

UNIwersYTET WARSZAWSKI

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Autor:

Tomasz Ratowski

student III roku polityki społecznej

Uniwersytet Warszawski

Polityka rodzinna

Praca egzaminacyjna z Konwersatorium

Polityka rodzinna

Wykładowca:

Prof. dr hab. Ewa Leś

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym

Uniwersytet Warszawski

Warszawa, luty 2023

Spis rzeczy

I Wstęp do badań analitycznych.....	2
II Instrumenty współfinansowania kosztów bezpośrednich utrzymania dzieci....	3
III Instrumenty współfinansowania kosztów pośrednich.....	7
IV Trudności w osiągnięciu równowagi praca – dom	10
V Strategia Demograficzna 2040 – kierunki polityki rodzinnej	12
VI Model polityki rodzinnej obecny w Polsce.....	14
VII Konkluzje	15
VIII Literatura	16

I Wstęp do badań analitycznych

Niniejsza publikacja poświęcona jest wskazaniu i analizie instrumentów polityki rodzinnej. Praca opierać się będzie na zbadaniu dyskursu, tj. zgłębieniu piśmiennictwa naukowego polskiego, jak również zauważeniu głosów w nauce obcej. Co oczywiste, pewne uniwersalne myśli, jak również doświadczenia innych państw odgrywają duże znaczenie we współczesnej polityce społecznej¹. Nie zamierzamy ich odrzucać w niniejszym opracowaniu, jednak z racji tematyki pracy, przywołana zostanie literatura polska.

Obecnie, polityka rodzinna przechodzi przeobrażenia, związane z destandaryzacją cyklu życia rodzinnego oraz zmianą podziału ról w rodzinie². Można więc, idąc dalej za prof. Zbigniewem Tyszką³, stwierdzić, że polityka rodzinna jest najdynamiczniej rozwijającą się szczegółową polityką polityki społecznej.

Ten dynamiczny rozwój zainteresowania polityką rodzinną widać w naszym kraju od niespełna dekady. Bodaj każdy słyszał w dyskusjach publicystycznych o wdrażanych, coraz to nowych,

¹ Za: Kamiński S. (2011), Polityka społeczna w wymiarze globalnym, w: Nauki Społeczne 1(3), str. 12-13, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

² Za: Leś E. (2022/23), Wykład I Wprowadzenie do polityki rodzinnej, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

³ Tyszka Z. (1990), Socjologia rodziny w Polsce w: RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY Rok LII zeszyt 3 – 4.

instrumentach. Jednak, podejmowanie takich działań przez państwo, najważniejszego podmiotu polityki społecznej, nie jest wyłącznie (jak sądzą niektórzy) populizmem, czy tym bardziej rozdawnictwem. Niekorzystne zmiany w zachowaniach reprodukcyjnych ludności, dające w efekcie niski wskaźnik dzietności (1,33)⁴, są dla państwa problemem, który przejawiać się może w szczególności: trudnościami w rozwoju gospodarczym oraz wyzwaniem wobec systemu emerytalnego. Jak wskazuje się w doktrynie nauki demografii prostą zastępowalność ludności można osiągnąć przy wskaźniku 2,10-2,15, ponieważ część z dzieci urodzonych nie dożyje wieku reprodukcyjnego⁵. Takie wskazanie jest oczywiście trafne, choć w warunkach europejskich, osiągnięcie takiego poziomu dzietności można nazwać utopią. We Francji, gdzie dzietność jest największa (1,83 – 2020 r.) spośród państw UE, widać trend spadkowy (2,00 – 2014 r.)⁶. A co należy przypomnieć, tak wysoką dzietność Republika Francuska zawdzięcza również dużej grupie ludności napływowej. Pokładanie więc wszelkich nadziei na poprawę sytuacji demograficznej w ruchu przestrzennym ludności jest zwodnicze. Jak przekonują demografowie, ludność napływowa przyjmuje zastane zwyczaje reprodukcyjne w 3 pokoleniu⁷. Poprawę kondycji demograficznej kraju należy upatrywać w ruchu naturalnym ludności. I właśnie na to nakierowana jest polityka rodzinna.

Skoro tak ważna jest polityka rodzinna, to należy na jej temat prowadzić dyskurs naukowy, oceniać programy i projektować nowe, najpierw w środowisku akademickim, żeby następnie je urzeczywistniać na polu krajowym. Niniejsze opracowanie stanowi skromny wkład w tę debatę. Prześledzimy obecne w polskim prawodawstwie instrumenty polityki rodzinnej. Ale także ocenimy wyzwania i przedstawimy kierunki polskiej polityki rodzinnej.

II Instrumenty współfinansowania kosztów bezpośrednich utrzymania dzieci

Te instrumenty stanowią bardzo ważne narzędzia polityki społecznej. Są, jak się zdaje, najsilniejsze i przynoszą wymierne efekty. Mają też swoje wady – znacząco obciążają budżet

⁴ Dane za: Leś E. (2022/23), Uwarunkowania społeczno – demograficzne formowania rodzin w Polsce, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

⁵ Pogląd ten głosi dr hab. Paweł Hut z WNPiSM Uniwersytetu Warszawskiego.

⁶ Dane za: Eurostat. Data Browser.

⁷ Podobnie patrz przyp. 5.

państwa, a jeśli polityka monetarna jest prowadzona nieumiejętnie, mogą także prowadzić do podwyższonej inflacji⁸. Bardzo dobrze jednak instrumenty te realizują cel pronatalistyczny (dotyczący zwiększenia dzietności) i cel prorodzinny (dotyczący wspierania rodziny jako komórki społecznej). Jak wskazuje prof. Ewa Leś z Uniwersytetu Warszawskiego⁹ podstawą do podejmowania prokreacji musi być zabezpieczona sytuacja ekonomiczno – bytowa rodziny (bądź trwałego związku nieformalnego).

Niniejsza część poświęcona jest współfinansowaniu kosztów bezpośrednich. Pojęcie *koszty bezpośrednie* należy rozumieć w ten sposób, że spowodowane są one wyłącznie przyjściem na świat dziecka i obligują opiekunów do wydawania środków na jego: utrzymanie, zaopiekowanie i rozwój.

Będą to więc świadczenia pieniężne (transfery). Potrzeba ustalić też charakter takich programów. Przez wiele lat w Polsce funkcjonował tzw. selektywny wariant polityki rodzinnej. Był on skierowany do konkretnych grup, najczęściej o niskich dochodach lub z dysfunkcjami. W latach 90., kiedy przeprowadzano reformy w różnych dziedzinach polityk publicznych, polityce rodzinnej nie poświęcono dostatecznej uwagi¹⁰. Stwierdzono wówczas, że państwo będzie pomagało jedynie wtedy, gdy rodzina będzie zawodziła w wypełnianiu swoich ról. Stąd zrodziła się polityka rodzinna w wymiarze selektywnym. Pierwsza dekada XXI stulecia to z kolei czas rozmaitych problemów gospodarczych, które niewątpliwie wpłynęły niekorzystnie na formowanie rodzin, a w szczególności na dzietność. Największą bolączką polskiego społeczeństwa było z pewnością bezrobocie (46% w 2003 r. wśród ludzi młodych), a wśród ogółu ludności przekroczyło 3 miliony w roku 1994 i 2002¹¹. Można więc śmiało rzec, że w pierwszych II dekadach funkcjonowania III Rzeczypospolitej polityka rodzinna została zepchnięta na dalszy tor. Z czasem, wskutek m. in. starzenia się społeczeństwa i niekorzystnych jego skutków (obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych świadczeniami bieżącymi, odpływ

⁸ Ten fakt bywa różnie rozumiany w doktrynie nauk o polityce społecznej. Przytoczony tutaj skutek transferów socjalnych jest jak najbardziej zgodny z klasyczną teorią ekonomii. Jednak badacze zajmujący się tzw. ekonomią dobrobytu coraz częściej zadają pytania o wpływ społeczny polityk makroekonomicznych i sugerują, że te dwie dziedziny polityk publicznych powinny funkcjonować w ścisłej współpracy. Więcej w: Atkinson A. B., Makroekonomia i wymiar społeczny, Nuffield College, Oxford, tłumaczył Szarfenberg R.

⁹ Leś E. (2022/23), Wykład Instrumenty współfinansowania kosztów utrzymania dzieci, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

¹⁰ Leś E. (2022/23), Wykład Uwarunkowania społeczno – demograficzne formowania rodzin w Polsce, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

¹¹ Dane za: Balcerzak – Paradowska B., Leś E. Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918 – 2018 : od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych w: Stulecie polskiej polityki społecznej, str. 235.

siły roboczej i kadr z rynku pracy) zwrócono większą uwagę na rodzinę. Zmieniła się perspektywa postrzegania rodziny. Przestała być zupełnie sprawą prywatną. Oczywiście, wymiar prywatny rodziny jest istotą jej funkcjonowania. Problemem jest jednak, że koszty związane z utrzymaniem i wychowaniem dzieci ponoszą prywatnie rodzice, korzyści zaś otrzymuje całe społeczeństwo. Co do oceny, że dzieci są dobrem publicznym nie ma w dyskursie dwugłosu. Panuje konsensus, co do tego faktu. Bardzo ciekawie rodzinę przedstawiał Zbigniew Tyszk¹². Powiadał on, że jej charakter jest publicznoprywatny. Postulował on przyjęcie pewnych paradygmatów, determinujących rozwój polityki społecznej w zakresie rodziny, a mianowicie:

- wsparcie ekonomiczne rodziców w wychowaniu i utrzymaniu dzieci
- zapewnienie dzieciom i osobom zależnym w gosp. dom. krótko- i długookresowej opieki
- zapewnienie równowagi między życiem zawodowym a rodzinnym
- dzieci i rodzina dobrem publicznym

W oparciu o te założenia zaczęła się kształtować polityka rodzinna. Jeśli chodzi o instrumenty współfinansowania kosztów bezpośrednich, którym poświęcony jest przedmiotowy rozdział, największe zmiany obserwowaliśmy po 2015 r. kiedy koalicja Zjednoczonej Prawicy wygrała wybory do Sejmu i Senatu oraz utworzyła rząd. Wprowadzenie programu 500 + było zapowiadane już na etapie kampanii wyborczej. Bezprecedensowy, jeśli idzie o skalę uprawnionych i wysokość świadczenia, program został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. Był to największy jak dotąd program wsparcia finansowego rodzin, ale zapoczątkował kolejne zmiany w ustawodawstwie, wprowadzające kolejne instrumenty. Początkowo 500 + określano instrumentem hybrydowym¹³, był powszechny w przypadku świadczenia na drugie i każde następne dziecko w rodzinie i selektywny przy świadczeniu na pierwsze (obowiązywał próg dochodowy). Po reformie w 2019, świadczenie przysługuje każdej rodzinie posiadającej co najmniej 1 dziecko.

Umożliwienie tak dynamicznego rozwoju polityce rodzinnej nie byłoby możliwe gdyby nie dobra koniunktura gospodarcza¹⁴. Obok transferów, na ekonomiczną sytuację rodzin wpływ

¹² Tyszk Z. (1990), Socjologia rodziny w Polsce w: RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY Rok LII zeszyt 3 – 4.

¹³ Balcerzak – Paradowska B., Leś E. Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918 – 2018 : od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych w: Stulecie polskiej polityki społecznej, str. 241.

¹⁴ tamże.

miała rekordowo niska stopa bezrobocia i podnoszenie roczne minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁵.

Wspomniane, inne narzędzia współfinansowania kosztów bezpośrednich to:

- a) program Dobry Start (znany pod nazwami: 300 + lub Wyprawka +) – wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów po raz pierwszy w 2018 r. i odtąd co roku w okresie rozpoczęcia roku szkolnego wypłaca się rodzicom świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł. Jest to ważne wsparcie rodzin, które zakupują dzieciom akcesoria szkolne.
- b) Rodzinny Kapitał Opiekuńczy – 12 tys. zł. na pierwsze dwa lata życia dziecka. Rodzice mogą wybrać czy wolą otrzymać środki jednorazowo, czy chcą aby było wypłacane przez 24 miesiące w wysokości 500 zł. Jest to stosunkowo nowe rozwiązanie, gdyż weszło w życie 1 stycznia 2022 r. Uzasadnieniem *ratio legis* takiego programu może być konieczność czynienia większych nakładów na utrzymanie dziecka w wieku niemowlęcym.
- c) świadczenia rodzinne wynikające z ustawy o pomocy społecznej (dalej: ustawa pomocowa). Dotyczy rodzin w trudnych sytuacjach życiowych. Jest to obszar bardziej służb społecznych, więc nie będziemy poświęcać tym świadczeniom większej uwagi.

Dla oceny programów, ważna jest ich nie tylko skuteczność i koszty, ale także koszty obsługi. W ostatnich latach dzięki przejęciu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych obsługi programu Rodzina 500 + udało się zaoszczędzić znaczące środki na obsłudze wniosków¹⁶. Wcześniej świadczenia wypłacały ośrodki pomocy społecznej. Podobnie rzecz się ma z Dobrym Startem, który Zakład przejął pierwszy w ramach pilotażu.

W tym miejscu trzeba zdobyć się na zwięzłą konkluzję dotyczącą instrumentów współdzielenia kosztów bezpośrednich. Chociaż niepozbawione wad, są najlepszym narzędziem polityki społecznej, najlepiej realizującym cele. Ważne jest, że transfery redukują koszt alternatywny posiadania dziecka¹⁷. Nie można ich oceniać jedynie jako *publiczną zapłatę* za posiadanie dziecka, chociaż niewątpliwie taki też cel mają te instrumenty. Wreszcie, szkodliwe jest stereotypizowanie rodzin korzystających ze świadczeń publicznych i uporczywe

¹⁵ tamże.

¹⁶ Prof. G. Uścińska tłumaczy, że dzięki wprowadzeniu elektronicznego systemu składania wniosków, koszt obsługi (przyjęcia, rozpatrzenia i wydania decyzji) zmalał z ok. 50 zł do 0,50 zł.

¹⁷ Za: Balcerzak – Paradowska B., Leś E. Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918 – 2018 : od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych w: Stulecie polskiej polityki społecznej, str. 241.

(aczkobywne) twierdzenie, że programy te są rozdawnictwem. Głosy te pojawiają się jednak głównie nie wśród ekspertów, a w dyskusjach w sferze medialnej (w tym w mediach społecznościowych).

III Instrumenty współfinansowania kosztów pośrednich.

Oprócz nakładów pieniężnych, wychowanie dziecka pochłania znaczne zasoby czasu. Czas ten mógłby być spożytkowany na pracę. W ekonomii te koszty można by określić alternatywnymi. W prawie pojawia się pojęcie *zysków nieosiągniętych*. Na gruncie polityki rodzinnej używamy terminu *koszty pośrednie*. Państwo powinno dążyć do redukowania takich kosztów, celem zwiększenia atrakcyjności rodzicielstwa¹⁸.

Kluczowym instrumentem w zastępowaniu dochodu z pracy innym dochodem są ubezpieczenia społeczne. A konkretnie ustawa zasiłkowa¹⁹, regulująca zakres podmiotowy i przedmiotowy ubezpieczenia chorobowego. Standardy zabezpieczenia społecznego w razie macierzyństwa są w Polsce wysokie i spełniają (a nawet przewyższają) wskazywane poziomy w aktach międzynarodowego prawa publicznego²⁰.

Pierwszym i podstawowym instrumentem jest urlop macierzyński i przysługujący w okresie jego odbywania zasiłek macierzyński. Czas trwania takiego urlopu jest uzależniony od liczby dzieci, które kobieta urodziła (lub przyjęła na wychowanie):

- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 1 dziecka – 20 tygodni;
- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 2 dzieci – 31 tygodni;
- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 3 dzieci – 33 tygodnie;
- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 4 dzieci – 35 tygodni;

¹⁸ Za: Leś E. (2022/23), Wykład Instrumenty współfinansowania kosztów pośrednich, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

¹⁹ Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 1732 t.j.

²⁰ Na ten fakt wskazuje prof. G. Uścińska podczas wykładów dla studentów polityki społecznej UW, szerzej: Uścińska G. (2021), Prawo zabezpieczenia społecznego, wyd. C.H. Beck.

- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 5 lub więcej dzieci – 37 tygodni²¹.

Świadczenie (zasiłek macierzyński) za czas urlopu macierzyńskiego wynosi 100% podstawy wymiaru.

Jako że (szczególnie w przypadku wymiaru 20 tygodni) dziecko przez ten czas nie zdąży dorosnąć w ten sposób, by nie wymagało opieki ustawicznej, po urlopie macierzyńskim przysługuje urlop rodzicielski. Jego wymiar przedstawia się następująco:

- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 1 dziecka – 32 tygodnie;
- urodzenie/przyjęcie na wychowanie więcej niż 1 dziecka – 34 tygodnie;
- w razie korzystania z minimalnego okresu zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w wymiarze 9 tygodni z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie – 29 tygodni.

Za urlop rodzicielski wypłaca się zasiłek macierzyński. W wysokości 100% podstawy wymiaru przysługuje przez:

- urodzenie/przyjęcie na wychowanie 1 dziecka – 6 tygodni;
- urodzenie/przyjęcie na wychowanie więcej niż 1 dziecka – 8 tygodni;
- w razie korzystania z minimalnego okresu zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w wymiarze 9 tygodni z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie – 3 tygodnie.

Po upływie tych terminów wypłaca się zasiłek rodzicielski w wysokości 60% podstawy wymiaru.

Urlop rodzicielski można dzielić pomiędzy rodzicami, wykorzystywać go z przerwami lub łącznie. Szczegółowy sposób, jak należy nim rozporządzać, regulują przepisy kodeksu pracy²².

Ważne dla godzenia ról i podziału obowiązków w gospodarstwie domowym jest zagwarantowanie oddzielnego urlopu ojcowskiego. Polski ustawodawca wprowadził takie

²¹ Wymiar urlopu macierzyńskiego wynika z przepisów prawa, dane te zostały przytoczone: Leś E. (2022/23), Wykład Rola państwa we współdzieleniu kosztów pośrednich utrzymania dzieci: system urlopów od pracy zawodowej na sprawowanie opieki nad małym dzieckiem: zasiłki macierzyńskie, rodzicielskie, ojcowskie, wychowawcze, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

²² Ustawa Kodeks Pracy Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 t.j.

²⁵ Dane za: [Gender pay gap statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=main&init=1&language=en&code=sdg-8.3.1).

odsetek kobiet wskazał, że bycie kobietą jest przyczyną dyskryminacji w Polsce (10,4%) w porównaniu z 2015 r. (kiedy to tak uważało 9,1%)²⁶. Wzrost także zanotowano w odpowiedziach na pytanie o bezpośrednie zetknięcie się z dyskryminacją wobec kobiet (6,1 w 2018 r. w porównaniu do 4,3 w 2015 r.)²⁷.

Podsumowując tę część naszych rozważań, polskie regulacje są dobre pod względem warunków zabezpieczenia społecznego. Ułatwiają rodzicom (a w szczególności matkom) godzenie ról zawodowych i rodzinnych (równowaga praca – dom).

IV Trudności w osiągnięciu równowagi praca – dom

Nie ulega wątpliwości fakt, że obie sfery aktywności życiowej pochłaniają dużo czasu i energii. Niekiedy dzieje się tak, że osiągnięcie sukcesów w pracy wiąże się z przeznaczaniem większej ilości czasu na nią i czynności z nią związane (dłuższy dojazd, konieczność odbywania szkoleń, podnoszenia kompetencji), co z kolei prowadzi do ograniczenia czasu poświęcanego na zadania domowe.

Te trudności mogą wyraźnie wpływać na plany reprodukcyjne. Już obserwujemy odkładanie decyzji o pierwszym dziecku na później (kobieta, która rodziła swoje pierwsze dziecko miała w 2021 r. średnio 28,7 lat, podczas gdy w 2005 r. 25,4 lata)²⁸. Jest to bezpośrednio związane z późniejszym zawieraniem związku małżeńskiego (zarówno wśród kobiet i mężczyzn). Statystyczny mężczyzna zawierający swoje pierwsze małżeństwo miał w 2010 r. 27,5 roku, podczas gdy w 2021 r. 29,6 lat. Kobieta zaś w analogicznej sytuacji w 2010 r. miała 25,6 lat, lecz w 2021 r. już 27,6 lat²⁹. Jest to spowodowane większą świadomością dotyczącą macierzyństwa, ma jednak głęboko niekorzystne skutki demograficzne. Dane te stanowią też o nadawaniu większego priorytetowi pracy, wszak w 2010 r. małżeństwo zawierano w nieodległym czasie po ukończeniu studiów. Przesuwanie się średniego wieku zawierania

²⁶ Dane za: Leś E. (2022/23), Uwarunkowania społeczno – demograficzne formowania rodzin w Polsce, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

²⁷ Tamże.

²⁸ Dane za: Leś E. (2022/23), Uwarunkowania społeczno – demograficzne formowania rodzin w Polsce, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

²⁹ tamże.

małżeństw w stronę 30 lat świadczy, że młodzi ludzie chcą też wkroczyć na rynek pracy, ugruntować tam swoją pozycję, a dopiero w dalszej kolejności myślą o założeniu rodziny.

Państwo jako największy i najpotężniejszy podmiot polityki społecznej musi podejmować działania w celu wyrównywania strat z tytułu naturalnych wyrzeczeń związanych z małżeństwem i rodzicielstwem. Obok unormowanych przez dwie gałęzie prawa: prawo pracy i prawo ubezpieczeń społecznych urlopów macierzyńskich, rodzicielskich i ojcowskich, istnieją inne możliwości osiągnięcia równowagi. Po pierwsze, pracownik nie musi pracować w pełnym wymiarze czasu pracy. Możliwe jest zatrudnianie w mniejszym wymiarze (za stosownie niższym wynagrodzeniem). Warto przypomnieć, że staż pracy pomimo niepełnego wymiaru oblicza się w ten sam sposób, jak dla pracownika zatrudnionego na pełen etat. Jest to oczywiście swoista utopia, bo płace w gospodarce nie pozwalają utrzymać się na dobrej stopie życiowej z wynagrodzenia za ½ etatu, a w przypadku wyższych stanowisk kierowniczych najczęściej wymagana jest częstsza obecność w zakładzie pracy.

Innym rozwiązaniem są systemy czasu pracy wymienione w kodeksie pracy. Ustawodawca przewiduje m. in.:

- system zadaniowego czasu pracy
- ruchomy czas pracy
- indywidualny rozkład czasu pracy
- system pracy weekendowej

Te rozwiązania są bardzo korzystne i jeśli będzie wola wśród pracodawcy, aby zastosować taki czas pracy wobec konkretnego pracownika, rodzice mogą tak zorganizować czas, by jedno z nich mogło sprawować opiekę. Oczywiście wszystko zależy od praktyki stosowania prawa, a nie tylko od stanu *de iure*. Nie zawsze jest możliwe przydzielenie innego systemu czasu pracy, gdyż przedsiębiorca, instytucja pracuje w ściśle określonych godzinach.

Pozytywnym trendem, choć młodym i nieukształtowanym dotąd na szeroką skalę, są programy konkretnych pracodawców, ułatwiające utrzymanie równowagi praca – dom, np. poprzez elastyczne godziny pracy, czy większą skłonność do pozwalania pracownikom opuszczania miejsca pracy, gdy zachodzi taka potrzeba.

Konkludując, ustawodawstwo jest w tym zakresie dobre, jednak nie zawsze skuteczne. W utrzymaniu równowagi praca – dom kluczową rolę, jak się zdaje, ma sprawiedliwy podział

obowiązków pomiędzy małżonkami. Po wtóre, musi się dokonać zmiana pokoleniowa, tak aby to nie wyłącznie kobiecie były przypisywane funkcje opiekuńcze. Wymaga to zrozumienia ze strony pracodawców, jak również mężczyzn.

V Strategia Demograficzna 2040 – kierunki polityki rodzinnej

Jak trafnie zauważają autorzy strategii demograficznej³⁰: *Źródłem dobrobytu społeczeństwa oraz kapitału społecznego jest dobrze funkcjonująca rodzina*. Jako wynikłą z diagnozy główną barierę w planowaniu rodziny wskazano wyzwania ekonomiczne. Zabezpieczenie potrzeb materialnych jest ważne i państwo podejmuje, a także będzie podejmowało w tym kierunku działania. Wymienia się tam następujące metody:

- 1.1. Rozwój systemu podatkowego w kierunku lepszego uwzględnienia faktu posiadania dzieci, ich liczby i związanych z tym wydatków rodzin.
- 1.2. Dalsze udoskonalanie i zwiększanie efektywności systemu transferów rodzinnych.
- 1.3. Wsparcie rodziców w zakresie uzyskiwania i utrzymywania stabilnych dochodów z pracy.
- 1.4. Dalszy rozwój systemu emerytalnego w kierunku zwiększenia partycypacji rodziców we wkładzie ich dzieci w funkcjonowanie systemu.
- 1.5. Uwzględnienie w obszarze wsparcia finansowego sytuacji rodzin chcących w krótkim czasie zwiększyć liczbę członków rodziny oraz rodzin wielodzietnych.
- 1.6. Uwzględnienie w obszarze wsparcia finansowego specyfiki wyzwań osób młodych.
- 1.7. Uwzględnienie w systemie wsparcia finansowego konstytucyjnego obowiązku szczególnej ochrony małżeństwa³¹

Jak widzimy, są tutaj zaproponowane rozwiązania należące do polityki rodzinnej *explicite* i *implicite*. Czyli także działania pośrednie, wpływające wszelako na rodziny (jak np. zmiany w systemie podatkowym).

³⁰ Strategia Demograficzna 2040, pełen tekst dostępny na stronie rządowej.

³¹ Strategia Demograficzna 2040, pełen tekst dostępny na stronie rządowej.

Zauważono problem mieszkaniowy, który siłą rzeczy dotyczy również rodzin, w szczególności młodych, o największym potencjale dzietnościowym. To zagadnienie bardziej polityki mieszkaniowej, stąd oszczędzimy przytaczania celów szczegółowych.

Ważną kwestią jest wspieranie trwałości rodziny. Tutaj nie ma jednego powodu, dla którego dochodzi do rozwodów. W 2020 r. do sądów okręgowych (jako sądów pierwszej instancji – dla wszystkich spraw rozwodowych, niezależnie od wartości przedmiotu sporu) wpłynęło 76,4 tys. pozwów rozwodowych³². Brak oficjalnych danych, które podsumowywałyby stan po pandemii, lecz z informacji prasowych, bazujących na rejestrach sądów powszechnych wynika, że skala się zwiększyła. Co jest ich powodem? Niezgodność charakteru z pewnością, jednak brakuje badań danych zastanych (akt spraw rozwodowych), które dostarczyłyby pełniejszego obrazu rzeczywistości. Państwo nie zamierza stać z boku i jedynie konstatować te negatywne zjawisko, a chce jemu przeciwdziałać za pomocą niniejszych rozwiązań:

3.1. Wsparcie par chcących założyć rodzinę.

3.2. Wsparcie profilaktyki rozpadu więzi rodzinnych, w tym zapobieganie rozpadowi małżeństwa i rodziny.

3.3. Współpraca międzyresortowa w ramach wczesnego wspomagania rozwoju dzieci i wsparcia rodzin.

3.4. Wspieranie inicjatyw rodziców tworzących własne grupy wsparcia dla rodzin i dzieci.

3.5. Inicjowanie działań na szczeblu lokalnym wspierających trwałość rodziny i wymianę dobrych praktyk w tym obszarze.

3.6. Prowadzenie cyklicznych badań dla projektowania skutecznej polityki w obszarze wsparcia trwałości i jakości rodzin, także ukierunkowanej terytorialnie.

3.7. Rozwój doradztwa rodzinnego (więcej w Kierunku 10: Rozwój infrastruktury i usług potrzebnych rodzinom).³³

Wśród innych celów wspierających rodzinę i dzietność, umieszczono *Popularyzację kultury sprzyjającej rodzinie*. Nie była wspomniana przy instrumentach Karta Dużej Rodziny, ze

³² Statystyka Sądowa Sprawy Cywilne, o Rozwód, Separację oraz alimenty w latach 2015 – 2020, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2022.

³³ Strategia Demograficzna 2040, pełen tekst dostępny na stronie rządowej.

względem na swój symboliczny wymiar, lecz m. in. takie instrumenty wspierają promocję *mody na rodzinę*.

Przewidziano także wzmocnienie współpracy z III sektorem, organizacjami pozarządowymi.

Niebagatelną rolę pełni znoszenie barier dla rodziców chcących mieć dzieci w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi. Wskazano tu przede wszystkim rozwój możliwości opieki nad dzieckiem do lat 3. Przewiduje się również kształtowanie rynku pracy przyjaznego rodzinie tj. takich instrumentów, które wyeksploatowaliśmy w rozdziale III przedmiotowej pracy.

Słusznie podkreślono potrzebę koordynacji polityki społecznej poprzez wzajemne wspieranie polityki rodzinnej politykami edukacyjną i zdrowotną.

Na koniec trzeba przyznać, iż Strategia Demograficzna 2040 mimo że nie odkrywa nieznanych solucji, rozwiązań, to jednak zauważa potrzebę praktycznej realizacji poglądów od lat obecnych w doktrynie. Jest to wielkie wyzwanie dla państwa, aby połączyć sferę *policy* (nauki o polityce społecznej) ze sferą *politics* (polityką rozumianą jako sprawowanie rządów).

VI Model polityki rodzinnej obecny w Polsce

Jak już zaznaczono w pracy, polityka rodzinna przechodzi dynamiczne zmiany. Oceniając polską politykę rodzinną w pierwszych 2 dekadach III RP można by stwierdzić, że najbardziej wpisuje się w liberalny model. Wszak wsparcie było głównie selektywne, świadczenia powszechne były niskie (popularne *becikowe*), a trudno mówić nawet o polityce rodzinnej *sensu stricto*, tylko raczej części ogólnej polityki społecznej prowadzonej w obrębie rodziny. Od 2015 r. obserwujemy jednak istotne zmiany, przez które zaklasyfikowanie Polski do modelu liberalnego jest niemożliwe. Państwo silniej włącza się w zabezpieczenie dochodu rodziny gwarantując określone świadczenia. Wzrosło zainteresowanie polityką rodzinną zarówno *explicite*, jak i *implicite*, a koronnym argumentem świadczącym o tym, że mamy w Polsce obecnie politykę rodzinną jest omówiona Strategia Demograficzna 2040. Bazując na klasyfikacji, przedstawionej przez prof. Ewę Leś³⁴, najłatwiej byłoby określić model polski

³⁴ Leś E. (2022/23), Wykład Charakterystyka modeli polityki rodzinnej, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

modelem polityki rodzinnej w Europie Środkowo – Wschodniej. Takie przypisanie nie wyjaśnia jednak niczego, gdyż wspomniany model stanowi połączenie innych modeli.

W tym opracowaniu wykazaliśmy wiele przeobrażeń w zakresie polityki rodzinnej, które prowadzą do konkluzji, że zbliża się ona do modelu kontynentalnego. Rzecz jasna, nie jest nim w pełni i pewnie nie będzie nim w najbliższym czasie ze względu na ograniczone środki budżetowe. Rzeczpospolita nie może prowadzić tak prężnej polityki nastawionej na rodzinę, jak chociażby: Niemcy, Francja czy Austria, gdzie możemy mówić o modelu kontynentalnym. Jednak, polska polityka rodzinna wyrosła na podobnym paradygmacie (społeczna nauka Kościoła), a zmiany prorodzinne w zakresie ulg podatkowych, dostosowania polityki edukacyjnej, wprowadzania powszechnych programów wsparcia finansowego świadczą o tym, że w tym kierunku zmierzamy. Czy jest to model najwłaściwszy? W przekonaniu autora tak, choć można tu się spierać. Czy dojdziemy do tak skutecznie prowadzonej polityki rodzinnej, jak np. we Francji? To zależy od wielu czynników: ekonomicznych, politycznych i prawnych. Przytoczona opinia wynika z wyżej przytoczonych faktów i okoliczności, lecz dyskurs naukowy musi być żywy, nawet jeśli zdanie to pozostanie odosobnione.

VII Konkluzje

Potrzeba finalnie podsumować wywód prowadzony w niniejszym opracowaniu. Nie jest to z pewnością opracowanie zupełne i całkowite. Temu trzeba by poświęcić całą rozprawę naukową. Jest to jednak propozycja rozważań nad polską polityką rodzinną. Wybór zawiera najważniejsze elementy polityki w zakresie rodziny i zakończony jest próbą odpowiedzi na pytanie o obecny w Polsce model polityki rodzinnej.

Metamorfozę polskiej polityki rodzinnej można określić osiągnięciem dziejowym. Polska, z państwa rozwijającego się, coraz prężniej nabiera kształtu *welfare state*. Oczywiście jest to proces długofalowy, aby wkroczyć na tę płaszczyznę rozwoju nie tylko ekonomicznego, ale i społecznego, cywilizacyjnego.

Ostatecznie, oddajemy w Państwa ręce opracowanie będące wkładem w dyskurs na temat kondycji polskiej polityki rodzinnej, ale i zarazem będące zaproszeniem do tychże deliberacji.

Mamy nadzieję, że przydatną podstawę do nich będzie stanowiło niniejsza praca, jako przyczyłek badawczej penetracji.

VIII Literatura

- 1) Kamiński S. (2011), Polityka społeczna w wymiarze globalnym, w: Nauki Społeczne 1(3), str. 12-13, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- 2) Leś E. (2022/23), Wykład I Wprowadzenie do polityki rodzinnej, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.

- 3) Tyszką Z. (1990), Socjologia rodziny w Polsce w: RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY Rok LII zeszyt 3 – 4.
- 4) Leś E. (2022/23), Uwarunkowania społeczno – demograficzne formowania rodzin w Polsce, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.
- 5) Leś E. (2022/23), Wykład Instrumenty współfinansowania kosztów utrzymania dzieci, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.
- 6) Balcerzak – Paradowska B., Leś E. Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918 – 2018 : od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych w: Stulecie polskiej polityki społecznej.
- 7) Leś E. (2022/23), Wykład Instrumenty współfinansowania kosztów pośrednich, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.
- 8) Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 1732 t.j.
- 9) Uścińska G. (2021), Prawo zabezpieczenia społecznego, wyd. C.H. Beck.
- 10) Leś E. (2022/23), Wykład Rola państwa we współdzieleniu kosztów pośrednich utrzymania dzieci: system urlopów od pracy zawodowej na sprawowanie opieki nad małym dzieckiem: zasiłki macierzyńskie, rodzicielskie, ojcowskie, wychowawcze, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.
- 11) Ustawa Kodeks Pracy Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 t.j.
- 12) Strategia Demograficzna 2040, pełen tekst dostępny na stronie rządowej.
- 13) Statystyka Sądowa Sprawy Cywilne, o Rozwód, Separację oraz alimenty w latach 2015 – 2020, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2022.
- 14) Leś E. (2022/23), Wykład Charakterystyka modeli polityki rodzinnej, Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, WNPiSM Uniwersytet Warszawski.
- 15) [Gender pay gap statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://europea.eu/en/statistics-explained/gender-pay-gap)