

Joanna Szczepaniak-Sienniak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: joanna.szczepaniak@ue.wroc.pl

**POLITYKA RODZINNA PAŃSTWA
WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE**

THE STATE FAMILY POLICY IN POLAND AFTER 2008

DOI: 10.15611/sie.2015.2.06

JEL Classification: H75, I31, I32, I38, R28

Streszczenie: Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na zmiany w polityce państwa wobec rodziny, jakie nastąpiły po 2008 r., od kiedy to obserwować można znamienny wzrost zaangażowania państwa (rządu) w sprawy rodziny. Ów stan rzeczy jest godny podkreślenia z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, wydaje się, że tak wyraźnego zwiększenia działań polskich władz rządowych na rzecz rodzin nie było od przełomu ustrojowego. Dotychczas w potransformacyjnej rzeczywistości naszego kraju dostrzec można było raczej wycofywanie się państwowych instytucji z zadań społecznych. Po drugie zaś należy zauważyć, że ów wzrost zaangażowania przypada na okres kryzysu ekonomicznego, a zatem nastąpił pomimo szczególnych wyzwań wobec gospodarki oraz zagrożeń dla możliwości ingerencji państwa w sprawy społeczne. Owe zmiany i ich uwarunkowania są warte uwagi m.in. w kontekście ostatnio ożywionej na gruncie polityki społecznej i ekonomii dyskusji, dotyczącej kierunków przeobrażeń zadań współczesnego państwa opiekuńczego (*welfare state*).

Słowa kluczowe: polityka rodzinna, państwo (rząd), polityka społeczna.

Summary: The aim of this article is to draw attention to changes in family policy in Poland after 2008, primarily the increased involvement of the state (government) in the family matters. This state of affairs is noteworthy for two main reasons. Firstly, it seems that such a significant increase in activities of Polish government for families had not been since 1989. So far in the transformation reality of our country withdrawal of the state institutions of social tasks could be rather seen. Secondly it should be noted that this increased involvement falls in a period of economic crisis, and thus occurred despite the particular challenges to the economy and the risks for the possibility of state interference in the affairs of society. These changes and their conditions are worth noting, inter alia, in the context of a discussion which is recently animated on the basis of social policy and economics on the directions of transformation of the tasks of the modern welfare state.

Keywords: family policy, state (government), social policy.

1. Wstęp

Państwo, jako podmiot polityki rodzinnej, ma zasadniczy wpływ na całokształt instrumentów¹, jakie mogą być uruchamiane w celu stworzenia odpowiednich warunków dla rodziny – jej powstania, rozwoju, funkcjonowania i spełnienia przez nią wszystkich ważnych społecznie ról². Nie bez powodu zatem zmiany dotyczące zaangażowania państwowych instytucji w sprawy rodziny, zwłaszcza w okresie turbulentnych zmian demograficznych, społecznych, ekonomicznych czy politycznych, są przedmiotem szczególnego zainteresowania polityków społecznych, ekonomistów i innych badaczy.

Istotnym punktem odniesienia dla przedstawionych w niniejszym artykule zmian są uwarunkowania polityki społecznej państwa, jakie wystąpiły po przełomie ustrojowym w 1989 r. Wtedy to bowiem kolejne koalicje rządzące – pomimo narastania wielu problemów czy kwestii społecznych³ – zaczęły stopniowo wycofywać się z zadań społecznych, w tym pomocy rodzinie, oraz ograniczać ingerencję i odpowiedzialność instytucji zewnętrznych, przede wszystkim państwowych, w stosunku do rodziny⁴. Co znamienne, wydaje się, iż tego samego nie można już stwierdzić wprost o polityce rodzinnej państwa po 2008 r., od kiedy to obserwować można wyraźny wzrost zainteresowania władz rządowych sprawami rodziny, a co

¹ Instrumenty polityki społecznej, w tym rodzinnej, rozumiane są tu jako narzędzia i środki, sposoby działania, którymi posługują się podmioty polityki społecznej mające doprowadzić do osiągnięcia celów. To wskazanie dróg dojścia do określonych rezultatów. O. Kowalczyk, *Instrumentarium polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 42.

² Zob. A. Kurzynowski, *Rodzina w polityce społecznej*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1991, s. 8. Tak rozumiana odpowiedzialność państwa za sprawy rodziny ma też swoje umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zapisie: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art. 71.

³ Pojęcie kwestii społecznej odnosi się do problemów społecznych o najwyższym stopniu dotkliwości, stwarzających sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całych zbiorowości, a zarazem powodujących trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa. Tak rozumiane kwestie wymagają działań systemowych i długookresowych przede wszystkim od instytucji państwa (nie mogą być one rozwiązane wyłącznie przez rodziny, organizacje społeczne itp.). Na podstawie: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kwestie-spoeczne;3929656.html> (1.10.2015). Więcej o pojęciach kwestii zob.: J. Auleytner, *Polityka społeczna czy ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2002, s. 23 i n.

⁴ Więcej w: Z. Pisz, *Problemy społeczne transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001; K. Zamorska, *Spór o model polityki społecznej w Polsce w nowych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych*, [w:] O. Kowalczyk (red.), *Współczesne społeczeństwa – nadzieje i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 13–27.

ważniejsze, rzeczywiste wprowadzenie wielu nowych rozwiązań w instrumentarium polityki rodzinnej⁵. Jest to godne podkreślenia tym bardziej, że zmiany te nastąpiły w okresie ogólnoświatowego kryzysu ekonomicznego (z 2008 r.), a ten – jak uważa wielu badaczy – niesie ze sobą szczególne zagrożenia dla możliwości ingerencji państwa w sprawy społeczne, ponieważ spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego znacząco obniża wielkość środków, które można przeznaczać na rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych⁶. Warto zauważyć, że kryzys ekonomiczny przynosi jednocześnie okazję do zmiany klimatu debaty wokół polityki społecznej. Wysuwają się dążenia do odejścia od myślenia neoliberalnego i uznania nieodzownej roli państwa w zapobieganiu niekorzystnym konsekwencjom społecznym określonych zmian lub ich usuwaniu, a spór o to, czy państwa (władze publiczne) powinny interweniować w sprawy społeczne, coraz częściej wypiera pytanie o skalę i formy tej ingerencji⁷.

Podjmując dalszą lekturę niniejszego artykułu, należy mieć na uwadze, że to jednak nie sam kryzys ma stanowić przyjętą tu cezurę w polityce państwa wobec rodziny, lecz zaobserwowany – mniej więcej od 2008 r. – wzrost zaangażowania władz rządowych w sprawy rodziny, a ściślej w rozwiązywanie narastających od wielu lat – zwłaszcza od 1989 r. – kwestii społecznych, takich jak niska dzietność i trudności materialne wielu rodzin. Celem autorki jest zwrócenie uwagi na ów wzrost zaangażowania, poprzez przedstawienie licznych zmian dotyczących finansowego wspierania rodzin, urlopów z tytułu opieki nad dzieckiem oraz usług opieki instytucjonalnej i indywidualnej wobec małych dzieci⁸. Odwołanie się do uwarunkowań

⁵ Sprawy rodziny stanowiły główny priorytet obrad i założeń II Kongresu Demograficznego w Polsce (w 2012 r.) i jako takie znalazły swoje miejsce w *Założeniach polityki ludnościowej Polski 2013*; powstał prezydencki, długookresowy program działań na rzecz rodzin pt. *Dobry klimat dla rodziny* (w 2013 r.), a wraz z nim wiele analiz dotyczących warunków funkcjonowania rodzin i polityki rodzinnej; Najwyższa Izba Kontroli dokonała koordynacji polityki rodzinnej (pierwszy raz w potransformacyjnej Polsce). Zob. źródła internetowe: http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/bip/BIP_zalozenia_polityki_ludnosciowej_Polski_2013_projekt_luty_2013.pdf, s. 14–68; <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/> (15.10.2015); *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*. Informacja o wynikach kontroli NIK (KPS-4101-003-01/2014), Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf> (1.10.2015). Rzeczywiste zmiany wprowadzone w instrumentarium polityki rodzinnej zostały przedstawione w kolejnym punkcie niniejszego artykułu.

⁶ Zob. M. Księżopolski, *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 25.

⁷ Zob. tamże, s. 25, 26; K. Zamorska, wyd. cyt.

⁸ W analizie tej świadomie pominięte zostały wydatki społeczne, które są w Polsce różnie określane, a w związku z tym trudno potraktować je jako kryterium oceny zaangażowania państwa w omawianym obszarze. Warto jednocześnie podkreślić, że obecnie obliczenie wydatków społecznych na politykę rodzinną i ich zmian stanowi niejako odrębne wyzwanie o charakterze naukowo-badawczym czy też eksperckim, gdyż brak jest podstaw do ich jednoznacznego i kompleksowego ujęcia (wynika to m.in. z niejednoznacznego zakresu polityki rodzinnej, braku odpowiedniego wyodrębnienia wydatków na politykę rodzinną w klasyfikacji budżetu państwa itp.). Zob. m.in. *Koordinacja polityki...*, s. 9, 18, 19.

realizacji społecznych zadań państwa w potransformacyjnej rzeczywistości naszego kraju oraz związanych z kryzysem ekonomicznym ma natomiast skłonić do pogłębionych rozważań nad szerszym znaczeniem opisanych zmian, m.in. w kontekście ostatnio ożywionej na gruncie polityki społecznej i ekonomii dyskusji, dotyczącej kierunków przeobrażeń zadań współczesnego państwa opiekuńczego (*welfare state*).

W przedstawionej analizie wykorzystano przede wszystkim regulacje prawne i materiały źródłowe instytucji państwowych, a ponadto – w niektórych aspektach, by dodatkowo podkreślić zainteresowanie rządu⁹ sprawami rodziny – wybrane opinie ministra pracy i polityki społecznej (stosując w ich opisie styl narracyjny)¹⁰.

2. Główne zmiany w zakresie instrumentarium polityki rodzinnej w Polsce po 2008 roku

Zmiany, które są przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule, związane są głównie z dwoma wyzwaniami dla polityki rodzinnej, o doniosłych reperkusjach również dla społeczeństwa i gospodarki, tj. niskim poziomem dzietności oraz trudnościami materialnymi rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. Niska dzietność wymieniana jest jako główny czynnik demograficzny destabilizujący rozwój społeczny i gospodarczy, hamuje bowiem ilościowy rozwój podaży pracy i zatrudnienia oraz przyczynia się do starzenia zasobów pracy¹¹. Z kolei problemy materialne rodzin, związane z trudną sytuacją na rynku pracy, ograniczają możliwość rozwoju jednostek i jakości podaży pracy, a co za tym idzie, rozwój kapitału ludzkiego, społecznego i wreszcie gospodarki¹².

Niska liczba urodzeń nie gwarantuje od wielu lat prostej zastępowalności generacji. Począwszy od 1989 r. wartość współczynnika dzietności kształtuje się poniżej wielkości optymalnej dla stabilnego rozwoju demograficznego (2,1–2,15). Pogłębiająca się depresja urodzeniowa trwała do 2003 r. (współczynnik dzietności wyniósł wówczas już tylko 1,3). W latach 2004–2009 poziom dzietności nieznacznie wzrósł (w 2009 r. jej współczynnik wyniósł 1,4), by ponownie spadać w kolejnych

⁹ Koalicji PO-PSL.

¹⁰ Przedstawione w artykule opinie to fragmenty szerszego wystąpienia ministra pracy i polityki społecznej na V Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Polityka rodzinna w Polsce. Dekada członkostwa w Unii Europejskiej”, która odbyła się w kwietniu 2015 r., więcej o konferencji: www.rodzina2015.org (15.10.2015).

¹¹ Interesujące prognozy na ten temat przedstawia grupa robocza Working Group on Aging Populations and Sustainability, powołana przez Komisję Europejską w 2005 r., grupa, której zadaniem jest systematyczna analiza wpływu struktur wieku ludności na wzrost gospodarczy i finanse publiczne w skali UE i poszczególnych krajów członkowskich. Więcej o tej inicjatywie: http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm (1.10.2015).

¹² Zob. m.in.: P. Baranowski, J.J. Sztaudynger, *Rodzinny kapitał społeczny a wzrost gospodarczy. Analiza dla Polski i 15 krajów Unii Europejskiej*, Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym 2011, t. 14, nr 1, s. 157–170; M. Kośny, *Polaryzacja ekonomiczna a wzrost gospodarczy sprzyjający ubogim*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 102, Katowice 2012, s. 78–89.

latach (do poziomu 1,26 w 2013 r.). W 2014 r. – jak wynika ze wstępnych danych – po notowanym przez cztery lata spadku liczby urodzeń nastąpił wzrost, tj. urodziło się o ok. 6 tys. dzieci więcej niż w 2013 r.¹³

Natomiast w odniesieniu do trudnej sytuacji materialnej rodzin warto zwrócić uwagę choćby na cechy ubóstwa. Niezmiennie od ponad dwóch dekad dotyczy ono przede wszystkim rodzin z dziećmi i samych dzieci. W 2014 r. zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia osiągnął ok. 10%, a osoby w tym wieku stanowiły prawie jedną trzecią populacji zagrożonej ubóstwem skrajnym (w populacji ogółem do tej grupy wiekowej należała w przybliżeniu co czwarta osoba). Materialna sytuacja rodzin z dziećmi pozostaje bardzo trudna pomimo poprawy (w stosunku do 2013 r.) przeciętnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. Największe trudności materialne mają rodziny wielodzietne. W 2014 r. poniżej minimum egzystencji żyło ok. 11% osób w gospodarstwach małżeństw z 3 dziećmi oraz ok. 27% osób w gospodarstwach małżeństw z 4 lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu¹⁴.

Wprowadzone po 2008 r. rozwiązania związane ze zwalczaniem wymienionych kwestii przedstawione zostały w tab. 1.

Tabela 1. Wybrane instrumenty polityki rodzinnej i ich zmiany w Polsce po 2008 roku

Instrument	Warunki funkcjonowania/rodzaje zmian
1	2
Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego	<p>Świadczenia przyznawane po spełnieniu ustawowego kryterium dochodowego (szczegóły poniżej).</p> <p><u>Zmiany dotyczące zasiłku rodzinnego:</u></p> <p>Od 1.11.2009: stopniowy wzrost wysokości zasiłków (wcześniejsza zmiana kwot zasiłków nastąpiła w 2006 r.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – przed 1.11.2009 wynosiły: 48 zł/miesiąc na dziecko poniżej 5. roku życia; 64 zł/na miesiąc na dziecko w wieku 5–18 lat; 68 zł/na miesiąc na dziecko w wieku 18–24 lata; – od 1.11.2009 do 31.12.2011 wynosiły odpowiednio: 68, 98 i 91 zł; – od 1.11.2012 wynoszą odpowiednio: 77, 106 i 115 zł. <p>Od 1.11.2012 stopniowy wzrost kryteriów dochodowych (nie były zmieniane od 2004 r.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – przed 1.11.2012 kryteria dochodowe wynosiły: 504 zł na osobę w rodzinie i 583 zł na osobę w rodzinie, w której jest dziecko niepełnosprawne; – od 1.11.2012 wynosiły odpowiednio: 539 i 623 zł;^{a)} – od 1.11.2014 wynoszą odpowiednio: 574 i 664 zł^{a)}. <p><u>Zmiany dotyczące dodatków do zasiłku rodzinnego:</u> 1.11.2009 r. wprowadzono obowiązek opieki medycznej w okresie ciąży (w przypadku ubiegania się o dodatek z tytułu urodzenia dziecka, warunek był wielokrotnie – nieznacznie – modyfikowany).</p> <p>Rodzaje i wysokość dodatków nie uległy zmianie^{b)}.</p>

¹³ Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 r., <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/podstawowe-informacje-o-rozwoju-demograficznym-polski-do-2014-roku,12,5.html> (15.10.2015).

¹⁴ Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-opieka-spoleczna/ubostwo-ekonomiczne-w-polsce-w-2014-r-,14,2.html#_ftn1, s. 3 i n. (1.10.2015).

1	2
Świadczenia opiekuńcze – związane z opieką nad dzieckiem niepełnosprawnym	<p>Rodzaje świadczeń/<u>zmiany</u>:</p> <p>1) Zasilek pielęgnacyjny (153 zł na miesiąc)^{e)} – bez zmian.</p> <p>2) Świadczenie pielęgnacyjne^{d)}:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2.01.2009 – rozszerzono uprawnienia do świadczenia o osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także opiekuna faktycznego dziecka, który rezygnuje z pracy zawodowej, by opiekować się niepełnosprawnym członkiem rodziny wymagającym szczególnej opieki, – 1.01.2010 – zniesiono kryterium dochodowe, poszerzono uprawnienia do świadczenia o osoby inne niż spokrewnione w pierwszym stopniu, na których ciąży obowiązek alimentacyjny; – od 1.11.2013 r. – stopniowe podwyższanie świadczenia (wynosiło/wynosi: 420 zł przed 1.11.2009 r.; 520 zł od 1.11.2009 do 30.06.2013; 620 zł w okresie 1.07.2013 – 30.04.2014; 1000 zł (800 zł świadczenia i 200 zł dodatku) od 1.05. do 31.12.2014 r.; 1200 zł w 2015 r.; – od października 2011 – stopniowe ograniczenie prawa do świadczenia: <ul style="list-style-type: none"> – 14.10.2011 – wyłączenie z prawa do świadczenia osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz ograniczenie do jednego świadczenia pielęgnacyjnego niezależnie od liczby osób wymagających opieki, – od 1.07.2013 ograniczono liczbę uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego poprzez wprowadzenie kryterium dotyczącego wieku, w którym powstała niepełnosprawność. <p>3) Specjalny zasilek opiekuńczy (520 zł na miesiąc)^{e)}:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzony 1.01.2013, – do 31.12.2014 warunkiem jego otrzymania była faktyczna rezygnacja z zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, – od 1.01.2015 można pobierać to świadczenie również w przypadku niepodjęcia zatrudnienia/pracy zarobkowej. <p>Inne zmiany: 15.05.2014 wprowadzono zasilek dla opiekuna^{f)}.</p>
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka („becikowe”)	<p>Wysokość świadczenia bez zmian: 1000 zł na dziecko (jednorazowo, przyznawane do 12. miesiąca życia dziecka).</p> <p><u>Zmiany</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> – po wprowadzeniu (w 2006 r.) świadczenie to przysługiwało niezależnie od wysokości dochodów; – od 1.11. 2009 wprowadzono warunek, że kobieta musi pozostawać pod opieką medyczną (warunek kilkakrotnie modyfikowany); – od 1.01.2013 obowiązuje dodatkowe ograniczenie w dostępie do „becikowego” – kryterium dochodowe (miesięcznie 1922 zł na osobę w rodzinie)^{g)}.
Ulga podatkowa na dziecko – „prorodzinna”	<p>Przed 2012 r. prawo do ulgi przysługiwało podatnikom wychowującym własne lub przysposobione dzieci, w wysokości 1/6 kwoty zmniejszającej podatek, o której mowa w pierwszym przedziale skali podatkowej, tj. 92,67 zł miesięcznie (rocznie 1112,04 zł), bez względu na dochód.</p> <p><u>Zmiany od 2013 r.</u>: stopniowo ograniczono ulgę dla osób posiadających jedno dziecko i dwoje, a tym samym zwiększono ulgę dla rodzin wielodzietnych (z trojgiem i więcej dzieci – najpierw o 50% na trzecie dziecko oraz o 100% na czwarte i kolejne dziecko, a następnie – w 2015 r. – o kolejne 20% dla rodzin posiadających 3 i więcej dzieci)^{h)}.</p> <p>W 2015 r. wprowadzono dopłaty dla podatników, których podatek jest niższy od maksymalnego poziomu ulgi prorodzinnej (dopłata z budżetu państwa kwoty niewykorzystanej ulgi do poziomu nieprzekraczającego łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne).</p>
Dodatkowe wsparcie rodzin wielodzietnych	
Karta Dużej Rodziny (ogólnopolska)	Program wprowadzony w 2015 r. ⁱ⁾ – dla rodzin z 3 i więcej dzieci bez względu na sytuację materialną.

Tabela 1, cd.

1	2
	<p><u>Zmiana</u> w tym zakresie jest częściowe ujednoczenie/wprowadzenie nowych rozwiązań i kryteriów dostępu do nich, wobec Kart funkcjonujących dotychczas wyłącznie w programach lokalnych (gmin, miast, wiosek), od 2005 r. (obecnie programy te oraz Karta ogólnopolska funkcjonują równolegle).</p>
Urlopy i świadczenia „urlopowe” z tytułu urodzenia i wychowania dziecka	
<p>Urlop macierzyński, dodatkowy urlop macierzyński, urlop rodzicielski. Zasiłek macierzyński</p>	<p>Urlopy dostępne dla osób zatrudnionych/prowadzących działalność gospodarczą (objętych ubezpieczeniem chorobowym). Zasiłek macierzyński przyznawany jest wyłącznie osobom przebywającym na urlopie (100% wynagrodzenia za urlop macierzyński oraz 60% wynagrodzenia podczas urlopu rodzicielskiego)^{j)}.</p> <p><u>Zmiany:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – od 1.01.2010 – podział urlopu macierzyńskiego na podstawowy (20 tygodni)^{k)} i dodatkowy – przysługujący pod warunkiem wykorzystania urlopu macierzyńskiego, bezpośrednio po nim (od 2012 roku stopniowo wydłużanie dodatkowego urlopu macierzyńskiego: z 2 tygodni w latach 2010 i 2011, do 4 tygodni w latach 2012 i 2013 oraz do 6 tygodni od 2014 roku), – od 1.01.2013 – wprowadzenie urlopu rodzicielskiego (26 tygodni) – dla matek i ojców^{l)}.
<p>Urlop ojcowski. Zasiłek macierzyński</p>	<p>Urlopy przysługujące niezależnie od urlopów macierzyńskich i rodzicielskiego, do 12. miesiąca życia dziecka, ojców zatrudnionych/prowadzących działalność gospodarczą (objętych ubezpieczeniem chorobowym). Zasiłek: 100% wynagrodzenia za okres urlopu^{l)}.</p> <p><u>Zmiany:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzony w 2010 r. (w wymiarze jednego tygodnia w tym i 2011 r.), – od 2012 r. przysługuje dłuższy urlop: do 2 tygodni.
<p>Urlop wychowawczy. „Zasiłek wychowawczy”</p>	<p>Urlop dla matek i ojców (w ograniczonym zakresie), przysługujący po wykorzystaniu ww. urlopów, do 36 miesięcy. „Zasiłek wychowawczy” (dodatek do zasiłku rodzinnego, z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego – 400 zł miesięcznie/po spełnieniu kryterium dochodowego^{m)}).</p> <p><u>Zmiany (od 1.10. 2013):ⁿ⁾</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – rozszerzenie uprawnień do urlopu oraz dodatku na osoby zatrudnione na podstawie umów cywilno-prawnych, samozatrudnionych (również w gospodarstwie rolnym) i studentów (przed 1.10.2013 przysługiwały tylko osobom zatrudnionym na podstawie umów regulowanych kodeksem pracy); – rozszerzenie uprawnień dla ojców, tj.: <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie miesiąca urlopu dedykowanego wyłącznie jednemu z rodziców, zatem również ojcu (jeśli z urlopu planuje korzystać wyłącznie matka); – ojciec może, wspólnie z matką, wykorzystać 4 miesiące urlopu (przed 1.10.2013 3 miesiące). – dalsze uelastycznienie urlopu – możliwość korzystania z urlopu w 5 częściach (przed 1.10.2013 w 4).
Instytucje/usługi związane z opieką nad dzieckiem oraz wychowaniem/kształceniem dziecka	
<p>Opieka nad dzieckiem do lat 3</p>	<p><u>Nowe rozwiązania/zmiany</u> – od 2011 r.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – na podstawie nowej ustawy^{o)} zakres instytucji/usług opieki został rozszerzony – obecnie oprócz żłobków funkcjonują kluby malucha, opiekunowie dzienni i nianie^{p)}; – wprowadzenie resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch” (uruchomione zostały cztery edycje: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015); – od 2012 r. rozszerzeniu uległ zakres podmiotów uprawnionych do tworzenia/prowadzenia żłobków i klubów dziecięcych (w ramach programu „Maluch”) – w pierwszej edycji o dotacje mogły ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego z przeznaczeniem na tworzenie miejsc opieki, organizację miejsc opieki u dziennego opiekuna oraz zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki utworzonych od dnia wejścia w życie ustawy, w kolejnych edycjach dofinansowanie

1	2
	rozszerzono na kolejne grupy podmiotów, m.in. osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, osoby prawne, zakłady pracy, a od 2015 r. uczelnie wyższe; – w 2013 r. zmniejszono obowiązek wkładu własnego gminy, z 50 do 20%, jako warunku uzyskania dotacji budżetu państwa w ramach programu „Małuch”; – w 2014 r. złagodzone przepisy w zakresie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych ⁴⁾ .
Wychowanie przedszkolne	Obejmuje następujące formy: przedszkole, zespół wychowania przedszkolnego, oddział przedszkolny w szkole podstawowej (tzw. klasa 0/zerówka), punkt przedszkolny (mogą być prowadzone przez gminy, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne prowadzące odpowiednią działalność gospodarczą, uczelnie wyższe) ⁵⁾ . <u>Zmiany:</u> – od 2008 r. – możliwość tworzenia tzw. innych form wychowania przedszkolnego, tj. zespołów wychowania przedszkolnego, punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych; – od września 2011 r. wprowadzono obowiązek objęcia wychowaniem przedszkolnym wszystkich „pięciolatek” (jest to związane z obowiązkiem szkolnym, który został obniżony z 7. do 6. roku życia – stopniowo wprowadzany od września 2014); – od września 2013 r. samorządy otrzymują dotację celową na rozwój instytucji wychowania przedszkolnego oraz obniżone zostały opłaty dla rodziców za pobyt dziecka w przedszkolu – jeśli dziecko przebywa w nim dłużej niż czas ustawowo bezpłatny (ustala go gmina, przy czym musi wynosić minimum 5 godzin), to każda kolejna godzina nie może kosztować więcej niż 1 zł; – wprowadzono ustawowe kryteria rekrutacji ⁶⁾ ; – od września 2015 r. każde dziecko 4-letnie ma prawo do edukacji przedszkolnej (do września 2017 r. takie prawo mają otrzymać również 3-latki).

^{a)} Art. 4–8 Ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1456;; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U. 2012 poz. 959.

^{b)} Z tytułu: 1) urodzenia dziecka: 1000 zł; 2) opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego: 400 zł; 3) samotnego wychowania dziecka zdrowego: 170 zł, nie więcej niż 340 zł na wszystkie dzieci; dziecka niepełnosprawnego: 250 zł, nie więcej niż 500 zł na wszystkie dzieci; 4) wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 80 zł; 5) kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego: do 5. roku życia 60 zł, powyżej 5. roku życia 80 zł; 6) rozpoczęcia roku szkolnego: 100 zł na każde dziecko; 7) podjęcia przez dziecko nauki w szkole na wydatki związane z zamieszkaniem w miejscowości, w której jest szkoła – 90 zł, na wydatki związane z dojazdem do miejscowości, w której jest szkoła – 50 zł, Ustawa z 28 listopada 2003 art. 9–15.

^{c)} Przysługuje niezależnie od dochodu rodziny i osoby, na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności. Przeznaczone jest dla niepełnosprawnych dzieci i osób dorosłych niepełnosprawnych w stopniu znacznym (w niektórych przypadkach również w stopniu umiarkowanym) oraz dla osób, które ukończyły 75 lat, Ustawa z 28 listopada 2003, art. 16, 17.

^{d)} Przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej: matce albo ojcu; opiekunowi faktycznemu dziecka; osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną; osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny (po spełnieniu szczególnych warunków), jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (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). Ustawa z 28 listopada 2003.

^{e)} Przysługuje po uwzględnieniu kryterium dochodowego (664 zł na osobę), osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia/innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną, Ustawa z 28 listopada 2003.

^{f)} Zasiłek dla opiekunów przyznawany po spełnieniu warunków ustawy o świadczeniach rodzinnych na 31.12.2012, opiekunom osób niepełnosprawnych, którzy utracili od 1.07. 2013 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, Dz.U. 2014 poz. 567.

^{e)} Ustawa z 28 listopada 2003, art. 15b. Warto nadmienić, że oprócz „becikowego” gminy – w ramach własnych środków – mogą przyznawać dodatkową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka jako świadczenie uznaniowe (gmina sama decyduje, czy będzie realizować tego rodzaju świadczenie, ustala kryteria nabycia prawa do świadczenia oraz jego wysokość), na podstawie: Ustawa z 28 listopada 2003, art. 22a.

^{b)} Obowiązujące ulgi (wg stanu prawnego w 2015 r.): osoby wychowujące jedno dziecko: 92,67 na miesiąc, przy czym podatnicy z jednym dzieckiem, którzy osiągnęli w roku podatkowym dochody powyżej kwoty 112 tys. zł, nie mają prawa do ulgi (nie są nią objęci również rodzice wychowujący jedno dziecko, którzy nie są w związku małżeńskim, a których dochód roczny przekroczy 56 tys. zł (z określonymi ustawowo wyjątkami); dla osób mających dwoje dzieci ulga przysługuje bez względu na wysokość dochodów i wynosi 92,67 zł za każdy miesiąc/na dziecko. Osoby wychowujące troje i więcej dzieci mają większą ulgę: ulga na trzecie dziecko wynosi 166,67 zł miesięcznie, bez względu na wysokość uzyskanych dochodów; ulga na czwarte i każde kolejne dziecko wynosi 225 zł miesięcznie, bez względu na wysokość uzyskanych dochodów. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz.U. 2012 poz. 361, art. 27f i n.

^{c)} Program ogólnopolski, zapoczątkowany w czerwcu 2014 r., uchwałą nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 430) w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych. Zatwierdzony na mocy Ustawy z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. 2014 poz. 1863.

^{d)} Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. 1998 nr 21 poz. 94 –, art. 179–182; Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 77 poz. 512, art. 29.

^{e)} Urlop macierzyński przysługuje w wymiarze (podstawowym): 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. Przy tym pierwszych 14 tygodni urlopu macierzyńskiego zarezerwowanych jest wyłącznie dla matki i jest to urlop obojętny (pozostałą część urlopu – również dodatkowego – może wykorzystać ojciec po spełnieniu ustawowych wymogów), Ustawa z 25 czerwca 1999.

^{f)} Bezpośrednio po wykorzystaniu ww. urlopow. Na urlopie rodzicielskim matka i ojciec mogą też przebywać wspólnie (wówczas jednak nie dłużej niż 13 tygodni). Kodeks pracy, art. 179–182, Ustawa z 25 czerwca 1999, art. 29.

^{g)} Kodeks Pracy, art. 182; Ustawa z 25 czerwca 1999, art. 29, p. 5a.

^{h)} Ustawa z 28 listopada 2003, art. 9 i n.

ⁱ⁾ Kodeks Pracy, art. 186 i n.; Ustawa z 28 listopada 2003, art. 10.

^{j)} Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1457.

^{k)} Warto przypomnieć, przed 3.04.2011 roku objęte były przepisami dotyczącymi zakładów opieki zdrowotnej. Związane z tym trudne wymogi formalne prowadziły do coraz bardziej postępującego zmniejszania się liczby żłobków i oddziałów żłobkowych. Więcej w: *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, s. 12 i n., <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/> (15.10.2015). Szczegółowe informacje o funkcjonowaniu tych instrumentów (poza odpowiednią ustawą) znajdują się na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <https://rodzina.gov.pl/opieka> (16.02.2015).

^{l)} Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy, Dz.U. 2014 poz. 925.

^{m)} Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2004 nr 256 poz. 2572.

ⁿ⁾ Wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Są to: rodzina wielodzietna (3 i więcej dzieci); dziecko, rodzice lub jedno z nich lub rodzeństwo niepełnosprawne; samotne wychowanie dziecka; dziecko objęte pieczą zastępczą (np. w rodzinie zastępczej). Zob. Ustawa z 7 września 1991, art. 20c.

Źródło: opracowanie własne.

Dla pełniejszego zobrazowania sposobów zaangażowania państwa w sprawy rodziny warto także odwołać się do celów, przyczyn bądź oczekiwanych rezultatów poszczególnych zmian.

I tak, zasadniczym celem systemu świadczeń rodzinnych – niezmiennie od jego wprowadzenia 1 maja 2004 r.¹⁵ – jest finansowe wspieranie przez państwo rodzin z dziećmi na utrzymaniu w realizacji ich funkcji wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej. Jak wiadomo, w praktyce wsparcie to nie dotyczy wszystkich rodzin, lecz głównie tych, które mają trudności materialne (żyją w ubóstwie), ponieważ prawo do większości świadczeń rodzinnych uzależnione jest od kryteriów dochodowych, a te – od początku funkcjonowania owego systemu – utrzymywane są na bardzo niskim poziomie (nieznacznie odbiegającym od poziomu minimum egzystencji¹⁶ i znacznie niższym od płacy minimalnej¹⁷).

Po 2008 r. nastąpiły dwie, najbardziej oczekiwane – jak się wydaje – zmiany w systemie świadczeń rodzinnych. Po pierwsze, zwiększyły się kwoty zasiłków rodzinnych (wcześniej nie waloryzowane od 2006 r.) i świadczenia pielęgnacyjnego, a po drugie – podwyższone zostały kwoty kryteriów dochodowych (po raz pierwszy od 2004 r.). Biorąc pod uwagę, iż w Polsce zagrożenie ubóstwem ekonomicznym ludzi młodych, w tym dzieci, jest wciąż stosunkowo wysokie, a system pomocy społecznej pozostaje niewydolny¹⁸, świadczenia rodzinne i podjęte w tym obszarze zmiany uznać można za ważne formy zaangażowania państwa we wsparcie ubo-

¹⁵ Więcej w: B. Kłós, *Świadczenia rodzinne w latach 2004–2011*, Analizy Biura Analiz Sejmowych nr 23 (67), Warszawa 2011.

¹⁶ Minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym, wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Zaspokajanie potrzeb na tym poziomie i w zakresie rzeczowym umożliwia jedynie przeżycie. Oznacza to, że kategoria ta może być uznana za dolną granicę obszaru ubóstwa (skrajnego). Warto dodać, że minimum egzystencji stanowi ok. 60-70% minimum socjalnego, wyznaczającego poziom, na którym istnieją warunki umożliwiające reprodukcję sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku. Minimum socjalne oznacza zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych na stosunkowo niskim poziomie, ale uwzględniającym zalecenia nauki (np. w zakresie żywienia), odpowiadającym powszechnie przyjmowanym normom obyczajowym i kulturowym (rekreacja, uczestnictwo w kulturze) oraz obowiązującym normom prawnym (m.in. w zakresie oświaty, ochrony zdrowia). Minimum socjalne jest kategorią wyznaczającą próg, poniżej którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa: stanowi górną granicę tego obszaru. Źródło internetowe Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji> (1.10.2015).

¹⁷ Dla porównania: w 2014 r. minimum egzystencji na 1 osobę wyniosło 544,09 zł (tamże), płaca minimalna 1680 zł (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 roku, Dz.U. 2013 poz. 1074), a kryteria dochodowe – dla przypomnienia: 574 zł na osobę i 664 zł w przypadku rodziny z dzieckiem o orzeczonej niepełnosprawności (zob. tab. 1).

¹⁸ Na niewydolność pomocy społecznej wskazują wyniki różnych badań naukowych i ekspertyz. Zob. m.in. *Działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej*. Informacja o wynikach kontroli NIK (nr ewid. 197/2014/P/14/107/LRZ), Rzeszów 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9486,vp,11726.pdf> (1.10.2015).

gich rodzin z dziećmi (choć nie zwalczanie ubóstwa było podstawowym założeniem owych świadczeń w momencie ich wprowadzania, w 2004 r.).

Inną – pośrednią – formą wsparcia finansowego rodzin ze strony państwa są ulgi podatkowe na dziecko – wprowadzone 1 stycznia 2007 r. Zmiany w ulgach, podejmowane od 2013 r., ukierunkowane są przede wszystkim na zwiększanie wsparcia rodzin wielodzietnych oraz ze stosunkowo niższymi dochodami. W tym zakresie szczególnie wydaje się rozwiązanie funkcjonujące od 2015 r., dzięki któremu możliwe jest uzyskanie zwrotu kwoty niewykorzystanej ulgi przez podatników wychowujących dzieci, którzy uzyskują dochód w wysokości umożliwiającej skorzystanie z ulgi na dzieci, ale z uwagi na to, że jest on zbyt niski i w konsekwencji niski podatek, nie mogą z niej w pełni skorzystać. Jednocześnie – jak uzasadnił Minister Finansów – wyższe wsparcie finansowe dla rodzin wielodzietnych ma skłonić rodziny z dwojgiem dzieci do posiadania kolejnych, a w ten sposób przeciwdziałać niekorzystnym tendencjom demograficznym (utrzymującej się na niskim poziomie dzietności)¹⁹.

Dodatkowym wsparciem dla rodzin wielodzietnych jest wprowadzenie ogólnopolskiego programu Karty Dużej Rodziny (funkcjonuje od 2015 r., oprócz samorządowych programów tego typu, które rozwijają się od 2005 r.²⁰). Ze słów ministra pracy i polityki społecznej²¹ wynika, że ów program jest „flagowym projektem [...] dla rodzin z co najmniej trójką dzieci”. Celem wprowadzenia tego instrumentu jest bezpośrednie wsparcie rodzin, a także kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. Karta ma wpływać na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zarówno od strony obniżania kosztów dostępu do części usług, jak i w sferze społecznej poprzez stymulację aktywności tych rodzin²².

Rozwiązania w zakresie urlopów z tytułu opieki nad dzieckiem (macierzyńskiego, ojcowskiego, rodzicielskiego i wychowawczego) to z kolei warta podkreślenia reakcja państwa na wyzwania związane z niską dzietnością, poprzez dążenie do poprawy warunków łączenia życia zawodowego z prywatnym/rodzinnym oraz wyrównywania praw kobiet i mężczyzn w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy (a tym samym wyrównywania praw matek/ojców do opieki nad małym dzieckiem). W. Kosiniak-Kamysz, przedstawiając działania państwa w zakresie polityki rodzinnej²³, ocenił: „najbardziej dumny jestem z wydłużenia urlopów

¹⁹ http://pit.infor.pl/dzial/rozliczenia_osob_fizycznych/ulga_na_dzieci/687292,wyzsze_ulgi_na_dzieci_od_2015_r.html# (20.10.2015).

²⁰ Więcej w: A. Bebel, *Wspieranie rodzin wielodzietnych przez samorzady lokalne – przykład Karty Dużej Rodziny*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 35, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 279–293.

²¹ Z wystąpienia ministra pracy i polityki społecznej na V Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Polityka rodzinna w Polsce. Dekada członkostwa w Unii Europejskiej”.

²² Uzasadnienie do Uchwały nr 85 Rady Ministrów.

²³ Z wystąpienia ministra pracy i polityki społecznej na V Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej.

rodzicielskich. [...] Chcieliśmy wyjść naprzeciw potrzebom młodych rodziców, dla których pierwszy rok życia dziecka jest kluczowym i niezwykle ważnym czasem. Możliwość spędzenia go razem z dzieckiem to większy komfort, poczucie bezpieczeństwa i zacieśnianie więzi rodzinnych”. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że tak ukierunkowane działania uwzględniają wprost wymogi unijnej dyrektywy 2010/18/UE²⁴. Na szczególną uwagę zasługuje rozszerzenie uprawnień do urlopów dla ojców – choć nowe rozwiązania wciąż jeszcze dalekie są od pełnego zrównania uprawnień matek i ojców w tym zakresie, jak postuluje chociażby wspomniana dyrektywa.

Nie mniejsze znaczenie w związku z niekorzystną sytuacją demograficzną, a także trudnościami w łączeniu życia zawodowego z rodzinnym, mają rozwiązania i zmiany dotyczące opieki nad dziećmi do lat trzech, które to zmiany sprzyjać mają rozwojowi instrumentów instytucjonalnych (żłobków i klubów dziecięcych), oraz opieki indywidualnej (poprzez uregulowanie funkcjonowania opiekunek dziecięcych i niań). Minister pracy i polityki społecznej o nowych regulacjach i usługach w tym obszarze wyraził się następująco: „Powrót do pracy po pierwszym okresie opieki nad dzieckiem to bardzo ważny moment dla rodziców. Zależy nam na tym, aby czas ten był dla nich jak najbardziej komfortowy. Rodzice chcą, aby ich pociechy były pod profesjonalną opieką, dlatego stawiamy na rozwój sieci żłobków, klubów dziecięcych”²⁵, itd. Wymiernym efektem tychże zmian ma być zwiększenie odsetka dzieci do lat trzech objętych opieką instytucjonalną i indywidualną – do 33% w 2020 r.²⁶ (w latach 2011–2013 wskaźnik ten wzrósł z 3,7%²⁷ do 5,7%²⁸).

Na podkreślenie zasługuje rozszerzenie programu „Maluch” na uczelnie wyższe (od 2015 r.). W kontekście niskiej dzietności i opóźniania wieku urodzenia pierwszego dziecka²⁹ pomysł, aby zachęcać młode osoby nie tylko do studiowania, ale też posiadania dzieci już we wczesnych latach dorosłości wydaje się jak najbardziej słuszny.

Wreszcie, na wzrost zaangażowania państwa w zakresie polityki rodzinnej wskazują zmiany na rzecz rozwoju wychowania przedszkolnego. Warto przypomnieć, że

²⁴ Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:pl:PDF> (15.10.2015).

²⁵ Z wystąpienia ministra pracy i polityki społecznej na V Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej.

²⁶ Więcej w: D. Moroń, *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce*, [w:] A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), *Usługi społeczne wobec rodziny*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 239, Wrocław 2011, s. 165–176; A. Chłoń-Domińczak, I. Magda, *Opieka nad dziećmi do lat 3 w Polsce – diagnoza oraz rekomendacje dotyczące zmian* (ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP w 2015 r., https://www.prezydent.pl/.../gfx/.../opieka_nad_dziecmi_do_lat_3.pdf (1.10.2015).

²⁷ *Strategia Rozwoju...*, s. 70.

²⁸ *Sprawozdanie z realizacji „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” za 2013 rok*, s. 153, <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/> (15.10.2015).

²⁹ *Podstawowe informacje...*

jeszcze w 2006 r. Polska znajdowała się wśród krajów o najniższym wskaźniku wychowania przedszkolnego (w roku szkolnym 2005/2006 wskaźnik *upowszechnienia przedszkoli*, tj. współczynnik skolaryzacji dzieci w wieku 3–5 lat, wynosił zaledwie 41%, przy oczekiwanej wartości tego wskaźnika 90% w 2020 r.³⁰). Od tego czasu, dzięki zdywersyfikowaniu form organizacyjno-prawnych i źródeł finansowania instytucji przedszkolnych, rozciągnięciu obowiązku objęcia wychowaniem przedszkolnym na „pięciolatek”, obniżeniu opłat za pobyt dziecka w przedszkolu itp., upowszechnienie wychowania przedszkolnego już istotnie wzrosło (z 64% w 2009 r. do 74,1% w 2013 r.³¹).

Podsumowując opisane zmiany, należy dostrzec następujące sposoby rozszerzenia interwencji państwa w zakresie polityki rodzinnej (po 2008 r.): zwiększenie finansowego wspierania rodzin, a przede wszystkim rodzin z dziećmi, w tym wielodzietnych; wydłużenie i uelastycznienie urlopów z tytułu opieki nad dzieckiem (dla matek, a także ojców) oraz zdywersyfikowanie i wspieranie rozwoju instytucjonalnych i indywidualnych form opieki nad małym dzieckiem (do lat trzech oraz w zakresie edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej).

3. Zakończenie

Od przełomu ustrojowego działania państwa w zakresie polityki rodzinnej oceniane są najczęściej krytycznie. Podkreśla się m.in. nadmierną bierność państwa wobec rodziny, nieadekwatność podejmowanych działań w stosunku do potrzeb rodzin, brak długookresowej i kompleksowej wizji tejże polityki, brak skutecznych i efektywnych instrumentów polityki rodzinnej, brak koordynacji polityki rodzinnej³². Biorąc pod uwagę pogłębiającą się – od prawie 25 lat – depresję urodzeniową, nieustające trudności materialne rodzin i inne problemy czy kwestie społeczne będące przedmiotem polityki rodzinnej, trudno się z tymi zarzutami nie zgodzić. Przedstawione w niniejszym artykule zmiany, w tym wzrost zaangażowania państwa w sprawy rodziny, zdają się jednak wskazywać na szansę poprawy warunków powstawania i funkcjonowania rodzin, a co za tym idzie, ich sytuacji społeczno-ekonomicznej i demograficznej kraju³³. Przy tym należy wyraźnie podkreślić, iż wniosek taki wynika nie tyle z oceny sposobów ingerencji państwa (rodzajów zmian) – ocena ta na przedstawionym w artykule poziomie analizy byłaby z pewnością zbyt pochopna – ile z samego faktu zwiększającej się roli państwa w zapobieganiu bądź usuwaniu problemów i kwestii społecznych związanych z funkcjonowaniem rodzin. Wydaje się, że w realiach naszego kraju taki kierunek zmian w sferze podmiotowej polityki

³⁰ *Strategia Rozwoju...*, s. 70.

³¹ *Sprawozdanie z realizacji...*, s. 153.

³² Zob. m.in. *Koordinacja polityki...*

³³ Zob. I.E. Kotowska (red.), *Niska dzietność w Polsce. Diagnoza Społeczna 2013. Raport tematyczny*, Warszawa 2014, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Niska_dzietnosc_w_Polsce.pdf (1.10.2015).

rodzinnej wart jest kontynuowania, przy czym wprowadzane instrumenty powinny być uwarunkowane nie tylko wizją rządu i możliwościami ingerencji instytucji państwowych. Nieodzowne jest także uwzględnianie warunków organizacji i funkcjonowania innych podmiotów polityki rodzinnej (m.in. samorządów lokalnych, organizacji społecznych, przedsiębiorstw), od których oczekuje się realizacji wielu zadań, a przede wszystkim możliwości podejmowania określonych działań, aspiracji i potrzeb samych rodzin (również potencjalnych rodziców).

Wskazany w artykule wzrost zaangażowania państwa w zakresie polityki rodzinnej powinien wzbudzać zainteresowanie również z tego powodu, że został zapoczątkowany w niesprzyjającym – jak wspomniano we wstępie – okresie kryzysu ekonomicznego (po 2008 r.). Tym samym, omówione tu zmiany zdają się dostarczać argumentów na rzecz tezy, że kryzys ekonomiczny – wbrew pozorom – nie musi hamować (pro)społecznych działań państwa (rządu) czy też być przeszkodą w kontynuowaniu i wdrażaniu ważnych programów społecznych³⁴. Jeśli – ponadto – zgodzić się, że obserwowany wzrost aktywności państwa jest efektem rozmyślnych decyzji władz rządowych, wynikających ze świadomości narastających, negatywnych konsekwencji niskiej dzietności czy też trudności materialnych rodzin, to te same przykłady zaangażowania państwa uznać można za próbę odejścia od coraz bardziej krytykowanego – właśnie od globalnego kryzysu ekonomicznego z 2008 r. – modelu neoliberalnego, w kierunku którego Polska zmierzała od przełomu ustrojowego w 1989 r.³⁵ Wydaje się, że w tym kontekście obiecująca jest perspektywa inwestycji społecznych czy też inwestycyjnej polityki społecznej. Ogólnie jednak, pytanie o zakres i sposoby interwencji państwa w sprawy społeczne w przyszłości pozostaje otwarte.

Literatura

- Auleytner J., *Polityka społeczna czy ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2002.
- Bebel A., *Wspieranie rodzin wielodzietnych przez samorządy lokalne – przykład Karty Dużej Rodziny*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 35, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014.
- Baranowski P., Sztaudynger J.J., *Rodziny i kapitał społeczny a wzrost gospodarczy. Analiza dla Polski i 15 krajów Unii Europejskiej*, *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym* 2011, t. 14, nr 1, s. 157–170.
- Chłoń-Domińczak A., Magda I., *Opieka nad dziećmi do lat 3 w Polsce – diagnoza oraz rekomendacje dotyczące zmian*, ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP w 2015 r., https://www.prezydent.pl/.../gfx/.../opieka_nad_dziecmi_do_lat_3.pdf (1.10.2015).

³⁴ Por. B. Rysz-Kowalczyk, *Zmiany w cyklu życia człowieka. Stare i nowe zagrożenia społeczne – odpowiedź polityki społecznej*, [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 271.

³⁵ Zob. M. Książkowski, wyd. cyt., s. 14, 15.

- Działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej*, Informacja o wynikach kontroli NIK (nr ewid. 197/2014/P/14/107/LRZ), Rzeszów 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9486,vp,11726.pdf> (1.10.2015).
- Kłós B., *Świadczenia rodzinne w latach 2004–2011*, Analizy Biura Analiz Sejmowych nr 23 (67), Warszawa 2011.
- Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, Informacja o wynikach kontroli NIK (KPS-4101-003-01/2014), Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf> (1.10.2015).
- Kośny M., *Polaryzacja ekonomiczna a wzrost gospodarczy sprzyjający ubogim*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 102, Katowice 2012, s. 78–89.
- Kotowska I.E. (red.), *Niska dzietność w Polsce. Diagnoza Społeczna 2013. Raport tematyczny*, Warszawa 2014, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Niska_dzietnosc_w_Polsce.pdf (1.10.2015).
- Kowalczyk O., *Instrumentarium polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Księżopolski M., *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Kurzynowski A., *Rodzina w polityce społecznej*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1991.
- Moroń D., *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce*, [w:] A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), *Usługi społeczne wobec rodziny*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 239, Wrocław 2011, s. 165–176.
- Pisz Z., *Problemy społeczne transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/podstawowe-informacje-o-rozwoju-demograficznym-polski-do-2014-roku,12,5.html> (15.10.2015).
- Rysz-Kowalczyk B., *Zmiany w cyklu życia człowieka. Stare i nowe zagrożenia społeczne – odpowiedź polityki społecznej*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Sprawozdanie z realizacji „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” za 2013 rok*, <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/> (15.10.2015).
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/> (15.10.2015).
- Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-opieka-spoeczna/ubostwo-ekonomiczne-w-polsce-w-2014-r-,14,2.html#_ftn1 (1.10.2015).
- Zamorska K., *Spór o model polityki społecznej w Polsce w nowych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych*, [w:] O. Kowalczyk (red.), *Współczesne społeczeństwa – nadzieje i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 13–27.
- Założenia polityki ludnościowej Polski 2013*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_zalozenia_polityki_ludnosciowej_Polski_2013_projekt_luty_2013.pdf, RRL (dostęp: 1.10.2015).

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:pl:PDF> (15.10.2015).
- Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. 1998 nr 21 poz. 94.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy, Dz.U. 2014 poz. 925.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 roku, Dz.U. 2013 poz. 1074.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U. 2012 poz. 959.
- Uchwała nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, M.P. z 2014 r. poz. 430.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz.U. 2012 poz. 361.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2004 nr 256 poz. 2572.
- Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 77 poz. 512.
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1456.
- Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1457.
- Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, Dz.U. 2014 poz. 567.
- Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. 2014 poz. 1863.

Źródła internetowe

- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kwestie-spoeczne;3929656.html> (1.10.2015).
- http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm (1.10.2015).
- http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm (dostęp: 1.10.2015).
- http://pit.infor.pl/dzial/rozliczenia_osob_fizycznych/ulga_na_dzieci/687292,wyzsze_ulgi_na_dzieci_od_2015_r.html# (20.10.2015).
- http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_zalozenia_polityki_ludnosciowej_Polski_2013_projekt_luty_2013.pdf (1.10.2015).
- <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/> (15.10.2015)
- <https://rodzina.gov.pl/opieka> (16.02.2015).
- <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji> (1.10.2015).
- www.rodzina2015.org (15.10.2015).