziernika_2019_r_o_wynikach_wyborow_do_Senatu_Rzeczypospolitej_Polskiej_przeprowadzonych_w_dniu_13_pazdziernika_2019_r_Dz_U_z_2019_r_poz_1956, dostęp: 10.11.2019.
- Pawliczak J., *Zarejestrowany związek partnerski a małżeństwo*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Pietrzyk M., *Otwarta metoda koordynacji – soft law w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*; http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/51748/20_Marcin_Pietrzyk.pdf, dostęp: 07.11.2019.

- Piotrowska-Marczak K., *Adresaci aktualnych zmian systemu finansów publicznych*, Studia Ekonomiczne. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 179 /2014.
- Polakowski M., Szelewa D., *Polityka społeczna a problemy migracji*, „Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej”, 7/2013;
- Polakowski M., Szelewa D., *Bezrobocie w Polsce: polityka państwa a indywidualne strategie*, „Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej”, 8/2013.
- Powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej*; <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/powolanie-pelnomocnika-rzadu-ds-polityki-demograficznej.html>.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*. Przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, dostęp: 10.10.2019.
- Program polityki rodzinnej*, „Przegląd Rządowy” 1997, 8–9.
- Program polityka prorodzinna państwa*, przyjęty w dniu 3 listopada 1999 r. przez Radę Ministrów, „Przegląd Rządowy” nr 11–12 z 1999 r.; [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1522/\\$file/1522.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1522/$file/1522.pdf), dostęp: 14.11.2019
- Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP, Dobry klimat dla rodziny*, Warszawa 2013; <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>, dostęp: 20.11.2019.
- Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP, Dobry Klimat dla Rodziny – efekty i wnioski*; <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/>, dostęp: 20.11.2019.
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2019 „*Polski model państwa dobrobytu. Dobry czas dla Polski*”.
- Program Koalicji Obywatelskiej „*Twoja Polska*”.
- Program wyborczy KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej-Lewica „*Polska jutra. Główne postulaty Lewicy*”. KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej-Lewica.
- Program wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, Koalicja Polska, „*Łączymy Polaków*”.
- Program Konfederacji Wolność i Niepodległość „*Polska dla Ciebie*”, 2019.
- Rezolucja z dnia 3 czerwca 2015 r., A/HRC/RES/29/22
- Rezolucja z dnia 1 lipca 2016 r., A/HRC/32/L.35.
- Robila M. (red.), *Handbok of family Policie cross the Globe*, Springer, New York 2014.
- Rodzina – jej znaczenie i rozumienie*, CBOS, Komunikat z badań, luty 2019, nr 22/2019; https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_022_19.PDF, dostęp: 10.10.2019.
- Rząd stworzył program polityki prorodzinnej*; <https://www.wprost.pl/kraj/102666/Rzad-stworzyl-program-polityki-prorodzinnej.html>, dostęp: 19.11.2019.

- Skawińska M., *Kształt rodziny polskiej i polityki rodzinnej w okresie przeobrażeń ustrojowych 1989–2004*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny, Radom 2013.
- Smyczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Podręczniki Prawnicze, Warszawa 2018.
- Sobociński M., *Polska polityka rodzinna w latach 1989–2015. Próba podsumowania*, Infos, BAS, 8/ 2016; [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2AB0624D8605F2E4C1257FA-1002BE861/\\$file/Infos_212.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2AB0624D8605F2E4C1257FA-1002BE861/$file/Infos_212.pdf), dostęp: 12.11.2019.
- Socio-economic development: concepts, methodologies, tools, and applications*, Information Resources Management Association (red.), IGI Global, Hershey, PA, USA 2019.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie”)*; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-273-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>, Bruksela 2018, dostęp: 08.11.2019.
- Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2017 r.*; https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-programmes-children-under-2-3-years-22_pl, dostęp: 15.11.2019.
- Stala J., *Nauki o rodzinie w służbie rodziny*, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2014.
- Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, „Analizy statystyczne”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 49; <https://stat.gov.pl>, dostęp: 13.11.2019.
- Szczepaniak-Sienniak J., *Polityka rodzinna państwa we współczesnej Polsce*, „Społeczeństwo i Ekonomia”, 2/2015, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Szczudlińska-Kanoś A., Peter-Bombik K., *Family policy as a postulate in the polish presidential election in 2015* [w:] J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 402/2015, Wrocław 2015.
- Szczudlińska-Kanoś A., Peter-Bombik K., *Problematyka rodzinna w dokumentach strategicznych polskich województw na przykładzie Małopolski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 438/2016.
- Szczudlińska-Kanoś A., Peter-Bombik K., *Polityka rodzinna w strategiach rozwiązywania problemów społecznych w powiatach Małopolski*, [w:] „Polityka rodzinna w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym”, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 456/2016.

- Szczudlińska-Kanoś A., M. Marzec M., *Zaufanie jako wartość w polityce społecznej wobec osób starszych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2018.
- Szelawa D., *Polityka rodzinna w Polsce po roku 1989: od familiaryzmu prywatnego do publicznego?* [w:] R. E. Hryciuk, E. Karolczuk (red.), *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Thévenon O., *Family policies in OECD countries: a comparative analysis*, „Population and Development Review”, nr 37(1)/ 2011.
- Thévenon O., *Family policies in developed countries: contrasting models*, „Population and Societies”, 448/ 2008.
- Tyszka Z., *Geneza i rozwój socjologii rodziny*; <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19459/1/020%20ZBIGNIEW%20TYSZKA.pdf>, dostęp: 01.10.2019.
- Tyszka Z., *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika Społeczna*, Wyd. Żak, Warszawa 1995.
- Tyszka Z., *Rodzina we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2002.
- Tyszka Z., *System metodologiczny wieloaspektowej integralnej analizy życia rodzinnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, 2001.
- Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE. Wyniki symulacji na podstawie danych uzyskanych z 28 krajów UE w roku 2016*; Raport przygotowany przez PwC; <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>, dostęp: 08.11.2019.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 1964 nr 9 poz. 59, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe, Dz.U. 1965 nr 46 poz. 290, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. 1982 nr 35 poz. 228, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2019, poz. 900, art.111.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 1999 Nr 60 poz. 636, ze zm., art. 32–35.

- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2013 r., poz. 674., ze zm., art.104 a.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy Dz. U. 2006 Nr 158 poz. 1121, ze zm., art. 9 a.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1378, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013 poz. 983.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2014 poz. 1863, ze zm.
- „Ustawa nie była konsultowana”. Porozumienie przeciw propozycji PiS; <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/porozumienie-gowina-przeciw-likwidacji-limitu-30-krotnosci-skladek-na-zus,985252.html>, dostęp: 20.11.2019.
- Uścińska G., Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze, IPISS, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPISS, Warszawa 2005.
- Winiarz J., Gajda J., *Prawo rodzinne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2001.
- Wróbel M., *Modele dzietności względem zmiennych rynku pracy w miastach 100-tysięcznych i większych w pierwszej dekadzie XXI wieku*, [w:] A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna w Polsce z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii. Doświadczenia innych państw europejskich* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 364/2014.
- Wydatki na świadczenia rodzinne w Unii Europejskiej. Polska na podium*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wydatki-na-swadczenia-rodzinne-w-unii-europejskiej-polska-na-podium>; *Ponad 350 mld euro zostanie wydane na świadczenia rodzinne w UE*; <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1415460,swadczenia-rodzinne-w-ue-wydatki.html>, dostęp: 10.11.2019.

- Wyrok SA w Szczecinie z 27.06.2013 r., III AUA 104/13; [http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/\\$N/155500000001521_III_AUa_000104_2013_Uz_2013-06-27_001](http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl/content/$N/155500000001521_III_AUa_000104_2013_Uz_2013-06-27_001), dostęp: 08.10.2019.
- Wyrok SN z 11.02.2011 r., II UK 273/10; https://mojepanstwo.pl/dane/sn_orzeczenia/17016,ii-uk-273-10, dostęp: 08.10.2019.
- Wyrok z dnia 25 sierpnia 2015 r., III SA/Kr 1948/14 – Wyrok WSA w Krakowie; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6542B0F9EF>, dostęp: 08.10.2019.
- Zaborowski Z., *Rodzina jako grupa społeczno-wychowawcza*, Wydawnictwo Nasza Księgarnia, Warszawa 1980.
- Zasady opłacania składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych; <https://www.zus.pl/documents/10182/167567/Zasady+op%C5%82acania+sk%C5%82adek+na+Fundusz+Pracy%2C+Fundusz+Gwarantowanych+%C5%9Awiadcze%C5%84+Pracowniczych+oraz+Fundusz+Emerytur+Pomostowych>, dostęp: 19.11.2019.
- Zrównowazona Europa 2030*; https://ec.europa.eu/poland/news/190130_sustainable_pl; *Podjęcie UE do zrównowżonego rozwoju*, https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_pl, dostęp: 11.10.2019.
- Zubik M., Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków, „Przegląd Legislacyjny” 2/(60)/ 2007.
- Zwoliński A. (red.), *Encyklopedia Nauczania Społecznego Jana Pawła II*, Radom 2003.
- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190531-2>, dostęp: 10.11.2019.
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/karta-duzej-rodziny-ogolne>, dostęp: 25.11.2019.
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-dla-rodzicow>, dostęp: 02.11.2019.
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty-program-maluch>, dostęp: 02.11.2019.
- <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/pojecia-rodziny-w-polskim-systemie-prawnym>, dostęp: 08.10.2019.
- https://polskatimes.pl/expose-premiera-morawieckiego-normalnosc-i-rodzina-to-glowne-hasla-przemowienia-inauguracyjnego-premiera/ar/c1-14591119?czy_podglad=t&hash_podglad=4905eafe2029503cd8dabbf2967ffa0d&fbclid=IwAR1IHaO0o-sLNbEC8LukzvPghvVEXuowm4V73TLMlR7MS3aF9PqgTX66zFo, dostęp: 19.11.2019.

- <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/weszla-w-zycie-ustawa-wprowadzajaca-nowy-urlop-rodzicielski,51371.html>, dostęp: 02.11.2019.
- <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-ulgi-podatkowe-w-zeznaniu-rocznym-ulga-na-dzieci>, dostęp: 24.11.2019.
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/malzenstwo;2481015.html>, dostęp: 08.10.2019.
- <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/malzenstwo;5449250.html>, dostęp: 08.10.2019.
- https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=4707&id_znaczenia=2714968&l=2&ind=0, dostęp: 08.10.2019.
- <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/mama-4-plus-ile-osob-korzysta-ze-swadczenia,978164.html>, dostęp: 25.11.2019.
- <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/demografia-polski-ekspert-sgh-i-pan-o-programie-500-plus,908039.html>, dostęp: 13.11.2019.
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/urlop-rodzicielski>, dostęp: 23.11.2019.
- <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/607659,kaczynski-rodzina-mezczyzna-kobieta-dzieci.html>, dostęp: 10.10.2019.
- <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Polityka/Wybory-parlamentarne-2019/Jaroslaw-Kaczynski-w-Lodzi-na-konwencji-PiS-o-rodzinie-i-normalnosci>, dostęp: 10.10.2019.

SPIS WYKRESÓW

- Wykres 1. Dzieci uczęszczające do placówek opieki lub placówek edukacyjnych wg grupy wiekowej 0–3 lat, w % i wg czasu spędzanego w placówkach opieki
- Wykres 2. Dzieci uczęszczające do placówek opieki lub placówek edukacyjnych wg grupy wiekowej od lat 3 do wieku obowiązku szkolnego, w % i wg czasu spędzanego w placówkach opieki lub placówkach edukacyjnych
- Wykres 3. Łączne roczne wsparcie państwa (w EUR) – ulgi na dzieci i świadczenia rodzinne
- Wykres 4. Łączne wsparcie państwa w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia małżeństwa/pary (w %)
- Wykres 5. Świadczenia dla rodzin w ogóle wydatków socjalnych w 2016 r.
- Wykres 6. Wysokość świadczeń rodzinnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r.
- Wykres 7. Urodzenia żywe w latach 1946–2017 – wyże i niżej demograficzne
- Wykres 8. Urodzenia żywe i zgony w latach 1990–2018

SPIS TABEL

- Tabela 1. Liczba instytucji oraz liczba miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011–2017
- Tabela 2. Wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego
- Tabela 3. Fazy rozwoju rodziny

