

Raport Instytutu *Ordo Iuris*

Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

red. Tymoteusz Zych, Karolina Dobrowolska, Olaf Szczypiński



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ *ORDO IURIS*

Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

II. Raport Instytutu *Ordo Iuris*

przygotowany pod kierunkiem dr. Tymoteusza Zycha

red. Tymoteusz Zych, Karolina Dobrowolska, Olaf Szczypiński

Warszawa 2015



Redakcja naukowa

Tymoteusz Zych (redaktor główny, wprowadzenie i część III),
Olaf Szczypiński (część I), Karolina Dobrowolska (część II)

Recenzja wydawnicza

Prof. UŁ dr hab. Piotr Szukalski

Konsultacja

Prof. UW dr hab. Aleksander Stępkowski, dr hab. Paweł Kulpaka, dr Piotr Kurowski

Autorzy

Tymoteusz Zych (autor rozdziałów: Główne wnioski, Potrzebujemy przemyślanych inwestycji w rodzinę, Wprowadzenie, Uwagi metodologiczne, Część I - uwagi wstępne, część III – uwagi wstępne, rozdział 2.2, 6; współautor rozdziałów: część I – rozdział 5, część II – rozdział 3, część III – rozdziały: 1, 2, 2.1, 3, 3.1, 4, 5)

Karolina Dobrowolska (autorka rozdziałów: część I – rozdział 1, część II – uwagi wstępne, rozdziały: 1, 6, część III – rozdziały: 7, 7.1;

współautorka rozdziałów: część II – rozdziały: 2, 3, 4, 5, część III – rozdziały 3, 3.1, 4)

Olaf Szczypiński (autor rozdziałów: część I – rozdział 4, część 3 – rozdział 7.2;

współautor rozdziałów: część I – rozdziały: 2, 5, 6, część II – rozdziały: 2, 3, część III – rozdziały: 1, 2, 2.1, 5)

Janusz Roszkiewicz (autor rozdziału 7 w części I)

Jędrzej Jabłoński (autor rozdziału 3 w części I)

Piotr Celiński (współautor rozdziałów: część I – rozdział 6, część III – rozdział 4)

Bartłomiej Baran (współautor rozdziału 4 w części II w zakresie wpływu nieodpłatnej pracy domowej na wysokość PKB)

Marta Gan (współautorka rozdziału 5 w części II w zakresie analiz dotyczących problematyki opieki żłobkowej)

Dominik Kulpa (współautor rozdziałów: część I – rozdziały 2 i 5)

Maria Gołębiewska (współautorka rozdziału 1 w części III w zakresie problematyki jednorazowej zapomogi przy urodzeniu dziecka)

Opracowanie tabel i wykresów

Olaf Szczypiński, Tomasz Piotrowski, Anna Skórzyńska, Tymoteusz Zych, Karolina Dobrowolska

Korekta językowa

Aleksandra Gąsowska, Maria Milcarek, Szymon Dziubicki, Michał Preficz

Partnerzy instytucjonalni:

Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus”, Centrum im. Adama Smitha

Skład i łamanie:

Konrad Kuś

Druk i oprawa:

Drukarnia Know-How

ISBN: 978-83-940214-1-2

© Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*



Spis treści

Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?	1
Główne wnioski	5
Potrzebujemy przemyślanych inwestycji w rodzinę.....	9
Podziękowania	11
Wprowadzenie. Ekonomiczne determinanty i implikacje kryzysu demograficznego w Polsce ..	13
1. Przemiany demograficzne w Polsce po 1989 r. i ich wpływ na sytuację gospodarczą....	13
2. Kryzys demograficzny a sytuacja ekonomiczna młodych Polaków	18
3. Wsparcie materialne dla rodzin w Polsce a sytuacja ekonomiczna młodych ludzi	21
4. Prawne zobowiązania władz publicznych wobec rodziny	24
Uwagi metodologiczne	26
Część I. Polityka rodzinna w państwach europejskich, w których po 1990 r. wzrósł ogólny współczynnik dzietności.	31
1. Francja	33
1.1. Instrumenty polityki rodzinnej.....	35
2. Estonia	42
2.1. Instrumenty polityki rodzinnej.....	43
3. Rosja	46
3.1. Instrumenty polityki rodzinnej.....	47
4. Ukraina.....	49
4.1. Instrumenty polityki rodzinnej.....	50
5. Węgry	53
5.1. Instrumenty polityki rodzinnej	54
6. Zjednoczone Królestwo	57
6.1. Instrumenty polityki rodzinnej.....	58
7. Szwecja	61
7.1. Zagrożenia związane z ideologizacją funkcji rodziny	62
7.2. Instrumenty polityki rodzinnej	64
Wnioski	67



Część II. Implikacje społeczne różnych modeli opieki nad dzieckiem	69
1. Polityka rodzinna oparta na uniformizacji ról płciowych i jej skutki społeczne. Rzeczywiste aspiracje kobiet a społeczne postrzeganie pracy domowej.	71
2. Urlopy rodzicielskie a plany prokreacyjne kobiet	73
3. Tradycyjny model rodziny a zachowania prokreacyjne	74
4. Problem dyskryminacji matek	79
5. Wpływ żłobków i przedszkoli na rozwój dzieci	82
6. Polityka <i>gender equality</i> a dyskryminacja matek	93
Główne ustalenia	95
Część III. Instrumenty polityki rodzinnej w Polsce	97
1. Świadczenia rodzinne	104
2. Urlopy i świadczenia związane z opieką nad dzieckiem w pierwszych latach jego życia	113
2.1. Urlop rodzicielski	113
2.2. Zabezpieczenie społeczne osób wychowujących dzieci	118
Rekomendacje	119
3. Instytucjonalna opieka kolektywna na dziećmi	121
3.1. Bon wychowawczy – alternatywa dla jednostronnego finansowania instytucjonalnej opieki nad dziećmi	132
4. Program „Mieszkanie dla młodych”	134
5. Preferencje w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych	140
6. Możliwość integracji instrumentów polityki rodzinnej. Zwrot podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dzieci	143
7. Polityka demograficzna Unii Europejskiej	146
7.1. Prawodawstwo unijne dotyczące polityki równościowej	149
7.2. Stawki VAT na odzież i obuwiu dziecięcym w UE	151
Diagnoza	154
Rekomendacje	155
Aneks	158
Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury	174
I. Akty prawne	174
II. Orzeczenia	175
III. Literatura	176
IV. Źródła internetowe	179

Główne wnioski

W krajach europejskich, które bezpośrednio wspierają rodziny z dziećmi, odnotowano w ostatnich kilkunastu latach wyraźny wzrost dzietności

Doświadczenia państw europejskich wskazują, że odpowiednio skonstruowane **instrumenty polityki rodzinnej mogą przyczynić się do wzrostu dzietności**. Rozwiązania prorodzinne funkcjonujące w krajach, w których po 1990 r. istotnie wzrósł poziom dzietności, mimo dużych różnicowań posiadają cechy wspólne:

- a. różnorodne formy wsparcia materialnego mają charakter **prosty i powszechny**;
- b. przynajmniej część wsparcia jest udzielana w postaci **bezpośrednich świadczeń przekazywanych rodzicom**;
- c. wysokość wsparcia przekazywanego bezpośrednio kształtuje się **na poziomie zbliżonym do sumy podatków pośrednich**, które rodzice płacą w związku z nakładami na wychowanie dziecka.

W większości spośród tych państw:

- sami **rodzice mogą wybrać**, czy wsparcie państwa udzielane w procesie opieki nad dzieckiem zostanie przeznaczone na instytucjonalną opiekę kolektywną, wynagrodzenie opiekunki dziecka czy opiekę sprawowaną bezpośrednio przez członków rodziny;
- wsparcie obejmuje **cały okres wychowania dziecka**, a jego wymiar jest najwyższy na przestrzeni pierwszych lat jego życia.

W całej Europie dzietności sprzyja stabilna rodzina i udogodnienia w bezpośredniej opiece nad dzieckiem

W całej Europie obserwuje się pozytywną korelację współczynnika dzietności z:

- 1) tradycyjnym modelem stabilnej rodziny opartej na małżeństwie
 - Kobiety w związkach małżeńskich rodzą przeciętnie więcej dzieci niż te, które żyją w związkach nieformalnych.
- 2) **możliwością odbycia przez kobiety przerwy w pracy zarobkowej umożliwiającej opiekę nad małym dzieckiem**
 - Kobiety, które sprawują opiekę nad małymi dziećmi i czasowo zawieszają aktywność zarobkową, znacznie częściej rozważają posiadanie w najbliższym czasie kolejnego potomka niż kobiety przed rozpoczęciem przerwy w wykonywaniu pracy zarobkowej.

- Europejskie matki w olbrzymiej większości chcą bezpośrednio po urodzeniu dziecka poświęcić się w pełni obowiązkom macierzyńskim i dopiero po pewnym czasie godzić je z elastycznie zorganizowaną pracą zarobkową w niepełnym wymiarze.

Tymczasem w Polsce

- Pomimo wzrostu wydatków na politykę rodzinną w ostatnich latach **rozwiązania funkcjonujące w naszym kraju nie przyczyniły się do wzrostu dzietności.**
- Wyraźna korelacja pomiędzy wprowadzeniem instrumentu prorodzinnego a wzrostem dzietności wystąpiła tylko po wydłużeniu urlopu rodzicielskiego i jest szczególnie widoczna na obszarach, gdzie najwięcej matek miało prawo do tej formy wsparcia.
- Wiele spośród rozwiązań prezentowanych jako mechanizmy prorodzinne nie wykazuje istotnego związku z sytuacją materialną rodzin posiadających dzieci. Tylko nieliczne mają charakter instrumentów polityki rodzinnej w ścisłym znaczeniu (urlop rodzicielski i ulga prorodzinną w podatku dochodowym).
- **Przyjęte w Polsce rozwiązania prorodzinne mają na tle ustawodawstwa innych państw europejskich charakter skrajnie etatystyczny.** Wspierana jest wyłącznie opieka w placówkach opieki kolektywnej, a rodzice, którzy nie mogą z niej korzystać lub preferują inne modele opieki nad małym dzieckiem są całkowicie pozbawieni wsparcia. Tymczasem badania psychologiczne i pedagogiczne wskazują, że zbyt długie przebywanie w instytucjach opieki kolektywnej nie jest korzystne dla rozwoju dziecka, zwłaszcza w pierwszych trzech latach jego życia.
- Średnia liczba godzin spędzanych w żłobkach i przedszkolach przez polskie dzieci należy do najwyższych w Europie. Zarazem Polki **zdecydowanie najwyżej oceniają rodzinną opiekę nad dziećmi, a najniżej publiczną opiekę kolektywną.**
- **Rodzice są de facto stawiani w sytuacji ekonomicznego przymusu korzystania z opieki kolektywnej** i nie mają realnego wyboru pomiędzy różnymi sposobami opieki nad dziećmi. Osoby, które rezygnują pracy zarobkowej na okres wychowania dzieci, są przy tym **wielowymiarowo dyskryminowane**, także przez instytucje państwa.

Model polityki rodzinnej funkcjonujący w naszym kraju wymaga radykalnej przebudowy

- Konstrukcje wsparcia powinny uwzględniać doświadczenia krajów europejskich, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wyraźnie wzrósł wskaźnik dzietności oraz treść unormowań konstytucyjnych, które wciąż w niewystarczającym stopniu determinują działania państwa.
- Szczególną uwagę należy poświęcić rodzinom wielodzietnym, w których – pomimo relatywnie wysokich przychodów rodziców – dochód przypadający na członka rodziny jest najniższy.



- **Wsparcie państwa powinno obejmować cały okres opieki nad dzieckiem i jego wychowania.** Należy wyeliminować istniejące w tym zakresie przerwy, w szczególności pomiędzy 1 a 3 rokiem życia.
- Konieczne jest zapewnienie rodzicom **swobody wyboru formy opieki nad dziećmi.**
- Najpilniejsze jest **wprowadzenie bonu opiekuńczo-wychowawczego**, który będzie przysługiwał **rodzicom wszystkich dzieci od pierwszego do trzeciego roku życia** i docelowo będzie posiadał wartość równą kosztowi opieki nad jednym dzieckiem w żłobku.
- W dalszej kolejności wprowadzić należy także **bon opiekuńczo-wychowawczy dla dzieci od 3. do 6. roku życia** o niższej wartości, odpowiadającej średniemu kosztowi opieki nad dzieckiem w przedszkolu.
 - ▶ Wprowadzenie bonów opiekuńczo-wychowawczych nie spowoduje istotnego wzrostu wydatków państwa w stosunku do zakładanych obecnie przez władze planów objęcia zdecydowanej większości małych dzieci opieką kolektywną.
 - ▶ Bony opiekuńczo-wychowawcze pozwolą na skorzystanie ze wsparcia rodzicom, którzy preferują inne formy opieki nad dzieckiem lub nie mogą korzystać z instytucjonalnej opieki kolektywnej, w tym osobom mieszkającym na wsi.
- Wprowadzenie systemu bonów opiekuńczo-wychowawczych powinno być skorelowane z **dalszym wydłużaniem urlopu rodzicielskiego** przynajmniej do **18 miesięcy**, podobnie, jak w państwach, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wyraźnie wzrosła dzietność.
- Większość funkcjonujących obecnie w Polsce skomplikowanych mechanizmów prorodzinnych powinny zastąpić proste i powszechne świadczenia na każde drugie i kolejne dziecko, niezależnie od dochodu rodziny, którego wartość będzie wyższa w przypadku trzeciego i kolejnych dzieci. Wysokość tego świadczenia powinna **rekompensować rodzinom średnie koszty podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dziecka do 18 roku życia**, mając *de facto* charakter ryczałtowego zwrotu zapłaconego podatku.

Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?



Potrzebujemy przemysłanych inwestycji w rodzinę

Polityka rodzinna jest w Polsce wciąż traktowana jako kosztowne obciążenie budżetu, a nie obszar inwestycji o strategicznym znaczeniu dla państwa. Chociaż prognozy demograficzne dla naszego kraju należą do najbardziej pesymistycznych na świecie, Polska wciąż jest jednym z państw konsekwentnie ignorujących inwestycje w wychowanie kolejnych pokoleń. Jeżeli sytuacja demograficzna się nie zmieni, naszemu krajowi na przestrzeni kolejnych kilkudziesięciu lat grozi nie tylko wyludnienie, ale w konsekwencji także zapaść gospodarcza o bezprecedensowej skali.

Niekorzystne trendy demograficzne mogą zostać zahamowane lub nawet odwrócone. Przykład państw, w których udało się stworzyć korzystne warunki dla rodzin wychowujących dzieci, pokazuje, że inwestycje w rodzinę ułatwiają młodym ludziom podjęcie decyzji o posiadaniu potomka. Wzrost dzietności notują na przestrzeni ostatnich lat zarówno państwa zachodniej Europy, jak i te kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które prowadzą politykę demograficzną w sposób konsekwentny.

Także Polska potrzebuje przemysłanych inwestycji w rodzinę. Znaczenie ma nie tylko wysokość środków przeznaczanych na politykę rodzinną, ale przede wszystkim sposób ich wydatkowania. **Ważne, by rzeczywistymi beneficjentami wsparcia byli rodzice i ich dzieci.** Polityka rodzinna powinna być realizowana z poszanowaniem konstytucyjnego prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1 Konstytucji RP), które jest niestety często ignorowane przez ustawodawcę zwykłego. Szczególnie istotne znaczenie ma **równouprawnienie rodziców korzystających z różnych form opieki nad małymi dziećmi** – inaczej niż w wielu krajach, w których dzietność jest znacznie wyższa, w Polsce na wsparcie państwa mogą liczyć niemal wyłącznie osoby korzystające z instytucjonalnej opieki kolektywnej w żłobkach i przedszkolach. Bardziej pluralistycznego wsparcia dla rodziców małych dzieci oczekują także polskie matki. Jeśli nie mogą sprawować opieki same, w zdecydowanej większości chciałyby, żeby ich małymi dziećmi opiekowali się członkowie rodziny lub przyjaciele. Najniżej oceniają standard opieki w publicznych żłobkach¹.

Niniejszy raport stanowi próbę oceny, które rozwiązania faktycznie mogą pomóc młodym ludziom w wychowaniu dzieci. W jego pierwszej części porównane zostały instrumenty polityki rodzinnej stosowane w tych krajach europejskich, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wzrósł poziom dzietności. Część druga poświęcona jest wartości pracy opiekuńczo-wychowawczej wykonywanej w domu, efektywności jednostronnego finansowania instytucjonalnej opieki kolektywnej nad dziećmi i znaczeniu tradycyjnej rodziny z perspektywy demografii. W części trzeciej dokonana została ocena najważniejszych instrumentów polityki rodzinnej funkcjonujących w naszym kraju.

Trzeba przy tym podkreślić, że nawet dobrze prowadzona polityka rodzinna nie zastąpi polityki gospodarczej pozwalającej na tworzenie miejsc pracy. Wysokie bezrobocie i nadmierny poziom opodatkowania pracy należą do najważniejszych uwarunkowań, które powstrzymują młodych Polaków przed decyzją o założeniu rodziny i wychowaniu kolejnego dziecka. Instrumenty prorodzinne będą odgrywać właściwą rolę wówczas, gdy będą stanowić uzupełnienie dochodów osiągniętych z pracy pozwalających na utrzymanie rodziny.

¹ Por. badanie *Postawy matek małych dzieci wobec rozwoju i form opieki nad małymi dziećmi* zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy. Badanie przeprowadzono między 30 maja a 24 czerwca 2011 r. 85% matek dzieci w wieku 0–3 lat wskazało w nim, że jeśli nie mogą sprawować osobistej opieki nad dzieckiem, najchętniej powierzyłyby opiekę nad nim opiekunce z grona najbliższej rodziny i przyjaciół. Ponad połowa badanych nie chciałaby posłać swojego dziecka do żłobka. Budzi w tym kontekście duże zdziwienie, dlaczego ze środków publicznych finansowana jest niemal wyłącznie kosztowna opieka żłobkowa nad małymi dziećmi.

Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?





PODZIĘKOWANIA

Pragniemy podziękować osobom, które przyczyniły się do powstania niniejszego raportu, pomagając w pozyskaniu i analizie danych oraz formułując krytyczne uwagi do tekstu. W szczególności chcielibyśmy podziękować recenzentowi raportu, panu prof. UŁ dr. hab. Piotrowi Szukalskiemu, którego spostrzeżenia pozwoliły na uzupełnienie tekstu o szereg istotnych wątków. Dziękujemy panu prof. UW dr. hab. Aleksandrowi Stępkowskiemu, bez którego wielowymiarowego wsparcia ten raport by nie powstał. Dziękujemy także prof. dr. hab. Michałowi Wojciechowskiemu, który przedstawił szereg ważnych uwag dotyczących problematyki polityki rodzinnej. Za szereg spostrzeżeń dotyczących tekstu, w tym uwagi krytyczne, dziękujemy panu dr. hab. Pawłowi Kulpace ze Szkoły Głównej Handlowej. Wyrażamy wdzięczność także panu dr. Piotrowi Kurowskiemu z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych za konsultację w zakresie zagadnień ekonomicznych.

Dziękujemy Panu Andrzejowi Sadowskiemu, Prezydentowi Centrum im. Adama Smitha, za szereg ważnych spostrzeżeń, które pozwoliły uzupełnić tekst, oraz za udostępnienie opracowań CAS, które wykorzystaliśmy w niniejszym raporcie. Panu Michałowi Masiorowi chcielibyśmy podziękować za bardzo cenne uwagi do tekstu i konsultacje w zakresie problematyki polityki społecznej i demografii.

Dziękujemy pani Teresie Kapeli ze Związku Dużych Rodzin 3+ za udostępnienie obszernych materiałów poświęconych problematyce polityki rodzinnej oraz za ważne spostrzeżenia dotyczące tekstu.

Dziękujemy pani Monice Leszczyńskiej za uwagi merytoryczne i redakcyjne dotyczące raportu. Pani Dominice Meller, panu Tomaszowi Piotrowskiemu, panu Januszowi Roszkiewiczowi, panu Bartłomiejowi Baranowi, panu Jędrzejowi Jabłońskiemu, pani Marcie Gan, pani Marii Gołębiewskiej, panu Dominikowi Kulpie oraz panu Piotrowi Celińskiemu wyrażamy wdzięczność za pomoc w pozyskaniu materiałów i uwagi do raportu. Pani Aleksandrze Gąsowskiej, pani Annie Skórzyńskiej i pani Marii Milcarek dziękujemy za pomoc redakcyjną.

Tymoteusz Zych

Karolina Dobrowolska

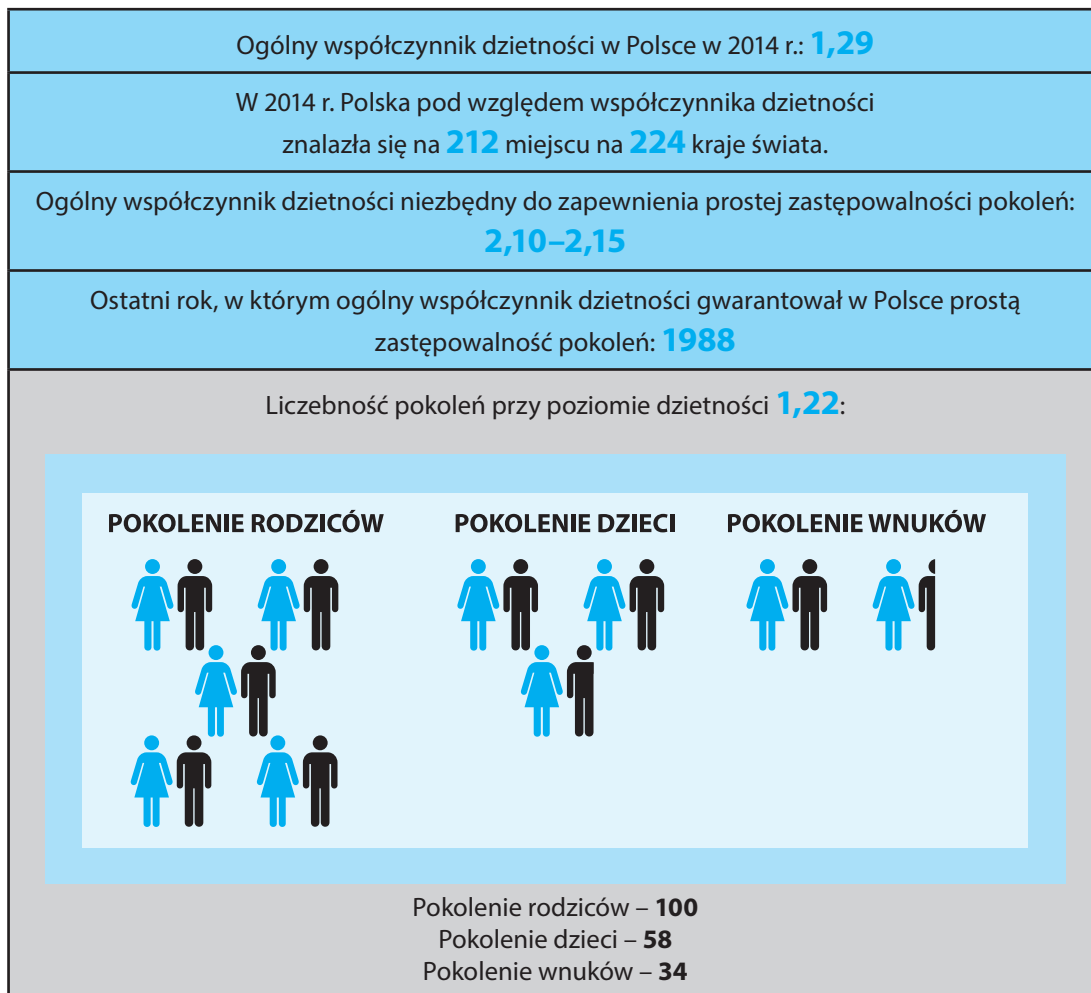
Olaf Szczypiński

Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?



Wprowadzenie.

Ekonomiczne determinanty i implikacje kryzysu demograficznego w Polsce



1. PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE W POLSCE PO 1989 R. I ICH WPŁYW NA SYTUACJĘ GOSPODARCZĄ

Kryzys demograficzny w Polsce trwa od końca lat 80., a od końca lat 90. nasz kraj zalicza się do państw o najniższym poziomie dzietności na świecie². Inaczej niż większość państw regionu, Polska nie odnotowała na przestrzeni ostatnich lat poprawy sytuacji demograficznej. Na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci **przemiany demograficzne będą stanowiły główną barierę rozwojową Polski.**

² W 2014 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego współczynnik dzietności ogólnej wynosił w Polsce 1,29. Zarazem Polska pod względem znalazła się na 212 miejscu na 224 państwa uwzględnione w zestawieniu CIA World Factbook dotyczącym poziomu dzietności.



Demografowie są zgodni, że prostą zastępowalność pokoleń gwarantuje współczynnik dzietności ogólnej na poziomie powyżej 2,1–2,15³. W Polsce po raz ostatni odnotowano taką wartość w 1988 r.⁴ Od 1999 r. współczynnik dzietności nie przekracza poziomu 1,4. Jego rekordowo niską wartość, zaledwie 1,22, odnotowano w 2003 r.⁵

Negatywne przemiany demograficzne pogłębia w Polsce masowa emigracja. Według danych GUS na przestrzeni lat 2002–2013 liczba Polaków przebywających za granicą wzrosła o 1,41 mln⁶.

Przemiany demograficzne będą stanowiły główną barierę rozwojową Polski.

Wśród emigrantów dominują ludzie młodzi⁷, co dodatkowo pogłębia negatywne trendy w zakresie dzietności.

Jeżeli dzietność utrzyma się na obecnym poziomie, Polskę czeka zjawisko wtórnego regresu demograficznego, czyli pogłębienia się negatywnych procesów w kolejnych pokoleniach ze względu na ich niższy potencjał demograficzny⁸. Przy dzietności na poziomie 1,22, **pokolenie dzieci jest o 42% mniej liczne od pokolenia swoich rodziców, a pokolenie wnuków będzie aż o 66% mniej liczne od pokolenia dziadków.** Według założeń prognozy demograficznej GUS, która opiera się na optymistycznym założeniu o wzroście dzietności, do 2050 r. liczba urodzeń spadnie do poziomu 254,7 tys. dzieci⁹. Przewiduje się, że liczba ludności Polski zmniejszy się do tego czasu o 4,55 mln¹⁰. Najbardziej dotkliwe z perspektywy gospodarczej będzie jednak radykalne przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa. GUS przewiduje, że w 2050 r. mediana wieku ludności naszego kraju wyniesie 52,5¹¹, a Polska stanie się jednym z najstarszych społeczeństw w Europie. W konsekwencji radykalnie zmienią się proporcje pomiędzy ludnością w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Niemal potroi się liczba osób starszych przypadająca na 100 osób w wieku 15–64 lata¹². GUS przewiduje w związku z tym, że na przestrzeni lat 2013–2050 współczynnik potencjalnego wsparcia (liczba osób w wieku 15–64 lat przypadających na 100 osób w wieku ponad 65 lat) spadnie z 458 do 169¹³.

³ Współczynnik dzietności ogólnej (Total Fertility Rate, TFR) dla danego roku jest definiowany jako średnia liczba dzieci rodzonych przez kobiety w wieku 15–49 lat przy założeniu, że do końca okresu rozrodczego natężenie urodzeń według wieku kobiet utrzyma się na poziomie z tego roku.

⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Dzietność kobiet w latach 1960–2013*, Warszawa 2014, Współczynnik dzietności w 1988 r. wynosił 2,13.

⁵ Tamże.

⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji w latach 2004–2013*, Warszawa 2014, s. 3. Szerzej na temat kosztów ekonomicznych migracji zarobkowych z Polski por. K. Iglicka, *Bilans kosztów i korzyści najnowszej fali migracji zarobkowych z Polski oraz konsekwencje tego odpływu*, [w:] *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna*, Warszawa 2009, s. 47–55.

⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012, s. 102.

⁸ W. Lutz, V. Skirbekk, M.R. Testa, *The Low Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe*, Vienna 2006, s. 7–10. Zwraca się też uwagę, że wraz z utrwaleniem zjawiska niskiej dzietności zmienia się też idealny model rodziny w percepcji młodych ludzi, co nie pozostaje bez wpływu na zachowania prokreacyjne młodych ludzi (tamże).

⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Warszawa 2014, s. 119. Prognoza ta opiera się na optymistycznym założeniu, że poziom dzietności istotnie wzrośnie do tego czasu i wyniesie w 2050 r. aż 1,52.

¹⁰ Tamże, s. 109. Zgodnie z przyjętymi przez GUS założeniami, liczba ludności miałyby się zmniejszyć o 4,55 mln. w stosunku do 2013 r. i wynieść 33 mln 951 tys. (tamże, s. 109).

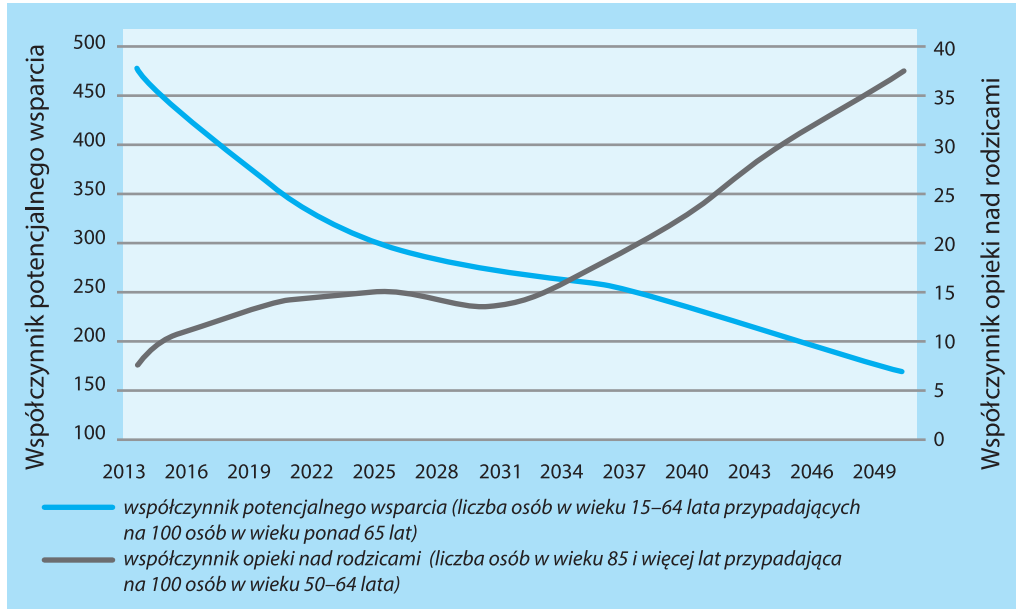
¹¹ Tamże, s. 127. Zgodnie z przewidywaniami, wiek środkowy wynosić będzie 50,1 lat dla mężczyzn i 54,8 lat dla kobiet. W 2013 r. wiek środkowy wynosił odpowiednio 37,4 lat w przypadku mężczyzn i 40,9 lat w przypadku kobiet (tamże, s. 127). Szacuje się, że wartość mediany mieszcząca się w przedziale 30–34 oznacza ludność starą demograficznie (tamże, s. 129).

¹² Tamże, s. 139–140. Proces wzrostu współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi będzie szczególnie nasilony w miastach, gdzie według prognozy GUS, na przestrzeni lat 2013–2050, liczba osób starszych przypadających na 100 osób w wieku 15–64 lat wzrośnie z 22 do 66. Na wsi przewidywany jest wzrost z 19 do 53 (tamże, s. 139–140). Do wzrostu liczby osób powyżej 65 roku życia przyczyni się w istotnym stopniu prognozowane wydłużenie długości życia.

¹³ Tamże, s. 141. Wielkość ta określana jest jako współczynnik potencjalnego wsparcia.



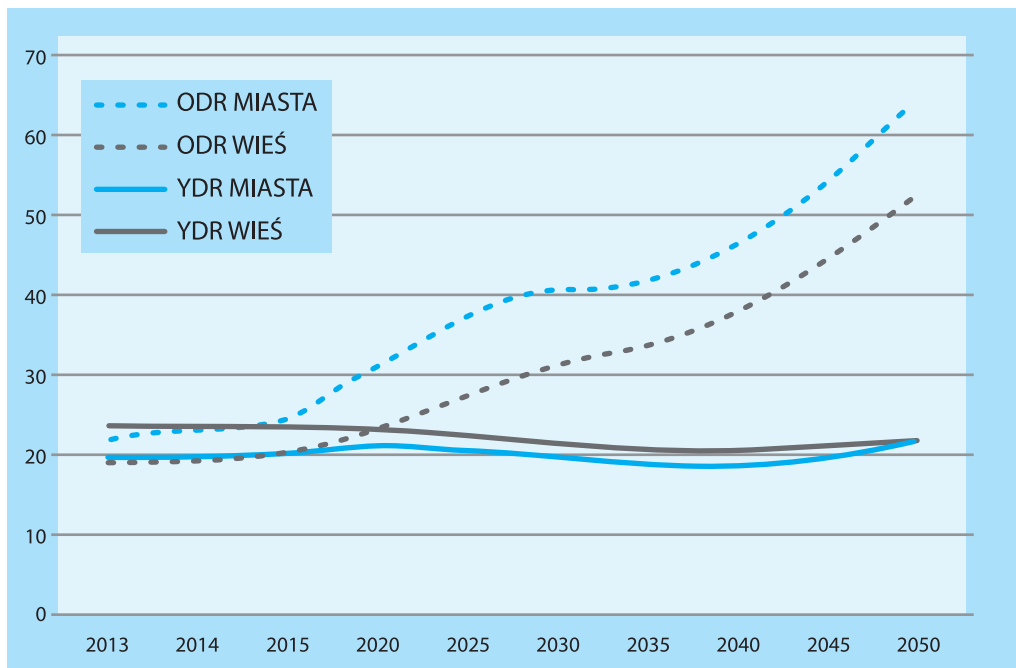
Wykres 1. Generacyjne współczynniki wsparcia. Prognoza na lata 2013–2050



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Dzietność kobiet w latach 1960–2013*, Warszawa 2014, s. 141.

Następujące w Polsce przemiany demograficzne **mają bardzo istotny negatywny wpływ na gospodarkę, który uwidoczni się przede wszystkim w dłuższej perspektywie czasowej.** Największe znaczenie będzie miał spadek liczby osób w wieku produkcyjnym oraz radykalny

Wykres 2. Współczynniki obciążenia demograficznego: dziećmi (YDR) i osobami starszymi (ODR). Prognoza na lata 2013–2050



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014, s. 140.

wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Najczęściej zwraca się uwagę na znaczenie tych procesów z perspektywy systemu emerytalnego opartego na modelu repartycji, w którym dojdzie do radykalnej zmiany proporcji pomiędzy liczbą płatników składek ubezpieczeniowych a liczbą osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń. W szerszej perspektywie zwraca



się uwagę, że przemiany demograficzne doprowadzą do kryzysu całego sektora finansów publicznych¹⁴.

Wpływ gwałtownego starzenia się społeczeństwa na gospodarkę dalece wykracza jednak poza niewydolność systemu emerytalnego i kryzys sektora finansów publicznych. Ponieważ liczba osób zdolnych do pracy stanowi jedną z podstawowych determinant potencjału gospodarczego państwa, nie ulega wątpliwości, że na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci Polskę czekać będzie radykalne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego¹⁵. Szczególnie istotne znaczenie z perspektywy rozwoju gospodarczego ma współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku nieprodukcyjnym, którego zmiany są silnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym. Przez pierwsze dekady po 1989 r. polska gospodarka krótkotrwale korzystała ze spadku liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, wynikającego z niskiej dzietności, oraz wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym, który był skutkiem wchodzenia na rynek pracy osób urodzonych w latach 70. i 80. W najbliższych dziesięcioleciach procesy te przyniosą negatywne skutki. Skutkiem niskiej dzietności będzie stopniowy spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, któremu towarzyszył będzie radykalny wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, który będzie efektem osiągnięcia wieku emerytalnego przez liczne roczniki okresu powojennego. Jeśli nie wzrośnie poziom dzietności, proces ten wraz z upływem czasu będzie się nasilał. Te uwarunkowania uwzględnia OECD, która w długoterminowej prognozie wzrostu gospodarczego przewiduje, że w okresie od 2030 do 2060 r. wzrost PKB Polski będzie wynosił średnio zaledwie 1% w skali roku, co ma stanowić jeden z najniższych wyników wśród państw członkowskich tej organizacji¹⁶. Bardzo podobne prognozy przedstawia Komisja Europejska, która przewiduje, że po 2040 r. tempo wzrostu PKB spadnie w naszym kraju do 0,5%, a po 2050 r. wynosić będzie 0,3%¹⁷.

Tabela 1. Średni przewidywany poziom wzrostu PKB w wybranych krajach

	1995–2011	2011–2030	2030–2060
Australia	3,3	3,1	2,2
Włochy	1,00	1,3	1,5
Japonia	0,9	1,2	1,4
Wielka Brytania	2,3	1,9	2,2
Węgry	2,4	2,5	1,7
Polska	4,3	2,6	1,0

Źródło: OECD, *Looking to...*, dz. cyt., s. 31.

¹⁴ Por. Kancelaria Senatu, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Warszawa 2011, s. 5–10.

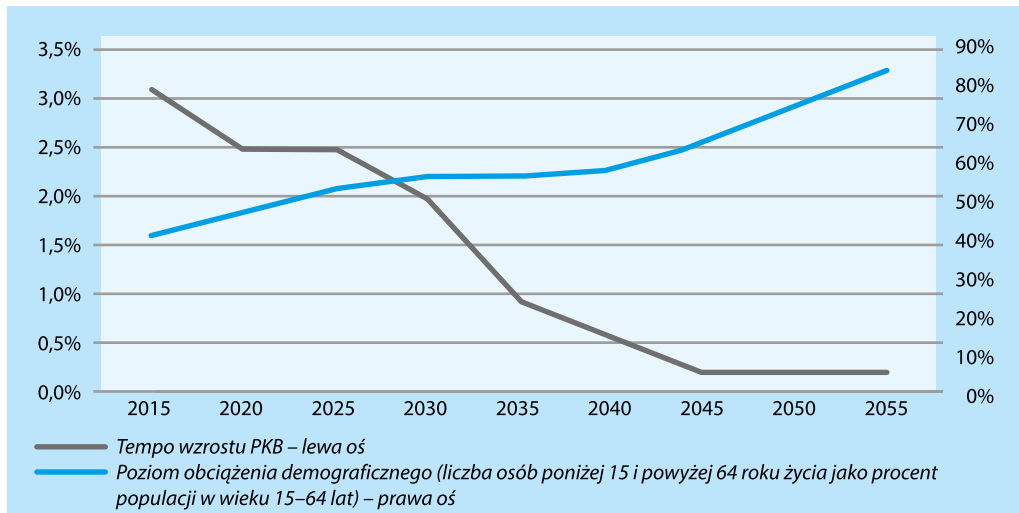
¹⁵ Por. m.in. Komisja Europejska, *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, Bruxelles 2009, w szczególności s. 17–34; World Bank Human Development and Private and Financial Sector Development Departments, *Europe 2020 Poland. Fueling Growth and Competitiveness In Poland Through Employment, Skills and Innovation. Overview*, Washington, D.C. 2011, s. 20; s. 22; S. Kluza, *Makroekonomiczne konsekwencje procesów demograficznych* [w:] *Procesy demograficzne a kapitał społeczny*, red. S. Kluza, Warszawa 2007, s. 29–41; P. Gembicki, *Konsekwencje zmian demograficznych dla polskiej gospodarki i budżetu państwa*, [w:] *Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, American Chamber of Commerce in Poland, Raport. Starzejące się społeczeństwo jako wyzwanie ekonomiczne dla europejskich gospodarek*, Warszawa 2011, s. 6–13; B. Marczuk, *Demograficzne tsunami już tu jest*, „Rzeczy Wspólne” nr 4/2013, s. 6–17; S. Kluza, *Czy Polska stanie się domem starców*, „Rzeczy Wspólne” nr 4/2013, s. 18–29.

¹⁶ OECD, *Looking to 2060: Long-term global growth prospects. A going for growth report*, 2012, s. 31. Najważniejszą przesłanką tych negatywnych prognoz jest przewidywany radykalny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, który spowoduje zmniejszenie liczby osób na rynku pracy (tamże, s. 14; s. 17).

¹⁷ Komisja Europejska, *Statistical Annex*, [w:] *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, Komisja Europejska 2009, s. 397. Podobne szacunki zawarte są w raporcie Banku Światowego dotyczącym prognoz wzrostu gospodarczego Polski (World Bank Human Development and Private and Financial Sector Development Departments, dz. cyt., s. 20).

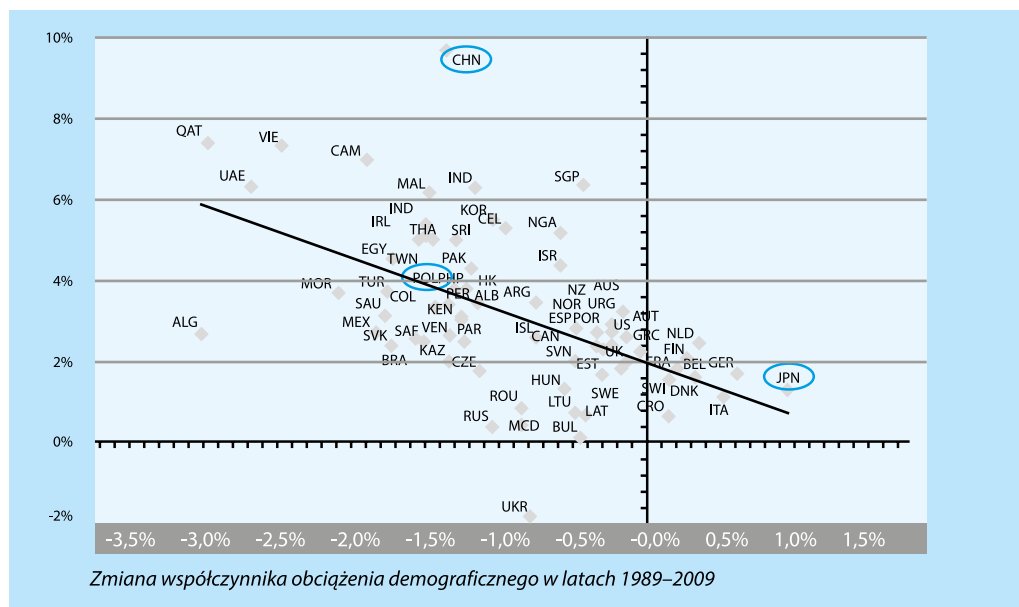


Wykres 3. Prognoza tempa wzrostu PKB Polski oraz zmiany współczynnika obciążenia demograficznego



Źródło: Komisja Europejska, dane za: P. Gembicki, dz. cyt., s. 8.

Wykres 4. Zależność pomiędzy współczynnikiem obciążenia demograficznego a poziomem wzrostu PKB w latach 1989–2009



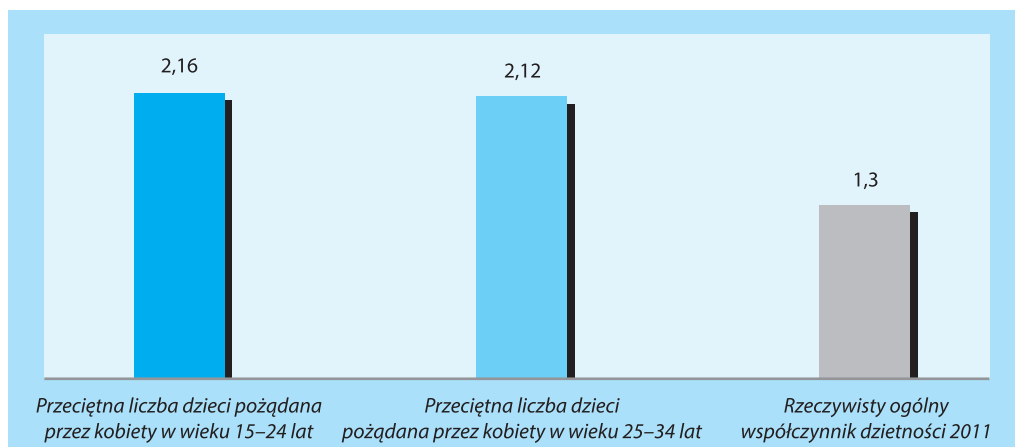
Źródło: *What is the new normal?*, UBS, 3/09/2010 [za:] P. Gembicki, dz. cyt., s. 9.

W latach 1989–2009 żaden kraj, w którym wzrósł współczynnik obciążenia demograficznego, nie osiągnął średniego rocznego tempa wzrostu gospodarczego przekraczającego 3%. Wzrost współczynnika obciążenia demograficznego był jedną z istotnych przyczyn stagnacji gospodarczej w Japonii i w części państw zachodniej Europy.

2. KRYZYS DEMOGRAFICZNY A SYTUACJA EKONOMICZNA MŁODYCH POLAKÓW

Zachowania prokreacyjne młodych Polaków są w większym stopniu niż w zamożnych krajach zachodniej Europy uzależnione od ich sytuacji ekonomicznej. Choć uwarunkowania niskiej dzietności są złożone, a także w naszym kraju istotny wpływ na demografię mają zmiany społecz-

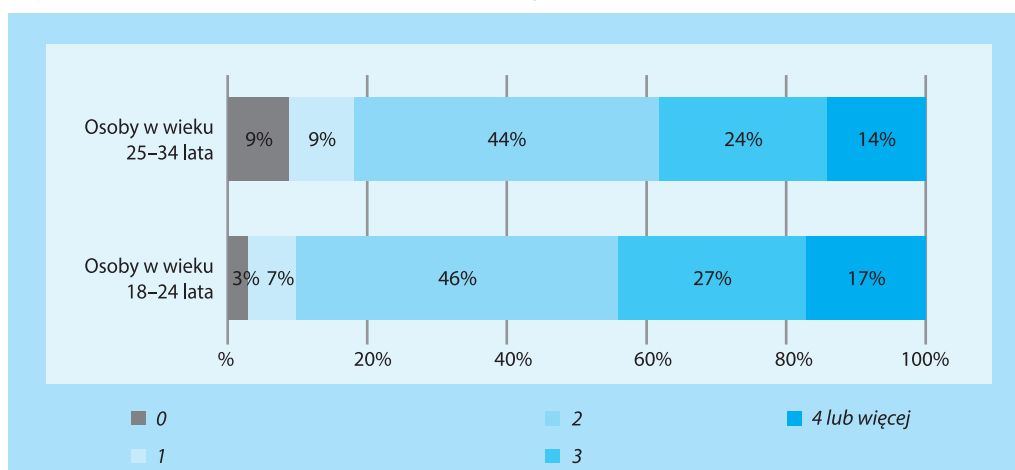
Wykres 5. Przeciętna liczba dzieci pożądana przez kobiety według grup wieku a faktyczny ogólny współczynnik dzietności w Polsce w 2011 r.



Źródło: Eurobarometr

nej percepcji rodzicielstwa i macierzyństwa, badania socjologiczne wskazują, że **młodzi Polacy w zdecydowanej większości chcą mieć dwoje lub troje dzieci, ale nie realizują tych planów ze względu na trudną sytuację materialną**. Choć postawy młodych Polaków względem rodzicielstwa zasadniczo różnią się od deklaracji młodych ludzi w Niemczech i w Austrii, gdzie pożądana liczba dzieci jest niższa niż poziom gwarantujący prostą zastępowalność pokoleń, faktyczna dzietność w Polsce nie odbiega od dzietności w tych krajach.

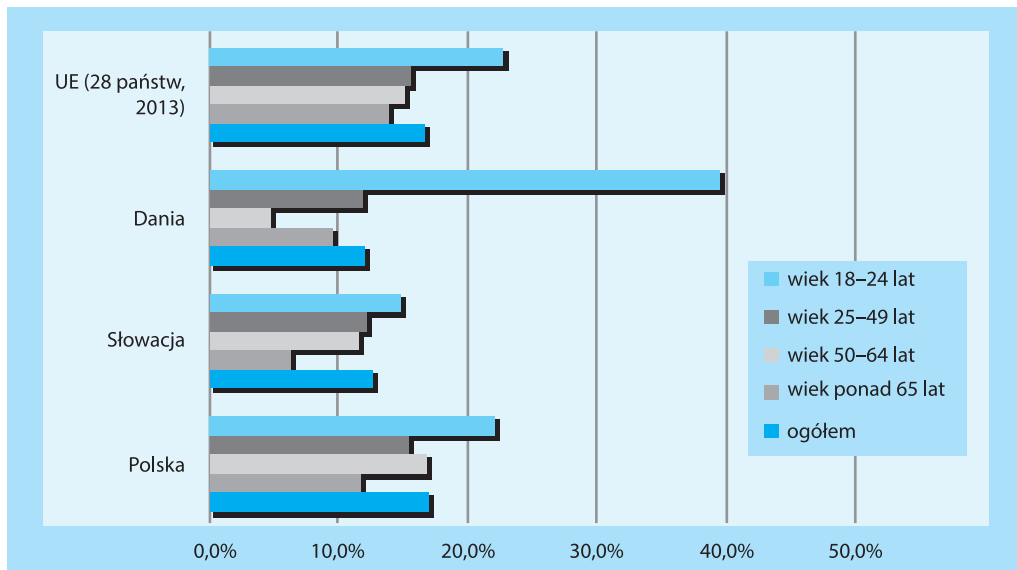
Wykres 6. Pożądana liczba dzieci w deklaracjach Polaków



Źródło: Warsaw Enterprise Institute, dz. cyt., s. 19.

Badania sondażowe konsekwentnie potwierdzają, że Polacy chcą mieć więcej dzieci niż mają w rzeczywistości. Sondaż przeprowadzony w styczniu 2015 r. na zlecenie Warsaw Enterprise Institute pokazuje, że 90% Polaków w wieku 15–24 lata i 82% Polaków w wieku 25–34 lata chce mieć co najmniej dwoje dzieci, a 44% osób w wieku 15–24 lata i 38% osób w wieku 25–34 lata

Wykres 7. Zagrożenie ubóstwem w wybranych krajach według grup wieku



Źródło: Eurostat, baza danych dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>; jeśli nie zaznaczono inaczej dostęp 23 września 2015 r.

chciałoby mieć ich co najmniej troje¹⁸. Także zdecydowana większość osób, które mają jedno dziecko oraz blisko połowa osób, które mają dwoje dzieci, deklaruje, że chciałyby mieć większą rodzinę¹⁹. Podobne wyniki pokazał sondaż Eurobarometru przeprowadzony w 2011 r., w którym Polki w wieku 15–24 lata deklarowały przeciętnie, że idealna liczba dzieci, które chciałyby posiadać, wynosi 2,16, a kobiety w wieku 25–39 lata wskazywały średnio 2,12²⁰. Wyniki te nie odbiegają w istotny sposób także od rezultatów sondażu Eurobarometru przeprowadzonego w 2006 r. Liczba osób, które w ogóle nie chcą mieć dzieci, pozostaje bardzo niska – w badaniu WEI takiej odpowiedzi udzieliło 4% respondentów, a w sondażu Eurobarometru z 2011 r. tylko 2% kobiet w wieku 25–39 lata stwierdziło, że idealnym modelem rodziny jest rodzina bezdzietna²¹.

Młodzi Polacy w zdecydowanej większości chcą mieć dwoje lub troje dzieci, ale nie realizują tych planów ze względu na trudną sytuację materialną.

Wychowanie dziecka w Polsce wiąże się z poniesieniem olbrzymich kosztów. Zgodnie z aktualnymi szacunkami Centrum im. Adama Smitha wychowanie w Polsce pierwszego dziecka od urodzenia do 19 roku życia kosztuje rodziców przeciętnie od 176 do 190 tys. zł, wychowanie dwojga dzieci przeciętnie od 316 do 350 tys. zł, a wychowanie trojga dzieci od 421 do 460 tys.²². Kalkulacja ta uwzględnia tylko koszty podstawowe, a po uwzględnieniu kosztów pośrednich i alternatywnych realny koszt wychowania dziecka jest znacznie wyższy²³.

Nie powinno w tym kontekście zaskakiwać, że zła sytuacja materialna jest najczęściej wskazywanym przez Polaków podstawowym powodem, dla którego nie decydują się na posiadanie dzieci²⁴.

¹⁸ Warsaw Enterprise Institute, *Badanie postaw i przekonań Polaków dotyczących posiadania dzieci i polityki prorodzinnej*, sondaż przeprowadzony przez Dom Badawczy Maison, Warszawa 2015, s. 19.

¹⁹ Tamże, s. 20.

²⁰ M.R. Testa, *Family Sizes in Europe: Evidence from the 2011 Eurobarometer Survey*, Vienna 2012, s. 58.

²¹ Warsaw Enterprise Institute, dz. cyt., s. 19; M.R. Testa, dz. cyt., s. 62.

²² Centrum im. Adama Smitha, *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, raport przygotowany pod kier. prof. A. Surdej. Warszawa 2015, s. 7. Jeśli do tych kosztów dodane zostaną koszty kształcenia na poziomie wyższym do 24 roku życia, koszt wychowania jednego dziecka wzrasta do 231 tys. zł, koszt wychowania dwojga dzieci do 427 tys. zł, a koszt wychowania trojga dzieci do 587 tys. zł.

²³ Tamże, s. 8.

²⁴ Por. m.in. A. Ochocki, *Polityka rodzinna: doświadczenia europejskie*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2009, nr 231, s. 21–22.

Wykres 8. Przyczyny rezygnacji z posiadania dzieci deklarowane przez Polaków

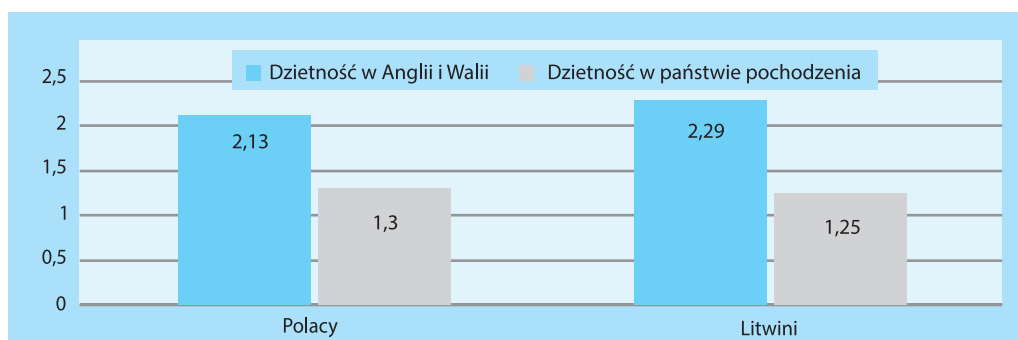


Źródło: J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2013, s. 156. Respondenci mogli wybrać nie więcej niż trzy odpowiedzi.

Potwierdzają to kolejne sondaże, w których wskazania dotyczące sytuacji materialnej czytelnie kontrastują ze stosunkowo nielicznymi deklaracjami, że przyczyną rezygnacji z posiadania dziecka jest potrzeba zachowania wolności osobistej lub rozwoju kariery zawodowej. W badaniu WEI dotyczącym przeszkód powstrzymujących przed posiadaniem dzieci najczęściej wymieniane są niewystarczające warunki materialne (74% respondentów) oraz obawa przed pogorszeniem warunków materialnych (61%)²⁵. Trudna sytuacja materialna rodziny była także najczęściej wskazywaną przyczyną rezygnacji z posiadania dzieci w badaniach sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Kancelarii Prezydenta w 2015 r. Wymieniało ją aż 47,6% mężczyzn i 47,2% kobiet²⁶. Podobne wyniki pokazuje także badanie *Diagnoza Społeczna* przeprowadzone w 2013 r. w grupie osób stanowiących rezerwę prokreacyjną, którego rezultaty przedstawione są na wykresie 8.

Nie powinno w związku z tym zaskakiwać, że młodzi Polacy po wyjeździe za granicę do państw, w których nie tylko mogą znaleźć bardziej stabilne zatrudnienie, ale także systemowe wsparcie dla rodzin, stanowią jedną z grup, które cechuje najwyższa dzietność. W bardzo czytelny sposób pokazują to wyniki spisu powszechnego przeprowadzonego w Anglii i Walii w 2011 r.

Wykres 9. Ogólny współczynnik dzietności Polaków i Litwinów zamieszkałych w Anglii i Walii (2011 r.)



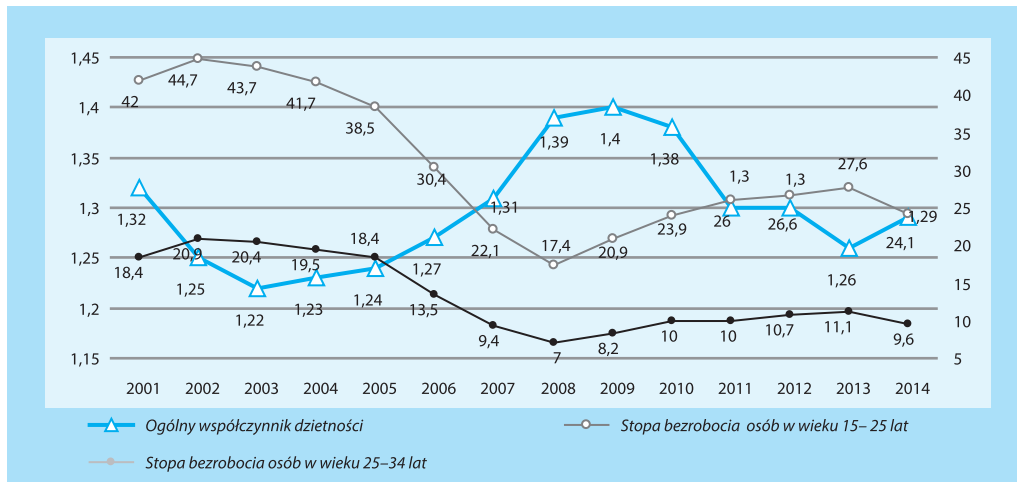
Źródło: Office for National Statistics, UK²⁷, GUS.

²⁵ Warsaw Enterprise Institute, dz. cyt., s. 24.

²⁶ Badania Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015 [w:] Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, *Pracodawcy przyjaźni rodzinie*, Warszawa 2015, s. 15.

²⁷ J. Zumppe, O. Dormon, J. Jeffries, *Childbearing Among UK Born and Non-UK Born Women Living in the UK*, Office for National Statistics, 25 October 2012, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_283876.pdf, dostęp 23 września 2015 r. Bywa podnoszony argument, jakoby głównym czynnikiem warunkującym wyższą dzietność Polek mieszkających w Wielkiej Brytanii była nadreprezentacja kobiet w grupie wiekowej 25–34. Trzeba w tym kontekście wyjaśnić, że w 2011 r. cząstkowe współczynniki dzietności kobiet urodzonych w Polsce mieszkających w Anglii i Walii były wyraź-

Wykres 10. Ogólny współczynnik dzietności a stopa bezrobocia osób według grup wieku



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności za lata 2003–2014*. Zbiorcze dane uzyskane na podstawie wniosku o dostęp do informacji publicznej.

Dla młodych ludzi planujących posiadanie dzieci najbardziej dotkliwy jest brak stabilizacji ekonomicznej. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat występowała w Polsce bardzo wyraźna negatywna korelacja pomiędzy stopą bezrobocia a poziomem dzietności. W latach 2001–2014 stopa bezrobocia w grupie osób w wieku 18–34 lata niezmiennie znacznie przekraczała średni poziom dla wszystkich grup wiekowych, a najwyższa była w przedziale 18–24 lata. Trudna sytuacja ekonomiczna stanowi jeden z najważniejszych czynników, które wpływają na odkładanie przez młodych Polaków decyzji o posiadaniu dzieci.

3. WSPARCIE MATERIALNE DLA RODZIN W POLSCE A SYTUACJA EKONOMICZNA MŁODYCH LUDZI

Z sytuacją materialną rodzin i zagrożeniami wynikającymi z niskiej dzietności rażąco kontrastuje skala wsparcia materialnego dla rodzin w naszym kraju. Mimo że sytuacja demograficzna Polski należy do najgorszych w Europie, poziom wsparcia rodzin w naszym kraju wciąż należy do najniższych na naszym kontynencie.

Tylko z tytułu podatku VAT wychowanie trojga dzieci jest obecnie obciążone przeciętnie kwotą 111 530 zł

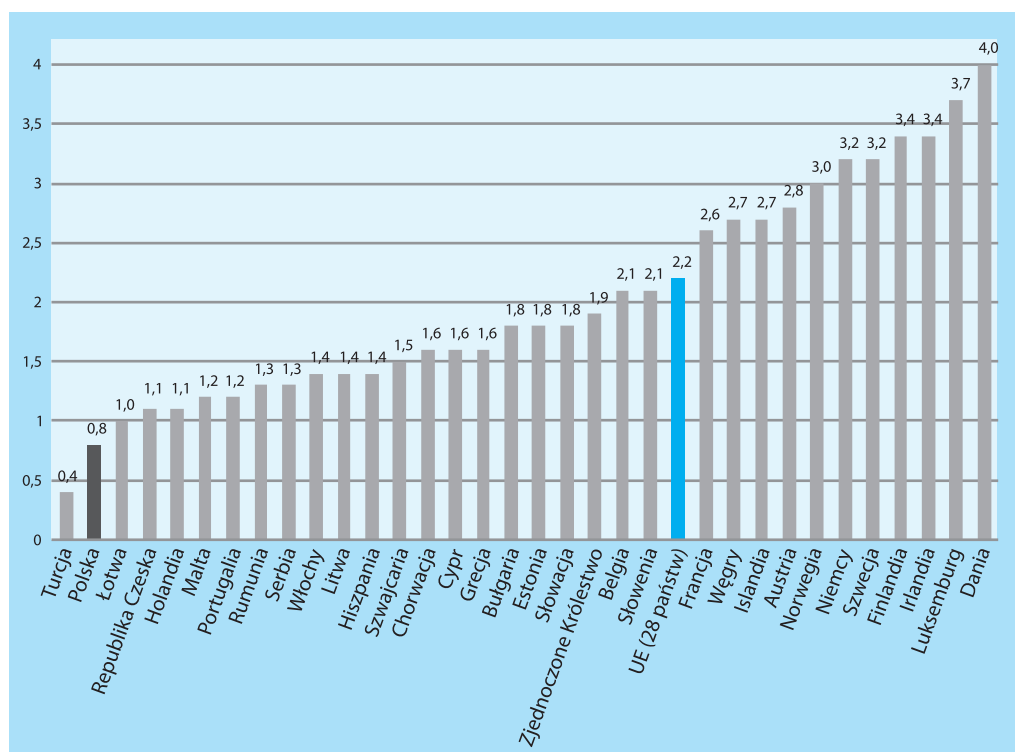
Na wsparcie państwa adresowane do rodzin składają się zarówno zwolnienia i ulgi podatkowe, jak i transfery bezpośrednie oraz finansowanie opieki instytucjonalnej²⁸. Według danych OECD z 2011 r. uwzględniających

nie wyraźnie wyższe niż cząstkowe współczynniki dzietności kobiet mieszkających w Polsce nie tylko w grupach wieku 25–29 i 30–34, ale także w grupach młodszych (w tym w grupie kobiet w wieku 20–24), jak i starszych (grupy wieku 35–39 oraz 40–44). Por. szerzej K. Iglicka-Okólska, *Jak dzieci, to tylko na emigracji*, „Rzeczpospolita”, artykuł dostępny na stronie internetowej <http://www4.rp.pl/arttykul/1093843-Jak-dzieci--to-tylko-na-emigracji.html>; dostęp 3 października 2015 r.

²⁸ Wyliczenia OECD uwzględniają:

1. Transfery pieniężne do rodzin z dziećmi: dodatki na dzieci (poziom płatności w niektórych krajach różni się zależnie od wieku dziecka), płatności w ramach wsparcia dochodów publicznych w okresach urlopu rodzicielskiego, wsparcie dochodowe dla samotnych rodziców (w niektórych krajach).
2. Wydatki publiczne na usługi dla rodzin z dziećmi, obejmujące bezpośrednie finansowanie i subsydiowanie podmiotów, zapewniających opiekę nad dzieckiem i edukację w najmłodszych latach, pomoc publiczną poprzez opiekę nad

Wykres 11. Świadczenia rodzinne finansowane ze środków publicznych w wybranych krajach (% PKB w 2012 r.)



Źródło: Eurostat

wszystkie wymienione kategorie kosztów, wydatki na politykę rodzinną wynosiły w Polsce 1,8% PKB wobec średniej dla krajów zrzeszonych w tej organizacji wynoszącej 2,55% PKB²⁹. Dane Eurostatu z 2012 r., dotyczące środków przeznaczanych na świadczenia rodzinne, wskazują na

Przeciętna kwota obciążeń podatkowych i składek, jakimi obłożone są rodziny z dziećmi, znacznie przewyższa sumę transferów dochodowych, jakie otrzymują

jeszcze wyraźniejsze dysproporcje – 0,8% PKB w Polsce wobec średniej 2,2% PKB w Unii Europejskiej³⁰. Chociaż tworzone przez instytucje międzynarodowe zestawienia porównawcze dotyczące wysokości środków przeznaczanych przez państwo na politykę rodzinną są oparte na różnych założeniach metodologicznych, niezmiennie wykazują, że skala środków przeznaczanych na ten cel w Polsce radykalnie odbiega od poziomu przyjętego w większości pozostałych państw europejskich. Polskie władze publiczne

podawały w ostatnich latach rozbieżne szacunki dotyczące wysokości wydatków przeznaczanych na politykę rodzinną, co – jak zwraca uwagę Najwyższa Izba Kontroli – jest jednym z wielu przejawów braku spójności polityki rodzinnej w naszym kraju³¹.

dzieckiem, płatności przeznaczane dla rodziców, wydatki publiczne na pomoc dla młodych ludzi i obiekty mieszkalne, publiczne wydatki na usługi rodziny, w tym obiekty, usługi dla domów pomocy potrzebującym i rodzinom.

3. Wsparcie finansowe dla rodzin świadczone za pośrednictwem systemu podatkowego. Wydatki podatkowe wobec rodzin obejmują zwolnienia podatkowe (np. dochody z zasiłków na dzieci, które nie są zawarte w podatku podstawowym), ulgi podatkowe dla dzieci (kwoty dla dzieci, które są odejmowane od dochodu brutto i nie wliczają się do dochodu podlegającego opodatkowaniu), ulgi podatkowe dla dzieci; kwoty, które są odliczane od zobowiązania podatkowego. Źródło: OECD Family Database, OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, *PF1.1: Public spending on family benefits*, (dostępne pod adresem: http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Oct2013.pdf, dostęp: 22 maja 2015 r.)

²⁹ OECD Family Database, OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, *PF1.1*, dz. cyt.

³⁰ Eurostat 2012. Por. Najwyższa Izba Kontroli, *Koordynacja polityki prorodzinnej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 8, 19, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>, dostęp 8 czerwca 2015 r.

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Koordynacja polityki...*, dz. cyt., s. 8. W 2012 r. rozbieżne dane w tym zakresie podawały Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (tamże, s. 8). W opublikowanym już po ogłoszeniu

Państwo nie tylko nie wspiera młodych rodzin, ale bardzo poważnie je obciąża. Jak szacuje Centrum im. Adama Smitha, **tylko z tytułu podatku VAT wychowanie trojga dzieci jest obecnie obciążone przeciętnie kwotą 111 530 zł**³². Osoby wychowujące dzieci są także w zwiększonym stopniu obłożone podatkiem akcyzowym płaconym od paliw. Niekorzystne dla młodych osób podejmujących decyzję o posiadaniu dzieci są także podstawowe konstrukcje obowiązującego w Polsce systemu podatkowego i ubezpieczeniowego. W bardzo wysokim stopniu opodatkowana jest w Polsce praca, która stanowi podstawowe źródło utrzymania większości młodych osób. W przypadku umowy o pracę suma składek ubezpieczeniowych i podatków wynosi przy minimalnym wynagrodzeniu 64,28%, a przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu 69,28% wynagrodzenia netto³³. W zestawieniu z poziomem opodatkowania pracy relatywnie niskie jest opodatkowanie kapitału, który rzadko stanowi źródło utrzymania młodych osób wchodzących na rynek pracy³⁴. Przeciętna kwota obciążeń podatkowych i składek z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, jakimi obłożone są rodziny z dziećmi, znacznie przewyższa sumę transferów dochodowych, jakie otrzymują³⁵.

Brak jest w naszym kraju nie tylko spójnej polityki rodzinnej, ale nawet instrumentów, które rekompensowałyby ekonomiczną dyskryminację rodzin

Tabela 2. Koszt wychowania dziecka w Polsce

Wiek dziecka	Jedno dziecko	Dwoje dzieci	Troje dzieci	Czworo dzieci
0–20 lat	176 000 (40 480)	317 000 (72 910)	422 000 (97 060)	528 000 (121 440)
0–25 lat	231 000 (53 130)	427 000 (98 210)	587 000 (121 210)	748 000 (172 040)

W nawiasie podano wysokość podatku VAT, jaki odprowadzany jest do budżetu państwa w związku z wychowaniem dziecka.

Źródło: Centrum im. Adama Smitha, *Koszty...*, dz. cyt., s. 7.

Koszt wychowania dziecka ponoszą obecnie przede wszystkim jego rodzice, ale jego silnie pozytywne efekty zewnętrzne obejmują całe społeczeństwo³⁶. Gdy dzieci dorastają, finansują

szeniu wyników kontroli NIK dokumencie Ministerstwo Pracy podaje, że w 2013 r. władze publiczne przeznaczyły w naszym kraju na politykę rodzinną 39 mld zł, tj. 2,38% PKB (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa Polityka Rodzinna w Polsce 2011–2015*, Warszawa 2015, s. 22). Wyliczenia te opierają się jednak na bardzo szerokim rozumieniu polityki rodzinnej, obejmującym m.in. stypendia dla doktorantów, zakup szczepionek stosowanych do obowiązkowych szczepień ochronnych czy gratyfikację urlopową przewidzianą w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej.

³² Centrum im. Adama Smitha, *Koszty wychowania...*, dz. cyt., s. 15.

³³ Centrum im. Adama Smitha, *Dzień wolności podatkowej 2015. Podatki jako narzędzie dyskryminacji pracy i źródło bezrobocia*, red. A. Sadowski, K. Zubelewicz, Warszawa 2015, s. 8. Minimalne wynagrodzenie netto osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy o pracę wynosi w 2015 r. 1286,16 zł. Suma danin publicznoprawnych, którymi dodatkowo obciążone jest wynagrodzenie w tej wysokości, wynosi 826,79 zł. W przypadku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wynoszącego netto 2 892,06 zł, suma danin kształtuje się na poziomie 2003,81 zł (tamże, s. 8).

³⁴ Zgodnie z regułą Ramsaya najbardziej efektywne jest opodatkowanie dóbr o najniższej możliwej elastyczności podaży. Praca cechuje się dużo większą elastycznością niż kapitał, a tym bardziej ziemia. Przebudowa modelu opodatkowania może doprowadzić do podwyższenia ściągalności podatków oraz uproszczenia systemu, co spowoduje spadek kosztów funkcjonowania administracji podatkowej. Konsekwencją mogłoby być dalsze obniżanie podatków. Rozwiązanie takie pozwoliłoby na odciążenie podatkowe ludzi młodych, którzy w większości nie posiadają jeszcze kapitału ani nieruchomości. Dzięki zmniejszeniu opodatkowania pracy, z dużym prawdopodobieństwem, łatwiej mogliby podjąć decyzję o posiadaniu dziecka.

³⁵ K. Brosz, M. Chludziński, M. Czarnik, M. Kot, *Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian. Raport Fundacji Republikańskiej*, Warszawa 2012, s. 34. Jak szacowała w grudniu 2012 r. Fundacja Republikańska, przeciętna rodzina wielkomińska w ramach transferów na rzecz sektora finansów publicznych wpłaca o 45 041,84 zł danin więcej niż otrzymuje, a rodzina ze średniego miasta nadpłaca średnio 17 644,44 zł (tamże).

³⁶ Por. Ł. Hardt, M. Kot, *Polityka rodzinna jako narzędzie łagodzenia negatywnych trendów demograficznych*, [w:] *W jaki sposób państwo może wspierać rozwój gospodarczy*, red. M. Kędziński, Warszawa 2015, s. 50–52; Ł. Hardt, *Do bólu ekonomicznie o rodzinach*, „Wprost”, 28 czerwca 2015 r., tekst dostępny pod adresem: <http://www.wprost.pl/ar/511992/Hardt-dla-Wprost-Do-bolu-ekonomicznie-o-rodzinach/>; dostęp 29 lipca 2015 r. Hardt i Kot zwracają uwagę, że korzyści publiczne wiążące się z wychowaniem kolejnego dziecka w istotnym stopniu przewyższają korzyści prywatne. W związku z tym nieuwzględnienie przy podejmowaniu decyzji prokreacyjnych korzyści publicznych może negatywnie wpływać na stopę dzietności (Ł. Hardt, M. Kot, dz. cyt., s. 51).



świadczenia emerytalne i płacą podatki, a beneficjentami ich pracy są także osoby bezdzietne. W aktualnym stanie prawnym brak jest w naszym kraju nie tylko spójnej polityki rodzinnej, ale nawet instrumentów, które rekompensowałyby ekonomiczną dyskryminację rodzin.

Świadomość, że polski system polityki rodzinnej należy do najgorszych w Europie, jest bardzo powszechna. Polacy zdają sobie sprawę, że rozwiązania prorodzinne w naszym kraju nie tylko radykalnie odbiegają od poziomu wsparcia rodzin przyjętego w państwach zachodniej Europy, ale także od polityki rodzinnej w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej³⁷. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w danych, które zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego raportu.

Znacznie istotniejszy od dysproporcji w ilości środków przeznaczanych na politykę rodzinną jest jednak sposób ich wydatkowania. Jak zostanie wykazane w dalszej części niniejszego raportu, Polska przyjęła bez szerszej debaty społecznej skrajnie etatystyczny model polityki rodzinnej, w którym deprecjonowana jest niezarobkowa praca wykonywana przez rodziców wychowujących dzieci, a na wsparcie mogą liczyć przede wszystkim instytucje opieki kolektywnej.

4. PRAWNE ZOBOWIĄZANIA WŁADZ PUBLICZNYCH WOBEC RODZINY³⁸

Władze publiczne są zobowiązane do otoczenia szczególną opieką rodziny, małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa na podstawie art. 18 oraz 71 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że art. 18 ustawy zasadniczej „wskazuje na powinność państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny”³⁹. Podkreślić trzeba, że w opinii

Pomoc państwa powinna być realizowana z uwzględnieniem prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem.

Trybunału dla ustalenia rangi tego nakazu konstytucyjnego – oraz minimalnego standardu ochrony i pomocy przez państwo rodzinie – ma umieszczenie go w pierwszym rozdziale Konstytucji, poświęconym podstawowym zasadom ustroju⁴⁰. Trybunał podkreśla też, że norma z art. 18 Konstytucji ma charakter programowy, a w związku z tym przez jej pryzmat powinny być interpretowane inne przepisy Konstytucji⁴¹.

Gwarancje ochrony rodziny i macierzyństwa zawiera także art. 71 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”, a „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają

³⁷ Warsaw Enterprise Institute, *Badanie postaw i przekonań Polaków dotyczących posiadania dzieci i polityki prorodzinnej*, Warszawa 2015, s. 39.

³⁸ 47 Rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale stanowią rozszerzoną wersję fragmentu analizy projektów ustaw o świadczeniach rodzinnych i niektórych innych ustaw (T. Zych, *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 7 stycznia 2015 r.) i projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (projekt z dnia 7 stycznia 2015 r.)*, dokument dostępny na stronie internetowej Instytutu na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*: <http://www.ordoiuris.pl/uwagi-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swadczeniach-rodzinnych-oraz-niektorych-innych-ustaw--projekt-z-dnia-7-stycznia-2015-r--i-projektu-ustawy-ozmianie-ustawy-o-swadczeniach-rodzinnych--projekt-z-dnia-7-stycznia-2015-r--,3556,analiza-prawna.html>; dostęp 27 lipca 2015 r.).

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05, pkt III.3.

⁴⁰ Tamże, pkt III.3.

⁴¹ Tamże, pkt III.3.

prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej ma w związku z tym posiadać charakter „pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc”⁴², „wykraczającej poza zakres zwykłego uwzględnienia jej potrzeb”⁴³. Gwarancje w tym zakresie Trybunał przyrównuje do gwarancji „szczególnej opieki” dla weteranów walk o niepodległość (art. 19 Konstytucji)⁴⁴.

Zdziwienie budzi rzeczywisty standard ochrony i wsparcia rodziny ustanowiony w ustawodawstwie zwykłym, który jest niższy niż w większości państw europejskich.

Uzupełnieniem tych gwarancji jest prawo podmiotowe ustanowione w art. 71 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych”. Trybunał Konstytucyjny także do tego wzorca konstytucyjnego odnosi uwagi dotyczące szczególnego charakteru udzielanej przez państwo pomocy, wskazując, że wsparcie udzielane matkom przez władze publiczne powinno wykraczać poza zwykłe uwzględnienie ich potrzeb⁴⁵. Na gruncie konstytucyjnych gwarancji macierzyństwa podmiotem chronionym jest, obok matki, także dziecko, któremu przysługuje prawo do prawidłowego rozwoju⁴⁶.

Pomoc państwa powinna być realizowana z uwzględnieniem prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 ust. 1 Konstytucji), które obejmuje zarówno opiekę nad dzieckiem, jak i edukację, i jest ugruntowane także w szeregu umów międzynarodowych. Przyznanie wsparcia państwa w zakresie opieki nad dzieckiem nie może być różnicowane w oparciu o arbitralnie ustalone kryteria (art. 32 ust. 1 Konstytucji⁴⁷). Trybunał Konstytucyjny, interpretując konstytucyjny zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2), wskazuje, że „w przypadku podmiotów podobnych, należących do tej samej klasy (kategorii) istotnej, domniemanie przemawia za brakiem zróżnicowania”⁴⁸. Wsparcie państwa udzielane różnym formom opieki nad dziećmi powinno mieć charakter pluralistyczny.

Przepisy te pozostają w integralnym związku z pozostałymi konstytucyjnymi gwarancjami autonomii rodziny, na które składają się prawo do ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji) oraz prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami (art. 53 ust. 3). Konstytucja ogranicza także możliwość ograniczenia lub odebrania praw rodzicielskich⁴⁹.

W kontekście tak wyraźnych konstytucyjnych gwarancji ochrony rodziny oraz konsekwentnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zdziwienie budzi rzeczywisty standard ochrony i wsparcia rodziny ustanowiony w ustawodawstwie zwykłym, który jest niższy niż w większości państw europejskich, w tym w państwach naszego regionu. Zaskakuje także charakter udzielanego wsparcia, które nie jest udzielane z poszanowaniem pluralizmu form opieki nad dziećmi.

⁴² Tamże, pkt III.3.

⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00, pkt III.4.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00, pkt III.5.

⁴⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, pkt 3.

⁴⁷ Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie zwraca uwagę, że różnicowanie sytuacji podmiotów wykazujących zbliżone cechy jest dopuszczalne wówczas, gdy kryterium różnicujące ma charakter relewantny, proporcjonalny i jest oparte na innych wartościach konstytucyjnych.

⁴⁹ Art. 48 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”.

UWAGI METODOLOGICZNE

Pojęcia polityki rodzinnej i kryzysu demograficznego

Pojęcie polityki rodzinnej odnoszone jest do różnych działań państwa, które mają na celu tworzenie odpowiednich warunków dla życia i rozwoju rodziny, w tym w szczególności rodziny wychowującej dzieci. W różnych ujęciach odnosi się je do działań pronatalistycznych, afirmacji rodziny, wzmocnienia więzi rodzinnych, zapewnienia optymalnych warunków dla rozwoju dzieci, wsparcia materialnego najbardziej potrzebujących rodzin lub umożliwienia godzenia ról rodzicielskich z pracą zarobkową⁵⁰.

W niniejszym raporcie przedmiotem analizy są mechanizmy polityki rodzinnej, które w sposób bezpośredni wpływają na sytuację rodzin⁵¹. Konsekwentnie stosowane jest pojęcie polityki rodzinnej w wąskim znaczeniu, które odnosi się do instrumentów polityki państwa mających charakter powszechny, których podstawowym kryterium przyznania jest liczba dzieci w rodzinie, a nie wysokość dochodu⁵². Instrumenty, których dostępność ograniczona jest kryterium dochodowym, opisywane są w niniejszym raporcie z zastrzeżeniem, że mieszczą się jedynie w szerokim rozumieniu polityki rodzinnej – ich zasadniczą rolą jest bowiem wsparcie osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej lub osób posiadających relatywnie niski dochód. Szczegółowe rekomendacje dotyczące konstrukcji instrumentów polityki rodzinnej w ścisłym rozumieniu zostały przedstawione w części III niniejszego opracowania.

Polityka rodzinna analizowana jest w niniejszym raporcie przede wszystkim z perspektywy wpływu na poziom dzietności⁵³. Oceniane jest także, czy przyjmowane rozwiązania uwzględniają wolność rodziców w zakresie wyboru różnorodnych form opieki nad dziećmi. W części II podnoszony jest kontekst wpływu polityki państwa na tworzenie optymalnych warunków do rozwoju dzieci. W odniesieniu do rozwiązań funkcjonujących w Polsce podejmowana jest także próba oceny, w jakim stopniu realizują one dyrektywy dotyczące polityki państwa wobec rodziny zawarte w Konstytucji RP z 1997 r.

Pojęcie „kryzysu demograficznego” jest w literaturze socjologicznej najczęściej stosowane w znaczeniu wąskim, odnoszącym się wyłącznie do radykalnego wzrostu umieralności. W niniejszym opracowaniu termin „kryzys demograficzny” używany jest w znaczeniu szerokim, najszerzej przyjmowanym w dyskursie publicznym, które obejmuje także spadek liczby urodzeń i w konsekwencji obniżenie współczynnika dzietności.

⁵⁰ Por. m.in. S. B. Kamerman, *Rodzina: problemy teorii i polityki w: O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, Warszawa 1994, s. 12; B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 139; *eadem*, *Świadczenie rodzinne w Polsce. Zmiany okresu transformacji, stan obecny i perspektywy*, „Polityka społeczna”, nr 4/2012, s. 35–41.

⁵¹ Określane w literaturze przedmiotu mianem „polityki rodzinnej explicite”. Por. m.in. M. Skawińska, *Polityka rodzinna i edukacyjna – główny priorytet polityki społecznej państwa*, „e-Politykon” nr 3/2012, s. 131.

⁵² Por. m.in. Ł. Hardt, M. Kot, dz. cyt., s. 53; K. Brosz, M. Chłudziński, M. Czarnik, M. Kot, *Polityka prorodzinna...*, dz. cyt., s. 6–7.

⁵³ W literaturze anglojęzycznej funkcjonuje termin *population policy*, który wykorzystywany jest do opisu tego kontekstu polityki rodzinnej (por. M. Masiór, *Population policies in Europe* [w:] „Badania młodych naukowców w dziedzinie nauk ekonomicznych a praktyka gospodarcza”, red. M. Wolański, Warszawa 2015, s. 57–68. w szczególności s. 53–54).

Instrumenty polityki rodzinnej państwa a inne uwarunkowania zmian współczynnika dzietności

Zmiany ogólnego współczynnika dzietności są złożonym zjawiskiem, które warunkują zarówno czynniki ekonomiczne, jak i kulturowo-afektywne. Możliwości wpływania na te uwarunkowania za pomocą instrumentów polityki państwa są bardzo zróżnicowane.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że czynniki kulturowo-afektywne mają największy wpływ na decyzję o posiadaniu pierwszego dziecka lub o bezdzietności, a uwarunkowania ekonomiczne w istotniejszym stopniu rozstrzygają o posiadaniu kolejnych dzieci⁵⁴. O ile instrumenty polityki państwa mogą w sposób bezpośredni wpływać na sytuację materialną młodych ludzi, w przypadku uwarunkowań kulturowo-afektywnych działania państwa mogą oddziaływać na zachodzące przemiany przede wszystkim pośrednio, a charakter zachodzących współzależności jest dużo bardziej złożony. W niniejszym raporcie najszerzej analizie zostaną poddane mechanizmy polityki państwa, które wpływają na sytuację materialną rodzin. Zarazem jednak zwraca się uwagę, że poprzez przyjęcie określonych konstrukcji systemu wsparcia materialnego rodzin wychowujących dzieci, ustawodawca może wyrażać preferencje na rzecz określonego modelu wychowania dzieci lub zachować neutralność, pozostawiając decyzję w tym zakresie samym rodzicom. Uwarunkowania procesów demograficznych, które nie pozostają w bezpośrednim związku z polityką prowadzoną przez państwo, są w niniejszym opracowaniu przedmiotem analizy tylko w zakresie niezbędnym, by dokonać oceny instrumentów polityki państwa.

Ocena mechanizmów polityki rodzinnej z perspektywy wpływu na dzietność jest możliwa przede wszystkim w perspektywie całego systemu rozwiązań prorodzinnych funkcjonujących w danym państwie. Wpływ poszczególnych instrumentów polityki rodzinnej na poziom dzietności można próbować ocenić, identyfikując korelację pomiędzy terminem ich wprowadzenia a zmianami w zakresie poziomu dzietności. Zasadniczą trudnością przy okazji dokonywania tego rodzaju analizy pozostaje wyizolowanie wpływu mechanizmów polityki rodzinnej prowadzonej przez państwo od szerszego kontekstu czynników warunkujących wartość współczynnika dzietności, w tym od sytuacji makroekonomicznej (w szczególności zmian stopy bezrobocia, dostępności kredytu czy wysokości płac) oraz uwarunkowań kulturowych. W niniejszym raporcie kontekst tego rodzaju uwarunkowań uwzględniany jest w szczególności wówczas, gdy ich istotne zmiany były skorelowane czasowo z modyfikacjami instrumentów polityki rodzinnej⁵⁵.

Uprawdopodobnione w niniejszym raporcie korelacje pomiędzy funkcjonowaniem instrumentów polityki państwa a zmianami współczynnika dzietności nie zawsze pozwalają na postawienie tezy o związku przyczynowo-skutkowym pomiędzy opisywanymi zjawiskami. Wówczas, gdy to możliwe, podejmowane są jednak próby wskazania okoliczności, które mogą umożliwić określenie takiego związku.

Ogólny współczynnik dzietności jako narzędzie opisu przemian demograficznych

Podstawowym miernikiem dzietności pozostaje ogólny współczynnik dzietności (*Total Fertility Rate*, TFR) obliczany przy założeniu, że występujące w danym roku kalendarzowym cząstkowe współczynniki płodności kobiet w poszczególnych kategoriach wiekowych nie ulegną zmianie,

⁵⁴ Por. P. Szukalski, *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?* [w:] *Przyszłość demograficzna Polski*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, t. 231 (2009), s. 68–70. W kontekście znaczenia czynników ekonomicznych dla podjęcia decyzji o posiadaniu pierwszego i kolejnych dzieci w Polsce por. m.in. Warsaw Enterprise Institute, dz. cyt., s. 4; s. 23.

⁵⁵ Kontekst ten jest zaznaczany w szczególności wówczas, gdy wprowadzeniu istotnych zmian w polityce rodzinnej towarzyszyły zmiany koniunktury gospodarczej.



tn. młode kobiety będą miały tyle samo dzieci, gdy będą starsze, co starsze kobiety dziś. Mierzy on liczbę urodzonych dzieci w danym okresie przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym (15–49 lat). Przyjęło się uważać poziom 2,1 za zapewniający prostą zastępowalność pokoleń. Nie uwzględnia on jednak wszystkich uwarunkowań wpływających na rzeczywistą sytuację demograficzną w danym momencie, w tym zmian kalendarza dzietności. Jednym z istotnych czynników, które wpłynęły w latach 90. XX w. i w pierwszej dekadzie XXI w. na zasadniczy spadek ogólnego współczynnika dzietności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, było opóźnienie przeciętnego wieku urodzenia dziecka w tych krajach. Zmiany kalendarza płodności nie pozostawały bez wpływu także na dynamikę zmian TFR w krajach zachodniej i północnej Europy, w których przeciętny wiek urodzenia pierwszego dziecka zaczął dynamicznie wzrastać już kilka dekad wcześniej.

Ponieważ ogólny współczynnik dzietności (TFR) może zostać zniekształcony przez zmianę kalendarza zachowań prokreacyjnych, w tym opóźnienie decyzji o posiadaniu dziecka, na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci podjęto próby skonstruowania uwzględniającego ten kontekst modelu skorygowanego współczynnika TFR⁵⁶. W 1998 r. zaproponowano skorygowany współczynnik tempo-TFR (TFR*), przy którego określaniu uwzględniane są zmiany w kalendarzu dzietności⁵⁷. W związku z zastrzeżeniami metodologicznymi formułowanymi wobec pierwotnej formuły współczynnika, na przestrzeni kolejnych kilkunastu lat proponowano jego kolejne modyfikacje⁵⁸.

Chociaż skorygowane współczynniki dzietności stanowią istotne narzędzie opisu zmian demograficznych, podkreślić trzeba, że instrumenty polityki rodzinnej stanowią także istotne uwarunkowanie zmieniającego się kalendarza dzietności. Ponieważ jednak metodologia wykorzystywana przy obliczaniu skorygowanych współczynników dzietności wciąż stanowi przedmiot ożywionej dyskusji, a podstawowa formuła ogólnego współczynnika dzietności jest powszechnie wykorzystywana w oficjalnych statystykach, pozostaje ona podstawowym miernikiem dzietności w ujęciu porównawczym. Z tego powodu, a także dlatego, że w analizie korelacji pomiędzy wprowadzeniem nowych instrumentów polityki rodzinnej a zmianami rzeczywistego poziomu dzietności ogólny współczynnik dzietności niejednokrotnie może okazać się czytelniejszy⁵⁹, w niniejszym raporcie konsekwentnie stosowany jest współczynnik TFR bez uwzględnienia modyfikacji.

Wartość ogólnego współczynnika dzietności może być także zniekształcona przez procesy migracyjne i różnicę pomiędzy rzeczywistą liczbą kobiet w wieku rozrodczym przebywających na terenie kraju, a wielkością, która wykorzystywana jest do obliczeń. Ma to szczególne znaczenie w obliczu zwiększonej dynamiki migracji zewnętrznych obywateli Polski po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej w 2004 r.⁶⁰

Szacunki dotyczące wpływu opisanych czynników na wartość TFR w Polsce mają charakter przybliżony i różnią się w zależności od przyjętej metodologii. Żadne z formułowanych w tym zakresie

⁵⁶ Por. Vienna Institute of Demography, *Tempo Effect And Adjusted Total Fertility*, dostępne pod adresem: http://www.oew.ac.at/vid/datasheet/DS2014/DS2014_tempo_fertility.shtml; dostęp 31 sierpnia 2015 r.

⁵⁷ J. Bongaarts, G. Feeney, *On the quantum and tempo of fertility*, "Population and Development Review" nr 24(2/1998), s. 271–291.

⁵⁸ Tychże, *The quantum and tempo of life cycle events* [w:] *Yearbook of Population Research 2006*, Vienna 2006, s. 115–151; J. Bongaarts, T. Sobotka *A demographic explanation for the recent rise in European fertility*, "Population and Development Review" nr 38 (1/2012), s. 83–120; K. C. Land, Zeng Yi, *A sensitivity analysis of the Bongaarts-Feeney method for adjusting bias in observed period total fertility rates*, "Demography", nr 38 (1/2001), s. 17–28.

⁵⁹ Może tak być w przypadku, gdy wprowadzenie mechanizmów polityki rodzinnej wpływa zarówno na wzrost liczby urodzeń, jak i na odmłodzenie kalendarza dzietności.

⁶⁰ P. Szukalski, *Czy w Polsce...*, dz. cyt., s. 66.



szacunków nie odbiegają jednak od poziomu TFR podawanego przez Główny Urząd Statystyczny w stopniu pozwalającym na istotną zmianę oceny skali kryzysu demograficznego z jakim zmagają się nasz kraj⁶¹.

⁶¹ Szukalski szacuje, że w 2007 r. rzeczywisty poziom TFR mógł wynosić 1,50–1,55 wobec wartości 1,31 uwzględnionej w danych GUS (P. Szukalski, *Czy w Polsce...*, dz. cyt., s. 66). International Institute for Applied Applied System Analysis szacuje, że w 2008 r. skorygowany poziom TFR wynosił w Polsce 1,60 wobec wartości 1,38 uwzględnionej w danych GUS, stanowiącej jedną z trzech najwyższych wartości tego współczynnika na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat (International Institute for Applied Applied System Analysis, *European Demographic Data Sheet 2012*, dostępne na stronie: http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/WorldPopulation/PublicationsMediaCoverage/ModelsData/European_Demographic_Data_Sheet_2012.pdf; dostęp 24 września 2015 r.).





CZĘŚĆ I.

POLITYKA RODZINNA W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH, W KTÓRYCH PO 1990 R. WZRÓSŁ OGÓLNY WSPÓŁCZYNNIK DZIETNOŚCI

Chociaż kryzys demograficzny dotknął wszystkie państwa europejskie, współczynnik dzietności w poszczególnych krajach Starego Kontynentu bardzo się różni. Z perspektywy polityki rodzinnej naszego kraju najbardziej istotne znaczenie ma przykład państw, w których po okresie spadku współczynnik dzietności w istotnym stopniu wzrósł, by niejednokrotnie zbliżyć się do poziomu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń. W wielu spośród tych państw rozpoczęcie wzrostu współczynnika dzietności zbiegło się z wprowadzeniem instrumentów polityki rodzinnej, które w istotny sposób wpływały na stabilizację sytuacji materialnej rodzin, w szczególności w pierwszych latach po urodzeniu dziecka.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wprowadzenie instrumentów polityki rodzinnej zapewniających wsparcie materialne rodzinom z dziećmi może w istotnym stopniu wpłynąć na podwyższenie ogólnego współczynnika dzietności⁶². W tym miejscu podejmujemy próbę dokonania syntezy obejmującej charakter rozwiązań prorodzinnych przyjętych w wybranych krajach europejskich, w których po wcześniejszym spadku, na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, ogólny współczynnik dzietności (TFR) wyraźnie wzrósł. Szczególną uwagę zwracamy na te rozwiązania, których wprowadzenie zbiegło się z istotnymi modyfikacjami trendów zmian współczynnika dzietności. Wówczas, gdy jest to relewantne, charakteryzujemy także inne czynniki, które mogły warunkować zmiany ogólnego współczynnika dzietności, w tym w szczególności uwarunkowania ekonomiczne.

Stworzona w końcowej części niniejszego rozdziału synteza pozwala podjąć w szczególności próbę oceny, w jaki sposób skorelowane ze zmianami współczynnika dzietności jest wprowadzenie instrumentów polityki demograficznej opartych na założeniu o potrzebie odgórnej uniformizacji ról płciowych, a jak skorelowane jest z dzietnością działanie instrumentów prorodzinnych opartych na poszanowaniu wolności rodziców w zakresie modelu opieki nad dzieckiem.

⁶² Por. m.in. T. Sobotka, V. Skirbekk, D. Philipov, *Economic recession and fertility in the developed world. A literature review*, "Population and Development Review" 2011, nr 37 (2), s. 267–306; G. Laroque, B. Salanié, *Does Fertility Respond to Financial Incentives?*, "Discussion Paper Series. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor", June 2008, s. 24–32; R.J. Willis, *Economic Theory of Fertility Behavior*, [w:] T.W. Schultz (red.), *Economics of the Family: Marriage, Children, and Human Capital*, University Chicago Press 1974, s. 25–80.



Przeprowadzona analiza jest punktem wyjścia dla rekomendacji zmian w polskiej polityce rodzinnej zawartych w części III niniejszego raportu.

Wspólne uwarunkowania przemian demograficznych w państwach poddanych analizie

Analizie poddane zostały te państwa europejskie, w których po okresie spadku współczynnik dzietności w istotnym stopniu wzrósł. Na zmiany współczynnika dzietności w wybranych państwach wpływały w dużym stopniu te same uwarunkowania, które oddziaływały na zachowania prokreacyjne także w sąsiednich krajach, w których dynamika procesów demograficznych była inna. Jednym z uwarunkowań, wyróżniających państwa, w których poziom dzietności wzrósł na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, jest relatywnie niski poziom bezrobocia w grupie osób młodych oraz konstrukcja instrumentów polityki rodzinnej, której poświęcamy w niniejszej analizie najwięcej miejsca. Nie bez znaczenia jest oczywiście także zróżnicowanie kulturowych wzorców rodziny, które znajdują odzwierciedlenie w deklaracjach dotyczących jej idealnych rozmiarów.

We wszystkich państwach Europy Środkowej i Wschodniej poziom dzietności istotnie spadł po 1989 r. Kontekstem obniżenia dzietności była dynamika przemian społeczno-gospodarczych, związany z nią czasowy wzrost bezrobocia, w tym wśród osób młodych, a często także likwidacja istniejących w poprzednich dekadach struktur polityki rodzinnej⁶³. W pierwszej dekadzie XXI w. w wielu państwach tego regionu proces spadku dzietności został odwrócony⁶⁴, choć w żadnym nadal nie gwarantuje on prostej zastępowalności pokoleń (2,1). W innych państwach regionu, w tym w Polsce, dzietność wciąż pozostaje na bardzo niskim poziomie (poniżej 1,4)⁶⁵, choć w wielu spośród nich ogólna sytuacja gospodarcza istotnie się poprawiła. Uwarunkowaniem tych procesów jest duże zróżnicowanie stosowanych instrumentów polityki rodzinnej oraz stopy bezrobocia wśród młodych ludzi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

W większości państw Europy Zachodniej i Północnej poziom dzietności spadł poniżej progu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń już kilka dekad wcześniej⁶⁶. Uwarunkowaniami tego procesu były zarówno przemiany kulturowe, jak i pozostające z nimi w związku upowszechnienie dostępu do środków antykoncepcyjnych i wprowadzenie w prawodawstwie tych krajów aborcji na życzenie. Zarazem także w zamożnych państwach tej części Europy zmiany współczynnika dzietności zbiegają się ze zmianami sytuacji materialnej młodych rodzin⁶⁷. W niniejszej analizie uwzględnione zostały te spośród państw Europy Zachodniej i Północnej, w których, po okresie spadku, współczynnik dzietności istotnie wzrósł i utrzymuje się na relatywnie wysokim, jak na kraje rozwinięte, poziomie (1,8–2,0).

⁶³ Wszystkie te kraje doświadczały także zmian w kalendarzu dzietności, które zostały scharakteryzowane w uwagach metodologicznych do niniejszego raportu.

⁶⁴ Współczynnik dzietności wyraźnie wzrósł m.in. w Rosji (w 2014 r. 1,75, w 1999 r. 1,16), na Ukrainie (w 2014 r. 1,50, w 2001 r. 1,08), w Estonii (w 2014 r. 1,55, w 1998 r. 1,28), na Litwie (w 2014 r. 1,63, w 2002 r. 1,26) i w Czechach (w 2014 r. 1,53, w 1999 r. 1,13). Zob. także wykresy dotyczące dzietności w I części raportu.

⁶⁵ W 2013 r. ogólny współczynnik dzietności na poziomie poniżej 1,4, obok Polski (1,26) występował także na Słowacji (1,34), w Mołdawii, na terytoriach kontrolowanych przez rząd w Kiszyniowie (1,24) oraz na Węgrzech (1,34), przy czym na Węgrzech, jak zostanie opisane w dalszej części niniejszej analizy, od 2011 r. wzrasta zarówno liczba urodzeń, jak i wartość współczynnika TFR.

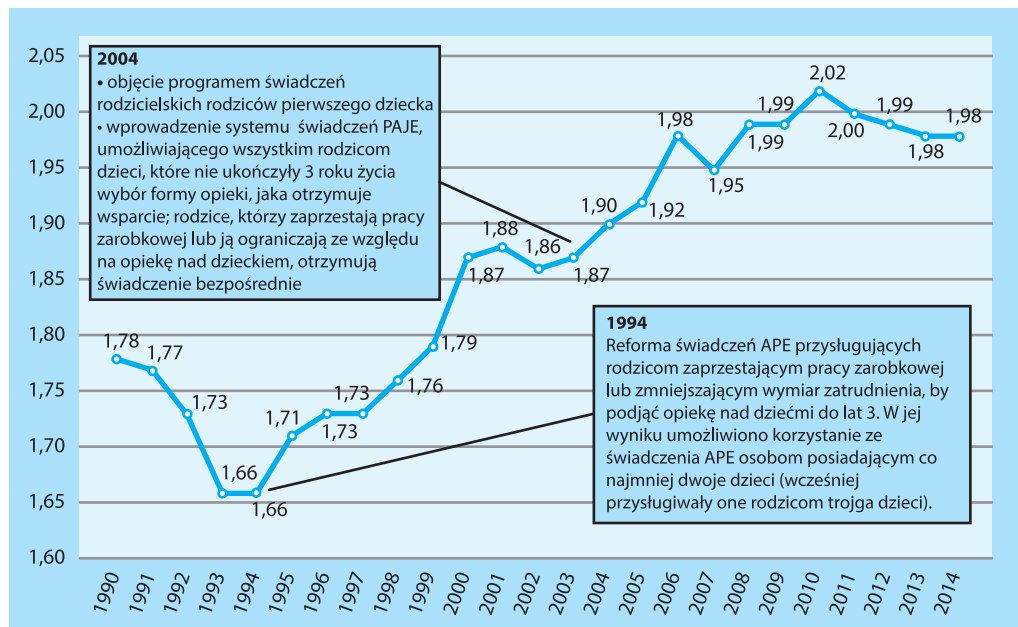
⁶⁶ We Francji wartość ogólnego współczynnika dzietności spadła poniżej poziomu 2,1 w 1975 r., w Zjednoczonym Królestwie w 1973 r., a w Szwecji w 1968 r. (choć potem krótkotrwale, w latach 1990–1991, przekroczył jeszcze poziom gwarantujący prostą zastępowalność pokoleń).

⁶⁷ Do najbardziej wymownych przykładów zaliczyć można kryzys gospodarczego w Szwecji w pierwszej połowie lat 90. XX w., gdy znacznie wzrosła w tym kraju stopa bezrobocia i ograniczono zakres oddziaływania instrumentów polityki rodzinnej, a ogólny współczynnik dzietności spadł z poziomu 2,13 w 1990 r. do 1,5 w 1998 r. Kontekst tego procesu zostanie szerzej scharakteryzowany w dalszej części niniejszej analizy.

1. Francja

Francuska polityka rodzinna bardzo często stawiana jest za wzór pomyslnych działań podejmowanych przez państwo na rzecz wzrostu dzietności i polepszenia się sytuacji rodzin. Obecnie Francja jest państwem z jednym z najwyższych wskaźników dzietności w Europie. W 2014 r. wynosił on według danych 1,98, co jest rezultatem bardzo zbliżonym do poziomu prostej zastępowalności pokoleń. Istotny wzrost współczynnika dzietności nastąpił we Francji od połowy lat 90. i jest wiązany z przeprowadzoną wówczas reformą świadczeń przysługujących rodzicom⁶⁸.

Wykres 12. Francja – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2014)



Źródło: Dane OECD, *Demography*, dostępne w internetowej bazie danych OECD: <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, dostęp 23 września 2015 r., chyba że inaczej zaznaczono.

Głównymi założeniami francuskiej polityki rodzinnej są uproszczenia w zakresie systemu świadczeń rodzinnych, preferowanie usług skierowanych ku rodzinie, zapewnienie opieki we wczesnym dzieciństwie oraz ułatwienie łączenia życia zawodowego i rodzinnego⁶⁹. Polityka ta skierowana jest przede wszystkim na kobiety i – co podkreśla się w literaturze – wymyka się współczesnie dominującym poglądom o konieczności implementowania w każdą sferę działalności państwa perspektywy *gender* (płci społeczno-kulturowej)⁷⁰. **Francuski model polityki rodzinnej zapewnia rodzicom wolność wyboru w zakresie sposobu opieki nad dzieckiem, na który zostanie przeznaczony wsparcie państwa.**

Francuski model polityki rodzinnej zapewnia rodzicom wolność wyboru w zakresie sposobu opieki nad dzieckiem, na który zostanie przeznaczony wsparcie państwa.

Francja była państwem, które bardzo silnie doświadczyło skutków I wojny światowej. Negatywne tendencje w zakresie demografii widoczne były już pod koniec XIX w., kiedy to w wyniku przemian

⁶⁸ Por. G. Laroque, B. Salanié, *Does Fertility...*, dz. cyt., s. 20–34; tychże, *Fertility and Financial Incentives in France*, „CESifo Economic Studies” 2004, nr 50, s. 423–450.

⁶⁹ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie dla rodzin z małymi dziećmi we współczesnej Francji*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Łódzkiego”, Seria A, Łódź 2007, s. 13.

⁷⁰ L. Toulemon, A. Pailhé, C. Rossier, *France: High and stable fertility*, „Demographic Research” 2008, t. 19, s. 504, 506.



społecznych, industrializacji i odejścia od modelu rodziny wielodzietnej, nastąpił gwałtowny spadek liczby urodzeń⁷¹. Kryzys demograficzny pogłębiła dodatkowo w latach 20. popularność teorii eugenicznej, nawołującej pary biedniejsze do posiadania jak najmniejszej liczby potomstwa w imię „społecznego postępu”⁷². Biorąc pod uwagę radykalnie pogarszającą się sytuację demograficzną kraju, już pod koniec lat 30. XX wieku we Francji powszechne stało się przekonanie o konieczności podjęcia zdecydowanych działań dążących do zatrzymania nadchodzącej katastrofy. Wynikiem powszechnego konsensusu w tej sprawie (zarówno ze strony rządu, jak i społeczeństwa) było uczynienie polityki rodzinnej priorytetem, czego wyrazem było uchwalenie m.in. Kodeksu Rodzinnego w 1939 r.

Doświadczenia związane z II wojną światową jeszcze silniej wykrystalizowały przekonanie społeczeństwa francuskiego o konieczności położenia szczególnego nacisku na politykę rodzinną i przyczyniły się do wzrostu poczucia społecznej solidarności⁷³. Nastąpiło wówczas odejście od modelu działań w sferze polityki społecznej z techniki ubezpieczeniowej do techniki zaopatrzeniowej⁷⁴. W latach 1945–1946 wprowadzono kompleksowy system świadczeń rodzinnych, utworzono Wysoką Radę ds. Rodziny oraz Instytut Studiów Demograficznych⁷⁵, do dziś wspierające działalność ministra ds. rodziny (delegowanego do tej funkcji w ramach ministerstwa ds. społecznych i zdrowia). Francuska polityka rodzinna prowadzona konsekwentnie od końca II wojny światowej przyniosła znaczne efekty. W czasach trwającego w latach 1939 – 1964 „baby-boomu” współczynnik dzietności Francuzek wzrósł z 2 dzieci na kobietę do 2,9⁷⁶. W następnych latach, wobec ponownego przypływu popularności neomaltuzjanizmu, rewolucji seksualnej oraz ruchu emancypacji kobiet, współczynnik dzietności francuskich kobiet zaczął się stopniowo zmniejszać, a w 1975 r. miał miejsce jego najbardziej gwałtowny spadek (wówczas zalegalizowano we Francji aborcję na życzenie)⁷⁷.

Od połowy lat 90. XX w. sytuacja demograficzna Francji stopniowo zaczęła się poprawiać. Na zwiększenie się dzietności Francuzek istotny wpływ mogły mieć wprowadzane przez francuskiego ustawodawcę nowe rozwiązania i ułatwienia⁷⁸. Największe znaczenie miała reforma APE (*L'allocation parentale d'éducation*) – świadczenia pozwalające matkom, które zaprzestają lub redukują wymiar pracy zarobkowej, by podjąć opiekę nad dzieckiem do lat 3. Matki, które częściowo przerywały swoją pracę, otrzymywały w tym okresie świadczenie w wysokości od 1500 do 2000 franków. Jeśli kobieta całkowicie zrezygnowała z pracy zarobkowej, wówczas przysługiwało jej świadczenie w wysokości 3000 franków. W wyniku reformy umożliwiono korzystanie z tego świadczenia osobom posiadającym co najmniej dwoje dzieci (a nie jak dotychczas troje), co bywa wskazywane jako jedna z zasadniczych przyczyn wzrostu dzietności Francuzek⁷⁹. W kolejnych latach rzeczywiście w największym stopniu wzrosła liczba kobiet rodzących drugie dziecko.

Od połowy lat 90. XX w. sytuacja demograficzna Francji stopniowo zaczęła się poprawiać.

⁷¹ J. Dupâquier (red.), *Histoire de la population française*, tome 4, de 1914 à nos jours, Presses Universitaires de France, 1988, s. 183 ; P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 9.

⁷² Tamże, s. 190.

⁷³ Tamże, s. 193.

⁷⁴ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 10.

⁷⁵ Ordonnance n° 45-2499 du 24-10-45 portant création de l'Institut National d'Etudes Démographiques. In: *Population*, 1e année, n°1, 1946 s. 187-188. url :/web/revues/home/prescript/article/pop_0032-4663_1946_num_1_1_1663.

⁷⁶ J. Dupâquier (red.), dz. cyt., s. 298.

⁷⁷ Tamże, s. 309-322.

⁷⁸ T. Piketty, *L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité, 1982-2002*, s. 23 et 28.

⁷⁹ C. Afsa, *L'allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique pour l'emploi*, "Insee Première", N° 569 – FÉVRIER 1998, brak numeracji stron, artykuł dostępny pod adresem: http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS_FFC/ip569.pdf; dostęp 13 sierpnia 2015 r.



W 2004 r. dokonano kolejnej reformy świadczenia APE – od tej pory przysługiwało ono także rodzicom jednego dziecka – przy czym ograniczone było do 6 miesięcy. Jednocześnie, od 2004 r. świadczenie to zaczęło stopniowo zastępować systemem świadczeń rodzinnych dla rodziców wychowujących dzieci do lat 3 – PAJE, w ramach którego funkcjonuje *complément de libre choix d'activité*⁸⁰.

W publicystyce często podnoszone jest zastrzeżenie, że wysoka dzietność we Francji jest spowodowana przez napływ imigrantów, jaki miał miejsce w ostatnich dziesięcioleciach. Stanowisko to nie współgra jednak z rzeczywistością. Jak wskazują oficjalne badania przeprowadzane przez INSEE (Krajowy Instytut Statystyki i Badań), wpływ imigrantek na ogólny współczynnik dzietności jest we Francji znikomy. Z badań Instytutu wynika, że imigrantki stanowią we Francji jedynie 10% kobiet w wieku rozrodczym. W konsekwencji, chociaż współczynnik dzietności jest w tej grupie wysoki (w 2008 r. wynosił 2,6 dziecka na kobietę), to statystycznie w niewielkim stopniu wpływa on na ogólny wskaźnik dzietności we Francji (w 2008 r. wynosił 1,9)⁸¹. Tym samym wpływ wysokiej dzietności imigrantek na wysoki wynik demograficzny Francji jest nie większy niż 0,1 punktu⁸².

1.1. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło we Francji 3006 euro⁸³.

Wśród francuskich instrumentów polityki rodzinnej można wyróżnić 4 elementy: świadczenia rodzinne, pomoc mieszkaniową, politykę fiskalną oraz gwarancję minimum społecznego⁸⁴. Celem polityki rodzinnej we Francji jest z jednej strony obniżenie kosztów związanych z wychowywaniem potomstwa, z drugiej zaś umożliwienie łączenia kariery zawodowej i rodzicielstwa obojgu rodzicom⁸⁵. Demografowie podkreślają, że swoje rezultaty polityka rodzinna prowadzona we Francji zawdzięcza przede wszystkim przyjęciu za podstawę pozostawienie rodzicom wolnego wyboru pomiędzy kontynuowaniem pracy zawodowej a poświęceniem się życiu rodzinnemu⁸⁶. Innymi słowy, polityka ta, w przeciwieństwie do dominujących współcześnie stanowisk opierających się na założeniach lewicowego feminizmu, pozostawia kobiecie wybór co do tego, czy poświęcić się wychowaniu oraz rodzinie, czy też pracy poza domem. Kobiety wybierające pierwszą opcję nie są postrzegane jako osoby „bezrobotne”, wymagające działań „aktywizujących zawodowo”, gdyż praca wkładana przez nie w wychowywanie przyszłych obywateli i obywaterek swojego kraju jest należycie doceniana.

Poniżej wskazane zostały podstawowe instrumenty polityki rodzinnej prowadzonej we Francji. Kolejno opisane zostaną instytucje z zakresu wsparcia materialnego, pomocy mieszkaniowej oraz polityki fiskalnej mające na celu polepszenie sytuacji rodzin. Pominięte zostaną jedynie kwestie dotyczące minimum społecznego, ponieważ nie są one skierowane bezpośrednio na działania prorodzinne.

⁸⁰ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 18.

⁸¹ INSEE, *Immigrés et descendants d'immigrés en France*. Édition 2012., http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/IMMFRA12_g_Flot1_pop.pdf, s. 132, dostęp 23 września 2015 r.

⁸² Tamże.

⁸³ Średnie miesięczne wynagrodzenie podane w tej części raportu dla poszczególnych krajów obliczone za pomocą kalkulatora i bazy danych UNECE Statistical Database. Każdorazowo, wynagrodzenie to zostało przewalutowane (dolary na euro), po średnim kursie z poszczególnych miesięcy. Kalkulator dostępny na stronie: http://w3.unece.org/PXWeb2015/pxweb/en/STAT/STAT__20-ME__3-MELF/60_en_MECCWagesY_r.px/?rxid=9c4a0331-ba15-4606-b57d-2fdb569a666b, dostęp 2 września 2015 r., chyba że inaczej zastrzeżono.

⁸⁴ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 14.

⁸⁵ Tamże, s. 13.

⁸⁶ Tamże, s. 12.

Urlopy rodzicielskie

W momencie przyjścia na świat dziecka jego matce przysługuje urlop macierzyński (*congé de maternité*). Długość jego trwania uzależniona jest od liczby już posiadanych i mających się urodzić dzieci. Podzielony jest on na urlop prenatalny i postnatalny. Długość urlopu prenatalnego

Standardowo urlop rodzicielski można wziąć na rok z możliwością jego dwukrotnego odnowienia.

może trwać od 6 tygodni przed porodem do 24 tygodni. Długość urlopu postnatalnego analogicznie może trwać od 10 do 22 tygodni (zob. tabela 3). W przypadku ciąży patologicznej lub innych szczególnych okoliczności urlop ten może zostać odpowiednio przedłużony⁸⁷. Jednocześnie ustawodawca francuski przewiduje również instytucję urlopu ojcowskiego (*congé de paternité*)⁸⁸, który może trwać 11 dni w przypadku urodzenia jednego dziecka lub 18 dni w przypadku porodu wielorakiego⁸⁹.

Tabela 3. Długość urlopu macierzyńskiego we Francji

Liczba dzieci które mają się urodzić	Liczba dzieci już posiadanych	Długość urlopu prenatalnego	Długość urlopu postnatalnego	Długość urlopu w całości
1	0 lub 1	6 tygodni	10 tygodni	16 tygodni
1	2 lub więcej	8 tygodni	18 tygodni	26 tygodni
2	-	12 tygodni	22 tygodni	34 tygodni
3 lub więcej	-	24 tygodni	22 tygodni	46 tygodni

Źródło: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F815.xhtml>.

Prawo francuskie przewiduje również instytucję urlopu rodzicielskiego (*Congé parental*)⁹⁰, który przysługuje osobom pracującym przez co najmniej rok. Z okazji urodzenia dziecka lub jego przysposobienia rodzic dziecka (zarówno matka, jak i ojciec) może całkowicie lub częściowo zaprzestać swojej aktywności zawodowej. Długość urlopu rodzicielskiego uzależniona jest od ilości posiadanych i urodzonych dzieci – standardowo urlop rodzicielski można wziąć na rok z możliwością jego dwukrotnego odnowienia. W przypadku porodu wielorakiego, powyżej 3 dzieci, prawo przedłużenia urlopu zwiększa się do 5 razy (podobnie rzecz się ma z adopcją jednocześnie 3 dzieci). Możliwość skorzystania z urlopu rodzicielskiego kończy się w momencie osiągnięcia przez dziecko lat 3 (lub po upływie 3 lat od adopcji dziecka). Po jego zakończeniu rodzic ma prawo do powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne⁹¹.

Wsparcie materialne o charakterze powszechnym

a. Zasiłek rodzinny

Zasiłek rodzinny (*allocation familiale*)⁹² jest podstawowym instrumentem francuskiego systemu świadczeń rodzinnych, którego główną funkcją jest zachęcanie rodzin do posiadania większej liczby dzieci. Zasiłek ten ma **charakter powszechny** – tzn. przydzielany jest on niezależnie od poziomu dochodów rodziny. Jedynym kryterium jego przyznania jest liczba

⁸⁷ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2265.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

⁸⁸ Code du travail: Articles L1225–35, L1225–36 et D1225–8.

⁸⁹ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F3156.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

⁹⁰ Code du travail, dz. cyt., L1225–47 à L1225–60; R1225–12 à R1225–13.

⁹¹ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2280.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

⁹² Code de la sécurité sociale, Version consolidée au 17 mai 2015, L521-1 à L521-3, R521-1 à R521-4, D521-1 à D521-2.

posiadanych dzieci – przysługuje on rodzinom posiadającym co najmniej dwoje dzieci, aż do ukończenia przez nie 20 lat. Do końca czerwca 2015 r. wysokość zasiłku była niezależna od dochodu. Na mocy reformy systemu świadczeń rodzinnych, która weszła w życie od lipca 2015 r., uzyskał on charakter regresywny – osoby zarabiające więcej otrzymują zasiłek w niższej wysokości⁹³. W drugiej połowie 2015 r. do najwyższego wymiaru zasiłku uprawnione były rodziny z dwojgiem dzieci, których dochód w 2013 r. nie przekroczył 67 140 euro (kwota ta przekracza przeciętne roczne wynagrodzenie dwóch osób we Francji). Za każde kolejne dziecko próg, do którego obowiązuje najwyższy wymiar zasiłku, podwyższa się o 5 595 euro. Rodziny z dwojgiem dzieci, które nie przekroczyły pierwszego progu dochodowego, otrzymują miesięcznie 129,35 euro, rodziny z trojgiem dzieci 295,05 euro, a rodziny z czworgiem dzieci 460,77 euro. Za każde kolejne dziecko powyżej czworga kwota świadczenia wzrasta o 165,72 euro⁹⁴. Rodziny o wyższych dochodach także są uprawnione do świadczenia, ale jego wymiar jest odpowiednio niższy⁹⁵. Zasiłek jest zwiększany, gdy dziecko ukończy 14 lat – w przypadku rodzin, których dochód nie przekroczył pierwszego progu, jego wysokość wynosi o 64,67 euro, a w rodzinach bogatszych jest odpowiednio niższa⁹⁶.

b. Zasiłek z tytułu samotnego wychowywania dziecka

Francuski system prawny przewiduje również pomoc skierowaną bezpośrednio do rodziców samotnie wychowujących dzieci. Rodzicowi sprawującemu samotnie opiekę nad dzieckiem przysługuje zasiłek (*allocation de soutien familial*) w wysokości ok. 100 euro miesięcznie, którego otrzymanie nie jest uzależnione wysokością uzyskiwanego przez rodzinę dochodu⁹⁷.

Zasiłek rodzinny ma charakter powszechny – tzn. przydzielany jest on niezależnie od poziomu dochodu rodziny.

Wsparcie materialne uzależnione od dochodu

a. Świadczenia związane z urodzeniem dziecka i wychowaniem małych dzieci

Świadczenia związane z urodzeniem dziecka i wychowywaniem małych dzieci stanowią bardzo istotną gałąź systemu polityki rodzinnej we Francji, funkcjonującą pod wspólną nazwą PAJE (*prestation d'accueil du jeune enfant*). **Choć w większości przypadków przyznanie tych świadczeń uzależnione jest od dochodu**, krąg ich beneficjentów jest stosunkowo szeroki. System świadczeń PAJE zastąpił funkcjonujący do 2004 r. APJE (*L'allocation pour jeune enfant*) – w porównaniu do APJE, PAJE traktuje świadczenia na rzecz rodzin małych dzieci w sposób kumulatywny. Przyznanie poszczególnych świadczeń następuje

W 2015 r. miesięczna kwota zasiłku przyznawanego rodzinom z dwojgiem dzieci wynosi 129,35 euro, z trojgiem 295,05 euro, z czworgiem 460,77 euro.

⁹³ Décret n° 2015-611 du 3 juin 2015 relatif au barème des allocations familiales, de la majoration pour âge et de l'allocation forfaitaire.

⁹⁴ Więcej szczegółowych informacji na temat zasiłku zob. <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F13213.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

⁹⁵ W drugim progu dochodowym znajdują się rodziny, które w wychowują dwoje dzieci i które osiągnęły w 2013 r. dochód w przedziale 67 141 a 89 490 euro, a w przypadku każdego kolejnego dziecka w rodzinie próg ten jest podwyższany o kolejne 5 995 euro. W rodzinach z dwojgiem dzieci wysokość zasiłku wynosi 64,67 euro, w rodzinach z trojgiem dzieci 147,53 euro, a z każdym kolejnym dzieckiem kwota zasiłku zwiększana jest o 32,34 euro. Do trzeciej grupy dochodowej kwalifikują się rodziny o dochodach powyżej 89 490 euro w przypadku dwojga dzieci, 95 085 euro w przypadku trojga, a w przypadku każdego kolejnego dziecka o dodatkowe 5 595 euro wynoszą odpowiednio. W tej grupie wysokość zasiłku dla rodzin z dwojgiem dzieci wynosi 32,34 euro, dla rodzin z trojgiem dzieci 73,76 euro, a z każdym kolejnym dzieckiem zasiłek ulega zwiększeniu o 41,44 euro.

⁹⁶ Tamże. W drugim progu dochodowym wysokość zasiłku wzrasta o 32,34 euro, a w przypadku najbogatszych rodziców o 16,17 euro na dziecko.

⁹⁷ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F815.xhtml>.



po sobie automatycznie, co stanowi znaczące ułatwienie dla ich beneficjentów⁹⁸. W skład systemu PAJE wchodzi:

- Dodatek z tytułu wolnego wyboru typu aktywności

Dodatek z tytułu wolnego wyboru typu aktywności (*complément de libre choix d'activité*) stanowi świadczenie dodatkowe i przysługuje rodzicom dzieci poniżej 3 roku życia, którzy decydują się zaprzestać pracy zarobkowej lub zredukować jej wymiar. W przypadku całkowitego zaprzestania pracy zawodowej, wysokość comiesięcznie wypłacanego świadczenia w 2015 r. wynosi 390,52 euro. Jeżeli praca ta została zredukowana częściowo, wysokość dodatku to 252,46 euro (redukcja o nie mniej niż 50%) lub 145,63 euro (redukcja w wymiarze od 50% do 80%). Uzyskanie świadczenia **nie jest uzależnione wysokością osiągniętych przez rodzinę dochodów**. W przypadku pierwszego dziecka świadczenie uzyskiwane jest przez 6 miesięcy, lecz w przypadku kolejnych dzieci aż do miesiąca poprzedzającego osiągnięcie przez dziecko 3 lat (lub 6 lat jeśli urodziły się trojaczki)⁹⁹. Jak wskazuje A. Szustak, celem wprowadzenia tego świadczenia było ułatwienie wychowywania dzieci przez kobiety aktywne zawodowo i zajmujące wysokie stanowiska.

- Świadczenie z tytułu narodzin lub przysposobienia dziecka

Świadczenie to (*prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant*)¹⁰⁰ stanowi odpowiednik polskiego „becikowego”. Tak jak w przypadku pozostałych świadczeń, w 2015 r. górną granicę dochodu uprawniającą do otrzymania zasiłku oblicza się na podstawie rocznego dochodu rodziny za 2013 r. Przyznanie świadczenia z tytułu narodzin lub przysposobienia dziecka uzależnione jest od sytuacji materialnej rodziny. W przypadku rodzin z jednym źródłem dochodu i wychowujących jedno dziecko granica wynosi 35 729 euro, jeśli jednak taka rodzina wychowuje troje dzieci, granica wzrasta do 51 450 euro i zwiększa się o 8 575 euro z każdym kolejnym dzieckiem. W przypadku rodzin z dwoma źródłami dochodów lub rodzin niepełnych górna granica dochodu jest w każdym przypadku wyższa o 10 tys. euro. Świadczenie wypłacane jest jednorazowo w siódmym miesiącu ciąży (chodzi o ułatwienie przygotowania się na urodzenie dziecka np. poprzez dokonanie koniecznych zakupów przed porodem¹⁰¹) lub w miesiącu przyjścia dziecka na świat. Jego wysokość w 2015 r. wynosi 923,08 euro¹⁰² (w przypadku adopcji 1 846,15 euro¹⁰³).

- Zasiłek z tytułu wychowywania dziecka do lat 3 (zasiłek podstawowy)

Zasiłek podstawowy (*allocation de base de la Paje*)¹⁰⁴ wypłacany jest w trybie comiesięcznym rodzicom dzieci aż do osiągnięcia przez nie 3 roku życia. Przyznanie zasiłku uwarunkowane jest dochodami osiąganymi przez rodzinę, a wysokość miesięcznie wypłacanej kwoty wynosi w 2015 r. 184,62 euro. Próg dochodowy uzależniony jest od ilości posiadanych dzieci. Jest on również wyższy w przypadku, gdy rodzina ma dwa źródła dochodu. Przykładowo, aby otrzymać zasiłek w 2015 r. rodzina posiadająca dwa

⁹⁸ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 19.

⁹⁹ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F313.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹⁰⁰ Code de la sécurité sociale, dz. cyt., L533-1; R531-1 à R531-6.

¹⁰¹ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 20.

¹⁰² Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2550.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹⁰³ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F13220.xhtml>.

¹⁰⁴ Code de la sécurité sociale, op. Cit., L531-3; D531-1 à D531-26.

źródła dochodu oraz troje dzieci może osiągnąć za rok 2013 dochód do 58 279 euro. Za każde dziecko powyżej czwartego, kwota ta wzrasta o 8 575 euro¹⁰⁵.

- Dodatek swobodnego wyboru sposobu opieki nad dzieckiem

Dodatek swobodnego wyboru sposobu opieki nad dzieckiem (*complément libre choix du mode de garde*)¹⁰⁶ jest świadczeniem, którego wysokość jest zróżnicowana w zależności od osiąganych dochodów oraz liczby posiadanych dzieci, jednakże nawet osoby przekraczające określony próg dochodowy uprawnione są do jego otrzymywania w minimalnym wymiarze (174,37 euro na dziecko do lat 3 i 87,18 euro na dziecko w wieku od 3 do 6 lat). W przypadku otrzymywania najniższego dochodu (mniej niż 20 427 euro rocznie), świadczenie wynosi 460,93 euro na każde dziecko poniżej lat 3 (230,46 euro na każde dziecko w wieku od 3 do 6 lat). W przypadku dochodów mieszczących się w przedziale 23 327 euro i 51 836 euro, dodatek przyznawany jest w wysokości 290,65 euro do lat 3 (145,33 euro na dziecko między 3 a 6 rokiem życia)¹⁰⁷. Oznacza to, że państwo opłaca nawet do 85% pensji opiekunki. Przeznaczony jest on dla rodzin dzieci poniżej lat 6, którymi w domu opiekują się rodzice, wykwalifikowane opiekunki lub uczęszczającą do mini-żłobków¹⁰⁸.

- b. Zasiłek na rozpoczęcie roku szkolnego

Rodzicom dzieci uczęszczających do szkoły od 6 do 18 roku życia przysługuje zasiłek wypłacany na rozpoczęcie roku szkolnego (*allocation de rentrée scolaire*)¹⁰⁹. Wynosi on – w zależności od wieku dziecka – od 362,63 euro (dla dzieci w wieku 6–10 lat) do 395,90 euro (dla dzieci w wieku 16–18 lat). Jego przyznanie uwarunkowane jest wysokością dochodów rodziny. W 2015 r. górna granica dochodów uprawniająca rodzinę do otrzymania zasiłku obliczana jest na podstawie rocznego dochodu rodziny za 2013 r. (w przypadku rodzin z jednym dzieckiem granica osiągniętego w 2013 r. dochodu wynosi 24 306 euro, w przypadku dwójga dzieci 29 915 euro, w przypadku trojga dzieci 35 524 euro, zaś z każdym kolejnym granica maksymalnego dochodu wzrasta o 5 609 euro)¹¹⁰.

- c. Zasiłek z tytułu opieki nad chorym dzieckiem

Zasiłek ten (*allocation journalière de présence parentale*) przyznawany jest osobom, które zmuszone są do zredukowania swojego czasu pracy lub zaprzestania wykonywania pracy zawodowej z powodu ciężkiej choroby jednego ze swoich dzieci¹¹¹. Mogą o niego ubiegać się osoby, których dzieci nie ukończyły 20 roku życia. Zasiłek ten można pobierać do 22 dni miesięcznie (maksymalnie 310 dni w ciągu roku), a jego wysokość wynosi 42 lub 50 euro (kwota 50 euro dotyczy rodziców samotnie wychowujących dziecko). Przyznanie zasiłku uzależnione jest wysokością dochodu uzyskiwanego przez rodzinę i ilości posiadanych przez nią dzieci. Również w tym przypadku, w 2015 r. górną granicę dochodu uprawniającą do otrzymania zasiłku oblicza się na podstawie rocznego dochodu rodziny za 2013 r. Przykładowo,

¹⁰⁵ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2552.xhtml>.

¹⁰⁶ Code de la sécurité sociale, dz. cyt., L531-1 à L531-10; R531-1 à R531-6; D531-23; R531-1 à R531-6; D531-1 à D531-26.

¹⁰⁷ W 2015 r. górną granicę dochodu uprawniającą do otrzymania zasiłku oblicza się na podstawie rocznego dochodu rodziny za 2013 r.

¹⁰⁸ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F345.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹⁰⁹ Code de la sécurité sociale, dz. cyt., L543-1 à L543-2; D543-1 et D543-2; R543-1 à D543-7.

¹¹⁰ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie...*, dz. cyt., s. 17. Więcej szczegółowych informacji na temat zasiłku zob. <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1878.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹¹¹ Code de la sécurité sociale, dz. cyt., L544-1 à L544-9; D544-1 à D544-10.

dla rodziny wychowującej jedno dziecko i posiadającej jedno źródło przychodu, maksymalny dochód jaki mogła ona osiągnąć w 2013 r. wynosi 26 080 euro. Granica ta zostaje zwiększona z każdym następnym dzieckiem wychowywanym przez rodzinę – w przypadku rodziny z jednym źródłem dochodu i czworgiem dzieci wzrasta ona do 43 814 euro (w przypadku każdego następnego dziecka powyżej 4 wzrasta ona o dodatkowe 6 259 euro). Zwiększenie górnego pułapu dochodów następuje również wówczas gdy rodzina ma dwa źródła dochodu lub gdy rodzina jest niepełna¹¹². Warto dodać, że rodzicom dzieci w wieku poniżej 20 lat dotkniętych niepełnosprawnością przysługuje zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym (*allocation d'éducation de l'enfant handicapé*) w wysokości od 127 do nawet 1000 euro miesięcznie (wyższa kwota przysługuje rodzicowi rezygnującemu z pracy lub zatrudnienia opiekuna)¹¹³.

Pomoc mieszkaniowa

W prawie francuskim istnieją trzy rodzaje zasiłków mieszkaniowych: dofinansowanie do mieszkania o charakterze spersonalizowanym, dofinansowanie do mieszkania o charakterze rodzinnym, dofinansowanie do mieszkania o charakterze socjalnym¹¹⁴. Dofinansowanie mieszkania o charakterze rodzinnym (*Allocation de logement familiale*) skierowane jest do młodych małżeństw (do 5 lat po zawarciu związku małżeńskiego) lub rodzin zamieszkujących z osobami wymagającymi stałej opieki. Otrzymanie powyższego dofinansowania uzależnione jest od dochodów, które to kryterium obliczane jest indywidualnie¹¹⁵. Dofinansowanie do mieszkania o charakterze spersonalizowanym adresowane jest do osób o skromnych dochodach, opłacających raty kredytu mieszkaniowego lub czynsz, m.in. posiadających dzieci. Dofinansowanie o charakterze socjalnym adresowane jest również dla osób dysponujących niskimi dochodami, w tym osób starszych i studentów.

Polityka fiskalna

Istotnym ułatwieniem dla francuskich rodzin jest prowadzona we Francji polityka fiskalna. Najważniejszym instrumentem polityki rodzinnej jest tzw. iloraz rodzinny przy obliczaniu podatku dochodowego, który umożliwia rodzinom płacenie niższego podatku, **czyniąc w praktyce podmiotem opodatkowania nie tyle osobę fizyczną, co podstawową komórkę społeczną – rodzinę**. W szczególnie korzystnej sytuacji rozwiązanie to sytuuje małżeństwa i zarejestrowane związki, w których zarobkowo pracuje w pełnym wymiarze tylko jedna osoba, oraz rodziny wielodzienne.

Mechanizm ilorazu rodzinnego opiera się na podzieleniu łącznego dochodu, stanowiącego podstawę opodatkowania rodziny, przez 1 w przypadku osób samotnych, przez 2 w przypadku małżeństw lub zarejestrowanych związków partnerskich, przez 2,5 w przypadku małżeństwa z jednym dzieckiem, przez 3 w przypadku rodziny z dwojgiem dzieci, przez 4 w przypadku rodziny z trojgiem dzieci, a po urodzeniu każdego kolejnego dziecka wartość dzielnika zwiększa się o jeden punkt. W przypadku osoby samotnie wychowującej dziecko dzielnik wynosi 2, a za każde kolejne dziecko wzrasta o jeden punkt¹¹⁶.

¹¹² Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F15132.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹¹³ Code de la sécurité sociale, dz. cyt., D541-1 à D541-4; R541-2; zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F14809.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹¹⁴ R. Frąc, *Francuska polityka rodzinna – od inwestycji do sukcesu*, Raport Fundacji Energia dla Europy, 2013 r., s. 4.

¹¹⁵ Zob. więcej <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F13132.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

¹¹⁶ Por. *Impôt sur le revenu : quotient familial d'un couple marié ou pacsé*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2705.xhtml>; dostęp 13 sierpnia 2015 r.

Opieka nad dziećmi a emerytura

W 2010 r. we Francji wiek emerytalny został podwyższony z 60 do 62 lat (zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn). Aby skorzystać z prawa do pełnej emerytury należy, poza spełnieniem kryterium wieku, wykazać się niezbędnym stażem ubezpieczeniowym czyli odpowiednią ilością tzw. kwartałów (*trimestres*) wpłacanych do kas emerytalnych. Co istotne z punktu widzenia polityki pronatalistycznej, francuski ustawodawca przewidział możliwość uznania za okres pracy (i tym samym doliczenia do kwartałów) czasu poświęconego przez rodziców na opiekę nad małym dzieckiem. Tym samym, do kwartałów niezbędnych do uzyskania prawa do emerytury doliczane są okresy pozostawania przez rodzica na urlopie rodzicielskim, lub przez matkę, na macierzyńskim. W przypadku urlopu rodzicielskiego, ilość kwartałów obliczana jest proporcjonalnie do czasu, na który został on przyznany¹¹⁷. Ponadto kobiecie za każde urodzone dziecko doliczane są 4 kwartały (istnieje możliwość doliczenia kolejnych 4 w przypadku konieczności rezygnacji z pracy zarobkowej w celu wychowania dziecka do lat 4)¹¹⁸. Powyższe świadczenia się nie kumulują. Na szczególne udogodnienia w zakresie świadczeń emerytalnych mogą liczyć rodzice trojga lub więcej dzieci. Przysługuje im wówczas podwyższenie świadczenia emerytalnego w wysokości 10% kwoty emerytury¹¹⁹.

¹¹⁷ *Retraite du salarié : majoration d'assurance pour congé parental d'éducation*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F32126.xhtml>, dostęp 1 września 2015 r.

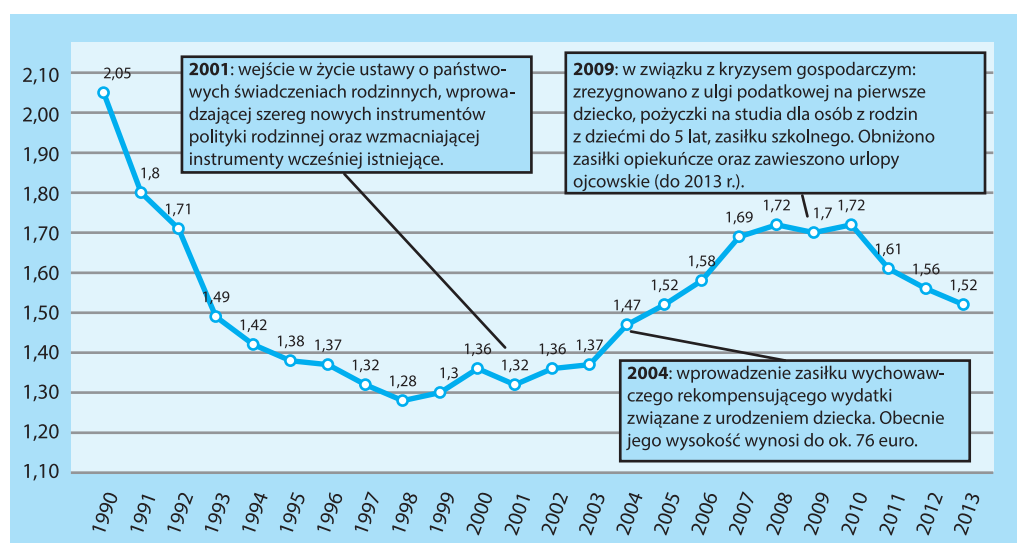
¹¹⁸ *Retraite dans le privé: majoration d'assurance pour enfant*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F16336.xhtml>, dostęp 1 września 2015 r.

¹¹⁹ *Retraite dans le privé: majoration du montant de la pension de retraite. Majoration pour enfants.*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19643.xhtml#N1012D>, dostęp 1 września 2015 r.

2. Estonia

Na przestrzeni ostatniej dekady XX w. poziom dzietności w Estonii, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, gwałtownie się obniżył, i w 1998 r. osiągnął rekordowo niską wartość 1,28. Tendencja ta uległa wyraźnej zmianie po 2001 r. Wskazuje się, że ówczesny wzrost współczynnika dzietności był związany z wprowadzeniem i rozwojem kolejnych nowych instrumentów polityki rodzinnej, z których większość stanowi mechanizmy bezpośredniego i powszechnego wsparcia rodzin¹²⁰. Według danych Estońskiego Urzędu Statystycznego w 2012 r. Estonia przeznaczyła na instrumenty polityki rodzinnej ok. 305 mln euro, czyli ok. 1132 euro w przeliczeniu na jedno dziecko¹²¹.

Wykres 13. Estonia – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2013)



Źródło: Eurostat

Politykę rodzinną Estonii można podzielić na dwa okresy: 1991–2000, kiedy nowe zasady polityki społecznej były tworzone po okresie transformacji oraz okres od 2000 r., kiedy instrumenty te uległy zasadniczej przebudowie¹²². 14 listopada 2001 r. Parlament Estonii (*Riigikogu*) przyjął Ustawę o Państwowych Świadczeniach Rodzinnych¹²³, która znacznie rozszerzyła zakres stosowanych instrumentów prorodzinnych. Ustawa ta, z późniejszymi zmianami, obowiązuje do dziś. Ponadto, aby zrekompensować wydatki związane z urodzeniem i wychowaniem dziecka, w 2004 r. został wprowadzony zasiłek wychowawczy, by zrekompensować wydatki związane z urodzeniem i wychowywaniem dziecka¹²⁴. Jak zostało wspomniane, na przestrzeni kolejnych kilku lat, poziom dzietności w Estonii istotnie wzrósł. Obok instrumentów polityki rodzinnej na zmiany te mogła wpłynąć ogólna poprawa sytuacji gospodarczej Estonii po 2001 r., a w szczególności obniżenie stopy bezrobocia w grupie osób młodych.

Po roku 2010 można zaobserwować spadek współczynnika dzietności przez okres kolejnych trzech lat. Trend ten może pozostawać w związku z kryzysem gospodarczym i wyraźnym wzrostem

¹²⁰ Kancelaria Senatu, *Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 9–10.

¹²¹ Statistics Estonia, *Statistical Database*, <http://pub.stat.ee/>, dostęp 15 maja 2015 r.

¹²² J. Kore, *Social Policy development in Estonia in Liberal Political and Economical Circumstances*, http://www.faofoe-stforum.no/arkiv/Estland/juri_kore.pdf, dostęp 13 sierpnia 2015 r.

¹²³ Ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o Państwowych Świadczeniach Rodzinnych, RT I 2001, 95,587.

¹²⁴ S. Lüksik, A. Paulus, A. Vörk, *I-CUE Feasibility Study Estonia*, 2006, s. 5.

stopy bezrobocia oraz zawieszeniem niektórych świadczeń rodzinnych w 2009 r. Zrezygnowano wówczas z ulgi podatkowej na pierwsze dziecko, pożyczki na studia dla osób z rodzin z dziećmi do 5 lat i zasiłku szkolnego. Ponadto obniżono zasiłki dla opiekunów chorych dzieci oraz zawieszono do 2013 r. urlopy ojcowskie¹²⁵.

System polityki rodzinnej Estonii charakteryzuje znaczna liczba świadczeń bezpośrednich.

System polityki rodzinnej Estonii charakteryzuje znaczna liczba świadczeń bezpośrednich, o których wydatkowaniu decydują sami rodzice. Istotna część z nich skupiona jest na rodzicach sprawujących opiekę nad dzieckiem w pierwszych latach jego życia.

2.1. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło w Estonii 1005 euro¹²⁶.

Urlopy rodzicielskie

W związku z opieką nad dzieckiem w pierwszych latach życia przysługuje w Estonii urlop macierzyński oraz urlop wychowawczy. Urlop macierzyński może trwać do 140 dni, a niezależny od niego urlop wychowawczy aż do 435 dni. W sumie więc rodzicom przysługuje 575 dni urlopu (19 miesięcy). Wysokość zasiłku jest równa średniemu miesięcznemu wynagrodzeniu podlegającemu opodatkowaniu podatkiem dochodowym w roku kalendarzowym poprzedzającym urodzenie dziecka. Świadczenie w minimalnej wysokości przysługuje także osobom, które nie uzyskiwały w poprzednim roku kalendarzowym wynagrodzenia. W 2015 r. minimalna kwota wypłacana rodzicowi wynosi 355 euro, a maksymalna 2548,95 euro. Istnieje możliwość zmiany beneficjenta zasiłku z matki na ojca dziecka po upływie 70 dni od urodzenia dziecka¹²⁷.

Tabela 4. Długość urlopu macierzyńskiego oraz wysokość zasiłków rodzicielskich w Estonii w latach 2007–2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maksymalna liczba dni (łącznie za okres ciąży i urlopu macierzyńskiego)	455	575	575	575	575	575
dla rodziców, którzy nie otrzymali zasiłku macierzyńskiego (w miesiącach)	14	18	18	18	18	18
dla rodziców, którzy otrzymali zasiłek macierzyński (w dniach)	315	435	435	435	435	435
Wysokość zasiłku rodzicielskiego (minimalna stawka w euro)	ok. 172,00	ok. 230,00	ok. 280,00	ok. 280,00	278,02	278,02

¹²⁵ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki...*, dz. cyt. s. 24.

¹²⁶ Statistics Estonia, <https://www.stat.ee/90547>, dostęp 30 września 2015 r.

¹²⁷ Republic of Estonia Social Insurance Board, *Parental benefit*, <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/parental-benefit/>, dostęp 15 maja 2015 r.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wysokość zasiłku rodzicielskiego w stosunku do minimalnej pensji (euro)	ok. 230,00	ok. 280,00	ok. 280,00	ok. 280,00	278,02	290,00
Maksymalna wysokość zasiłku rodzicielskiego (euro)	ok. 1 380,00	ok. 1 610,00	ok. 1 960,00	ok. 2 256,00	2 157,30	2 259,10

Źródło: A. Vörk, A. Paulus, *Euromod Country Report – Estonia 2007–2012*, s. 16, https://www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/country-reports/Year4/CR_EE2007–2012FINAL.pdf, dostęp 6 lipca 2015 r.

Wsparcie materialne niezależne od dochodu

a. Świadczenie urodzeniowe

Świadczenie urodzeniowe jest wypłacane jednorazowo w związku z urodzeniem się dziecka. Jego wysokość wynosi 320 euro. W przypadku porodu mnogiego – trojga lub większej liczby dzieci – wysokość świadczenia urodzeniowego wynosi 1000 euro na każde dziecko. W przypadku adopcji dziecka rodzicowi adopcyjnemu przysługuje świadczenie adopcyjne obliczane w taki sam sposób jak świadczenie urodzeniowe.

b. Świadczenie na dziecko

Jest to miesięczne świadczenie wypłacane od urodzenia dziecka do momentu, w którym ukończy ono 16 rok życia. Jeśli dziecko uczęszcza do szkoły podstawowej, szkoły wyższej lub szkoły zawodowej, będzie otrzymywało zasiłek aż do końca roku szkolnego, w którym ukończyło 19 rok życia. Świadczenie to ma charakter progresywny. W przypadku pierwszego oraz drugiego dziecka w rodzinie jego wysokość wynosi 45 euro na dziecko. W przypadku trzeciego oraz kolejnych dzieci wysokość świadczenia wzrasta do 100 euro na dziecko.

c. Świadczenie wychowawcze

Świadczenie wychowawcze jest wypłacane co miesiąc jednemu z rodziców. W 2015 r. kwota bazowa tego świadczenia wynosi 76,70 euro. Wysokość otrzymywanego świadczenia uzależniona jest od wieku dziecka. Przysługuje ono:

1. Rodzicom wychowującym jedno lub więcej dzieci do 3 roku życia (lub innym osobom korzystającym z urlopu rodzicielskiego) w wysokości połowy kwoty bazowej świadczenia wychowawczego (38,35 euro) na każde dziecko w wieku poniżej 3 roku życia.
2. Na każde dziecko między 3. a 8. rokiem życia, w sytuacji gdy rodzice wychowują ponadto jedno lub więcej dzieci do 3 roku życia, w wysokości $\frac{1}{4}$ kwoty bazowej świadczenia wychowawczego (19,18 euro).
3. Na każde dziecko pomiędzy 3. a 8. rokiem życia, jeśli rodzice wychowują 3 lub więcej dzieci, które ukończyły 3 lata, w wysokości $\frac{1}{4}$ kwoty bazowej świadczenia wychowawczego (19,18 euro).

Jeśli dziecko wskazane w punkcie drugim i trzecim rozpoczyna rok szkolny i osiągnie 8 rok życia, w czasie trwania roku szkolnego świadczenie wychowawcze jest wypłacane do końca roku szkolnego.



Osoba, która otrzymuje zasiłek wychowawczy jest uprawniona także do uzyskania dotatkowego zasiłku wychowawczego w wysokości 6,40 euro miesięcznie na każde dziecko w wieku do 1 roku życia. Zasiłek ten nie przysługuje jeśli wnioskująca o niego osoba jest beneficjentem dodatku macierzyńskiego, adopcyjnego lub rodzicielskiego.

d. Świadczenie dla rodzin wielodzietnych

Rodziny z siedmiorgiem lub większą liczbą dzieci mogą otrzymać miesięczny państwowy dodatek rodzinny. Wypłacany on jest jednemu z rodziców albo opiekunowi, który wychowuje co najmniej siedmioro dzieci i otrzymuje zasiłek na dziecko. Wysokość świadczenia wynosi 2,2-krotność wysokości zasiłku na dziecko (168,74 euro).

Jednorazowy zasiłek mieszkaniowy dla rodzin wielodzietnych

Świadczenie jest przeznaczone dla rodzin z czworgiem lub większą liczbą dzieci. Wsparcie może być przeznaczone na cele związane z zakupem i modernizacją nieruchomości, w tym remont, rozbudowę, przebudowę, zakup nieruchomości i zwrot części kredytu mieszkaniowego. Maksymalna wysokość zasiłku dla rodziny posiadającej od czworga do siedmiorga dzieci to 7 tys. euro, a dla rodziny z ośmiorgiem i większą liczbą dzieci – 14 tys. euro¹²⁸.

Polityka fiskalna

W Estonii dochody osób fizycznych opodatkowane są przy zastosowaniu liniowej stawki opodatkowania w wysokości 21%, przy czym obowiązuje kwota wolna od podatkowania w wysokości 1728 euro rocznie. Kwota wolna od podatku ulega zwiększeniu o kolejne 1728 euro na każde drugie i kolejne wychowywane dziecko do 17 roku życia. Oznacza to, że małżeństwo z trojgiem dzieci może skorzystać z kwoty wolnej od podatku dochodowego w wysokości 6912 euro (około 28 000 zł) rocznie¹²⁹.

Opieka nad dziećmi a emerytura

Obecnie w Estonii, podobnie jak w wielu innych państwach europejskich, trwa proces podwyższania wieku emerytalnego. Zgodnie z założeniami, do 2026 r. zarówno kobiety jak i mężczyźni będą przechodzić na emeryturę w wieku 65 lat. Istotnym udogodnieniem dla rodziców dzieci do lat 3 przewidzianym przez estońskiego ustawodawcę jest fakt, że na konto emerytalne jednego spośród nich (lub ustawowego opiekuna dziecka) budżet państwa odprowadza składkę w wysokości 4% średniego miesięcznego dochodu w tym kraju¹³⁰.

¹²⁸ Estonia: increase in family benefits and focus on implementing evidence-based practices, http://europa.eu/epic/countries/estonia/index_en.htm, dostęp 11 sierpnia 2015 r.

¹²⁹ Fundacja Republikańska, *Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 23.

¹³⁰ Funded Pension Act z dnia 14.04.2004 r., Chapter 2, §10, (1).

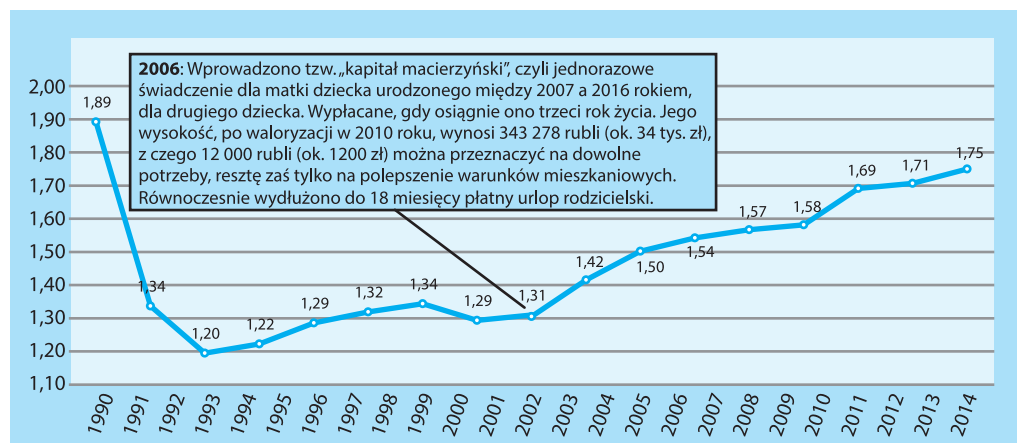


3. Rosja

W latach 90. Rosja była jednym z najszybciej wyludniających się krajów na świecie

Jeszcze niedawno Rosja była państwem, którego sytuacja demograficzna należała do najgorszych w Europie. W latach 90. miała miejsce prawdziwa zapaść demograficzna – dzietność zmalała w ciągu dziesięciu lat z 1,892 na początku dekady do 1,195 na przełomie wieków. Rodziło się wówczas tylko 8,7 dzieci na 1000 mieszkańców, zaś współczynnik przyrostu naturalnego wynosił 6,6. Tym samym Rosja była jednym z najszybciej wymierających krajów na świecie. Ostatecznie od 1991 r. do 2007 r. liczba ludności zmniejszyła się o ponad 5,5 mln (z 148,5 do 142,8). Od 2006 r. zauważalne jest jednak odwrócenie tego trendu, a w 2012 r. Rosja osiągnęła współczynnik dzietności na poziomie 1,69, stając się drugim pod względem poziomu dzietności krajem Europy Wschodniej¹³¹. Trend wzrostu

Wykres 14. Rosja – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2014)



Źródło: Rosstat

W 2014 r. urodziło się w Rosji o blisko 700 tys. dzieci więcej niż w 2000 r., co oznacza wzrost o 53%.

współczynnika dzietności utrzymuje się nadal i według danych szacunkowych jego wartość ma w 2014 r. wynieść 1,75, w tym na wsi aż 2,34. Konsekwencją było zatrzymanie ujemnego przyrostu naturalnego w 2012 r. i wzrost populacji na poziomie 0,2 osoby na 1000 mieszkańców w roku następnym i kolejnym. Liczba najmłodszych dzieci w wieku 0–4 lat wzrosła na przestrzeni pierwszej dekady XXI wieku o ponad dwa miliony, z 4 do 6 % społeczeństwa. Jeśli zaś chodzi o liczby bezwzględne, w 2014 r. urodziło się w Rosji o blisko 700 tys. dzieci więcej niż w 2000 r., co oznacza wzrost o 53%.

¹³¹ Po Czarnogórze, gdzie, według danych Eurostatu, poziom dzietności wynosił 1,72.

3.1. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło w Rosji 627 euro

Lata 90. XX w. – pierwsze instrumenty polityki rodzinnej

Pierwsze instrumenty polityki rodzinnej w okresie postsowieckim wprowadzono w 1995 r. na mocy ustawy federalnej Nr. 83-FZ „O zasiłkach państwowych rodzinom mającym dzieci” z dnia 19 maja 1995 r.¹³². Przewidywała ona 70 dni pełnopłatnego urlopu przed porodem oraz tyle samo po nim, natomiast odpowiednio 84 przed i 110 po, w przypadku ciąży mnogiej. Ten sam akt wprowadził również „becikowe” w wysokości 14 500 rubli oraz niewielki (500 rubli) zasiłek miesięczny wypłacany przez 1,5 roku, jeżeli matka nie pracuje zarobkowo, np. ze względu na studia lub likwidację jednostki, której była pracownicą. Mimo wprowadzenia tych rozwiązań współczynnik dzietności w Rosji nadal malał aż do 2000 r.

Rozwój polityki rodzinnej w pierwszej dekadzie XXI w. Instrumenty o charakterze powszechnym

a. Kapitał macierzyński

Prawdziwą zmianę przyniósł dopiero 2006 r., kiedy na mocy ustawy federalnej Nr. 256-FZ o działaniach dodatkowych skierowanych na poparcie rodzin mających dzieci z dnia 29 grudnia 2006 r.¹³³, wprowadzono tak zwany „kapitał macierzyński” – jednorazowe świadczenie dla matki dziecka urodzonego pomiędzy 2007 a 2016 r., ale tylko wtedy, gdy jest to co najmniej drugie dziecko i wypłacane dopiero wówczas, gdy osiągnie ono trzeci rok życia (według obecnych zasad, choć rozważa się wydłużenie tego programu). Jego wysokość jest dość imponująca i po waloryzacji w 2010 r. wynosi 343 278 rubli¹³⁴ (w 2010 r. ok. 8 580 euro, obecnie jest to ekwiwalent ok 4668 euro¹³⁵), z czego 12 000 rubli (w 2010 r. ok. 300 euro, obecnie ok. 163 euro) można przeznaczyć na dowolne potrzeby, resztę zaś tylko na polepszenie warunków mieszkaniowych, opłatę edukacji dziecka do 25 roku życia lub zwiększenie oszczędności emerytalnych matki. Wprowadzenie zmian w polityce rodzinnej, które weszły w życie od 1 stycznia 2007 r., zbiegło się z rozpoczęciem okresu wzrostu dzietności w Rosji.

b. Urlop wychowawczy

Wraz z wprowadzeniem kapitału macierzyńskiego przeprowadzono reformę urlopu wychowawczego, który przysługuje dowolnemu z rodziców do ukończenia przez dziecko trzeciego roku życia. Jest on płatny do 18. miesiąca życia dziecka na poziomie 40% wcześniejszego zarobku. Wypłacana kwota nie może być niższa niż 2 576,63 rubli (w 2010 r. 54 euro, dwa razy więcej przy drugim i każdym kolejnym dziecku, obecnie ok. 35 euro), również dla

¹³² Za: <http://base.garant.ru/10101162/>, dostęp 10 czerwca 2015 r.

¹³³ Za: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176243/, dostęp 10 czerwca 2015 r.

¹³⁴ Obecny kurs rubla wynosi: 0,0576 zł, stan na dzień 27 września 2015 r., zob. <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/kursya.html>, dostęp 27 września 2015 r.

¹³⁵ Kurs rubla do euro z 2010 r., <http://www.finance.egospodarka.pl/kursy-walut/porownanie-walut/2010-12-31/EUR/RUB>, dostęp 25 września 2015 r. Z racji dużych wahań kursu rubla do euro na przestrzeni lat 2013–2015 dla ukazania historycznego znaczenia instrumentów polityki rodzinnej w Rosji adekwatne wydaje się przytoczenie w tym miejscu kursu obowiązującego w okresie, gdy instrumenty polityki rodzinnej były wprowadzane lub po raz ostatni modyfikowane. Obecny kurs rubla: <http://www.bloomberg.com/quote/EURRUB:CUR>, dostęp 28 września 2015 r.



niepracujących, ale nie wyższa niż 17 990 rubli (w 2010 r. 379 euro, obecnie 244 euro). Świadczenie to nie podlega opodatkowaniu. Poszczególne regiony mogą również podwyższać jego wysokość (ale w podanych granicach). W pozostałym okresie rodzicowi przysługuje symboliczny zasiłek w wysokości 50 rubli, który może być jednak podwyższony przez władze lokalne¹³⁶.

c. Świadczenia lokalne

W poszczególnych częściach kraju funkcjonują również inne lokalne świadczenia. Na przykład w Moskwie działa program wsparcia finansowego dla rodziców przed 30. rokiem życia – na mocy art. 23 uchwały Rady Miasta Moskwy nr 39 o młodzieży z dnia 6 września 2009 r.¹³⁷. Wypłata wynosi: 60 000 rubli (w 2010 r. ok. 1 500 euro, obecnie ok. 816 euro) przy urodzinach pierwszego dziecka, 84 000 rubli (w 2010 r. 2 100 euro, obecnie ok. 1 142 euro) na drugie dziecko oraz 120 000 rubli (w 2010 r. ok. 3000 euro, obecnie 1632 euro) na trzecie i kolejne dziecko.

Opieka nad dziećmi a emerytura

Rosja jest krajem, w którym wiek emerytalny należy do jednych z najniższych na świecie. Mężczyźni przechodzą na emeryturę w wieku 60 lat, a kobiety po osiągnięciu 55 roku życia. Dodatkowym udogodnieniem dla kobiet będących matką pięciorga lub więcej dzieci, bądź dziecka niepełnosprawnego, jest możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę¹³⁸.

Obok realnych instrumentów pomocy rodzinom prowadzone są w Rosji także działania o charakterze symbolicznym. Przykładowo rok 2008 był ogłoszony rokiem rodziny¹³⁹. Ponadto, na mocy rozporządzenia prezydenckiego, ustanowiono Order Rodzicielskiej Chwały dla rodziców, którzy posiadają obywatelstwo Federacji Rosyjskiej oraz mają szczególne zasługi w kwestii wzmocnienia instytucji rodziny i wychowania dzieci. Każdy wynagrodzony dostawał 50 000 rubli a od 1 stycznia 2013 r. – 100 000 rubli.

¹³⁶ O. Sinyavskaya, Z. Kravchenko, I. Grigoryeva, Russian Federation country note [w:] P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Research 2014*, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Country_notes/2014/Russian_Federation.pdf, dostęp 10 czerwca 2015 r.

¹³⁷ Moscow City Duma, *О молодежи*, http://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/5516, stan na 10 czerwca 2015 r.

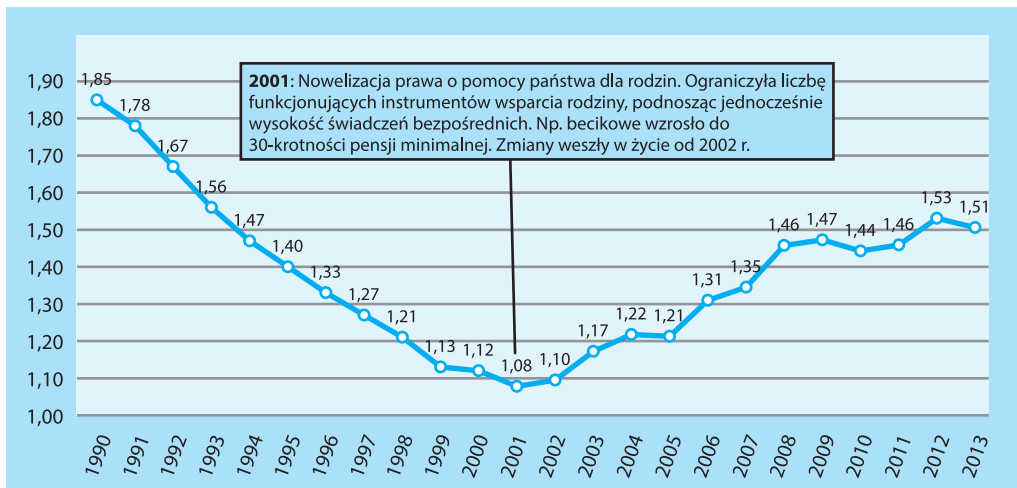
¹³⁸ J. Poteraj, *System emerytalny w Rosji*, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt17/29.pdf>, s. 373, 1 września 2015 r.

¹³⁹ Strona przedsięwzięcia: <http://mosopen.ru/document/39-zk-2009-09-30>, dostęp 10 czerwca 2015 r.

4. Ukraina

Na przestrzeni lat 2001–2013 można zaobserwować na Ukrainie pozytywne zmiany demograficzne. W 1990 r., jeszcze przed rozpadem Związku Radzieckiego, ogólny poziom dzietności (TFR) wynosił w tym kraju 1,8. Ukrainę zamieszkiwało w tym czasie 51,8 miliona osób. Aż do 2001 r. współczynnik dzietności sukcesywnie obniżał się, by osiągnąć najniższy historycznie wynik 1,08. Jednym z głównych uwarunkowań pogorszenia sytuacji demograficznej w latach 90. był kryzys gospodarczy, który dotknął Ukrainę.

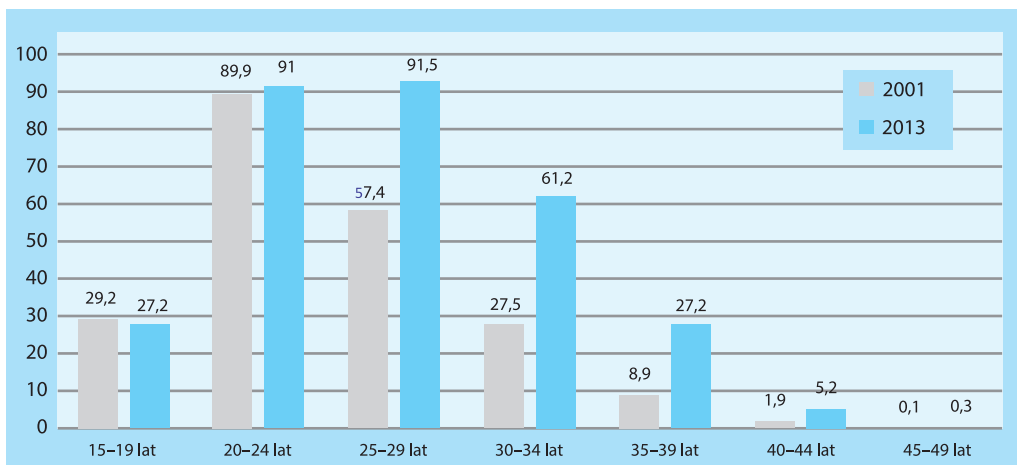
Wykres 15. Ukraina – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2013)



Źródło: State Statistic Service of Ukraine, <http://www.ukrstat.gov.ua/>, dostęp 23 września 2015 r.

Od 2002 r. widoczna jest zmiana tendencji demograficznych i wzrost współczynnika dzietności, który na przestrzeni kolejnych lat stopniowo wzrastał, by w 2012 r. osiągnąć wartość 1,53. **Rozpoczęcie tendencji wzrostu dzietności zbiegło się z wprowadzeniem istotnych zmian w ukraińskim ustawodawstwie prorodzinnym, które zostały zapoczątkowane w 2001 r. i wzmocniły bezpośrednio instrumenty wsparcia materialnego rodzin.**

Wykres 16. Płodność kobiet (żywe urodzenia na 1000 kobiet) w latach 2001 i 2013



Źródło: Ukrstat, <http://www.ukrstat.gov.ua/>



Wzrost płodności kobiet pomiędzy 2001 r. a 2013 r. był zauważalny we wszystkich grupach wiekowych za wyjątkiem kobiet najmłodszych w wieku 15–19 lat.

4.1. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło na Ukrainie ok. 150 euro (3 475 hrywien)¹⁴⁰.

Reforma świadczeń rodzinnych z 2001 r.

W latach 90. Ukraina zmagająca się z głębokim kryzysem gospodarczym, który jest wskazywany jako jedna z głównych przyczyn niskiego poziomu dzietności w tym okresie. W 2001 r. miała miejsce nowelizacja prawa ukraińskiego dotyczącego pomocy państwowej rodzinom z dziećmi, która weszła w życie w styczniu 2002 r.¹⁴¹. **Reforma ograniczyła liczbę świadczeń**, a część z nich, jak na przykład pomoc w opiece nad dzieckiem niepełnosprawnym, została wyłączona do osobnej regulacji. Wcześniejsze przepisy przewidywały 11 różnych świadczeń, z których po reformie zostało tylko pięć. **Zwiększono natomiast wysokość świadczeń** – np. jednorazowa pomoc z tytułu urodzenia dziecka zwiększyła się z 4-krotności pensji minimalnej do 30-krotności za pierwsze dziecko i jeszcze więcej za każde następne. Najważniejsze instrumenty bezpośredniego wsparcia rodzin były wzmacniane na przestrzeni kolejnych lat.

Rozpoczęcie tendencji wzrostu dzietności zbiegło się z wprowadzeniem istotnych zmian w ukraińskim ustawodawstwie prorodzinny.

Ogólna charakterystyka aktualnej polityki rodzinnej na Ukrainie

Ogólne regulacje przewidują, że pomocą państwową objęte są wszystkie kobiety w trakcie ciąży oraz opieki nad dzieckiem, dzieckiem niepełnosprawnym, niezdolne do pracy w trakcie opieki nad chorym dzieckiem. Rodziny mogą skorzystać z pomocy w czasie trwania ciąży oraz po urodzeniu dziecka do trzeciego roku życia. Ponadto pomoc przysługuje rodzinom zajmującym się opieką nad dzieckiem chorym lub niepełnosprawnym. Obywatele, którzy wrócili do kraju mogą liczyć na pomoc państwa po upływie miesiąca od momentu przyjazdu, ale dziecko musi mieszkać na terenie Ukrainy. Świadczenia przysługują, co do zasady, do ukończenia przez dziecko 16 roku życia. Wyjątkiem jest sytuacja, w której dziecko się uczy – wówczas wiek ten wynosi 18 lat.

Pomoc państwa dla rodzin z dziećmi przewiduje pięć rodzajów świadczeń: urlop rodzicielski z tytułu ciąży i urodzenia dziecka; jednorazowa pomoc z tytułu narodzin; z tytułu sprawowania opieki do ukończenia 3 roku życia; z tytułu pieczy zastępczej lub kurateli; dla matek samotnie wychowujących dzieci. Prawo przewiduje również możliwość innej pomocy, którą mogą świad-

¹⁴⁰ Trzeba zaznaczyć, że kurs hrywny do euro uległ drastycznemu obniżeniu na przestrzeni lat 2014–2015 (z 0,09 w 2014 r. do 0,04 w październiku 2015 r.).

¹⁴¹ Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi świadczenia rodzinne są: ustawa o pomocy państwa dla rodzin z dziećmi (*Про державну допомогу сім'ям з дітьми*) z 21 listopada 1992 r., n. 2812-XII; ustawa o pomocy państwa dla ubogich rodzin (*Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям*) z 1 czerwca 2000 r., n. 1768-III; ustawa o pomocy państwa dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa oraz niepełnosprawnych dzieci (*Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам*) z 16 listopada 2000 r., n. 2109-III; *Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці* z dnia 2 marca 2015 r., nr 219-VIII. Tekst aktów prawnych: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/en/annot>, dostęp 11 maja 2015 r.



czyć władze lokalne, instytucje, organizacje, stowarzyszenia lub obywatele. Świadczenia można podzielić także z uwagi na ich powszechność (uzależnione lub niezależne od dochodu).

Urlopy rodzicielskie

Do pomocy z tytułu ciąży i urodzenia dziecka (*Допомоги по вагітності та пологах*) uprawnione są wszystkie kobiety, niezależnie od ubezpieczenia. Urlop rodzicielski trwa 126 dni kalendarzowych, z których 70 dni można wykorzystać przed, a 56 po urodzeniu dziecka. W przypadku skomplikowanego porodu lub urodzenia dwojga albo więcej dzieci, okres urlopu do wykorzystania po porodzie wydłuża się do 70 dni. Wysokość wsparcia przysługującego w tym czasie wynosi 100% średniego miesięcznego dochodu. Świadczenia pieniężne przyjmowane w tym okresie są zwolnione z podatku.

Wsparcie materialne niezależne od dochodu:

a. Pomoc z tytułu urodzenia dziecka

Z tytułu urodzenia dziecka (*Допомога при усиновленні дитини*) przysługuje pomoc jednemu z rodziców lub opiekunów, które na stałe mieszka z dzieckiem. Pomoc ta, zgodnie z ustawą, jest własnością dziecka. Przyznaje się ją na podstawie aktu urodzenia dziecka lub decyzji o ustanowieniu opieki. W przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka, świadczenie przysługuje osobno na każde z nich. Świadczenie z tytułu urodzenia dziecka wynosi ok. 1 730 euro (41 280 hrywien) i jest wypłacane w następujący sposób: jednorazowo w wysokości ok. 430 euro (10 320 hrywien), a pozostała część wypłacana jest przez kolejne 36 miesięcy w równych częściach.

Do czerwca 2014 r. wysokość świadczenia stanowiła wielokrotność minimum egzystencji: 30-krotność na pierwsze dziecko, 60-krotność za drugie, 120-krotność za każde następne. W 2013 były to następujące kwoty: za pierwsze – ok. 1224 euro (29 160 hrywien), ok. 2 450 euro (58 320 hrywien) za drugie oraz ok. 4 900 euro (116 640 hrywien) za trzecie i każde następne dziecko.

a. Pomoc z tytułu adopcji dziecka

Pomoc z tytułu adopcji dziecka (*Допомога при усиновленні дитини*) przysługuje jedynie na podstawie decyzji o adopcji. W przypadku adopcji więcej niż jednego dziecka świadczenie przysługuje na każde dziecko osobno i przyznawane jest niezależnie od innych świadczeń. Udzielane jest w wysokości takiej jak świadczenie z tytułu urodzenia dziecka.

Wsparcie materialne uzależnione od dochodu:

a. Pomoc z tytułu sprawowania opieki

Pomoc z tytułu sprawowania opieki (*Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку*) przysługiwała osobie sprawującej faktyczną opiekę (jednemu z rodziców, przybranemu rodzicowi, opiekunowi, babci, dziadkowi lub innemu krewnemu) do momentu aż dziecko nie ukończy trzech lat. Pomoc ta była własnością dziecka. Osoby pracujące miały prawo do urlopu wychowawczego na okres sprawowania opieki. Wysokość tego świadczenia wynosiła nie mniej niż 5,50 euro (130 hrywien) i uzależniona była od dochodów na osobę w rodzinie. W przypadku gdy matka urodziła dwoje lub więcej dzieci, wysokości tego



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

dotatku, w trakcie sprawowania nad nimi opieki, mnożono przez liczbę dzieci. Przepisy o dodatku wychowawczym uchylono nowelizacją z dnia 27 marca 2014 r.

b. Pomoc dla matek samotnie wychowujących dzieci

Do uzyskania tego świadczenia uprawnione są samotne matki. Nie przysługuje ono kobietom, które mają dziecko z osobą, z którą były w związku małżeńskim lub z którą prowadzą wspólne gospodarstwo domowe. Wysokość pomocy uzależniona jest od dochodu w przeliczeniu na jedną osobę. Ustalona w wysokości: dla dzieci do 6 lat – ok. 16 euro (376 hrywien); dla dzieci w wieku od 6 do 18 lat – ok. 20 euro (468 hrywien). Ta sama pomoc przysługuje samotnemu rodzicowi adopcyjnemu, wdowie lub wdowcowi.

Polityka fiskalna

Każda rodzina może także skorzystać z szeregu ulg podatkowych. Ukraińskie prawo podatkowe umożliwia skorzystanie z ulgi w wysokości od 50% do 100% minimum socjalnego w zależności od statusu osoby korzystającej z ulgi: samotny rodzic, rodzic z upośledzonym dzieckiem, wdowa albo wdowiec, weteran wojenny, osoba niepełnosprawna, ofiara wybuchu w Czarnobylu. Ponadto podatnicy mogą odliczyć od dochodu konkretne wydatki lub płatności m.in. na: edukację, pomoc medyczną dla siebie lub członka rodziny, część odsetek kredytu hipotecznego, składki na prywatne ubezpieczenie siebie lub najbliższego członka rodziny, sztuczne zapłodnienie, związane z adopcją dziecka, budowę lub zakup mieszkania uznanego za przystępne¹⁴².

Opieka nad dziećmi a emerytura

Na Ukrainie, podobnie jak w Rosji, kobiety przechodzą na emeryturę w wieku 55 lat, po minimum 20-letnim stażu pracy. Tak jak w Rosji, w przypadku kobiet posiadających 5 i więcej dzieci lub dziecko z niepełnosprawnością, wymagania te mogą zostać obniżone¹⁴³.

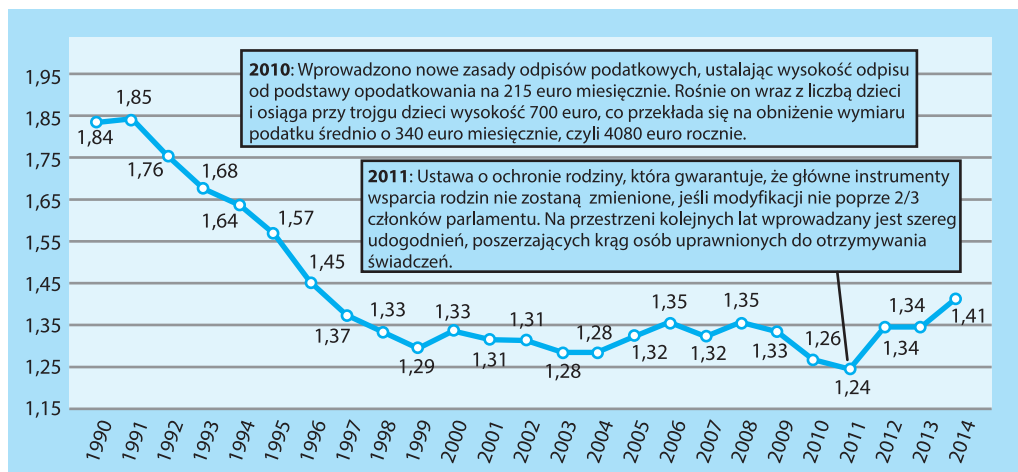
¹⁴² Stan na 2013 za: Worldwide personal tax guide. Income tax, social security and immigration 2013–2014, s. 1265–1266.

¹⁴³ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010–2011/europe/ukraine.html>, dostęp 1 września 2015 r.

5. Węgry

Liczba ludności Węgier spada już od początku lat 80. XX w., a wskaźnik dzietności po raz ostatni osiągnął w tym kraju poziom gwarantujący prostą zastępowalność pokoleń pod koniec lat 70. poprzedniego stulecia. Od 2011 r. wprowadzono na Węgrzech istotne instrumenty polityki rodzinnej. **Ogólny współczynnik dzietności od 2011 do 2014 r. wzrósł z poziomu 1,24 do 1,41** (ok. 14% w ciągu 3 lat), co mogło być w istotnym stopniu uwarunkowane przez prowadzoną politykę rodzinną. Mimo prognozowanego wcześniej spadku liczby urodzonych dzieci, który miał wynikać ze zmniejszania się liczby kobiet w wieku rozrodczym, **w I kwartale 2015 r. zanotowano dalszy wzrost liczby urodzeń**. Na przestrzeni ostatnich dwóch lat w zestawieniu kwartalnym wzrosła ona o 6% – z 27 514 urodzeń w I kwartale 2013 r. do 29 184 urodzeń w I kwartale 2015 r.)¹⁴⁴.

Wykres 17. Węgry – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2014)



W pierwszym rozdziale uchwalonej w marcu 2011 r. Konstytucji Węgier, zatytułowanym „Fundamenty”, zawarte zostały gwarancje ochrony przez państwo instytucji małżeństwa jako dobrowolnej wspólnoty życiowej kobiety i mężczyzny, wspierania rodzicielstwa oraz ochrony rodziny. Dla zapewnienia stabilności aktualnego systemu wspierania rodziny, **węgierski parlament przyjął w 2011 r. ustawę CCXI o ochronie rodziny, która może być uchylona jedynie większością 2/3 głosów parlamentu**¹⁴⁵. Zawiera ona gwarancje dotyczące stabilności podstawowych instrumentów węgierskiej polityki rodzinnej, ograniczając ryzyko, że kolejne ekipy rządzące dokonają w niej istotnych zmian¹⁴⁶.

Węgierski parlament przyjął w 2011 r. ustawę CCXI o ochronie rodziny, która może być uchylona jedynie większością 2/3 głosów parlamentu.

Chociaż na przestrzeni ostatnich kilku lat węgierska polityka rodzinna podlegała w wielu aspektach pozytywnym zmianom, wciąż w kontekście skali wydawanych środków nie należy ona do najbardziej efektywnych w Europie. Najbardziej istotnym instrumentem polityki rodzinnej na Węgrzech jest wprowadzona w 2011 r. ulga w podatku dochodowym, uzupełniana o szereg świadczeń mających charakter powszechny i bezpośredni. Widoczna jest koncentracja środków

¹⁴⁴ Wszystkie dane statystyczne dot. populacji Węgier pochodzą z Węgierskiego Centralnego Biura Statystycznego https://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_long/h_wdsd001a.html, dostęp 15 maja 2015 r.

¹⁴⁵ Act CCXI of 2011 on the Protection of Families <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/downloads/2012/01/Act-CLXI-of-2011-on-the-Protection-of-Families.pdf>, dostęp 15 maja 2015 r.

¹⁴⁶ Kancelaria Senatu, *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 20.



na rodzinach wielodzietnych, które otrzymują m.in. wsparcie wychowawcze (*gyermeknevelési támogatás*) oraz nieco wyższe świadczenia rodzinne, ale skala koncentracji środków na tej grupie wciąż wydaje się stosunkowo niska. Słabą stroną węgierskiej polityki rodzinnej pozostają stosunkowo krótkie urlopy rodzicielskie, brak wystarczającej koncentracji oraz relatywnie niewielka skala wsparcia udzielanego przez władze publiczne w pierwszych latach po urodzeniu dziecka. Na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje jednak powszechne wsparcie dla wychowania domowego (GYES), przysługujące rodzicom dzieci do 3 roku życia, którego krąg beneficjentów został w ostatnich latach znacznie poszerzony.

5.1. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło na Węgrzech 836 euro (257 668 forintów).

Urlopy rodzicielskie i wsparcie materialne niezależne od dochodu

a. Urlop i zasiłek macierzyński (*szulesi szabadsag*)

Wszystkie kobiety uprawnione są do urlopu macierzyńskiego w wymiarze 24 tygodni (4 tygodnie przed urodzeniem i 20 tygodni po urodzeniu albo 24 tygodnie po urodzeniu). W tym czasie gdy matka była ubezpieczona przez co najmniej 365 dni na przestrzeni ostatnich dwóch lat przed porodem, przysługuje jej zasiłek macierzyński. Wypłacany jest on w wysokości 70% średniego wynagrodzenia obliczonego na podstawie dochodów z poprzedniego roku przez 24 tygodnie. W szczególnych sytuacjach, jak na przykład ciąża mnoga, przedwczesny poród, komplikacje zdrowotne dziecka lub matki, samotne rodzicielstwo, albo po przeniesieniu na inną osobę, urlop macierzyński może przysługiwać jeśli: dziecko przebywało w klinice dla wcześniaków (urlop macierzyński może być wykorzystany po wypisie dziecka ze szpitala) matce, która adoptowała dziecko, opiekunom dziecka lub ojcu (dziecka urodzonego albo adoptowanego, jeśli matka zmarła albo z powodów zdrowotnych przebywa w szpitalu)¹⁴⁷.

b. Płatny urlop ojcowski

Ojcowie są uprawnieni do 5-dniowego w pełni płatnego urlopu (7 dni w przypadku narodzin bliźniaków). W tym okresie otrzymują 100% swojego wynagrodzenia, a obciążenie to ponosi rząd, nie pracodawca.

c. Świadczenie rodzinne

Ponadto od urodzenia aż do ukończenia obowiązkowej edukacji dziecka (ok. 18 rok życia), wypłacane jest także świadczenie rodzinne (*családi pótlék*). Wysokość zasiłku jest stosunkowo skromna i poza zasiłkami dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym oscyluje w granicach ok. 40 euro (12 200 forintów) do ok. 55 euro (17 000 forintów) na dziecko miesięcznie. Dokładne wartości prezentuje poniższa tabela.

¹⁴⁷ Hungary: *Developing childcare services to help parents back to work*, http://europa.eu/epic/countries/hungary/index_en.htm, dostęp 11 sierpnia 2015 r. M. Korints, A. Gyarmati, *Hungary country note*, [w:] P. Moss (red.) "International Review of Leave Policies and Research", 2013, http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/, dostęp 30 września 2015 r.

Tabela 5. Wysokość świadczenia rodzinnego w zależności od typu rodziny w latach 2009–2014 (miesięcznie na dziecko)

Rodzaj rodziny	Wysokość świadczenia rodzinnego (forinty)
z jednym dzieckiem	12 200
samotny rodzic z jednym dzieckiem	13 700
z dwojgiem dzieci	13 300
samotny rodzic z dwojgiem dzieci	14 800
z trojgiem lub więcej dzieci	16 000
samotny rodzic z 3 lub więcej dzieci	17 000
z chorymi lub niepełnosprawnymi dziećmi	23 300
samotny rodzic z chorymi lub niepełnosprawnymi dziećmi	25 900

d. Jednorazowe świadczenie przy urodzeniu (*anyasági támogatás*)

Przysługuje każdej matce po porodzie dziecka. Jedynym warunkiem jest dokonanie co najmniej 4 badań prenatalnych (w przypadku wcześniaków wystarczy jedno). Jego kwota wynosi obecnie ok. 220 euro przy urodzeniu jednego dziecka (64 125 forintów) i ok. 300 euro (85 500 forintów) w przypadku urodzenia bliźniaków.

e. Urlop rodzicielski (GYED i GYES)

Po okresie urlopu macierzyńskiego istnieje możliwość skorzystania z dwóch rodzajów urlopów i związanych z nimi wsparciem materialnym¹⁴⁸. Rodzice nieubezpieczeni uprawnieni są do urlopu i świadczenia GYES (*Gyermekgondozási díj*). Przysługuje on do ukończenia 3 roku życia, a w pewnych przypadkach nawet do osiągnięcia wieku szkolnego (ciąża bliźniacza) lub 10 roku życia (niepełnosprawność). Wsparcie przysługuje niezależnie od dochodów rodziny, każda z nich jest uprawniona do świadczenia w wysokości ok. 92 euro miesięcznie (28 500 forintów) na dziecko¹⁴⁹. Kwota ta jest mnożona przez liczbę urodzonych dzieci. **Z tego pakietu świadczeń mogą skorzystać, za zgodą rodziców, dziadkowie, jeśli rzeczywiście sprawują opiekę nad dzieckiem** w wieku od 1 do 3 lat. W tym czasie mogą pracować nie więcej niż 30 godzin tygodniowo – chyba, że pracują w domu i dziecko ma więcej niż 3 lata.

Rodzice ubezpieczeni mogą skorzystać z wsparcia określanego jako GYED (*Gyermekgondozási díj*), a także z GYES między 2. a 3. rokiem życia dziecka. Wsparcie dla wychowania domowego (GYED) przysługuje po okresie urlopu macierzyńskiego rodzicom dzieci do 2 roku życia. Do ukończenia przez dziecko 1 roku życia jedynie matka uprawniona jest do skorzystania z rozwiązań GYED. Zasiłek wypłacany w tym czasie wynosi 70% zarobków, jednak nie więcej niż ok. 476 euro miesięcznie. Z GYED może korzystać tylko jeden z rodziców.

Rodzice, którzy pobierają zasiłek opiekuńczy (GYES) i świadczenie rodzicielskie (GYED), mogą podejmować pracę po ukończeniu przez dziecko 1 roku życia¹⁵⁰.

¹⁴⁸ W języku węgierskim nazwy tych instrumentów oznaczają jednocześnie urlop oraz związane z nim świadczenie.

¹⁴⁹ Hungary: *Developing childcare services to help parents back to work*, dz. cyt.; M. Korints, A. Gyarmati, dz. cyt.

¹⁵⁰ Tamże



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

f. Wsparcie wychowawcze (*gyermeknevelési támogatás*)

Rodzice posiadający 3 lub więcej dzieci uprawnieni są do skorzystania z urlopu, który mogą wykorzystać między 3. a 8. rokiem życia najmłodszego dziecka (GYET). Świadczenie wypła-

Wsparcie wychowawcze stanowi istotne potwierdzenie, że wysiłek związany z wychowaniem dzieci jest pracą.

cane w tym czasie jest oparte o zasady GYES i wynosi ok. 92 euro miesięcznie (28 500 forintów). **Rozwiązanie to stanowi istotne potwierdzenie, że wysiłek związany z wychowaniem dzieci jest pracą. Dlatego odbiorca tej formy pomocy jest objęty ubezpieczeniem społecznym.**

Udogodnienia w kwestii zatrudnienia matek po porodzie

Do 2013 r. pracodawcy zatrudniający matki, którym skończył się urlop macierzyński albo otrzymywała świadczenie opiekuńcze (GYES), zwolnieni są z obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne (28,5%) przez dwa lata zatrudnienia. W trzecim roku zatrudnienia składka ta obniżona jest do 12,5%¹⁵¹.

Kredyty mieszkaniowe dla młodych małżeństw

Kolejnym elementem polityki rodzinnej na Węgrzech jest system preferencyjnych kredytów mieszkaniowych dla młodych małżeństw. Kwestię tę reguluje ustawa IV z 2009 r. o gwarancjach udzielanych przez państwo przy korzystaniu z kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego. Państwo udziela gwarancji kredytowych osobom chcącym inwestować w budowę mieszkania lub domu wprowadzając ochronę przed skutkami utraty pracy¹⁵².

Polityka fiskalna

Odpis podatkowy od podstawy opodatkowania ze względu na liczbę dzieci (*családi adókedvezmény*) przysługuje na mocy ustawy nr LXVI z 2010 r. o wsparciu dla rodzin. Przepisy określają nowe zasady wspierania materialnego rodzin, m.in. wysokość odpisów podatkowych na dzieci, ustalając wysokość odpisu od podstawy opodatkowania na 215 euro miesięcznie. Rośnie on wraz z liczbą dzieci i osiąga przy trojgu dzieci wysokość 700 euro, co przekłada się na obniżenie wymiaru podatku średnio o 340 euro miesięcznie, czyli 4080 euro rocznie¹⁵³. W rezultacie, w 2011 r. dochód netto rodzin z jednym dzieckiem wzrósł o 10,5%, z dwojgiem dzieci o 16,3%, z trojgiem dzieci o 23,6%.

Opieka nad dziećmi a emerytura

Na Węgrzech wiek emerytalny wynosi 62 lata. Węgierski ustawodawca przewidział przy tym możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę dla kobiet, które wychowały pięcioro lub więcej dzieci. W takiej sytuacji, minimalny wymagany staż pracy tych kobiet jest obniżany o jeden rok za każde dziecko, maksymalnie o 7 lat¹⁵⁴.

¹⁵¹ Tamże. Od września 2015 roku, rodzice będą mieli obowiązek posłać dziecko do przedszkola po ukończeniu przez nie 3 roku życia, a obowiązek będzie trwał do rozpoczęcia edukacji szkolnej (5 rok życia).

¹⁵² Kancelaria Senatu, *Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 21.

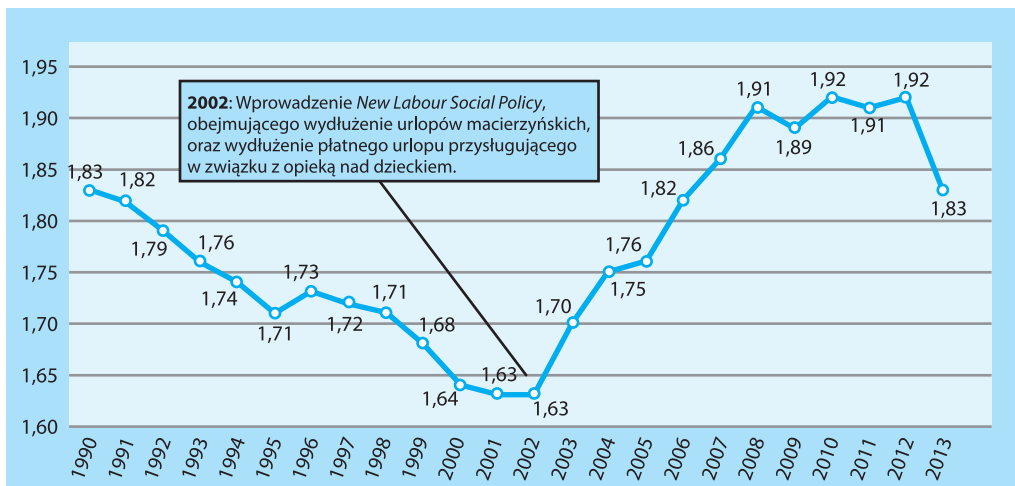
¹⁵³ Tamże, s. 21.

¹⁵⁴ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/hungary.html>, dostęp 1 września 2015 r.

6. Zjednoczone Królestwo

Sytuacja demograficzna w Wielkiej Brytanii, podobnie jak we Francji, należy do najlepszych w Europie. Ogólny współczynnik dzietności w 2012 r. wynosił w Zjednoczonym Królestwie 1,92. Wyraźny wzrost współczynnika dzietności nastąpił w Wielkiej Brytanii po 2002 r., gdy wprowadzono szereg istotnych instrumentów polityki rodzinnej.

Wykres 18. Zjednoczone Królestwo – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2013)



Źródło: Eurostat

Początek procesu wzrostu dzietności w Zjednoczonym Królestwie zbiegł się w czasie z reformą polityki społecznej przeprowadzoną przez gabinet Tony'ego Blaira, określoną przez autorów mianem *New Labour Social Policy*¹⁵⁵. Obejmowała ona zmianę głównych założeń polityki społecznej, istotne poszerzenie katalogu instrumentów wsparcia rodzin oraz wzmocnienie rozwiązań już istniejących.

Polityka rządu Blaira opierała się na zasadzie *work-life balance and childcare*¹⁵⁶. Miała ona na celu stworzenie korzystnych warunków do wychowania dzieci poprzez wydłużenie płatnych urlopów macierzyńskich i podjęcie działań mających na celu zagwarantowanie kobietom elastycznego czasu pracy. Oprócz wydłużenia urlopów rodzicielskich, zwiększono długość płatnego urlopu wychowawczego oraz zapoczątkowano programy, których celem było skłonienie pracodawców do umożliwienia rodzicom pracy w elastycznych godzinach¹⁵⁷.

Podobnie jak we Francji, ogólny współczynnik dzietności jest w Zjednoczonym Królestwie nieco wyższy wśród kobiet urodzonych zagranicą (w 2011 r. 2,28) niż wśród kobiet urodzonych w kraju (w 2011 r. 1,89)¹⁵⁸. Podkreślić trzeba, że także w tej ostatniej grupie współczynnik dzietności osiąga wartość wyraźnie wyższą od średniej europejskiej i relatywnie bliską poziomowi niezbędnemu do zapewnienia prostej zastępowalności pokoleń.

¹⁵⁵ C. James, *Ten years of family policy: 1999–2009*, Family and Parenting Institute 2009, http://www.nptfamily.com/pdf/fis_10_Years_of_Family_Policy.pdf, dostęp 26 maja 2015 r.

¹⁵⁶ Tamże, s. 18–20.

¹⁵⁷ Biuletyn RPO- MAT, *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Zeszyty Naukowe” nr 67 (2009), s. 91.

¹⁵⁸ J. Zumpe, O. Dormon, J. Jeffries, dz. cyt., s. 16.

6.1. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło w Wielkiej Brytanii 3 409 euro (2 745 funtów brytyjskich).

Urlopy rodzicielskie

Urlop macierzyński (*Statutory Maternity Leave*) przysługuje kobietom, które na nie więcej niż 15 tygodni przed planowym terminem porodu, pracowały przez 26 tygodni, ze średnim wynagrodzeniem co najmniej ok. 160 euro (112 funtów) tygodniowo. Długość urlopu to maksymalnie 52 tygodnie. W trakcie urlopu macierzyńskiego przysługuje świadczenie (*Statutory Maternity Pay*) wypłacane przez 39 tygodni. Przez pierwsze 6 tygodni kobieta otrzymuje 90% swojego wynagrodzenia. Przez kolejne 33 tygodnie otrzymuje albo 90% wynagrodzenia albo ok. 200 euro (139,58 funtów) tygodniowo (w zależności, która z kwot jest niższa)¹⁵⁹.

Natomiast z urlopu ojcowskiego (*Statutory paternity leave*) może skorzystać każdy partner kobiety (zarówno mąż jak i konkubent). Trwa on 1 lub 2 tygodnie i jest płatny w wymiarze 90% wynagrodzenia albo ok. 200 euro (139,58 funtów) tygodniowo. Warunki przyznania są podobne jak w przypadku urlopu macierzyńskiego. Ojcowie mogą skorzystać z dodatkowego urlopu ojcowskiego (*Additional Paternity Leave*) jeśli dziecko urodziło się albo zostało adoptowane przed 5 kwietnia 2015 r., w wymiarze 26 tygodni po powrocie matki do pracy. Jest on płatny, jeżeli będzie wykorzystany przed końcem 39-tygodniowego płatnego urlopu macierzyńskiego. Instrument ten umożliwia rodzicom dzielenie się możliwością skorzystania z płatnego urlopu¹⁶⁰.

Dla rodziców dzieci urodzonych albo adoptowanych po 5 kwietnia 2015 r. wprowadzono płatny dzielony urlop rodzicielski. W ramach tego urlopu oboje rodzice mogą sprawować opiekę nad dzieckiem przez okres nie dłuższy niż 52 tygodnie. Może on być wykorzystany na zmianę z wykonywaniem pracy. Warunkiem skorzystania z tej formy urlopu jest rezygnacja przez matkę z urlopu macierzyńskiego¹⁶¹.

Zasiłek macierzyński

Kobiety, którym nie przysługuje urlop macierzyński, mogą ubiegać się o zasiłek macierzyński (*maternity allowance*). Warunkiem jego uzyskania jest praca przez co najmniej 26 tygodni w okresie 66 tygodni przed porodem (nie musi to być okres ciągły). Minimalny dochód, jaki muszą wówczas osiągać, wynosi ok. 42 euro (30 funtów) tygodniowo przez 13 tygodni. Zasiłek macierzyński wypłacany jest w wysokości ok. 200 euro (139,58 funtów) tygodniowo.

Zasiłek macierzyński może być także wypłacany przez 14 tygodni w wysokości ok. 40 euro (27 funtów) tygodniowo w sytuacji, gdy matka przez co najmniej 26 tygodni na 66 tygodni przed porodem była zamężna lub pozostawała w związku cywilnym, nie pracowała i nie była samozatrudniona¹⁶². Wsparcie materialne jest niezależne od dochodów.

¹⁵⁹ *Maternity Pay and Leave*, <https://www.gov.uk/maternity-pay-leave>, dostęp 29 lipca 2015 r.

¹⁶⁰ *Paternity Pay and Leave*, <https://www.gov.uk/paternity-pay-leave>, dostęp 29 lipca 2015 r.

¹⁶¹ *Shared Parental Leave and Pay*, <https://www.gov.uk/shared-parental-leave-and-pay>, dostęp 29 lipca 2015 r.

¹⁶² *Maternity Allowance*, <https://www.gov.uk/maternity-allowance>, dostęp 29 lipca 2015 r.

Świadczenie bezpośrednio przysługujące w związku z wychowywaniem dziecka

Świadczenie na dziecko (*Child Benefit*) jest wypłacane na każde dziecko do 16 roku życia bądź do 20 roku życia, jeśli kontynuuje naukę. Świadczenie może otrzymać osoba odpowiedzialna za dziecko. Należy jednocześnie dodać, że w przypadku, gdy indywidualny dochód rodziców pobierających świadczenia na dziecko przekroczy ok. 71 000 euro (50 000 funtów), obciążani są oni dodatkowym podatkiem (*High Income Child Benefit Charge*). Wsparcie przysługuje tylko jednej osobie na jedno dziecko. Wynosi ona ok. 30 euro (20,70 funtów) tygodniowo na pierwsze dziecko i ok. 20 euro (13,70 funtów) tygodniowo na każde kolejne¹⁶³.

Od 2012 r. w przypadku, gdy indywidualny dochód rodzica pobierającego świadczenie na dziecko lub jego partnera przekroczy ok. 71 000 euro (50 000 funtów), obciążany jest on dodatkowym podatkiem (*High Income Child Benefit Charge*)¹⁶⁴. W praktyce rozwiązanie to ogranicza powszechny charakter *child benefit*, choć nie czyni z niego typowego świadczenia socjalnego - próg dochodowy, po którego przekroczeniu pobierany jest podatek, został bowiem ustalony na poziomie znacznie przekraczającym przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Wielkiej Brytanii.

Ponadto części z rodzin przysługuje także pomoc materialna o charakterze socjalnym związana z posiadaniem dzieci, której otrzymanie uzależnione jest m.in. od osiągniętego dochodu¹⁶⁵.

Polityka fiskalna

W Wielkiej Brytanii odzież dziecięca i obuwiu dziecięce objęte są zerową stawką podatku VAT¹⁶⁶. Wielka Brytania korzysta w tym zakresie z przepisów przejściowych, których zastosowanie nie-
możliwiono Polsce¹⁶⁷.

Elastyczny czas pracy

Od 2003 r. rodzice małych dzieci mają prawo wystąpienia o redukcje etatu bądź uelastycznienie czasu pracy. Dodatkowo rząd prowadzi ogólnokrajowy program skierowany dla pracodawców o nazwie „Firma przyjazna rodzinie”. Wprowadza on system zachęt dla przedsiębiorców, by umożliwili oni pracownikom posiadającym dzieci pracę w elastycznych godzinach. Różne

¹⁶³ *Claim Child Benefit*, <https://www.gov.uk/child-benefit>; dostęp 30 lipca 2015 r.

¹⁶⁴ W związku z tym *child benefit* nie jest powszechnym świadczeniem rodzinnym w najściślejszym znaczeniu.

¹⁶⁵ Najistotniejsze znaczenie mają *child tax credit* oraz *working tax credit* (nazewnictwo świadczeń pochodzi z okresu, kiedy ich charakter był odmienny od obecnego; aby otrzymywać świadczenie *child tax credit*, nie trzeba w ogóle wykonywać pracy).

Wysokość *child tax credit* ustalana jest indywidualnie w zależności od osiągniętego dochodu. Nie jest więc instrumentem powszechnym, lecz ma charakter bliższy świadczeniom socjalnym. Rodzic musi być odpowiedzialny za przynajmniej jedno dziecko w wieku do 16 lat (20 lat, jeśli się uczy). Podstawowa pomoc wynosi maksymalnie 545 funtów (ok. 775 euro) rocznie na rodzinę. Przysługują dodatki, które nie mogą przekraczać kwoty 2780 funtów (ok. 3950 euro) na każde dziecko. W przypadku dzieci niepełnosprawnych kwota ta jest jeszcze wyższa. Dodatek ten jest niezależny od uzyskania świadczenia na dziecko (*Child Benefit*) oraz otrzymywania *Working Tax Credit* (por. *Child Tax Credit*, <https://www.gov.uk/child-tax-credit>, dostęp 29 lipca 2015 r.). *Working tax credit* przysługuje osobom pracującym (zatrudnionym lub samozatrudnionym) w wieku od 16 lat. Jeśli wnioskodawca nie ma dzieci lub nie jest niepełnosprawny, musi mieć ukończone 25 lat, aby ubiegać się o tę formę pomocy. Jej wysokość uzależniona jest od liczby przepracowanych godzin w tygodniu, otrzymanego wynagrodzenia, które musi być poniżej ustalonego poziomu. Podobnie więc jak w przypadku *Child tax credit*, jest to świadczenie o charakterze socjalnym. Podstawowa wysokość dodatku nie może przekraczać 1960 funtów (ok. 2785 euro) rocznie (por. *Working Tax Credit*, <https://www.gov.uk/working-tax-credit>, dostęp 29 lipca 2015 r.).

¹⁶⁶ Fundacja Republikańska, *Polityka prorodzinna w wybranych krajach...*, dz. cyt., s. 10.

¹⁶⁷ Szerzej na temat stawek VAT w UE zob. Część III niniejszego raportu.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

formy elastycznego czasu pracy stosuje ponad 47% pracodawców, natomiast 40% z nich wypłaca z własnych środków pracownikom posiadającym dzieci świadczenia rodzinne wyższe niż przewidziane ustawowo¹⁶⁸.

Kolektywna opieka nad dziećmi

System kolektywnej opieki nad dziećmi realizowany przez żłobki i przedszkola jest zdecentralizowany, a odpowiadają za niego rodzice i samorządy. Z reguły rodzice mogą skorzystać z bezpłatnej opieki w wymiarze 12,5 godzin tygodniowo (2,5 godziny dziennie). Reszta czasu jest płatna¹⁶⁹.

Opieka nad dziećmi a emerytura

System polityki rodzinnej Wielkiej Brytanii przewiduje możliwość zaliczania okresu spędzonego na wychowaniu dzieci do uprawnień emerytalnych zarówno w podstawowym, jak i dodatkowym systemie ubezpieczeniowym. W przypadku emerytury podstawowej okres opieki nad dzieckiem poniżej 16 roku życia może obniżyć wymagany staż pracy zarobkowej maksymalnie do 20. przepracowanych lat. W przypadku emerytury dodatkowej opieka nad dzieckiem poniżej 12. roku życia gwarantuje dodatkowy dochód do sumy emerytalnej¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Biuletyn RPO- MAT, *Polityka rodzinna...*, dz. cyt., s. 91.

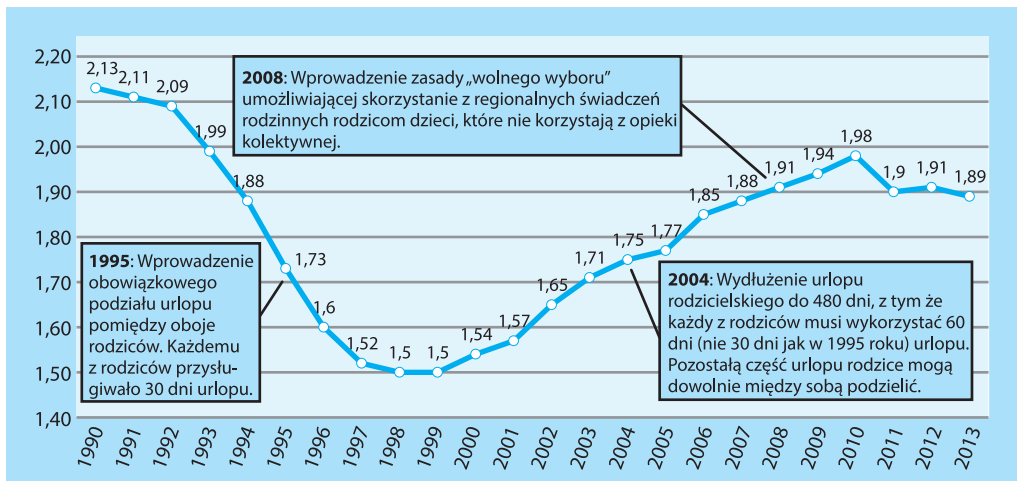
¹⁶⁹ Kancelaria Senatu, *Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 23.

¹⁷⁰ Tamże.

7. Szwecja

Chociaż Szwecja jest jednym z nielicznych krajów europejskich, które w ramach polityki rodzinnej realizują ideologiczne postulaty odgórnego uniformizacji ról płciowych, w systemie wsparcia rodzin przyjętym w tym kraju obecnych jest wiele elementów, które pozwalają rodzicom rozstrzygać o przeznaczeniu udzielonego wsparcia. Analiza historycznych zmian współczynnika dzietności wskazuje, że jego wzrost niejednokrotnie zbiegał się z wprowadzeniem rozwiązań pozostawiających rodzicom relatywnie duży margines swobody co do przeznaczenia wsparcia i umożliwiających funkcjonowanie tradycyjnego modelu rodziny.

Wykres 19. Szwecja – ogólny współczynnik dzietności (lata 1990–2013)



Źródło: Eurostat

Współczynnik dzietności w Szwecji zmieniał się na przestrzeni ostatnich trzech dekad w zasadniczy sposób, a jego wahania były w istotnym stopniu warunkowane przez bieżącą sytuację gospodarczą oraz zmiany polityki rodzinnej. Współczynnik dzietności w Szwecji najpierw spadł z poziomu 2,14 dziecka na kobietę w 1990 r. do 1,55 w 2000 r., co mogło pozostawać w związku z pogorszeniem ogólnej sytuacji ekonomicznej kraju, wzrostem stopy bezrobocia oraz likwidacją szeregu instrumentów wsparcia rodziny. W ciągu kolejnej dekady wzrósł do poziomu 1,98, co mogło pozostawać w istotnym związku z poprawą koniunktury gospodarczej w tym kraju, spadkiem stopy bezrobocia oraz wprowadzeniem szeregu nowych instrumentów polityki rodzinnej, o których przeznaczeniu w istotnej mierze decydują same rodziny. Od tego czasu współczynnik dzietności w Szwecji utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie i w 2014 r. wynosił 1,88¹⁷¹.

¹⁷¹ Statistics Sweden, *Summary of Population Statistics 1960–2014*, zob. http://www.scb.se/en/_Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/26040/.

7.1. ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z IDEOLOGIZACJĄ FUNKCJI RODZINY

Korzenie współczesnej koncepcji szwedzkiej polityki rodzinnej sięgają 1971 r., kiedy zniesiono rodzinny model opodatkowania dochodów zmieniając go na indywidualny. Taka postać podatku dochodowego preferowała rodziny, w których pracowało dwoje rodziców. Od tego czasu instytucje rządowe promują taki wzór rodziny, w którym matka i ojciec są zatrudnieni na etacie, a dziecko wychowuje za nich szkoła albo ośrodek opieki dziennej. Oprócz rządowej istnieje również silna presja społeczna na rzecz takiego sposobu funkcjonowania rodziny¹⁷².

Na przestrzeni kolejnych lat wprowadzono w Szwecji aborcję na żądanie do 18 tygodnia ciąży (1974 r.), a szkoły zostały zobligowane do przyjęcia nowego programu nauczania i promowania modelu „równego traktowania”. W 1987 r. uchwalono nowe prawo małżeńskie, które umożliwiło parom żyjącym w konkubinatach ustanowienie wspólności majątkowej bez zawierania związku małżeńskiego. W 1995 r. Szwecja – jako trzeci kraj na świecie – wprowadziła związki partnerskie gwarantując im takie same przywileje co małżeństwom. W 1999 r. uznano korzystanie z prostytucji za przestępstwo karane karą pozbawienia wolności do 6 miesięcy. W 2009 r. stworzono urząd ombudsmána ds. równości, a także uchwalono prawo małżeńskie, które zdefiniowało małżeństwo jako „neutralny płciowo” związek dwóch osób¹⁷³.

Szwedzka polityka rodzinna jest w istotnym stopniu inspirowana filozofią socjolog Alvy Myrdal, którą przejęła szwedzka partia socjalistyczna i przez ostatnie dekady konsekwentnie realizuje. Podstawowe założenia tej polityki zostały wyłożone w programie partii opublikowanym w 1978 r. pt. *Familjen i framtiden – en socialistisk familjepolitik*. Jednym z nich jest twierdzenie, że rodziny nie są godne zaufania, ponieważ mogą uczyć swoje dzieci innych wartości od tych, które wyrażone są w prawie stworzonym przez parlament¹⁷⁴.

To założenie doprowadziło do sytuacji, w której w Szwecji występuje bardzo silna społeczna presja na oddawanie dziecka do żłobków, przedszkoli i szkół. Matka udająca się na wizytę kontrolną ze swoim półrocznym dzieckiem będzie zazwyczaj pytana o to, jak się czuje z perspektywą oddania go do opieki za kilka miesięcy. Będzie usilnie zachęcana do takiego kroku i zapewniana, że jest to najlepsze rozwiązanie dla dziecka, nawet jeśli sama ma mieszane uczucia w tym zakresie. Przy kolejnej wizycie kontrolnej już z rocznym potomkiem, matka będzie pytana, czy zarejestrowała pociechę w ośrodku dziennej opieki, a w razie odpowiedzi przeczącej zachęcana do jak najszybszej rejestracji. Niezarejestrowanie półtorarocznego dziecka w takim ośrodku będzie budziło już obawy. Matka zostanie pouczona przez władze lekarskie, że dziecko powinno znaleźć się w ośrodku opieki, a ona sama powinna pójść do pracy.

W 2009 r. 95% dzieci w wieku od 2. do 5. roku życia było zarejestrowanych w ośrodkach opieki dziennej. Roczny koszt utrzymania dziecka w takim ośrodku wynosi 15 tys. euro, z czego 90% pokrywa państwo z wpływów podatkowych¹⁷⁵. Od niedawna alternatywę stanowi – niski jak na szwedzkie warunki życia – zasiłek rodzinny w wymiarze ok. 348 euro na miesiąc, który według stanu na 2010 r. wprowadziła jedynie co trzecia gmina¹⁷⁶.

¹⁷² J. Himmelstrand, *Lessons learned from Swedish family policies*, [wykład wygłoszony 3 listopada 2010 roku na Forum Européen de Femmes w Brukseli], s.9, http://www.mireja.org/Resources/swedish_family_lessons_101103.pdf, dostęp 15 lipca 2015 r.

¹⁷³ L. Wängnerund, *The Principle of Gender-Sensitive Parliaments*, Routledge 2015, s.111–112.

¹⁷⁴ J. Himmelstrand, *Lessons learned...*, dz. cyt., s. 15.

¹⁷⁵ Tamże, s. 8.

¹⁷⁶ Tamże, s. 9.



W szwedzkim dyskursie publicznym bardzo jednostronnie podkreśla się zalety ośrodków opieki dziennej nad dziećmi i niekorzystne implikacje wychowywania dzieci w domu. Spośród partii politycznych jedynie chadecja opowiada się za umożliwieniem rodzicom realnego wyboru, by sami wychowywali dzieci. Rodzice wychowujący dzieci w domu narażają się na ostrą krytykę ze strony władz. Wśród polityków, szczególnie na szczeblu samorządowym, nie brakuje takich, którzy otwarcie nazywają taką postawę nieodpowiedzialnością. Niektórzy mówią nawet o „prawie dziecka do ośrodka opieki dziennej”¹⁷⁷.

W Szwecji istnieje silny ruch na rzecz odgórnego wprowadzenia równego podziału urlopu rodzicielskiego między matkę i ojca. Oznaczałoby to po 8 miesięcy urlopu dla każdego rodzica bez możliwości przeniesienia przysługującego jednej osobie okresu na drugą. W świetle tej koncepcji, jeżeli nawet matka lub ojciec nie byłiby w stanie wykorzystać przysługującego im urlopu z powodu pracy lub studiów, to i tak nie mógłby on zostać wykorzystany przez drugą osobę, tylko po prostu przepadałby.

Od czasu kryzysu finansowego lat 90. ośrodki opieki dziennej stają się coraz bardziej zatłoczone. Jeśli w latach 80. grupy dla najmłodszych nie mogły liczyć więcej niż 10 dzieci, a dla starszych w wieku 3–5 lat nie więcej niż 15 dzieci, to obecnie te pierwsze liczą 14–17, a te drugie nawet 25–30 dzieci¹⁷⁸. Zazwyczaj na piątkę dzieci przypada jeden opiekun, ale zdarzają się przypadki, gdy jeden opiekun przypada na aż siedmioro, dziesięcioro lub siedemnaścioro dzieci. Szwedzkie prawo bowiem w ogóle nie reguluje stosunku liczby podopiecznych do liczby opiekunów¹⁷⁹.

W 1998 r. nastąpiła istotna zmiana w profilu ośrodków polegająca na przesunięciu akcentu z zabawy na naukę. Znalazło to odzwierciedlenie również w nazewnictwie – ośrodki opieki dla dzieci w wieku od 1 do 5 roku życia zostały przemianowane na „przedszkola” (ang. *pre-school*). Nowy model opieki nad najmłodszymi dziećmi został skrytykowany przez trzech szwedzkich psychiatrów, którzy zarzucili mu zakłócenie zdrowego rozwoju dzieci. Ignoruje on bowiem szczególne potrzeby dziecka w wieku poniżej 3 lat¹⁸⁰.

Polityka przesiąknięta ideologicznymi założeniami doprowadziła do wielu negatywnych zjawisk społecznych. Przez ostatnie 30 lat doszło do poważnego pogorszenia się stanu zdrowia psychicznego wśród młodzieży. Od lat 80. potroiła się liczba dziewcząt uskarżających się na nawracające bóle głowy, bóle brzucha, smutki i lęki (z 9 do 30%). W podobnym, choć mniejszym stopniu, wzrosła też liczba uskarżających się na te dolegliwości chłopców¹⁸¹.

Pogarszają się również wyniki uczniów. Jeszcze 25 lat temu szwedzkie dzieci wykazywały się najlepszymi na świecie umiejętnościami w czytaniu, pisaniu i matematyce. Dzisiaj ledwie doganiają światową średnią, a w dziedzinie matematyki wypadają nawet gorzej.

Szkoły mają też duży problem z utrzymaniem dyscypliny wśród uczniów. Jan Bjorklund, minister edukacji w latach 2010–2014, powiedział, że w skali międzynarodowej szwedzcy uczniowie częściej niż ich rówieśnicy z innych państw wagarują, wprowadzają zamęt w klasach, niszczą szkolną i publiczną własność oraz posługują się wulgarnym językiem¹⁸².

Kilka lat temu grupa badaczy przeprowadziła ankietę wśród 1500 szwedzkich nauczycieli. Jedną z osób prowadzących badania – Britta Johansson – w oparciu o wyniki napisała artykuł,

¹⁷⁷ Tamże, s. 11.

¹⁷⁸ Tamże, s. 12.

¹⁷⁹ Tamże, s. 12.

¹⁸⁰ Tamże, s. 13.

¹⁸¹ Tamże, s. 16.

¹⁸² Tamże, s.17.



w którym zwraca uwagę, że ankietowani byli bardzo zaniepokojeni brakami w umiejętnościach wychowawczych rodziców. Zdaniem Johansson, oferowany przez państwo powszechny dostęp do całodziennego opieki, wydaje się odpowiedzialny za wzbudzenie w rodzicach poczucia kompletnej nieodpowiedzialności za własne potomstwo. Powszechne jest bowiem przekonanie, że dzieci zostaną lepiej ukształtowane przez przedszkola, szkoły i pracujących tam ekspertów¹⁸³.

W 2006 r. 64% Szwedów było zdania, że państwo powinno finansowo wspierać rodziców wychowujących dzieci w domu, do osiągnięcia przez nie czwartego roku życia. W 2010 r., spośród 9000 ankietowanych matek, 72% w wieku 16–29 lat chciałoby spędzać więcej czasu ze swoimi dziećmi.

Dzieci spędzają w ośrodkach opieki dziennej czas od godz. 7:00 do godz. 17:00, ale część rodziców wysyła je jeszcze na zajęcia dodatkowe, na których spędzają one resztę popołudnia i wieczora¹⁸⁴. W efekcie przeciętne szwedzkie dziecko bardzo niewiele czasu spędza ze swoją rodziną. Nie radząc sobie z odrzuceniem, porażkami, emocjami i stresem szuka więc ono wsparcia w rówieśnikach, nie mogąc go znaleźć u rodziców. Negatywne implikacje separacji od rodziny z perspektywy rozwoju dziecka zostaną szeroko omówione w części II niniejszego raportu¹⁸⁵.

Krytycznie o polityce rządu wypowiadają się także sami Szwedzi. W 2006 r. 64% Szwedów było zdania, że państwo powinno finansowo umożliwić rodzicom wychowywanie dzieci w domu, do osiągnięcia przez nie czwartego roku życia. W 2010 r., spośród 9000 ankietowanych matek, 72% w wieku 16–29 lat chciałoby spędzać więcej czasu ze swoimi dziećmi¹⁸⁶. Także ta problematyka, z uwzględnieniem stosunku młodych matek w całej Europie do postulatów uniformizacji ról płciowych, zostanie szerzej omówiona w części II niniejszego raportu.

7.2. INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

W 2014 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło w Szwecji 627 euro.

Polityka rodzinna Szwecji w ostatnich latach (1995–2010) przechodziła wiele reform. Początkowo wprowadzono bardzo długie, piętnastomiesięczne urlopy rodzicielskie dla pracujących rodziców¹⁸⁷. Choć w założeniach parlamentarzystów ustawa o urlopach rodzicielskich miała być „neutralna płciowo”, wprowadziła ona przywilej przysługujący wyłącznie kobietom – prawo do 7 tygodni urlopu przed porodem i po nim¹⁸⁸. Od tego czasu jeden z rodziców nie może skorzystać z całości przysługującego im urlopu. W 2001 r. zaostrzono przepisy ustawy w sprawie równości szans. W 2002 r. wydłużono urlop rodzicielski o 30 dni z tytułu zwolnienia chorobowego – do 480 dni (czyli z dotychczasowych 15 miesięcy do 16 miesięcy) oraz zastrzeżono, że z tego już nie

¹⁸³ Tamże.

¹⁸⁴ Tamże, s. 18–19.

¹⁸⁵ Już w tym miejscu trzeba podnieść, że psychologia i neurobiologia nie pozostawiają dziś wątpliwości co do tego, że zbyt wczesna separacja dzieci od ich rodziców może, w niektórych przypadkach, stworzyć podbudowę pod stres. Co więcej, jak zauważył kanadyjski psycholog Gordon Neufeld, wychowywanie się dziecka od najmłodszych lat wśród rówieśników (z ang. *peer-orientation*) zamiast wychowywania dziecka przez rodziców (z ang. *parent-orientation*), zawsze prowadzi do powstawania nastoletnich gangów, promiskuityzmu i obniżenia poziomu kultury osobistej (tamże, s. 18).

¹⁸⁶ Tamże, s. 20.

¹⁸⁷ L. Haas, S.K. Wisensale (red.), *Families and Social Policy. National and International Perspectives*, Routledge 2012 r., s.124.

¹⁸⁸ A.-Z. Duvander, *Family Policy in Sweden: An Overview*, s. 6. zob. http://www.stressforskning.su.se/polopoly_fs/1.18718.1320939636!/WP5.pdf.



30 (jak w 1995), ale przynajmniej 60 dni musi zostać wykorzystane przez każdego z rodziców. Przez 13 z 16 miesięcy wypłacane jest świadczenie zastępujące wynagrodzenie w wymiarze 80% dotychczasowych zarobków¹⁸⁹. Spowodowało to także wzrost zatrudnienia wśród kobiet z ok. 50% w latach 60. do ok. 80% w początkach lat 90.¹⁹⁰

Głównymi cechami szwedzkiej polityki rodzinnej są rozdział dochodów małżonków i indywidualne opodatkowanie, ekspansja publicznych i prywatnych ośrodków opieki nad dziećmi (żłobków i przedszkoli) oraz bardzo hojny program urlopu rodzicielskiego dostępnego dla kobiety i mężczyzny, który pozwala pogodzić karierę zawodową z rolą rodzica¹⁹¹. Rodzice dzieci w wieku do 6 lat ponoszą jedynie częściowo koszty opieki nad nimi w żłobkach i przedszkolach. Wysokość opłat zależy od dochodów rodziny, liczby dzieci oraz liczby godzin, które dziecko spędza w ośrodku. Są one otwarte w godzinach 6.30–18.30¹⁹².

Urlopy rodzicielskie

Obecnie kobieta jest zobowiązana do skorzystania z dwóch tygodni urlopu macierzyńskiego przed porodem lub po nim. Kobieta w ciąży może ponadto wziąć bezterminowy urlop z zagwarantowaną wypłatą 77,6% zarobków, jeśli praca stanowi zagrożenie dla dziecka poczętego i nie jest możliwe wykonywanie innej. Ponadto matce lub ojcu przysługuje 10 dni urlopu tymczasowego (20 dni w przypadku urodzenia bliźniąt), z którego jedno z nich może skorzystać w okresie pierwszych 60 dni po narodzinach dziecka. W tym czasie otrzymuje 80% dotychczasowych zarobków pod warunkiem, że roczne wynagrodzenie nie przekracza ok. 36 000 euro (333 tys. koron szwedzkich).

Wreszcie, rodzice mają prawo do 480 dni płatnego urlopu rodzicielskiego, z którego formalnie mogą korzystać do ukończenia przez dziecko 1,5 roku, ale w praktyce jest to możliwe także potem. Tak matka, jak i ojciec, muszą skorzystać z przynajmniej 60 dni urlopu, a pozostałe 360 dni przysługuje im do podziału po połowie. Jeżeli któreś z nich chce wykorzystać więcej dni niż mu przysługuje, druga strona musi wyrazić zgodę na piśmie. Tylko rodzice, którzy przez 240 dni przed przewidywaną datą narodzin osiągnęli dochód na poziomie przekraczającym ok. 25 euro (225 koron szwedzkich) dziennie, są uprawnieni do pobierania przez 390 dni urlopu 77,6% dotychczasowych zarobków, przy czym nie mogą one przekraczać granicy ok. 48 000 euro (444 tys. koron szwedzkich) rocznie. Przez pozostałe 90 dni przysługuje zryczałtowana kwota ok. 20 euro (180 koron szwedzkich) dziennie¹⁹³.

Alternatywą dla urlopu rodzicielskiego jest specjalne świadczenie na wychowanie domowe dla rodziców, którzy wolą opiekować się dzieckiem bezpośrednio niż oddawać je do ośrodków opieki kolektywnej.

Wsparcie dla wychowywania domowego

Alternatywą dla urlopu rodzicielskiego jest specjalne świadczenie na wychowanie domowe (*vårdnadsbidrag*) dla rodziców, którzy wolą opiekować się dzieckiem bezpośrednio niż oddawać je do ośrodków opieki kolektywnej. Wprowadzenie możliwości uzyskania świadczenia pozostaje

¹⁸⁹ T. Ferrarini, A.-Z. Duvander, *Swedish Family Policy controversial reform of a success story*, s. 4, zob. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/06527.pdf>.

¹⁹⁰ Tamże, s. 2.

¹⁹¹ Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators. 2014 Families Report*, s. 2, zob. http://www.sgi-network.org/docs/2014/thematic/SGI2014_Families.pdf, dostęp 18 września 2015 r.

¹⁹² Kancelaria Senatu, *Wybrane zagadnienia...*, dz. cyt., s. 19.

¹⁹³ Zob. szerzej: A.-Z. Duvander, L. Haas, C.P. Hwang, *Sweden country note*, [w:] P. Moss (red.) *International Review of Leave Policies and Research*, June 2014, s. 291–300, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2014_annual_review_korr.pdf; dostęp 25 września 2015 r.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

w gestii samorządów. Wysokość tego świadczenia wynosi ok. 348 euro i jest możliwe do wykorzystania po wygaśnięciu prawa do świadczeń związanych z urlopem rodzicielskim, jeśli dziecko nie uczęszcza do publicznych ośrodków opieki kolektywnej.

Polityka fiskalna

We wczesnych latach 90. zaczęto stopniowo wycofywać odpisy podatkowe dla ekonomicznie zależnych małżonków. Konsekwencja indywidualnego opodatkowania w połączeniu z progresywnym systemem podatkowym okazała się ekonomicznie korzystna dla dwóch niskich lub średnich wynagrodzeń w porównaniu do pojedynczego wysokiego¹⁹⁴.

Obecnie w Szwecji nie stosuje się żadnych preferencji w systemie podatkowym dla rodzin wychowujących dzieci. Zarazem jednak zasiłki rodzinne oraz zasiłki gwarantujące dochód minimalny nie podlegają opodatkowaniu¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Tamże, s. 3.

¹⁹⁵ B. Balcerzak-Paradowska, B. Kołaczek, D. Głogosz, dz. cyt., s.122.

Wnioski

We wszystkich poddanych analizie państwach wprowadzenie realnych instrumentów polityki rodzinnej zbiegło się z rozpoczęciem trendu wzrostowego współczynnika dzietności. Choć rozwiązania prorodzinne przyjęte w tych krajach mają bardzo różny charakter, w porównaniu z polskim ustawodawstwem można zidentyfikować kilka ich cech wspólnych:

1. **Proste świadczenia o charakterze powszechnym i bezpośrednim**, których beneficjentami są rodziny, **odgrywają istotną rolę** we wszystkich poddanych analizie państwach. Taki instrument jest w naszym kraju niemal całkowicie nieobecny¹⁹⁶.
2. W większości analizowanych krajów powszechne świadczenia są wypłacane przez cały okres wychowania dziecka, do 16–18 roku życia lub do ukończenia nauki (wyjątkiem jest Rosja gdzie główne świadczenie ma charakter jednorazowy). Ogólna wysokość świadczeń nigdzie nie rekompensuje całości lub nawet większej części kosztów wychowania dziecka. W poszczególnych państwach jest ona z reguły **równa lub nieco niższa od średniej wysokości podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dziecka, stanowiąc de facto ryczałtowy zwrot podatku**, który trudno jest bez ponoszenia istotnych kosztów przeprowadzić w inny sposób.
3. Wyższe świadczenia otrzymują w większości państw rodzice małych dzieci, które wymagają stałej opieki. **W dużej części krajów europejskich rodzice mogą dokonać wyboru czy korzystają z opieki żłobkowej lub przedszkolnej, czy otrzymają ekwiwalent tego wsparcia możliwy do wykorzystania m.in. w ramach opieki rodzinnej**¹⁹⁷. Model ten pozwala na zachowanie ciągłości wsparcia w opiece nad dzieckiem w kluczowym okresie pierwszych lat jego życia. Niestety w Polsce ciągłość ta jest obecnie zaburzona w największym stopniu pomiędzy 1 a 3 rokiem życia dziecka.
4. W niemal wszystkich poddanych analizie państwach zasadniczym elementem ustawodawstwa rodzinnego, **którego wprowadzenie zbiegło się z rozpoczęciem trendu wzrostowego współczynnika dzietności, było istotne wydłużenie urlopów rodzicielskich lub wychowawczych**. W większości poddanych analizie państw (za wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, Węgier i Ukrainy) **płatne urlopy rodzicielskie i wychowawcze są znacznie dłuższe niż polski wydłużony urlop rodzicielski**, sięgając nawet 18–20 miesięcy. Jak zostanie przedstawione w części III niniejszego raportu, dłuższe płatne urlopy rodzicielskie i wychowawcze, sięgające nawet 3 lat, wprowadzone zostały też w krajach Europy Środkowej, w których dzietność jest obecnie wyższa niż w Polsce.
5. W zdecydowanej większości analizowanych krajów, poza Ukrainą, **stopień skomplikowania systemu wsparcia rodziny jest dużo niższy niż w Polsce**. W większości przypadków podstawowe świadczenia są powszechne, a w konsekwencji ich uzyskanie nie wymaga przedstawienia i weryfikacji większej liczby dokumentów. Gwarantuje to przejrzystość systemu, skraca czas wypłaty pomocy oraz zmniejsza koszty budżetowe związane z obsługą świadczeń.

¹⁹⁶ Jak zostanie szerzej opisane w części III niniejszego raportu, namiastkę tego rodzaju świadczeń stanowi obecnie nowa formuła ulgi prorodzinnej w podatku dochodowym.

¹⁹⁷ Por. Tabela 10 dotycząca alternatywnych rozwiązań dla opieki instytucjonalnej w wybranych krajach w cz. III raportu na s. 131.

6. Istotna część poddanych analizie państw **koncentruje wsparcie na rodzinach posiadających dwoje dzieci lub rodzinach wielodzietnych**. W różnych wariantach świadczenia są albo ograniczane tylko do tej grupy rodzin, albo przysługują jej w zwiększonej wysokości. Rozwiązaniem spotykanym zarówno historycznie, jak i współcześnie, jest przyznanie rodzicom wielodzietnym dłuższych urlopów rodzicielskich.
7. W analizowanych państwach **nie można zaobserwować pozytywnej korelacji pomiędzy realizacją ideologicznej wizji uniformizacji ról płciowych a wzrostem dzietności**. Nawet w Szwecji, której model polityki rodzinnej uchodzi za wzorzec modelu etatystycznego, wzrost dzietności historycznie zbiegał się z wprowadzeniem instrumentów polityki rodzinnej umożliwiających realizację tradycyjnego modelu rodzicielstwa, w tym z wydłużeniem urlopów rodzicielskich i uelastycznieniem możliwości wykorzystywania wsparcia państwa. Negatywne implikacje narzucania przez państwo modelu uniformizacji ról płciowych, wspomniane już w tekście poświęconym polityce rodzinnej Szwecji, zostaną szerzej naświetlone w części II niniejszego raportu.

CZĘŚĆ II.

IMPLIKACJE SPOŁECZNE RÓŻNYCH MODELI OPIEKI NAD DZIECKIEM

Część druga niniejszego raportu poświęcona jest analizie, czy przyjęty obecnie w polskim prawie oraz postulowany w dokumentach Unii Europejskiej model polityki rodzinnej, odpowiada oczekiwaniom rodzin, w tym przede wszystkim matek, oraz czy jest on efektywny¹⁹⁸. Już na wstępie należy zasygnalizować, że polityka demograficzna Polski i Unii Europejskiej oparta jest zasadniczo na dwóch filarach. Pierwszym z nich jest działanie na rzecz zwiększenia liczby kobiet wykonujących pracę zarobkową w pełnym wymiarze, z którym wiąże się ograniczenie przerw w wykonywaniu pracy zarobkowej związanych z opieką nad dzieckiem. Drugim – objęcie jak największej liczby dzieci zinstytucjonalizowaną opieką kolektywną. Realizacja tych celów ma znaczenie priorytetowe wobec zapewnienia rodzicom możliwości wyboru pomiędzy zróżnicowanymi formami opieki nad dzieckiem.

W kolejnych rozdziałach przedstawione zostaną badania dotyczące aspiracji kobiet posiadających dzieci w zakresie łączenia kariery zawodowej z wychowywaniem potomstwa, a także zalet i wad instytucjonalnej opieki w kontekście rozwoju dzieci. Z perspektywy ogólnego współczynnika dzietności niezwykle istotnym wątkiem jest kwestia społecznego i prawnego postrzegania pracy, jaką wykonują matki wykonujące niezarobkową pracę związaną z wychowaniem dzieci. W końcowej części rozdziału poddane zostaną analizie przesłanki tak prowadzonej polityki demograficznej, w szczególności w zakresie założeń ideowych.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że opieranie polityki demograficznej wyłącznie na tworzeniu większej ilości państwowych przedszkoli czy żłobków nie przekłada się na większą chęć posiadania dzieci przez kobiety. Co więcej, badania dowodzą, że wczesne posyłanie dziecka do żłobka czy przedszkola, **niedostosowane do jego indywidualnych predyspozycji, może odbijać się na jego prawidłowym rozwoju na dalszych etapach życia**¹⁹⁹. Ponadto w świetle danych przytaczanych także w raportach tworzonych przez instytucje unijne²⁰⁰, większość kobiet w okresie po urodzeniu

¹⁹⁸ Rozwiązań postulowanych w niewiążących dokumentach unijnych nie należy utożsamiać z modelami polityki pro-rodzinnej poszczególnych państw członkowskich UE, które w różnym stopniu przyjmują zalecenia formułowane przez instytucje unijne, a część z przyjmowanych w państwach członkowskich instrumentów wręcz jaskrawo kontrastuje z rekomendacjami instytucji unijnych, które zostaną szerzej omówione w dalszej części niniejszego raportu.

¹⁹⁹ Problematyka ta zostanie poddana szerokiej analizie w dalszej części raportu.

²⁰⁰ Zob. Komisja Europejska, *New Skills and Jobs in Europe*, Francja 2012, http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skills-and-jobs-in-europe_en.pdf, s. 19–20, dostęp 7 sierpnia 2015 r.



dziecka wolałaby poświęcać więcej czasu na jego wychowanie, czy to poprzez czasową rezygnację z aktywności zawodowej, czy przez jej ograniczenie. Choć więc badania wskazują, że macierzyństwo i opieka nad dzieckiem dla znaczącej liczby kobiet pozostaje ważnym aspektem życia, w strukturach unijnych to praca zawodowa i osiąganie jak najwyższych wskaźników zatrudnienia przedstawiane są jako miernik równouprawnienia²⁰¹. Tym samym przyjmowana przez unijne instytucje perspektywa polityki równościowej okazuje się często zbyt wąska i przez to dyskryminująca dla wielu kobiet.

Dzielenie kobiet na aktywne zawodowo i biernie ma wysoce dyskryminacyjny charakter.

Dlaczego więc tak silna jest presja na jednostronne tworzenie instytucji opieki nad małymi dziećmi i związaną z tym aktywnością zawodową kobiet? Dzielenie kobiet na aktywne zawodowo i biernie oraz postrzeganie tych ostatnich, pomimo ogromu pracy, jaką wielka część z nich wkłada w wychowanie dzieci jako osób nieprzynoszących korzyści społeczeństwu i nieosiągających prawdziwego spełnienia, ma **wysoce dyskryminacyjny charakter. Podejście to jest nacechowane ideologicznie i ma swoje źródło w postulatach radykalnego lewicowego feminizmu, negatywnie odnoszącego się do macierzyństwa.**

Konsekwencją jednostronnych odgórnych działań zmierzających do osiągnięcia jak najwyższych wskaźników zatrudnienia kobiet może być czasowa poprawa koniunktury gospodarczej. Jednak w perspektywie kolejnych dziesięcioleci ignorowanie potrzeb kobiet związanych z macierzyństwem i pozbawianie ich możliwości wyboru choćby czasowego zaangażowania w opiekę nad swoimi dziećmi, może doprowadzić do katastrofy demograficznej o bardzo daleko idących skutkach gospodarczych

Konsekwencją jednostronnych odgórnych działań zmierzających do osiągnięcia jak najwyższych wskaźników zatrudnienia kobiet – np. postulowanego w strategii Europa 2020 wskaźnika zatrudnienia kobiet wynoszącego 75% – może być czasowa poprawa koniunktury gospodarczej. Jednak w perspektywie kolejnych dziesięcioleci ignorowanie potrzeb kobiet związanych z macierzyństwem i **pozbawianie ich możliwości wyboru** choćby czasowego zaangażowania w opiekę nad swoimi dziećmi, może doprowadzić do katastrofy demograficznej o bardzo daleko idących skutkach gospodarczych, które zostały opisane we wprowadzeniu do niniejszego raportu.

Jak pokazują opisane przez nas doświadczenia państw europejskich²⁰², w których na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci współczynnik dzietności wyraźnie wzrósł, do zmiany negatywnych tendencji w demografii może przyczynić się przyjazna rodzinie polityka państwa, opierająca się przede wszystkim na pozostawieniu **rodzicom swobody co do wyboru modelu**

opieki nad dzieckiem oraz powszechnym i prostym wsparciem materialnym osób posiadających dzieci, rekompensującym koszty podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dziecka.

²⁰¹ Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 21.09.2010 r, Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015, SEK(2010) 1079 SEK (2010) 1080, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0491&from=EN>, dostęp 7 sierpnia 2015 r.

²⁰² Por. część I niniejszego raportu.

1. Polityka rodzinna oparta na uniformizacji ról płciowych i jej skutki społeczne. Rzeczywiste aspiracje kobiet a społeczne postrzeganie pracy domowej.

Jak zostało to już zasygnalizowane, szereg okoliczności wskazuje, że prowadzona obecnie polityka demograficzna nie współgra z aspiracjami większości kobiet. Jak pokazują badania przeprowadzone w 2002 r. w 19 państwach europejskich²⁰³, **kobiety będące matkami małych dzieci w wieku przedszkolnym w większości preferują pracę zarobkową na niepełnym etacie lub całkowite poświęcenie się obowiązkom opiekuńczo-wychowawczym.** Trend ten utrzymuje się także po przekroczeniu przez najmłodsze dziecko wieku przedszkolnego. Tymczasem w dokumentach unijnych, w tym w strategii na rzecz równości płci społeczno-kulturowej na lata 2010–2015, **fakt, że kobiety częściej wybierają pracę w niepełnym wymiarze postrzegany jest raczej jako tendencja negatywna, pogarszająca ich sytuację ekonomiczną i przyczyniająca się do petryfikacji nierówności między kobietami i mężczyznami.** Oznacza to zatem, że perspektywa działań na rzecz równości płci przyjęta w Unii Europejskiej²⁰⁴ jest bardzo powierzchowna i zamiast uwzględnić kobiecą perspektywę, dąży do uniformizacji ról męskich i kobiecych. W wielu państwach europejskich, szczególnie tych, gdzie sytuacja demograficzna poprawiła się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, kobiety częściej korzystają z elastycznych form zatrudnienia (m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji czy Irlandii)²⁰⁵. Niestety Polska znacząco odstaje od wskazanych państw i od średniej unijnej w tym względzie. Zaledwie nieco ponad 11% Polek pracuje w niepełnym wymiarze²⁰⁶. Co więcej, jak wskazują przytaczane przez Najwyższą Izbę Kontroli wyniki badań, **aż 63% respondentów wskazuje, że nie może liczyć w swoich miejscach pracy na rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych z opieką nad dzieckiem**²⁰⁷. Tymczasem w literaturze bardzo często wskazuje się, że zatrudnienie kobiet, szczególnie wówczas gdy rynek pracy nie jest dostosowany do ich potrzeb związanych z macierzyństwem (czyli np. nie promuje się wspomnianych elastycznych form zatrudnienia) jest negatywnie skorelowane z dzietnością²⁰⁸.

Kobiety będące matkami małych dzieci w wieku przedszkolnym w większości preferują pracę zarobkową na niepełnym etacie lub całkowite poświęcenie się obowiązkom opiekuńczo-wychowawczym.

Inne badania z 2011 r. przeprowadzane przez organizację *Mouvement Mondial des Mères-Europe*²⁰⁹ wskazują, że zaledwie **11% matek w Europie chce być zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.** Blisko 2,5-krotnie więcej kobiet chciałoby całkowicie poświęcić się opiece nad dzieckiem i pracy w domu (**26%**). **Największa grupa kobiet (63%) chce mieć możliwość elastycznego kształtowania czasu pracy,** by dostosować go do obowiązków rodzinnych wynikających

²⁰³ Komisja Europejska, *New skills and jobs*, dz. cyt., s. 19–20.

²⁰⁴ Na dyskryminacyjny wobec matek charakter unijnej polityki zwraca uwagę również M. Pawlus, *Kobieta wielodzietna*, [w:] *Sytuacja demograficzna w Polsce. aspekty politologiczno-etyczne*, M. Pawlus, M. Chamarzuka (red.), Warszawa 2015, s. 91.

²⁰⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki...*, dz. cyt., s. 55.

²⁰⁶ Tamże

²⁰⁷ Tamże, s. 56

²⁰⁸ A. Matysiak, D. Vignoli, *Diverse Effects of Women's Employment on Fertility: Insights From Italy and Poland*, "European Journal of Population" nr 29 (2013), s. 275.

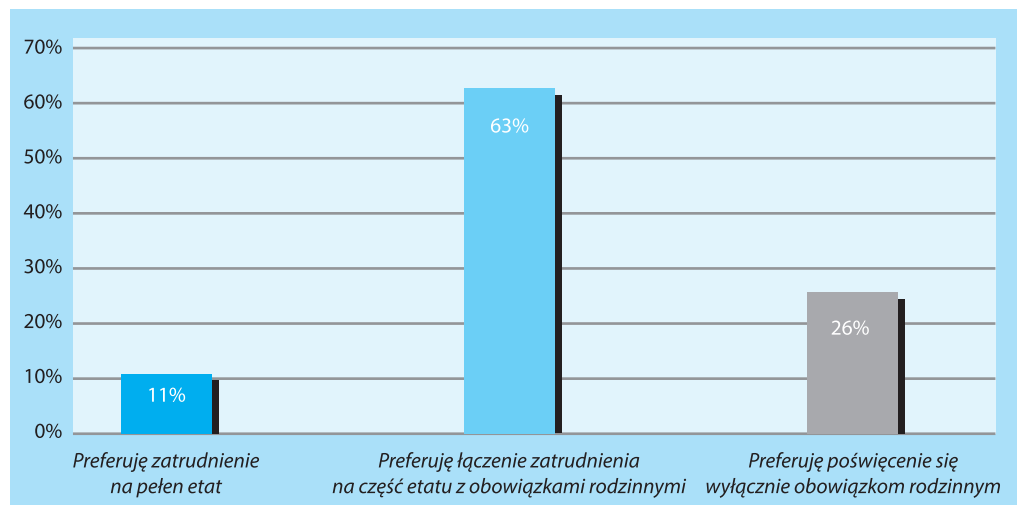
²⁰⁹ Survey of Mothers in Europe 2011 results, http://www.mmm-europe.org/ficdoc/2011-MMM_BROCHURE_What_Matters_Mothers_Europe.pdf, dostęp 9 lipca 2015 r. Badania te przeprowadzono na grupie 11 187 matek z Francji, Hiszpanii, Niemiec, Węgier, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Holandii, Szwecji, Słowacji, Finlandii, spośród których 52% należało do grupy wiekowej 26–40 lat, 36% do grupy wiekowej 41–55 lat. Badania przeprowadzono metodą tzw. „kuli śnieżnej” (z ang. *snowball sampling*).



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

z konieczności opieki nad dziećmi. Niestety obecnie realizowana w Polsce polityka demograficzna – odpowiadająca założeniom niewiążących dokumentów unijnych – ignoruje aspiracje kobiet, nie proponując żadnych realnych środków zaradczych. Co więcej, forsowana narracja o konieczności wykorzystania instrumentów prawnych do aktywizacji zawodowej kobiet we wszystkich sektorach gospodarki oraz otrzebie finansowania przez państwo opieki nad dziećmi tylko wówczas, gdy odbywa się ona w ośrodkach opieki dziennej, pogłębia istniejące negatywne nastawienie do pracy w niepełnym wymiarze.

Wykres 20. Preferowane wykorzystanie czasu przez europejskie matki

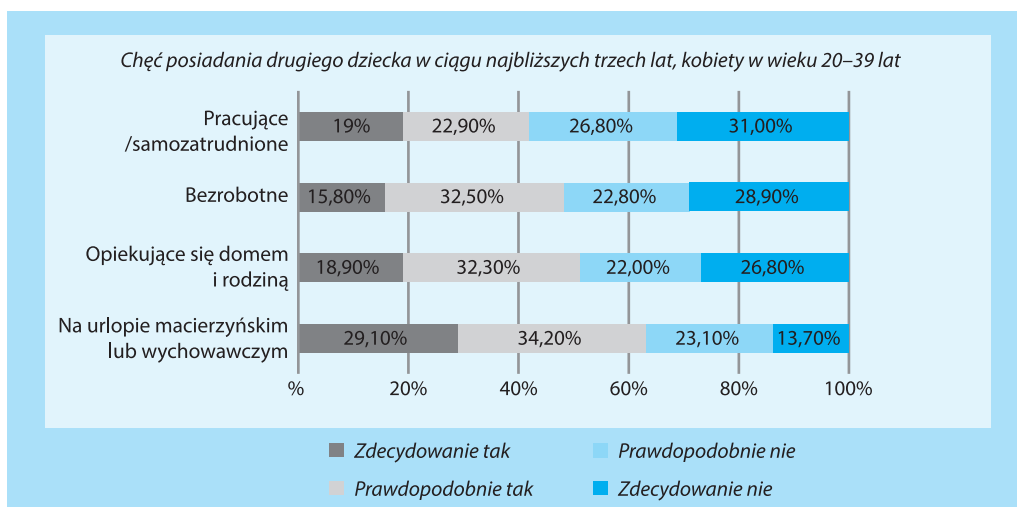


Źródło: MMM Europe, 2011

2. Urlopy rodzicielskie a plany prokreacyjne kobiet

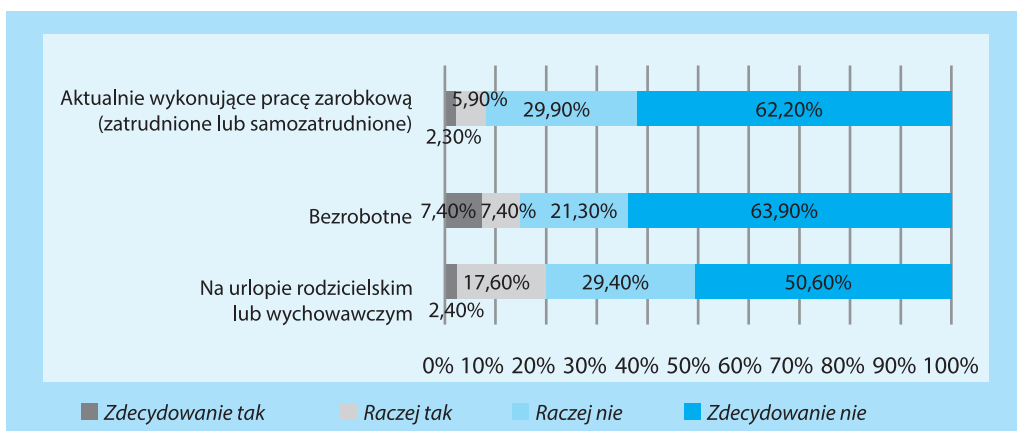
Ignorowane są realne potrzeby kobiet oraz pozytywny wpływ, jaki z perspektywy demograficznej może mieć możliwość sprawowania bezpośredniej opieki nad swoim dzieckiem na plany prokreacyjne. Z badań w ramach Generations and Gender Programme przeprowadzonych w naszym kraju w 2011 r. wynika, że kobiety, które aktualnie przebywają na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym znacznie częściej deklarują chęć posiadania kolejnych dzieci niż kobiety, które aktualnie wykonują pracę zarobkową (zob. wykresy 21, 22). Podobna prawidłowość występuje również w innych państwach, w których przeprowadzono badania GGP, w tym w Niemczech, we Francji i w Szwecji²¹⁰. Dane opisujące te zależności zostaną przedstawione w końcowej części niniejszego raportu.

Wykres 21. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat w Polsce (2011 r.)



Źródło: Generations and Gender Programme – Poland 2011, <http://www.ggp-i.org/>, dostęp 23 września 2015 r. (dalej GGP-PL 2011)

Wykres 22. Zamiar posiadania trzeciego dziecka w ciągu najbliższych 3 lat (Polska, 2011)



Źródło: GGP-PL, 2011

²¹⁰ Wszystkie dane GGP-PL dostępne na stronie: Generation and Gender Programme, <http://www.ggp-i.org/>, dostęp 23 września 2015 r.



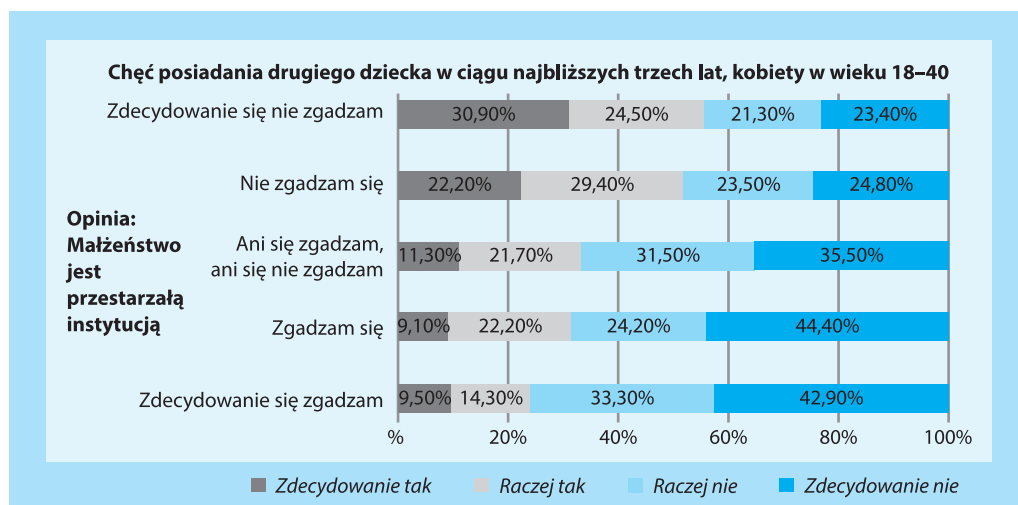
3. Tradycyjny model rodziny a zachowania prokreacyjne

Na chęć posiadania dzieci przez kobiety w istotnym stopniu przekłada się ich sytuacja rodzinna oraz poglądy dotyczące rodziny. Kobiety wyrażające akceptację dla niepełnego modelu rodziny i niestabilnych związków, częściej deklarują niechęć do posiadania dzieci lub odkładają macierzyństwo na później. **Uprawniony wydaje się wniosek, że tradycyjny model rodziny oparty na**

Tradycyjny model rodziny oparty na stabilnym związku małżeńskim kobiety i mężczyzny jest środowiskiem zapewniającym kobietom najlepsze warunki do posiadania dzieci.

stabilnym związku małżeńskim kobiety i mężczyzny²¹¹ jest środowiskiem zapewniającym kobietom najlepsze warunki do posiadania dzieci. W kontekście długofalowej polityki państwa bezprzedmiotowe wydają się rozważania, czy sytuacja ta uwarunkowana jest przez sam fakt wstąpienia w związek małżeński, czy przez przyjęcie przekonania, że stabilne małżeństwo jest optymalną formą funkcjonowania rodziny.

Wykres 23. Plany prokreacyjne kobiet a opinie na temat instytucji małżeństwa w Polsce (2011 r.)



Źródło: GGP-PL 2011

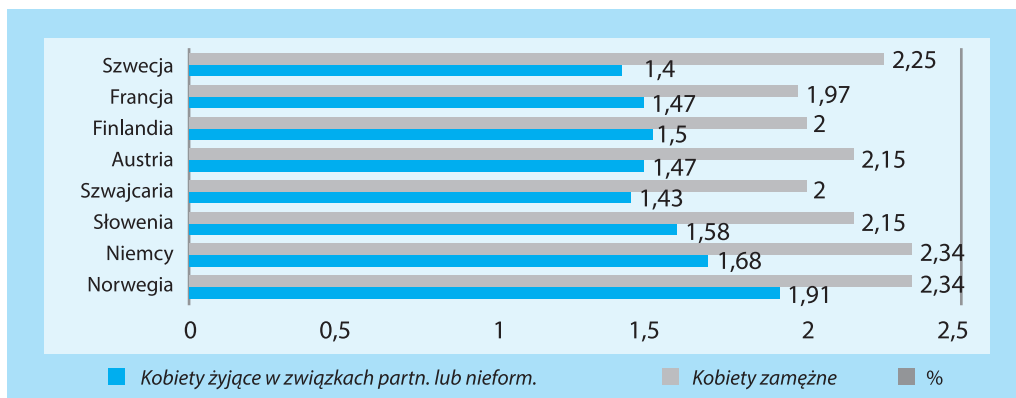
Można zaobserwować silną pozytywną korelację pomiędzy opinią na temat instytucji małżeństwa a chęcią posiadania dzieci (wykres 23). Kobiety, które uważają małżeństwo za przestarzałą instytucję znacznie rzadziej chcą posiadać dziecko w ciągu najbliższych trzech lat niż kobiety, które nie podzielają tej opinii. Prawidłowość tę można zaobserwować nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach europejskich, w tym we Francji, w Niemczech, w Szwecji czy w Norwegii²¹².

Także pozostawanie w związku małżeńskim jest silnie, pozytywnie skorelowane z dzietnością. W całej Europie kobiety żyjące w małżeństwach rodzą dzieci znacznie częściej niż te, które żyją w związkach partnerskich czy nieformalnych (wykres 24).

²¹¹ Na znaczenie tradycyjnych poglądów dla dzietności zwraca uwagę również M. Pawlus, *Kobieta wielodzietna*, dz. cyt., s. 84–86.

²¹² Generations and Gender Programme, <http://www.ggp-i.org/>; dostęp 28 września 2015 r.

Wykres 24. Przeciętna liczba dzieci posiadanych przez kobiety zamężne i żyjące w związkach nieformalnych



Źródło: Fertility of married and unmarried couples in Europe, red. Elizabeth Brown and Alfred Dittgen (2000). Zob. http://www.unecne.org/fileadmin/DAM/pau/_docs/ffs/FFS_2000_FFCConf_ContriBrown-Dittgen.pdf; dostęp 28 września 2015 r.

Płynący z tych badań wniosek potwierdza również dane płynące z badań sondażowych przeprowadzanych w różnych europejskich państwach. Także w tych krajach, w których stosunkowo powszechnym zjawiskiem jest wychowywanie dzieci w związkach nieformalnych, poziom dzietności kobiet pozostających w związku małżeńskim jest wyraźnie wyższy niż kobiet pozostających w związkach nieformalnych (wykresy 23, 24).

W badaniu wzięły udział 603 kobiety, które kiedykolwiek pozostawały w związku małżeńskim z aktualnym partnerem, 332 kobiety, które nigdy nie zawarły związku małżeńskiego ani związku partnerskiego z obecnym partnerem oraz 10 kobiet pozostających w związku partnerskim na podstawie umowy PACS. Ponieważ w zakresie preferencji respondentek pozostających w związku PACS badana grupa nie jest reprezentatywna, osoby pozostające w tego rodzaju związkach nie są uwzględnione na wykresie. Spośród 10 respondentek, które pozostawały w PACS, 4 zadeklarowały, że są bezdzietne, 1, że posiada jedno dziecko, 4, że posiadają dwoje, a 1, że posiada troje dzieci.

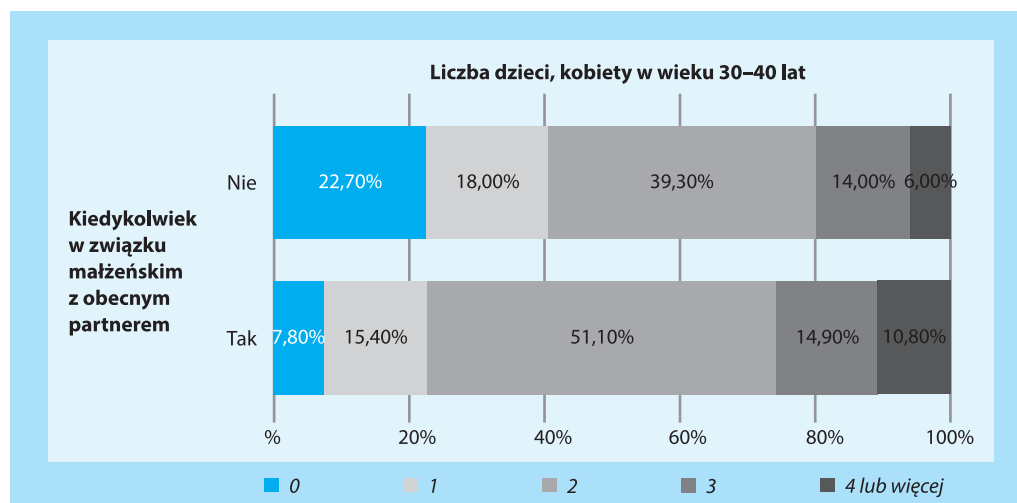
Z przytaczanych danych wynika, że nie tylko znaczna część kobiet osobiście pragnie sprawować opiekę nad dzieckiem po jego urodzeniu, ale także, że bezpośrednia opieka nad dzieckiem oraz stabilna sytuacja rodzinna są czynnikami pozytywnie skorelowanymi zarówno z chęcią posiadania potomstwa, jak i z faktyczną realizacją planów prokreacyjnych.

W powyższym świetle, forsowaną często narrację²¹³, zgodnie z którą wykorzystanie instrumentów polityki państwa by skłonić kobiety, aby po urodzeniu dziecka bardzo szybko wznowiły wykonywanie **pracy zarobkowej (szczególnie w wymiarze pełnego etatu), co miałyby przynieść pozytywne skutki w postaci wzrostu dzietności**, należy uznać za **niedopowiadającą w pełni rzeczywistości**. Chociaż sytuacja materialna rodzin oraz świadomość istnienia udogodnień pozwalających kobiecie łączyć życie rodzinne z zawodowym są czynnikami o fundamentalnym znaczeniu dla decyzji o posiadaniu dzieci, **proste założenie, że istnieje pozytywna korelacja pomiędzy poziomem zatrudnienia zarobkowego kobiet oraz poziomem dzietności, jest powierzchowne i przez to nieskuteczne**.

²¹³ Por. A. Gromada, *Promowanie macierzyństwa przez płacz*, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150803/promowanie-macierzynstwa-przez-placz>, dostęp 14 sierpnia 2015 r.

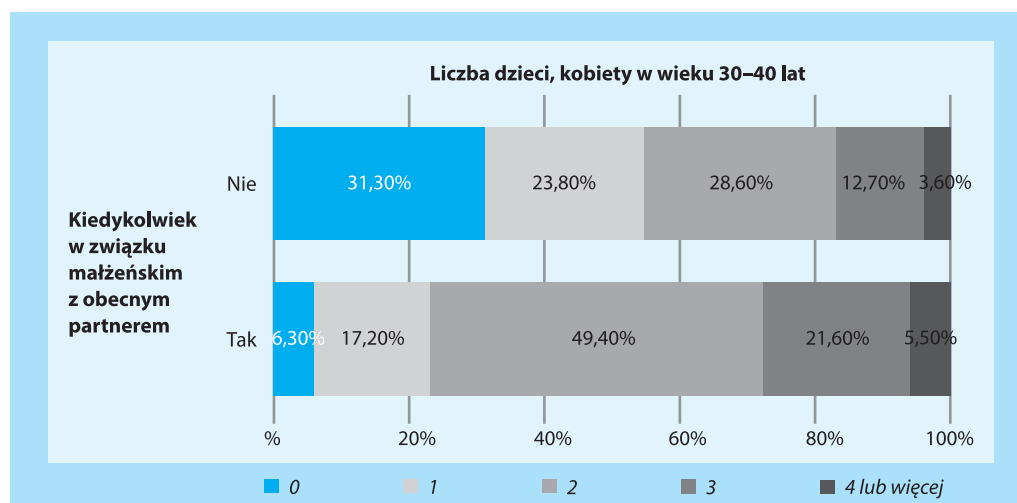
Także w tych krajach, w których stosunkowo powszechnym zjawiskiem jest wychowywanie dzieci w związkach nieformalnych, poziom dzietności kobiet pozostających w związku małżeńskim jest wyraźnie wyższy niż kobiet pozostających w związkach nieformalnych.

Wykres 25. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Szwecji (2011 r.)



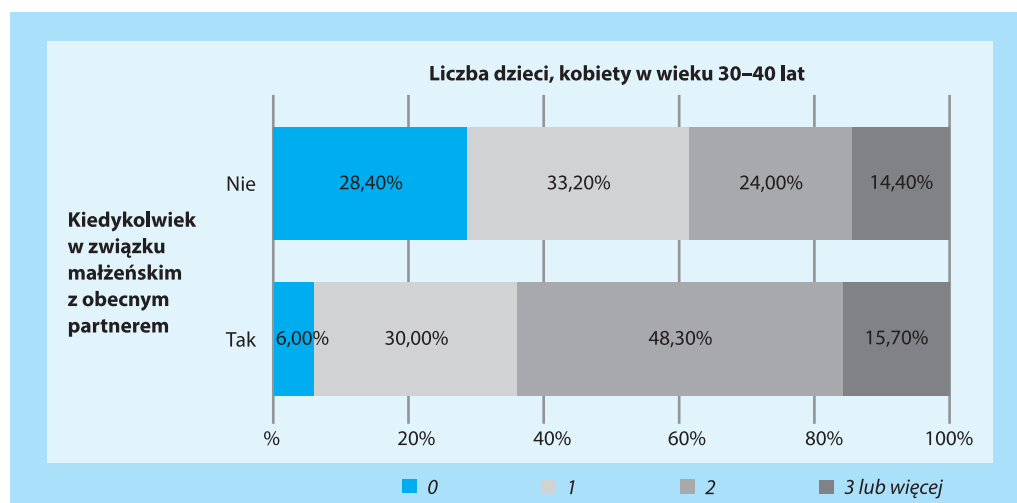
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Sweden.

Wykres 26. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny we Francji (2011 r.)



Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – France.

Wykres 27. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Polsce (2011 r.)



Źródło: Własne obliczenia, GGP-PL 2011.



Jednym z argumentów rzekomo świadczących o korelacji między aktywizacją zarobkową kobiet a posiadaniem dzieci jest fakt, że średni poziom aktywizacji zarobkowej kobiet, które zostają matkami jest znacznie wyższy niż wśród ogółu populacji kobiet. Istotnie, 75% kobiet, które zostały w Polsce matkami w 2013 r. pracuje zarobkowo. Zarazem ogólny wskaźnik zatrudnienia kobiet to zaledwie 54%²¹⁴. **Zestawienie tych danych jest obarczone poważnymi błędami metodologicznymi.** Przede wszystkim należy podkreślić, że wskaźnik zatrudnienia dotyczy osób w wieku od 15 do 64 lat. W tej grupie mieszczą się zarówno osoby, które się uczą (a wskaźnik skolaryzacji kobiet jest w Polsce wysoki), jak i kobiety, które przeszły na emeryturę. Tym samym wysoki wskaźnik zatrudnienia matek należałoby powiązać raczej z tym, iż są one osobami, które najczęściej zakończyły już swoją edukację, a zarazem nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego.

Czynnikiem wpływającym na podwyższenie współczynnika dzietności jest stabilna sytuacja ekonomiczna rodzin.

Pogląd ten podpierany bywa przykładami takich państw jak Grecja czy Hiszpania, gdzie zarówno poziom zatrudnienia kobiet, jak i liczba posiadanych przez nie dzieci, są niskie. Autorzy tego rodzaju tez całkowicie pomijają przy tym fakt, że w państwach tych **niski poziom zatrudnienia dotyczy zarówno mężczyzn, jak i kobiet, w tym w szczególności osób** młodych²¹⁵, a ten stan rzeczy uwarunkowany jest przez trwający w tych krajach głęboki kryzys gospodarczy. Zarazem instrumenty polityki rodzinnej w tych państwach należą do najsłabiej rozwiniętych w Europie. Na podstawie przytaczanych informacji można jedynie sformułować wniosek, że **czynnikiem wpływającym na podwyższenie współczynnika dzietności jest stabilna sytuacja ekonomiczna rodzin**, której nie należy utożsamiać z zatrudnieniem zarobkowym obojga rodziców w pełnym wymiarze czasu pracy. Jak wskazują przytaczane dane, kobiety przebywające na urloпах rodzicielskich, nie wykonujące czasowo pracy zarobkowej, o wiele częściej myślą o powiększeniu swojej rodziny.

Istotniejsze znaczenie może mieć zależność pomiędzy poziomem dzietności a odsetkiem kobiet, które pracują zarobkowo w niepełnym wymiarze – choć także w tym przypadku można zaobserwować, że liczba kobiet pracujących w niepełnym wymiarze jest wyższa w krajach bardziej zamożnych, o relatywnie niskiej stopie bezrobocia, gdzie wprowadzono istotne instrumenty wspierające opiekę nad dziećmi. O ile w Polsce w 2013 r. w niepełnym wymiarze pracowało zaledwie 11,1% kobiet (współczynnik dzietności 1,29), na Węgrzech tylko 9,3% (współczynnik dzietności 1,35), **to we Francji już 30,6% (współczynnik dzietności 1,99), w Irlandii 35,6% (współczynnik dzietności 1,98), a w Zjednoczonym Królestwie aż 42,7% (współczynnik dzietności 1,83)**²¹⁶. Niezależnie od przedstawionych zastrzeżeń metodologicznych, dane te rzucają istotne światło na poddane analizie w części III raportu dokumenty międzynarodowe, w tym unijne, w których pojawia się postulat ograniczenia zjawiska pracy w niepełnym wymiarze czasu.

²¹⁴ Tamże.

²¹⁵ Zob. więcej aktualne dane ze strony Eurostatu, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate_age_group_15%E2%80%9364_2004%E2%80%9314_\(%25\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate_age_group_15%E2%80%9364_2004%E2%80%9314_(%25)_YB16.png), dostęp 14 sierpnia 2015 r.

²¹⁶ Dane: Eurostat 2013. Najwyższy wskaźnik zatrudnienia w niepełnym wymiarze występował w Holandii i wynosił 77,2% (współczynnik dzietności 1,68).

Tabela 6. Praca kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy a całkowity współczynnik dzietności (TFR)

	Praca kobiet w niepełnym wymiarze (%)	TFR (2014)
Wlk. Brytania	42,70%	1,83
Szwecja	38,80%	1,89
Średnia UE	32,90%	1,55 (2013)
Francja	30,60%	1,98
Estonia	14,20%	1,52
Polska	11,10%	1,29
Czechy	11%	1,53
Węgry	9,30%	1,41

4. Problem dyskryminacji matek

W polskim społeczeństwie dominują negatywne stereotypy w stosunku do kobiet, które decydują się pozostać w domu (czasowo lub stale) by sprawować opiekę nad dziećmi. Chociaż – jak wskazują autorzy raportu „Kobiety pracujące w domu o sobie” powołując się na dane GUS²¹⁷ – w Polsce aż 1,46 mln kobiet nie pracowało zarobkowo i nie poszukiwało takiej pracy ze względu na obowiązki rodzinne i domowe (dane za II kwartał 2011 r.), ta grupa społeczna zdaje się **być niewidoczna dla instytucji państwowych i stygmatyzowana przez społeczeństwo**. Jak trafnie wskazują autorzy przywołanej publikacji, obecnie kobietom stawia się bardzo wysokie, nierealne do wypełnienia oczekiwania, promując wzorzec kobiety, która potrafi doskonale łączyć sferę domową z karierą zawodową²¹⁸. **Wartość kobiety zaczyna się obecnie postrzegać przez pryzmat gospodarczych zysków płynących z jej działalności zawodowej, deprecjonując pracę, jaką wykonuje zajmując się domem i wychowaniem dzieci**, jako nie przynoszącą żadnych wymiernych korzyści finansowych, a wręcz stanowiącą „obciążenie” dla systemu²¹⁹. To negatywne podejście ma swoje odzwierciedlenie również w języku, także tym, którym posługuje się polskie prawo, dzieląc osoby na aktywne zawodowo i nieaktywne zawodowo²²⁰, co sugeruje, że praca domowa nie jest żadną aktywnością. Kwestia języka używanego w aktach prawnych w odniesieniu do matek zostanie poddana nieco szerszej analizie w dalszej części niniejszej publikacji²²¹.

Wykonywana w domu przez kobiety praca polegająca na opiece nad dziećmi i prowadzeniu gospodarstwa domowego, jednocześnie w znacznym stopniu przyczynia się do społecznego dobrobytu. ONZ szacuje, że niezarobkowa praca wykonywana przez kobiety w domu powiększa PKB średnio o 40%. Praca, którą wykonują kobiety domu spełnia szereg przesłanek działalności zawodowej, poza odpłatnością, na co powszechnie wskazuje się w literaturze ekonomicznej²²². Postuluje się zatem, by uwzględnić działalność domową (która swoją drogą dotyczyć może nie tylko opieki nad dziećmi, ale również prac *stricte* domowych, w tym napraw, samodzielnych remontów, itp.) w obliczaniu PKB poszczególnych państw. Słynny amerykański ekonomista i laureat nagrody Nobla, Joseph Stiglitz, wskazuje natomiast, że mierzenie PKB jest w obecnych czasach niewystarczające i proponuje by mierzyć dobrobyt uwzględniając przy jego pomiarze także działalność pozarynkową (czyli pracę domową)²²³.

Pomimo faktu, iż wykonywana przez kobiety praca opiekuńczo-wychowawcza w domu ma tak doniosły wpływ na dobrobyt całego społeczeństwa, zasługi kobiet nie są należycie doceniane.

Wartość kobiety zaczyna się obecnie postrzegać przez pryzmat gospodarczych zysków płynących z jej działalności zawodowej, deprecjonując pracę, jaką wykonuje zajmując się domem i wychowaniem dzieci

W opinii 42% respondentów kobiety pracujące zawodowo cieszą się większym szacunkiem niż gospodynie domowe. Przeciwnego zdania jest zaledwie 4% respondentów.

²¹⁷ K. Goś-Wójcicka, *Kobiety pracujące w domu o sobie. Analiza wywiadów pogłębionych na temat nieodpłatnej pracy domowej*. Łódź, 2011, s.14.

²¹⁸ Tamże, s.19.

²¹⁹ Tamże.

²²⁰ Tamże.

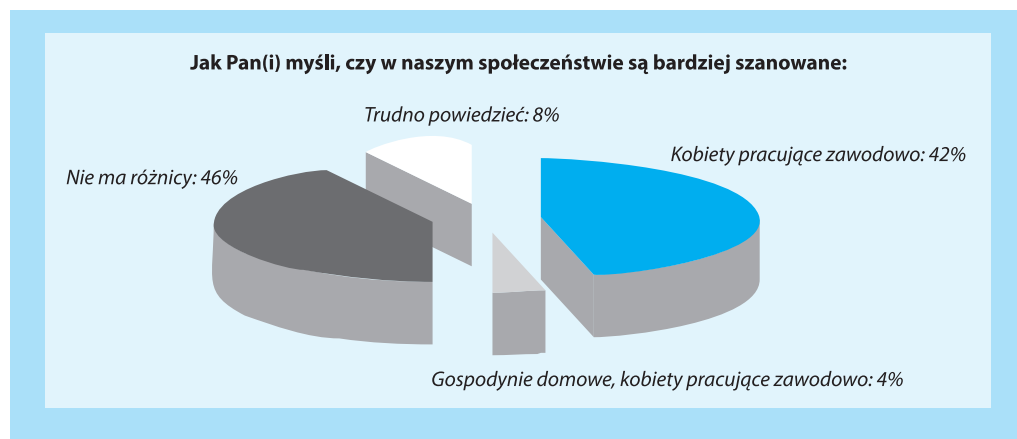
²²¹ Por. część III niniejszego raportu.

²²² Por. np. G. Mankiw, M. Taylor, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2009, s. 45; P. Samuelson, W. Nordhaus, Rebis, *Ekonomia*, Warszawa 2012, s. 407.

²²³ J. Stiglitz, A. Sen, J-P Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza?*, PTE, 2014, s. IX i . 10 i n.

Autorzy przywoływanego już raportu wskazują, że trend ten potwierdzają wyniki badań CBOS. W opinii 42% respondentów kobiety pracujące zawodowo cieszą się większym szacunkiem niż gospodynie domowe. Przeciwnego zdania jest zaledwie 4% respondentów. 46% badanych natomiast uważa, że to czy kobieta pracuje zawodowo czy zajmuje się domem, nie ma znaczenia dla jej społecznego prestiżu. Co interesujące, pogląd ten podziela 53% mężczyzn i zaledwie 39% kobiet, podczas gdy zdania, że kobiety otaczane są większym szacunkiem gdy pracują zawodowo, jest 33% mężczyzn i 51% kobiet.

Wykres 28. Opinie o społecznej pozycji kobiet pracujących zawodowo oraz wykonujących nieodpłatną pracę domową



Źródło: CBOS. Dane za: K. Goś-Wójcicka, *Kobiety pracujące w domu o sobie. Analiza wywiadów pogłębionych na temat nieodpłatnej pracy domowej*, Łódź 2011.

Tabela 7. Praca zarobkowa i praca niezarobkowa w percepcji Polaków

Jak Pan(i) myśli, czy w naszym społeczeństwie są bardziej szanowane:	Odpowiedzi ogółu badanych	Odpowiedzi mężczyzn	Odpowiedzi kobiet
• kobiety pracujące zawodowo	42%	33%	51%
• gospodynie domowe, kobiety niepracujące zawodowo	4%	5%	4%
Nie ma różnicy	46%	53%	39%
Trudno powiedzieć	8%	9%	6%

Źródło: CBOS. Dane za: K. Goś-Wójcicka, *Kobiety pracujące w domu o sobie. Analiza wywiadów pogłębionych na temat nieodpłatnej pracy domowej*, Łódź 2011.

Odczucia te znajdują również odzwierciedlenie w wynikach wywiadów wykonanych przez autorkę raportu (wywiady zostały przeprowadzone z 25 osobami wykonującymi prace domowe – 24 kobietami i jednym mężczyzną). Bardzo często kobiety wskazywały, że gdy pytane są o zajęcie, które wykonują, krępują się udzielając odpowiedzi, obawiając się reakcji innych. Czynią to, chociaż zdają sobie sprawę z niesprawiedliwości negatywnego podejścia względem nich w społeczeństwie²²⁴. Dostrzegają również dyskryminujący charakter prawa, szczególnie w zakresie świadczeń emerytalnych i braku wsparcia finansowego kierowanego bezpośrednio do rodzin²²⁵.

²²⁴ Tamże, s. 33.

²²⁵ Tamże, s. 63, 67, 69.



Świadomość, że kobieta po urodzeniu dziecka, często wbrew swojej woli, będzie musiała bardzo szybko wrócić do pracy zarobkowej by utrzymać rodzinę i w związku z tym oddać dziecko do żłobka czy przedszkola, uderza w poczucie bezpieczeństwa kobiet i utrwała w społeczeństwie przekonanie, że bycie matką jest zajęciem mało prestiżowym, a spełnienie i korzyści dla społeczeństwa może przynieść jedynie aktywność zawodowa. **Paradoksem jest, że praca opiekuńczo-wychowawcza może w Polsce liczyć na dofinansowanie ze strony władz tylko wówczas, gdy jest wykonywana przez opiekunkę w przedszkolu, a wykonująca ją matka nie może uzyskać jakiegokolwiek wsparcia.** Jak zostało już zasygnalizowane, polityka oparta tylko i wyłącznie na założeniu o konieczności jak najszybszej aktywizacji zawodowej kobiety po urodzeniu przez nią dziecka, niekoniecznie odpowiada rzeczywistym aspiracjom współczesnych matek i nie przekłada się na większą chęć posiadania przez nie dzieci. Przywołane już badania, których wyniki podają instytucje unijne wskazują, że duża liczba kobiet po urodzeniu dziecka preferuje całkowitą, choćby czasową, rezygnację z pracy, bądź przestawienie się na bardziej elastyczny jej wymiar, stawiając jako swój priorytet angażowanie się w obowiązki wypływające z macierzyństwa.

Praca opiekuńczo-wychowawcza może w Polsce liczyć na dofinansowanie ze strony władz tylko wówczas, gdy jest wykonywana przez opiekunkę w przedszkolu, a wykonująca ją matka nie może uzyskać jakiegokolwiek wsparcia.

5. Wpływ żłobków i przedszkoli na rozwój dzieci

Jak zaznaczono w uwagach wstępnych do tej części raportu, obecnie polityka rodzinna w Polsce oparta jest na dwóch filarach – aktywizacji zawodowej kobiet w pierwszych latach po urodzeniu dziecka oraz tworzeniu instytucjonalnych placówek opieki nad dzieckiem. Z pierwszym jej założeniem, czyli jednostronnym wywieraniem wpływu za pomocą instrumentów prawnych silnego nacisku na aktywizację zawodową, szczególnie w odniesieniu do matek najmłodszych dzieci, polemizowaliśmy w poprzednim rozdziale. Podejście to okazuje się bowiem powierzchowne i nie uwzględnia w wystarczającym stopniu realnych potrzeb i aspiracji znacznej części kobiet. **Zarzuty powierzchowności i jednostronności dotyczą również zogniskowaniu działań państwa wyłącznie na tworzeniu i finansowaniu jak największej liczby państwowych placówek**

Polska jest jednym z dwóch krajów, w których w skali Unii Europejskiej, dzieci korzystające ze żłobków najdłużej w nich przebywają.

opieki nad dziećmi. W wielu publikacjach dotyczących demografii pojawiają się tezy, że to właśnie duża liczba przedszkoli i żłobków przyczynia się do wzrostu współczynnika dzietności²²⁶. Publikacje te nie uwzględniają jednak tego, że część kobiet woli ograniczyć swoją pracę zawodową w celu wychowania małego dziecka, niż posłać je do przedszkola. Równocześnie zasadzają się one na przekonaniu, że przedszkole czy żłobek to dobre rozwiązanie dla każdego dziecka, podczas gdy – jak wskazują badania – pozytywny wpływ przedszkola na jego rozwój, możliwy jest tylko wówczas, gdy przy podjęciu decyzji o umieszczeniu go w takiej placówce uwzględni się stopień jego rozwoju.

Obecnie w Polsce kwestie opieki instytucjonalnej nad dziećmi w żłobkach reguluje ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech²²⁷. Główny cel jaki przyświecał projektodawcom to konieczność wprowadzenia rozwiązań systemowych, które miałyby zachęcić młodych ludzi do podejmowania decyzji o posiadaniu dziecka. Wobec alarmujących danych statystycznych dotyczących płodności kobiet i reprodukcji ludności w Polsce uznano, że najlepszym instrumentem, który pozwoli na poprawę sytuacji demograficznej w Polsce, będzie objęcie opieką instytucjonalną jak największej liczby dzieci²²⁸. Jest to zbieżne z postulatami Unii Europejskiej widzącej w szybkim zatrudnieniu kobiet, tuż po urodzeniu dziecka, możliwość zwiększenia zatrudnienia, czym z jednej strony można byłoby załagodzić skutki kryzysu demograficznego, z drugiej zaś przyczynić się do realizacji wymogów polityki równościowej opartej na paradygmacie *gender*. W chwili przygotowywania tej ustawy opieką instytucjonalną objęte było 2% dzieci w wieku 0–3 lata, co uznano za zbyt niski odsetek.

W opinii twórców ustawy, **przyjęte rozwiązania miały przełożyć się na wzrost liczby urodzeń²²⁹, a co za tym idzie – poprawę sytuacji demograficznej w Polsce.** Trudno jednak dostrzec jakiegokolwiek efekty w tym zakresie. Kontrowersyjne rozwiązania przyjęte w ustawie żłobkowej, drastycznie ograniczające możliwość rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi, zostaną szerzej omówione w części III niniejszego raportu.

Jednocześnie **Polska jest jednym z dwóch krajów, w których w skali Unii Europejskiej, dzieci korzystające ze żłobków najdłużej w nich przebywają.** Spędzają w nich średnio **aż 39,1 godzin**

²²⁶ Por. np. M. Sobociński, *Polityka rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego modelu*. Raport Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

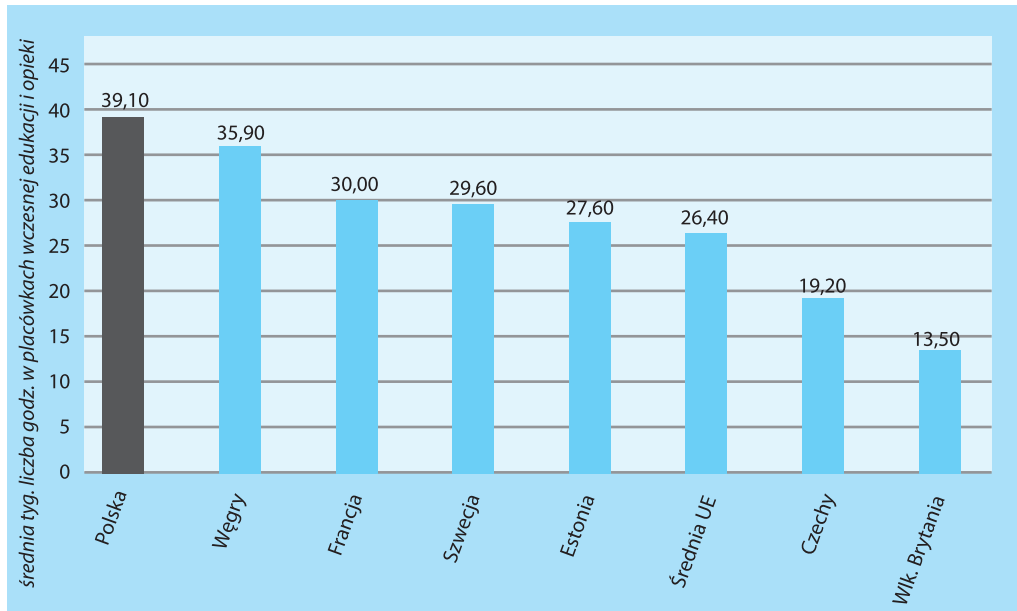
²²⁷ T.j. Dz. U. Z 2013 r. poz. 1457, dalej ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech.

²²⁸ Por. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech – komentarz*, Warszawa 2014, s. 16.

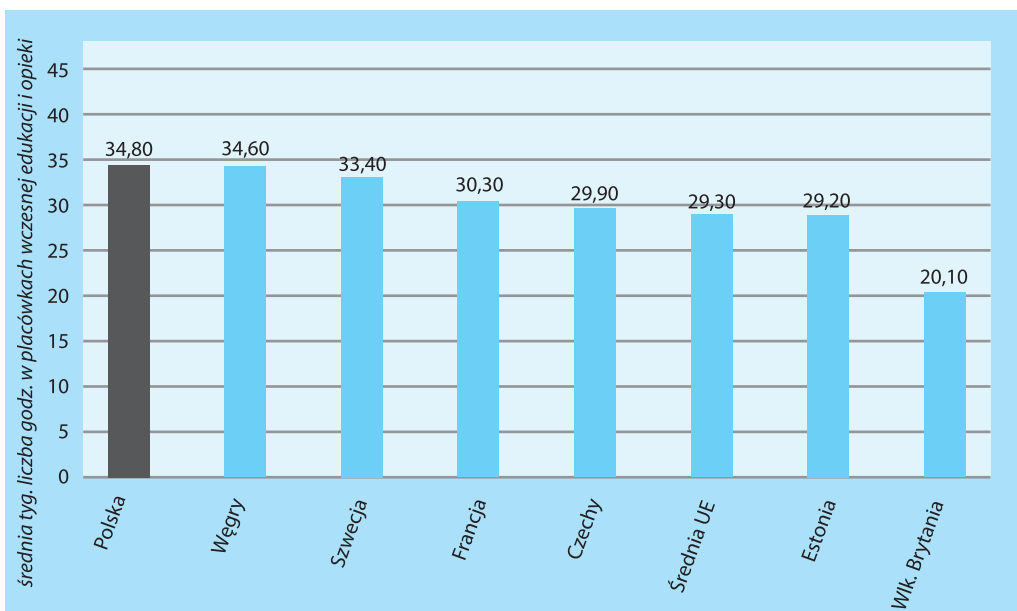
²²⁹ Zob. druk sejmowy VI kadencji nr 3377, uzasadnienie, s. 1.

tygodniowo, podczas gdy średnia unijna w tej mierze wynosi 26,4 godziny tygodniowo²³⁰. Więcej czasu w żłobku spędzają dzieci jedynie w Portugalii (39,5 godzin tygodniowo), która podobnie jak Polska boryka się obecnie z poważnym kryzysem demograficznym.

Wykres 29. Średnia tygodniowa liczba godzin pobytu w placówkach wczesnej edukacji i opieki dzieci w wieku poniżej 3 roku życia w wybranych krajach



Wykres 30. Średnia tygodniowa liczba godzin pobytu w placówkach wczesnej edukacji i opieki, dzieci od ukończenia 3 roku życia do rozpoczęcia obowiązkowej nauki szkolnej w wybranych krajach



²³⁰ Raport Eurydice i Eurostatu, *Kluczowe dane dotyczące wczesnej edukacji i opieki w Europie*, Bruksela 2014, s. 64.



Rozwój psychofizyczny dziecka a zróżnicowane formy opieki

Instytucje opieki kolektywnej stanowią jedno z rozwiązań, które pozwala łączyć życie zawodowe z rodzicielstwem i są formą opieki preferowaną przez część rodziców. Trzeba jednak zaznaczyć, że absolutyzowanie ich znaczenia i przedstawianie ich jako najważniejszego elementu polityki rodzinnej stanowi daleko idące uproszczenie. W odniesieniu do żłobka należy podkreślić, że choć może mieć on pozytywny wpływ na rozwój intelektualny i wyrównanie szans części dzieci z najbiedniejszych czy rozbitych rodzin, umieszczenie w nim dziecka bez uwzględnienia stopnia jego rozwoju czy na zbyt długi w skali tygodnia czas, może negatywnie odbić się na jego zdrowiu psychicznym i fizycznym. Jak wskazują liczne badania, prawdopodobieństwo negatywnego wpływu przebywania w żłobku na rozwój dziecka wzrasta wraz ze średnią liczbą godzin spędzanych przez nie w tego rodzaju placówce. Na tym etapie rozwoju ciężkim przeżyciem dla małego człowieka może być rozłąka z matką, w szczególności gdy trwa ona za długo. Konsekwencją doświadczania przez dziecko tak stresującego

Prawdopodobieństwo negatywnego wpływu przebywania w żłobku na rozwój dziecka wzrasta wraz ze średnią liczbą godzin spędzanych przez nie w tego rodzaju placówce.

przeżycia mogą być jego problemy psychiczne oraz osłabienie więzi z rodziną. Podstawowym biologicznym instrumentem gwarantującym przeżycie i dotrwanie do dorosłości jest bowiem tzw. mechanizm przywiązania. Odseparowanie dziecka na wczesnym etapie od matki narusza ten mechanizm, powodując u niego niepokój, lęk, w konsekwencji nierzadko doprowadzając do utraty zaufania wobec matki. Prawidłowo rozwinięty mechanizm przywiązania może wytworzyć się jedynie w relacji z osobą bliską. Matka lub stała opiekunka przebywając przy dziecku, uczy się trafnie rozpoznawać jego sygnały, dzięki czemu u dziecka zaczyna kształtować się poczucie bezpieczeństwa, ufności oraz prawidłowy regulator emocjonalny, odpowiadający w przyszłości za sumienie, poczucie wstydu i wrażliwość emocjonalną. Zdolność samokontroli emocjonalnej, a także empatii oraz zdolność wchodzenia w relacje interpersonalne są oparte na zaufaniu. W tych warunkach dziecko uczy się od matki prawidłowych reakcji, wyrażania swoich potrzeb i emocji i zyskuje bogate doświadczenie niezbędne dla jego prawidłowego rozwoju²³¹.

Oddanie niemowlęcia pod opiekę instytucjonalną, w szczególności gdy przebywa ono w ośrodku opieki dziennej zbyt długo, może zakłócić proces budowy bezpiecznej więzi z matką. Efektem mogą być różnego rodzaju zaburzenia emocjonalne, osobowościowe, a także trudności w nauce czy zachowania socjopatyczne²³². Istnieje ryzyko, że dziecko, któremu brak opieki matki, zacznie pewne potrzeby wypierać i tracić niektóre odruchy. Przykładem jest wyparcie odruchu przywierania i skupiania wzroku – dzieci odpychają i nie patrzą w oczy. Inne odruchy dziecka, które również mogą zostać naruszone, to płacz i odruch ssania²³³. Niemowlęta spędzające zbyt dużo czasu pod opieką instytucjonalną, gdzie nie brakuje jedzenia, higieny i nadzoru medycznego, ale brakuje opieki osoby, której ufają, zaczynają przejawiać takie cechy jak apatia, rozdrażnienie, utrata łaknienia, problemy ze snaniem, wymioty i relatywnie częściej chorują.

Mali chłopcy wykazują wyższy niż dziewczynki poziom niepokoju, dlatego powinni być otoczeni szczególną opieką, gdyż nawet bardziej niż dziewczynki potrzebują bezpieczeństwa i spokoju poprzez stałe okazywanie czułości i mówienie. Brytyjska pedagog, Sue Palmer podnosi, że żąd-

²³¹ I. Koźmińska, *Więź kontra żłobki*, tekst opublikowany na stronie Internetowego Uniwersytetu Dobrego Wychowania, <http://www.iumw.pl/wiez-kontra-zlobki.html>, dostęp 22 września 2015 r.

²³² Por. S. Moullin, J. Waldfogel, E. Washbrook. *Baby Bonds. Parenting, attachment and a secure base for children*. Marzec 2014. Sutton Trust, <http://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2014/03/baby-bonds-final.pdf>, dostęp 13 lipca 2015 r.

²³³ Por. M. Czub, T. Jadczyk-Szumiłło, *1. rok życia twojego dziecka*, Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Poznaniu, s. 14–17, 40, <http://www.rodzinaanastarcie.pl/pliki/1%20rok%20zycia.pdf>, dostęp 13 lipca 2015 r.



nemu dziecku do lat trzech nie powinno się zastępować miłości i uwagi jednego opiekuna zinstytucjonalizowaną opieką państwa²³⁴.

Powyższe stwierdzenia potwierdzają badania Alice Miller, specjalistki od traumy wczesnodziecięcej, która zwraca uwagę, że mózg ludzki w momencie narodzin nie jest jeszcze w pełni ukształtowany, a zdolności umysłowe jakie osiąga człowiek, zależne są od doświadczeń pierwszych trzech lat jego życia²³⁵. Do podstawowych umiejętności przetrwania zalicza się zaufanie, miłość, współczucie i empatię, dzięki którym dziecko jest w stanie prawidłowo się rozwijać. Do wykształcenia tych umiejętności konieczna jest więź z matką. Dlatego też związek z matką lub stałą opiekunką jest kluczowy podczas pierwszych trzech lat życia dziecka. Gdy w pierwszych trzech latach życia dziecko nie zdoła nawiązać i rozwinąć bezpiecznej więzi z matką, buduje rodzaj więzi przywiązania, który przez psychologów określany jest jako poza-bezpieczny styl przywiązania, czego konsekwencje rzutować mogą na całe przyszłe życie²³⁶.

Niemiecki pediatra z Sozialpädiatrisches Zentrum w Bielefeld-Bethel, doradca komisji ds. rodziny niemieckiego Bundestagu, Rainer Bohm, zwraca uwagę, że szczególnie w żłobkach wydziela się u dzieci ponadprzeciętna ilość hormonu stresu, co zagraża bardzo wrażliwym komórkom nerwowym, rozwijającym się w mózgu²³⁷. Stres wywołany lękiem i cierpieniem dziecka z powodu separacji z matką powoduje produkcję kortyzolu. Nadmierne obciążenie stresem we wczesnym dzieciństwie, czego wynikiem jest wzmożone wytwarzanie kortyzolu, powoduje negatywne zmiany w tej części mózgu, która odpowiedzialna jest za zachowania społeczne. Niemiecki naukowiec podkreśla, że długotrwałe obciążenie stresem ma bezpośredni związek z agresywnym lub depresyjnym zachowaniem maluchów²³⁸. Z kolei specjaliści zajmujący się problematyką traumy, wskazują, że mózg po traumatycznym przeżyciu zaczyna funkcjonować według nowego schematu, czyli po prostu adaptuje się do nowego wzorca²³⁹.

Specjaliści od problemów więzi zauważają, że dzieci z zaburzeniami przywiązania sprawiają wiele problemów wychowawczych²⁴⁰. Typowe objawy to nadpobudliwość, impulsywność, lęk i niepokój. Dzieci mają problemy z agresją, potrafią manipulować innymi, słabo się uczą, kłamią. Ponadto mogą występować kłopoty z higieną osobistą, skłonność do wypadków, a także brak współczucia, niewrażliwość czy brak wyrzutów sumienia. Zaburzenia więzi, które kiedyś były obserwowane głównie w domach dziecka lub rodzinach adopcyjnych, dziś stają się coraz bardziej doświadczaniem tzw. normalnych rodzin. Wiąże się to z istotnym wzrostem czasu, jaki dzieci spędzają w żłobkach w skali tygodnia (jak już wskazywaliśmy, w Polsce jest to aż 39 godzin). Z doświadczeń psychologów wynika, że problemy takie coraz częściej zmuszają rodziców do szukania profesjonalnej pomocy w związku z występującymi trudnościami wychowawczymi.

Oddanie dziecka pod opiekę żłobkową może wpłynąć negatywnie nie tylko na dzieci, ale i na rodziców. Wczesna opieka żłobkowa w połączeniu z pełnowymiarową aktywnością zarobkową rodziców powoduje zwiększenie stresu rodzinnego, co objawia się niestałymi lub wrogimi

²³⁴ Zob. B. Fenton, *Day nursery may harm under-3s, say child experts*, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1532012/Day-nursery-may-harm-under-3s-say-child-experts.html>, dostęp 13 lipca 2015 r.

²³⁵ Por. D. Krzemionka, *Wspomnienie Alice Miller*, „Charaktery”, nr 09/1999, <http://www.charaktery.eu/wiesci-psycho logiczne/2589/Wspomnienie-Alice-Miller>, dostęp 13 lipca 2015 r.

²³⁶ Por. S. Moullin, J. Waldfogel, E. Washbrook. *Baby...*, dz. cyt.

²³⁷ Zob. D. Łosiewicz, *Stres żłobkowy*, „w Sieci” 2013, nr 22(26), s. 32–34.

²³⁸ Tamże.

²³⁹ Por. G. Iniewicz, *Zaburzenia emocjonalne u dzieci i młodzieży z perspektywy teorii przywiązania*, „Psychiatria Polska”, Kraków 2008 r., nr 5, s. 675.

²⁴⁰ Zob. np. A. Słaboń-Duda, *Wczesna relacja matka-dziecko i jej wpływ na dalszy emocjonalny rozwój dziecka*, [w:] *Psychoterapia 2* (157), 2011 r., s. 11–18, http://www.psychoterapiapt.pl/uploads/PT_2_2011/11Slabon__PT%202%202011.pdf, dostęp 22 września 2015 r.



zachowaniami wychowawczymi, problemami zdrowotnymi, a także problemami w małżeństwie i w pracy²⁴¹.

Co więcej, jak wskazuje prof. Irena Namysłowska, Krajowy Konsultant ds. Psychiatrii Dzieci i Młodzieży, w swej opinii na temat żłobków, prócz negatywnego ich wpływu na więź matka-dziecko, „tak wczesne umieszczanie niemowlęcia w żłobku grozi przedwczesnym kontaktem z chorobami, także zakaźnymi, a więc wiąże się także z potencjalnie większymi nakładami na

Polskie Towarzystwo Pediatryczne wskazuje konieczność wyłącznego karmienia piersią przez pierwsze 6 miesięcy i dodaje, że po 12. miesiącu życia, karmienie piersią powinno być kontynuowane tak długo, jak będzie to pożądane przez matkę i dziecko

opiekę medyczną (...)”²⁴². Negatywny wpływ żłobków na zdrowie fizyczne dzieci jest wynikiem spowodowanego stresem osłabienia układu odpornościowego w powiązaniu z podwyższoną ekspozycją na zarazki. Wśród chorób występujących u dzieci posyłanych do żłobków najczęściej występują: zakażenia przewodu pokarmowego, infekcje górnych dróg oddechowych, zapalenie ucha środkowego, przeziębienia i gorączki, zapalenia spojówek i różne infekcje wirusowe. Jak wskazuje Łukasz Hardt, **przeciętnie dziecko korzystające ze żłobka, przebywało w nim zaledwie 94 dni**²⁴³.

Oddanie dziecka pod opiekę instytucjonalną wiąże się ze znacznym ograniczeniem lub zaprzestaniem karmienia piersią i wczesnym przechodzeniem na produkty zastępujące mleko kobiece. Czasem jest to decyzja matek, które jak najszybciej chcą przestać karmić, ale niejednokrotnie dzieje się to wbrew ich woli – tracą one pokarm z powodu rozłąki z dzieckiem i związanym z tym stresem. Polskie Towarzystwo Pediatryczne, powołując się na międzynarodowe grupy ekspertów i towarzystwa naukowe, wskazuje konieczność wyłącznego karmienia piersią przez pierwsze 6 miesięcy i dodaje, że po 12. miesiącu życia, karmienie piersią powinno być kontynuowane tak długo, jak będzie to pożądane przez matkę i dziecko²⁴⁴.

Z perspektywy rozwoju zdecydowanej większości dzieci opieka żłobkowa może być mniej korzystna niż opieka rodzicielska.

Podnoszone zastrzeżenia wskazują, że z perspektywy rozwoju zdecydowanej większości dzieci, opieka żłobkowa może być mniej korzystna niż opieka rodzicielska. Niektóre z przedstawionych zastrzeżeń można również odnieść do opieki przedszkolnej. Choć przebywanie przez dziecko w przedszkolu stanowi bardzo często ważny etap w jego rozwoju pozwalający mu na rozwinięcie

umiejętności społecznych, ukazywanie państwowej opieki przedszkolnej w sposób bezkrytyczny, nie znajduje uzasadnienia w rzeczywistości. Wyraźnie pozytywny wpływ przedszkola wykazują w przypadku dzieci z rodzin o najniższych aspiracjach i rodzin rozbitych – pozwalają one na wyrównanie ich szans z resztą społeczeństwa i mogą zwiększać ich potencjał intelektualny²⁴⁵. Przyczyniają się również w pewnym stopniu do zwiększenia umiejętności dzieci w zakresie matematyki i czytania²⁴⁶.

²⁴¹ W. Górska, *Konsekwencje wczesnej opieki grupowej dla najmłodszych dzieci*, <http://kkmim.blogspot.com/2014/12/konsekwencje-wczesnej-opieki-grupowej.html>, dostęp 12 czerwca 2015 r.

²⁴² Cyt. za I. Koźmińska, *Więź...*, dz. cyt.

²⁴³ Por. Ł. Hardt, *Bon wychowawczy. Podstawowe założenia bonu wg koncepcji Związku Dużych Rodzin 3+* <http://skorski.info/bon-wychowawczy-zdr/>, dostęp 6 sierpnia 2015 r.

²⁴⁴ H. Szajewska (red.), *Zalecenia dotyczące żywienia dzieci zdrowych w pierwszym roku życia*, „Standardy Medyczne, Pediatria”, 2014 r., <http://www.pedhemat.wroclaw.pl/ptp/index.php/wytyczne-i-zalecenia/100-zalecenia-dotyczace-zywienia-dzieci-zdrowych-w-pierwszym-roku-zycia-opracowane-przez-zespol-ekspertow-powolany-przez-konsultanta-krajowego-ds-pediatrii>, dostęp 15 czerwca 2015 r.

²⁴⁵ S. Loeb, M. Bridges, D. Bassok, B. Fuller, R. Rumberger, *How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development* NBER Working Paper No. 1181226, grudzień 2005 r., <http://www.nber.org/papers/w11812.pdf>, s. 1 – 3, dostęp 13 lipca 2015 r.

²⁴⁶ Tamże, s. 4.



Jednocześnie jednak należy zaznaczyć, że długotrwały pobyt dziecka w placówce świadczącej opiekę przedszkolną może być szkodliwy dla jego rozwoju. Zbyt długie przebywanie przez dziecko w przedszkolu wywoływać może bowiem w nim stres i stany lękowe.

Przeprowadzone w Kalifornii na dużą skalę badanie obejmujące ponad 14 tys. dzieci wykazało, że zbyt długotrwałe w skali tygodnia przebywanie dziecka w przedszkolu, w negatywny sposób wpływa na umiejętności społeczne, umiejętność samokontroli czy poziom agresji dzieci niezależnie od wieku, rasy czy stopnia zamożności ich rodziców²⁴⁷. Jak wskazują badacze, kluczowe znaczenie dla zachowania dzieci ma **czas spędzony w przedszkolu**²⁴⁸. Jak podkreślają – powołując się również na innych badaczy – „dzieci spędzające więcej godzin w skali tygodnia lub miesięcy w ciągu roku w przedszkolach wykazują większe problemy w zachowaniu, włączając w to zwiększenie ich poziomu agresywności i impulsywności”²⁴⁹.

Zrealizowane niedawno badania opublikowane przez holenderskich naukowców potwierdzają, że podobnie jak w przypadku dzieci posłanych do żłobka, **dzieci dzieci, które spędzają w przedszkolach zbyt dużo czasu – szczególnie, gdy przebywają w placówkach świadczących opiekę niskiej jakości – mają znacznie częściej niż rówieśnicy zaburzoną gospodarkę hormonalną w zakresie wydzielania kortyzolu**²⁵⁰, powszechnie określanego w literaturze „hormonem stresu”. W normalnych warunkach poziom kortyzolu w organizmie człowieka jest najwyższy rano po obudzeniu i stopniowo się obniża. Dzieci przebywające w środowisku domowym wykazują ten prawidłowy rytm wydzielania hormonu, natomiast u dzieci spędzających większość dnia w przedszkolu widoczne są wyraźne zaburzenia²⁵¹. Trzeba podkreślić, że chroniczny stres powoduje problemy zdrowotne i rozwojowe, przekładające się na osłabienie organizmu, agresywne zachowania, a także zaburzenia psychiczne w przyszłości, takie jak np. nerwica²⁵².

Istnieje kilka prawdopodobnych przyczyn podwyższonego poziomu kortyzolu u dzieci spędzających większość dnia w przedszkolu. Jako jedną z nich holenderscy naukowcy wymieniają znalezienie się w obcym środowisku rówieśników, co – w związku z ich mało rozwiniętymi zdolnościami społecznymi, lingwistycznymi czy samokontroli – jest dla dzieci sytuacją skomplikowaną i trudną do przejścia²⁵³. Szczególnie uderza to w dzieci nieśmiałe, dla których kontakt z obcymi rówieśnikami stanowi bardzo poważne źródło stresu²⁵⁴. Jak wskazują przytaczane przez kanadyjskich badaczy statystyki, największy stres związany z uczęszczaniem do przedszkola dotyka dzieci najmłodsze, w wieku od 39 do 59 miesiąca życia²⁵⁵.

W przypadku dzieci, które spędzają w przedszkolach zbyt dużo czasu, negatywne skutki mogą przeważać nad pozytywnymi. Badania amerykańskich naukowców oparte na ocenie ucznia przez wychowawcę w klasach początkowych szkoły podstawowej, przytaczane przez Bognę Białecką, wskazują, że przebywanie w instytucjonalnych placówkach opieki kolektywnej może „wpływać negatywnie na rozwój społeczny, w tym motywację do nauki, samokontrolę emocjonalną i szereg innych umiejętności interpersonalnych”²⁵⁶. Inne przywołane przez polską psycholog badanie,

²⁴⁷ S. Loeb (i in.), *How much...* dz. cyt., s. 4, s. 11.

²⁴⁸ Tamże, s. 13–16.

²⁴⁹ Tamże, s. 4.

²⁵⁰ M. Groeneveld, M.H. van IJzendoorn, *Stress, cortisol and well-being of caregivers and children in homebased child care: a case for differential susceptibility*, [w:] „Child Care health and Development”, grudzień 2010 r., s. 78.

²⁵¹ M.-C. Geoffroy, S.M. Côté, S. Parent, *Daycare attendance, stress, and mental health*, „Canadian journal of psychiatry” 2006; 51(9), s. 614.

²⁵² Tamże, s. 608, 613.

²⁵³ M. Groeneveld (i in.), dz. cyt. s. 79.

²⁵⁴ M.-C. Geoffroy (i in.), dz. cyt., s. 612 oraz M. Groeneveld (i in.), dz. cyt. s. 79.

²⁵⁵ M.-C. Geoffroy (i in.), dz. cyt., s. 612.

²⁵⁶ B. Białecką, *Co daje dziecku przedszkole?*, [w:] J. Piskorski (red.), *Szkola domowa. Między wolnością a obowiązkiem*,



wykonane w 2003 r. przez National Institute of Child Health and Human Development, wskazuje na możliwe negatywne aspekty wpływu opieki przedszkolnej na rozwój dzieci: „Badano tam długoterminowe skutki uczęszczania do przedszkola (...) im więcej czasu dzieci spędzają z dala od mamy w ciągu pierwszych 5 lat życia, tym większe wykazują problemy z zachowaniem. Konkretnie: (...) napady złości, odmowa współpracy, agresywność, okrucieństwo, niszczenie zabawek i innych obiektów, wdawanie się w bójki”²⁵⁷.

64% Szwedów popierało wprowadzenie świadczeń pieniężnych pozwalających na opiekę nad dziećmi do lat 4 w domu.

Negatywny wpływ zbyt długiego przebywania w żłobku lub przedszkolu potwierdzają doświadczenia rodziców i ich dzieci w państwach, gdzie zinstytucjonalizowana opieka nad małymi dziećmi jest najbardziej upowszechniona. Przykładem takiego kraju jest Szwecja. Aż 95% dzieci w wieku 2–5 lat jest oddawanych pod opiekę instytucjonalną, gdzie dzieci spędzają coraz więcej czasu. Szwedzki system polityki rodzinnej opiera się na zapewnieniu każdemu dziecku miejsca w przedszkolu lub żłobku, którego koszt w 90% pokrywany jest z podatków²⁵⁸. Jak jednak wskazuje socjolog Jonas Himmelstrand, silne promowanie przez państwo zinstytucjonalizowanej i pełnowymiarowej opieki nad małymi dziećmi od najmłodszych lat, przyniosło wiele negatywnych skutków społecznych²⁵⁹. Szwedzki system edukacji uważany niegdyś za jeden z najlepszych na świecie, w ciągu 25 lat znacząco podupadł²⁶⁰. Co więcej, **jak wskazuje Minister Edukacji Jan Bjorklund, szwedzcy uczniowie sprawiają obecnie ogromne problemy wychowawcze – Szwecja ma jeden z najwyższych odsetków wagarowiczów, w klasach panuje nieporządek i chaos, na dużą skalę występuje zjawisko agresji słownej i fizycznej**²⁶¹. Jednocześnie rodzice, którzy bardzo wcześniej zachęcani są do oddania swoich dzieci do żłobków, a potem do przedszkoli, tracą umiejętności wychowawcze²⁶². Co więcej, u matek oddających swoje dzieci do żłobków znacznie częściej występują objawy depresyjne. Przytaczane przez autora badania wskazują, że większość Szwedów wolałaby spędzać więcej czasu ze swoimi dziećmi. Zgodnie z przeprowadzonym w 2006 roku badaniem renomowanego szwedzkiego instytutu badania opinii publicznej Sifo, aż 64% Szwedów popierało wprowadzenie świadczeń pieniężnych pozwalających na opiekę nad dziećmi do lat 4 w domu²⁶³. W innych badaniach (zob. wykres 31) przeprowadzonych na 9. tysiącach matek, aż 72% Szwedek w wieku 16–29 lat, zadeklarowało chęć dłuższego przebywania w domu ze swoimi dziećmi.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że jednostronne i bezkrytyczne przedstawianie zinstytucjonalizowanych form opieki kolektywnej nad dzieckiem nie oddaje rzeczywistości. Chociaż nie można zaprzeczyć, że instrumenty te są dla części rodziców ważne i mogą stanowić jeden z elementów polityki rodzinnej, to jednak absolutyzowanie ich wartości w odniesieniu do wszystkich rodzin i dzieci nie jest właściwe. Badania wskazują, że **długotrwałe przebywanie dziecka** w żłobku, a niejednokrotnie także w przedszkolu, może prowokować w nim zachowania społeczne, osłabić zdolność do koncentracji, empatii czy samokontroli. Dziecko zamiast

Warszawa 2011, s. 34, zob: <http://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Szko%C5%82a-domowa-IS.pdf> dostęp 15 lipca 2015 r.

²⁵⁷ Tamże, s.36.

²⁵⁸ J. Himmelstrand, *Lessons learned...*, dz. cyt., s. 7.

²⁵⁹ Tamże, s. 10–16.

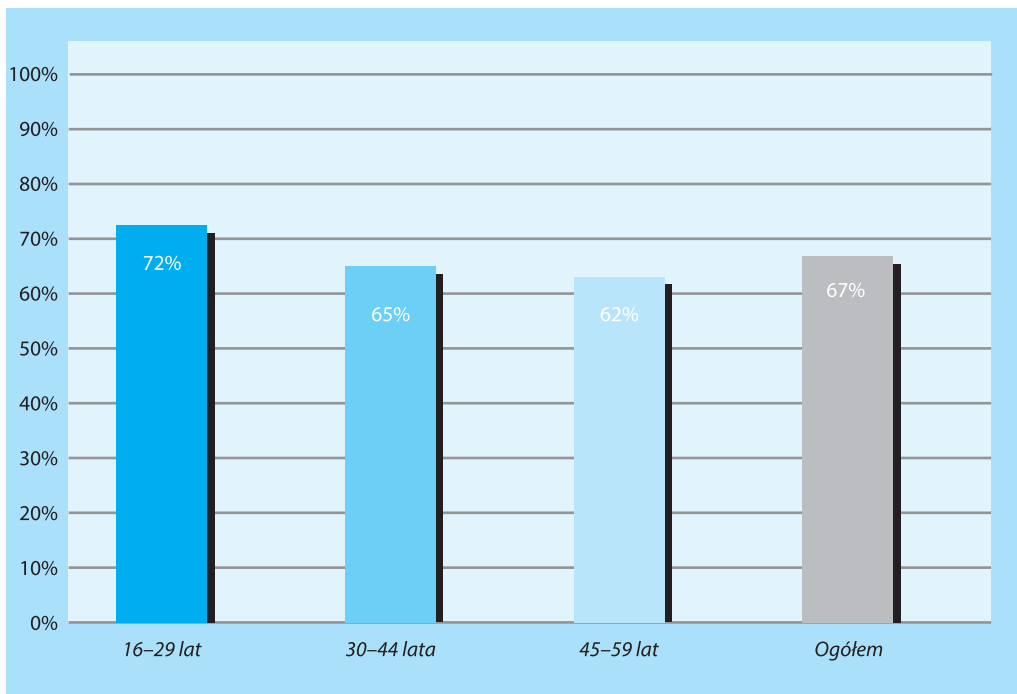
²⁶⁰ TIMSS 2007: Försämrade skolresultat i matematik för svenska elever”, Skolverket, pressmeddelande, december 2008, <http://www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2008/fortsatt-forsamrade-resultat-i-matematik-och-naturvetenskap-i-arskurs-8-enligt-timss-1.67049>, cyt. za J. Himmelstrand, *Lessons learned...*, dz. cyt., s. 17.

²⁶¹ B. Johansson, Att våga sätta gränser, Svenska Dagbladet 070126, cyt. za J. Himmelstrand, *Lessons learned...*, dz. cyt. s. 17.

²⁶² Tamże, s. 17.

²⁶³ J. Himmelstrand, *Lessons learned...*, dz. cyt., s. 20. Jak zostało wspomniane w części I niniejszego raportu, świadczenia tego rodzaju zostały dotychczas wprowadzone tylko w części szwedzkich regionów.

Wykres 31. Odsetek kobiet w Szwecji, które, gdyby miały możliwość, zrezygnowałyby z pracy zarobkowej, by podjąć opiekę nad małym dzieckiem



Źródło: *Raport Sverige Mamman, Familjeliv media*, Sztokholm 2010, <http://gamla.familjeliv.se/files/sverigemamman.pdf>, dostęp 28 września 2015 r.

uczyć się od starszych właściwych norm postępowania, może zacząć powielać zachowania innych dzieci w tym samym wieku, które zwykle – podobnie jak ono – nie mają wystarczająco rozwiniętych zdolności społecznych, a ich działania często oparte są na egoistycznych pobudkach. Jak zauważa Bogna Białecka, dzieci pozbawione moderacji osoby dorosłej nie opanowują we właściwym stopniu umiejętności społecznych i nawet w najlepszych przedszkolach, gdzie pod opieką jednej wychowawczynie przebywa 10 dzieci, taka moderacja nie jest w pełni możliwa²⁶⁴. Dziecko do prawidłowego rozwoju potrzebuje opieki dorosłego lub starszego rodzeństwa, nakierowanej na wzmacnianie w nim pozytywnych zachowań, np. poprzez chwalenie altruizmu, czego w przedszkolu ze strony innych dzieci może nie doświadczyć²⁶⁵.

Warto przy tym wskazać, że **potrzeby dziecka związane z socjalizacją mogą być realizowane także w inny sposób niż poprzez uczęszczanie dziecka do publicznej placówki świadczącej kolektywną opiekę**. Jak już to zostało wspomniane, rodzina, szczególnie wielodzietna, również przyczynia się do społecznego rozwoju dziecka. Spędzanie czasu przez dziecko z rodzeństwem, kuzynostwem czy nawet zabawa z dziećmi znajomych lub sąsiadów, w pozytywny sposób może przyczynić się do jego rozwoju emocjonalnego, szczególnie wtedy gdy grupa składa się z dzieci w różnym przedziale wiekowym. Starsze dzieci uczą się wówczas odpowiedzialności, natomiast młodsze uczą się od nich wzorców pozytywnych zachowań.

Potrzeby dziecka związane z socjalizacją mogą być realizowane także w inny sposób niż poprzez uczęszczanie dziecka do publicznej placówki świadczącej kolektywną opiekę.

W aktualnym stanie prawnym obowiązującym w Polsce, alternatywę dla żłobków stanowią punkty opieki dziennej oraz kluby dziecięce, przewidziane przez ustawę o opiece nad dziećmi do

²⁶⁴ Bogna Białecka, dz. cyt.

²⁶⁵ Tamże.



lat 3²⁶⁶. Instytucje te stanowią niestety nieudaną próbę zapewnienia rodzicom szerokiego wachlarza modeli opieki nad dzieckiem. Tzw. kluby dziecięce, poza ograniczeniem maksymalnego czasu, jaki może dziecko w nich spędzać (do 5 godzin), w kontekście wymogów formalnych nie różnią się praktycznie niczym od żłobka, co sprawia, że są one nieatrakcyjne i nieopłacalne. Inną alternatywą dla żłobków miały być punkty opieki dziennej, w których dzieci przebywać miały w warunkach zbliżonych do domowych, i których tworzenie teoretycznie miało być łatwiejsze²⁶⁷. Niestety również to rozwiązanie okazało się zaledwie namiastką dobrze funkcjonującego systemu zapewniającego rodzicom różnorodność form opieki nad dzieckiem. Przede wszystkim, początkowo od 2011 r., punkty opieki dziennej prowadzone mogły być tylko przez gminę, wykluczając możliwość tworzenia ich przez osoby prywatne i tym samym utrudniając ich zakładanie. Wymóg ten szczęśliwie został przez ustawodawcę zmieniony, jednakże w niewielkim stopniu przyczyniło się to do wzrostu dostępności klubów dziecięcych dla rodziców. Osoby chcące zostać opiekunami dziennymi są bowiem zobowiązane do przejścia czasochłonnych szkoleń (160 godzin), co w praktyce oznacza, że np. matka zajmująca się swoim własnym małym dzieckiem czy osoba

Koszt zatrudnienia niani nie odbiega znacząco od kosztu utrzymania jednego dziecka w żłobku, a jeśli jedna niania opiekuje się kilkorgiem dzieci tego samego rodzica, może być nawet znacząco niższy.

pracująca ma do nich poważnie utrudniony dostęp. Co więcej, szkolenia te przeprowadzane często przez instytucje prywatne i są płatne (przykładowo szkolenie na opiekuna dziennego w Instytucie Komeńskiego kosztuje 1 760 zł brutto²⁶⁸) – konsekwencją tego jest sytuacja, w której niewiele osób decyduje się na podjęcie tej aktywności lub wykonuje ją w tzw. szarej strefie. Dodatkowym utrudnieniem w zakładaniu punktów opieki dziennej jest konieczność, by podmiot tworzący punkt był osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W konsekwencji punktów opieki dziennej nie mogą spontanicznie i według własnych potrzeb, tworzyć osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Ponadto by utworzyć punkt dziennej opieki konieczne jest ogłoszenie przez gminę konkursu na opiekuna dziennego, co odbywa się zaledwie kilka razy do roku – powstanie punktu jest zatem warunkowane odgórną decyzją administracyjną, a nie oddolną inicjatywą wynikającą z potrzeb danej społeczności. W realiach gospodarki wolnorynkowej trudno zrozumieć przyczyny sformułowania tak daleko idących barier administracyjnych utrudniających prywatnym podmiotom sprawowanie opieki nad małym dzieckiem. Likwidacja tych ograniczeń przyczyniłaby się do wzrostu popularności instytucji opiekuna dziennego, a także umożliwiłoby aktywizację zawodową wielu osób, szczególnie kobiet i ludzi starszych. Opłaty za przebywanie dzieci w punkcie opieki dziennej, co do zasady pokrywane muszą być przez rodziców, co jest dodatkowym czynnikiem przesądzającym o nieatrakcyjności tej instytucji dla przeciętnego obywatela. Na rozwój punktów opieki dziennej i zwiększenie różnorodności całego systemu opieki nad dziećmi, mogłoby wpłynąć wprowadzenie bonu wychowawczego²⁶⁹, umożliwiającego rodzicom dokonanie przemyślanego i wolnego wyboru co do sposobu opieki nad ich dzieckiem.

Polski ustawodawca w preferencyjny sposób odniósł się w ustawie o opiece nad dziećmi do lat 3 do zawodu niani, zapewniając opłacanie zatrudnionej przez rodziców opiekunce składek na Zakład Ubezpieczeń Społecznych od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę, przy czym nadwyżkę ponad tę kwotę opłacają rodzice²⁷⁰. Dla części rodziców jest to istotne udogodnienie – dotyczy ono jednak wyłącznie osób, które stać na

²⁶⁶ Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech.

²⁶⁷ Instytucje klubu dziecięcego oraz punktu opieki dziennej szerzej zostały opisane w części III niniejszego raportu w rozdziale „Instytucjonalna opieka kolektywna nad dziećmi”.

²⁶⁸ Zob. więcej: <http://instytutkomeńskiego.pl/index.php/szkolenia-dla-opiekuna-dzieci-do-lat-3/szkolenie-kwalifikacyjne-dla-opiekuna-dziennego-160-godz>, dostęp 23 września 2015 r.

²⁶⁹ Więcej na temat bonu wychowawczego w III części niniejszego raportu.

²⁷⁰ Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech.

wynajęcie niani. Co ciekawe, koszt zatrudnienia niani nie odbiega znacząco od kosztu utrzymania jednego dziecka w żłobku, a jeśli jedna niania opiekuje się kilkorgiem dzieci tego samego rodzica, może być nawet znacząco niższy. Z perspektywy rozwoju olbrzymiej części dzieci, w szczególności poniżej 3. roku życia, opieka niani może być dużo korzystniejsza niż opieka kolektywna w placówce państwowej. Wprowadzenie instytucji bonu wychowawczego, która zostanie szerzej scharakteryzowana w części III raportu, umożliwiłoby szerszemu gronu rodziców skorzystanie z pomocy niani i zwiększyłoby *spectrum* wyboru rodziców w kwestii modelu opieki nad małym dzieckiem.

Jednostronna polityka oparta wyłącznie na inwestowaniu w placówki opieki kolektywnej nie może w realny sposób przyczynić się do polepszenia sytuacji większości matek i ich dzieci, szczególnie wówczas, gdy w wyniku tej polityki rodzinom nie pozostawia się w praktyce wyboru, co do sposobu zajmowania się swoim dzieckiem. Ignoruje ona bowiem indywidualne różnice w rozwoju dzieci oraz w potrzebach ich matek. Badania sondażowe z 2011 r.

pokazują, że aż 85% polskich matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy najchętniej powierzyłyby stałą opiekę nad dzieckiem opiekunce spośród najbliższej rodziny i przyjaciół, a jednocześnie ponad połowa badanych (52%) w ogóle nie chciałyby posłać dziecka do żłobka²⁷¹.

W Polsce aż 85% matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy najchętniej powierzyłyby stałą opiekę nad dzieckiem opiekunce spośród najbliższej rodziny i przyjaciół, a jednocześnie ponad połowa badanych (52%) w ogóle nie chciałyby posłać dziecka do żłobka

Należy podkreślić, że **podmiotem, który najlepiej jest w stanie ocenić gotowość wysłania dziecka do instytucji opieki kolektywnej nie jest państwo, lecz rodzina**. Stąd konstruowanie wskaźników nakazujących objęcie obowiązkiem przedszkolnym 90%, a żłobkowym 33% dzieci należy ocenić negatywnie. Obecna polityka rodzinna prowadzona w Polsce w praktyce, poprzez brak realnych świadczeń i faworyzowanie pełnowymiarowej instytucjonalnej opieki, pozbawia rodzinę rzeczywistej alternatywy. Jak zostało już wspomniane szerzej we wcześniejszej części niniejszego raportu, do poszanowania wyboru rodziców w zakresie edukacji ich dzieci zobowiązuje państwo polska Konstytucja, która w artykule 48 ust. 1²⁷² nakazuje szanować przez państwo prawo rodziców do wychowywania dzieci w zgodzie z własnymi przekonaniem. Przykład takich państw takich jak Francja pokazuje, że wolność wyboru w kwestii sposobu opieki nad dzieckiem jest czynnikiem o kluczowym znaczeniu dla zwiększenia współczynnika dzietności. Funkcjonujące we Francji prawo dotyczące opieki nad dzieckiem oferuje szeroki wachlarz sposobów godzenia życia zawodowego z prywatnym, m. in. poprzez promocję elastycznych form zatrudnienia, upowszechnianie opieki domowej świadczonej przez akredytowane i dofinansowane przez państwo opiekunki, czy wreszcie szereg świadczeń rodzinnych. Większość rodziców małych dzieci we Francji korzysta z pomocy, jakiej państwo udziela **w zakresie opieki świadczonej w domu²⁷³.**

Podmiotem, który najlepiej jest w stanie ocenić gotowość wysłania dziecka do instytucji opieki kolektywnej nie jest państwo, lecz rodzina.

²⁷¹ Badanie *Postawy matek małych dzieci wobec rozwoju i form opieki nad małymi dziećmi* zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy. Badanie przeprowadzono między 30 maja a 24 czerwca 2011 r.

²⁷² Warto jednocześnie zaznaczyć, że coraz popularniejszy *homeschooling* czyli nauczanie domowe, przynosi dzieciom wiele korzyści. W 1986 roku naukowiec Lauri Scogin zbadał grupę 591 uczniów kształconych w domach, i odkrył zależność, dowodzącą, że 72,61 % takich osób przewyższyło rówieśników w zakresie umiejętności czytania o jedną klasę lub więcej. Podobna tendencja dotyczyła w 49,79 % również umiejętności matematycznych. W Tennessee Department of Education w 1987 roku stwierdzono lepsze wyniki nauczania, opartego na metodzie domowej. Dzieci z tej pierwszej grupy osiągały w 2. klasie ze Stanford Achievement Test – 93 percentyle, podczas gdy z drugiej – 62. W 3. klasie z innego standaryzowanego testu w kontekście czytania – odpowiednio 90 i 78, w kontekście matematyki – 87 i 80. W 8. klasie – z czytania 87 i 75, z matematyki 71 i 69. Zob. więcej: Office of the Commissioner – Tennessee Department of Education, *Home School Student Test Results: 1986 and 1987*, Nashville 1987.

²⁷³ F. von Lennep (red.), *Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, "ÉTUDES et RÉSULTATS" 2014, n. 896.

Przedszkola i żłobki powinny stanowić element przemyślanej polityki rodzinnej państwa, jednakże nie może być to element jedyny. Aby przedszkole wywarło pozytywny wpływ zarówno na rodziców, jak i na ich dzieci, należy stworzyć instrumenty pozwalające na mądre gospodarowanie czasem dziecka, tak by jego pobyt w placówce nie był nadmierny. W tym celu polski ustawodawca powinien działać w celu upowszechnienia elastycznych form pracy zawodowej, które – jak wskazują przytaczane już statystyki – są preferowane przez znaczną część kobiet posiadających małe dzieci. Należy podkreślić, że równie istotnym elementem polityki rodzinnej, dającym rodzicom wolność w decydowaniu nad formą opieki nad ich dzieckiem, są świadczenia rodzinne. Jak już wskazywano, to rodzice – nie państwo – są w stanie określić najlepiej stopień rozwoju i potrzeby ich dziecka, sami rodzice również mają różne zapatrywania na przyszłość. Umożliwienie swobodnego kształtowania sytuacji rodzinnej, jak pokazują doświadczenia innych państw, w znaczący sposób przyczynia się do zwiększenia komfortu rodzin, co przekłada się również na ich plany prokreacyjne.

Odrębnym problemem wymagającym analizy są koszty, jakie generuje polityka oparta na inwestowaniu przez państwo w instytucjonalne formy opieki nad małymi dziećmi. Problematyka ta zostanie szerzej omówiona w części III raportu. Już w tym miejscu trzeba zaznaczyć, że środki przeznaczane na opiekę żłobkową i przedszkolną w Polsce istotnie wzrosły na przestrzeni ostatnich kilku lat. Niestety, poczynione inwestycje miały charakter jednostronny i nie umożliwiły rozwoju innych, zróżnicowanych form opieki nad dziećmi.

6. Polityka gender equality a dyskryminacja matek

Chociaż przytoczone badania jednoznacznie wskazują, że obecnie realizowana, bardzo jednostronna polityka rodzinna nie przynosi pożądanych efektów oraz bardzo często prowadzona jest wbrew aspiracjom kobiet, ich rodzin i dobru dzieci, instytucje unijne, jak i polski prawodawca, nie ustają w kolejnych próbach jej forsowania. Dlaczego tak się dzieje?

Przyczyn tego stanu rzeczy należy doszukiwać się z jednej strony w negatywnym podejściu do kobiet decydujących się na pracę w domu, przejawiającym się w sferze językowej czy społecznej, z drugiej w nacechowanej ideologicznie sferze prawnej. W organizacjach międzynarodowych, takich jak Unia Europejska, czynnikami determinującymi kształt polityki, także demograficznej, są działania i strategie na rzecz zapewnienia równości płci.

Współcześnie zagadnieniu dyskryminacji ze względu na płeć poświęca się bardzo wiele uwagi. Liczne dokumenty międzynarodowe nawołują do jej zwalczania i proponują rozmaite rozwiązania, mające na celu zrównanie sytuacji kobiet i mężczyzn. Jak się jednak okazuje, w dyskusji na temat poprawienia sytuacji kobiet przeważają argumenty o charakterze ideologicznym, a przyjmowane postulaty niekoniecznie mają cokolwiek wspólnego z rzeczywistymi aspiracjami kobiet. Promując określone wzorce, które powinny przyjmować kobiety, przyjmuje się arbitralnie, że jedyną ścieżką ich samorealizacji i wyzwolenia jest praca zawodowa, jednocześnie negując wartość innych wyborów kobiet, w tym macierzyństwa. W efekcie, przy aprobacie ze strony organizacji międzynarodowych i rządów poszczególnych państw, pojawia się nowa forma dyskryminacji, która staje się coraz powszechniejsza w społeczeństwie, i której konsekwencje widoczne są w obowiązującym prawie²⁷⁴. **Jest to dyskryminacja kobiet decydujących się, by osobiście sprawować opiekę nad dziećmi.** Dyskryminacja ta widoczna jest zarówno w sferze językowej i społecznej – o których pisaliśmy w poprzedniej części niniejszego rozdziału – jak i w sferze prawnej.

Pojawia się nowa forma dyskryminacji, która staje się coraz powszechniejsza w społeczeństwie i której konsekwencje widoczne są w obowiązującym prawie. Jest to dyskryminacja kobiet decydujących się, by osobiście sprawować opiekę nad dziećmi.

Należy podkreślić, że aby poznać przyczyny tej negatywnej tendencji rzutującej również na politykę demograficzną i rodzinną, nie wystarczy sięgnąć do dokumentów wydawanych przez organizacje międzynarodowe, jak Unia Europejska czy ONZ, które zostaną omówione w części III raportu. Takie podejście do kwestii macierzyństwa i pracy ma bowiem swoje źródło w postulatach propagatorek radykalnego feminizmu, którego propozycje bardzo szybko przeniknęły na fora tych instytucji. Dlatego analizę zagadnienia dyskryminacji matek we współczesnym prawodawstwie należy osadzić w kontekście doktrynalnych uwarunkowań obecnie promowanego podejścia do kwestii kobiecych.

Doktrynalne uwarunkowania dyskryminacji matek

Realizowana dziś polityka równościowa jest jaskrawym odzwierciedleniem idei propagowanych przez ruchy feministyczne już od lat 60. XX w. To wówczas środowiska kobiece rozczarowane osiągnięciami sufrażystek ukuły pojęcia, które współcześnie kształtują debatę nad sytuacją kobiet

²⁷⁴ O konieczności zapewnienia kobietom wolnego wyboru w kwestii decyzji prokreacyjnych i pełnionych ról rodzinnych i zawodowych pisze również M. Pawlus, *Kobieta wielodzietna*, dz. cyt., s. 92.



na świecie²⁷⁵. Centralnym terminem dla teorii feministycznych jest płeć społeczno-kulturowa (*gender*) – konstrukcja opierająca się na założeniu, że płeć jest ukształtowana społecznie, nie jest czymś stałym, jest zmienna i zależy od czasu i kultury²⁷⁶, a przypisane społecznie role mają swój wyraz w nierównych stosunkach władzy między kobietami i mężczyznami²⁷⁷. Charakterystyczną cechą takiego podejścia do tematyki płci jest przekonanie o konieczności całkowitego przemodelo-

Radykalne feministki bardzo wrogo odnosiły się do macierzyństwa, wskazując, że spełnienie wynikające z bycia matką to „patriarchalny mit”. Argumentowały także, że naturalna prokreacja i rodzina utrwalają zło, takie jak zawłaszczanie własnych dzieci

wania społeczeństwa²⁷⁸ i wskazywanie jako źródła, i jednocześnie głównego czynnika warunkującego dyskryminację, **sfer związanych z seksualnością, prokreacją i pracą**²⁷⁹. W konsekwencji radykalne²⁸⁰ feministki bardzo wrogo odnosiły się do macierzyństwa, wskazując, że **spełnienie wynikające z bycia matką to „patriarchalny mit”**. Argumentowały także, że **naturalna prokreacja i rodzina utrwalają zło, takie jak zawłaszczanie własnych dzieci**²⁸¹. Ponadto wskazują na **macierzyństwo jako element opresyjny względem kobiet**. Postulowały one rewolucję biologiczną, polegającą na technologizacji procesu prokreacji²⁸²

i likwidację biologicznej rodziny, przerzucając „ciążar” opieki nad dziećmi na konsensualne wspólnoty²⁸³, wskazując, że to, iż kobiety chcą być matkami wynika ze społecznej presji jaka jest na nie wywierana od najmłodszych lat²⁸⁴. W twierdzeniach tych pobrzmiewają tezy Simone de Beauvoir – prekursorki współczesnego feminizmu, która wskazywała, że bycie matką ogranicza w ogromnym stopniu możliwość samorealizacji kobiety. Pisała: „Macierzyństwo jest najniebezpieczniejszą pułapką dla tych kobiet, które chcą być wolne i niezależne, które chcą zarabiać na życie, które chcą same myśleć i chcą mieć własne życie”²⁸⁵. Tym co kobietę może wyzwolić, jest praca poza domem – dla tej myślicielki, jak i dla wielu innych feministek, przede wszystkim w ten sposób, pracując z mężczyznami, kobieta może potwierdzić swój status jako **niezależnej i samostanowiącej o sobie osoby**²⁸⁶.

Te bardzo kontrowersyjne tezy **podważające wartość macierzyństwa i stygmatyzujące kobiety** decydujące się na macierzyństwo i opiekę nad dziećmi w domu, znalazły swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. Organizacje takie jak ONZ czy później Unia Europejska okazały się znakomitym narzędziem wywierania politycznej presji na państwach członkowskich – **działając na ich forach, radykalne feministki nie musiały zabiegać o społeczną akceptację swoich postulatów oraz mogły ominąć krajowe struktury polityczne. W literaturze ten model działania nazywa się „strategią bumerangu”**²⁸⁷.

²⁷⁵ O negatywnym wpływie radykalnego feminizmu na postrzeganie macierzyństwa wspomina również M. Pawlus, *Kobieta wielodzietna*, dz. cyt., s. 89–91.

²⁷⁶ H. Bradley, *Płeć*, Warszawa 2008, s. 14.

²⁷⁷ J. Scott, *Gender – a Useful Category of Historical Analysis*, “The American Historical Review” 1986, Vol. 91, No. 5, s. 1067.

²⁷⁸ R. P. Thong, *Mysł Feministyczna. Wprowadzenie*, Warszawa 2002 r.

²⁷⁹ Tamże, s. 97–100.

²⁸⁰ Należy zaznaczyć, że istnieją również inne ruchy feministyczne, które do kwestii macierzyństwa odnosiły się inaczej, np. feminizm kulturowy (afirmujący macierzyństwo i jednocześnie wrogo nastawiony do heteroseksualnej seksualności i do mężczyzn) czy feminizm esencjalistyczny, przyjmujący istnienie naturalnych różnic między kobietami i mężczyznami (często określane mianem „antyfeminizmu”). Jak jednak pokazuje analiza współczesnych dokumentów międzynarodowych, to właśnie feminizm radykalny, oparty na postulowaniu całkowitej swobody seksualnej i niechęć nie odnoszący się do macierzyństwa jest dominującym podejściem do kwestii kobiecej, zob. więcej: R. P. Thong, dz. cyt. s. 86.

²⁸¹ Tamże, s. 110.

²⁸² Tamże.

²⁸³ Tamże.

²⁸⁴ Tamże, s. 109.

²⁸⁵ Tamże, s. 243.

²⁸⁶ Tamże, s. 247.

²⁸⁷ P. Paxton, M.M. Hughes, *Women, Politics and Power. A Global Perspective*, wyd. 2, 2014, s. 192.

Główne ustalenia

1. Realizowana obecnie w Polsce polityka demograficzna jest nieefektywna, nie współgra z aspiracjami większości kobiet i nie pozostawia rodzicom realnego wyboru co do formy opieki nad dzieckiem.
2. Zdecydowana większość kobiet wychowujących dzieci preferuje zatrudnienie w niepełnym wymiarze. Ponad ¼ badanych deklaruje, że najchętniej w ogóle zrezygnowałaby z wykonywania pracy zarobkowej w celu opieki nad małym dzieckiem.
3. Matki, które decydują się podjąć opiekę nad dzieckiem, czują się dyskryminowane w sferze społecznej i prawnej. Postrzegane są jako osoby nieaktywne, co ma przejaw między innymi w sformułowaniach, zarówno z zakresu języka potocznego, jak i prawnego. Polskie prawo nie przewiduje żadnych realnych świadczeń dla kobiet poświęcających się wychowaniu dzieci, pomimo faktu, iż Konstytucja nakazuje macierzyństwo otaczać opieką państwa (art. 18 i art. 71 ust. 2 Konstytucji).
4. Polska jest w skali Unii Europejskiej jednym z dwóch państw, w których dzieci uczęszczające do żłobków spędzają w nich najwięcej czasu. Jak potwierdzają liczne badania, nadmiernie długie przebywanie dzieci w placówkach opieki kolektywnej może mieć negatywny wpływ na ich rozwój. Dzieci te znacznie częściej powodują problemy wychowawcze i cierpią na zaburzenia zachowania. Częściej niż dzieci pozostające pod opieką rodziców ulegają infekcjom.
5. 85% kobiet deklaruje, że jeśli nie mogłyby sprawować osobistej opieki nad dzieckiem, najchętniej powierzyłyby stałą opiekę nad swoimi dziećmi opiekunce z grona najbliższej rodziny lub przyjaciół. Jednocześnie ponad połowa badanych (52%) nie chciałaby posłać dziecka do żłobka.
6. Polityka mająca na celu wyłącznie zwiększenie liczby kobiet wykonujących pracę zarobkową w pełnym wymiarze, której podstawowe założenie stanowi skrócenie przerw w wykonywaniu pracy zarobkowej związanych z opieką nad dzieckiem i jednostronne inwestowanie w opiekę instytucjonalną nad małymi dziećmi, przy pominięciu równoprawnego wsparcia innych, zróżnicowanych form opieki, realizowana jest wbrew preferencjom większości kobiet, a często także wbrew dobru ich dzieci. Źródłem tego niewspółgrającego z aspiracjami kobiet podejścia należy szukać przede wszystkim w ideologii radykalnego feminizmu (już od lat 70. ubiegłego wieku radykalne feministki, uzurpując sobie głos wszystkich kobiet, przedstawiały spełnienie wynikające z macierzyństwa jako patriarchalny mit, postulując jak najszerszą aktywizację zawodową kobiet, nawet wbrew ich woli).



CZĘŚĆ III.

INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ W POLSCE

Już we wprowadzeniu zostało wspomniane, że wysokość środków przeznaczanych na politykę rodzinną należy w Polsce do najniższych w Europie. Także sposób wydatkowania tych stosunkowo nieznacznych środków budzi istotne zastrzeżenia. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pieniądze przeznaczone na finansowanie polityki rodzinnej wydatkowane są w naszym kraju w sposób niespójny, a na poziomie centralnym brak jest mechanizmów planowania polityki rodzinnej. Jak podkreśla NIK, władze nie określiły dotychczas ram polityki rodzinnej, nie został wyznaczony podmiot koordynujący zadania w tym zakresie, a w konsekwencji zadania dotyczące polityki rodzinnej są realizowane sektorowo, zamiast w oparciu o model projektowy²⁸⁸. Nie powinno w tym kontekście dziwić, że polityka rodzinna nie przynosi istotnych efektów w postaci poprawienia sytuacji ekonomicznej rodzin oraz wzrostu dzietności.

Pieniądze przeznaczone na finansowanie polityki rodzinnej wydatkowane są w naszym kraju w sposób niespójny, a na poziomie centralnym brak jest mechanizmów planowania polityki rodzinnej.

Polityka rodzinna powinna podlegać ocenie przede wszystkim w wymiarze systemowym, jako zespół rozwiązań, które gwarantują systemowe wsparcie rodzin na różnych etapach życia dziecka. Ewaluacji funkcjonujących w Polsce instrumentów polityki rodzinnej dokonała w 2012 r. Fundacja Republikańska opierając się na trzech zasadniczych kryteriach: powszechności, progresywności i neutralności. Zgodnie z tymi założeniami charakter instrumentów polityki rodzinnej, w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają te rozwiązania, które przysługują rodzicom niezależnie od ich dochodu, stanowiąc formę rekompensaty poniesionych przez nich kosztów, a nie tylko formę wsparcia dla osób najuboższych. Progresywność świadczeń oznacza ich uzależnienie od ilości dzieci, a neutralność – pozostawienie rodzicom wolności wyboru co do sposobu wychowania i edukacji ich dzieci²⁸⁹. Analizy zawarte w I i II części niniejszego raportu potwierdzają te założenia i pozwalają je rozwinąć o następujące postulaty:

1. System wsparcia rodzin powinien obejmować **cały okres wychowania dziecka**, a charakter instrumentów i wysokość wsparcia powinny być adekwatne do potrzeb związanych z wychowaniem dziecka na danym etapie jego rozwoju. W Polsce po zakończeniu urlopu rodzicielskiego większość rodziców może liczyć jedynie na znikome wsparcie ze strony instytucji

²⁸⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki...*, dz. cyt., s. 11–18.

²⁸⁹ K. Brosz, M. Chłudziński, M. Czarnik, M. Kot, *Polityka prorodzinna...*, dz. cyt., s. 6–7. Por. także Ł. Hardt, M. Kot, dz. cyt., s. 53.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

publicznych. Brak wsparcia jest szczególnie dotkliwy w przypadku rodziców małych dzieci, które wymagają stałej opieki.

2. **O sposobie wychowania dziecka powinni decydować przede wszystkim jego rodzice**, których prawo w tym zakresie gwarantuje art. 48 ust. 1 Konstytucji. **Wsparcie powinno podążać za dzieckiem, a nie za instytucją.** Polskie władze przeznaczają olbrzymie środki na tworzenie i utrzymanie kolejnych żłobków oraz przedszkoli.

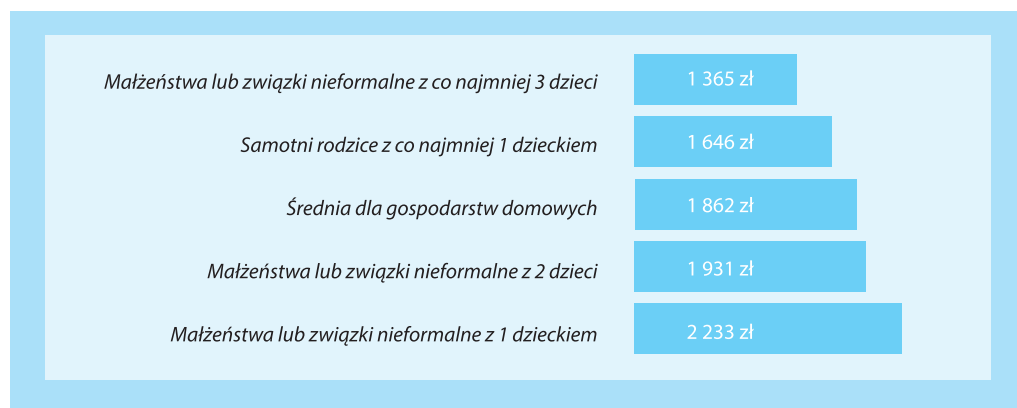
Wsparcie powinno podążać za dzieckiem, a nie za instytucją.

Obecnie ta sama praca, gdy wykonuje ją opiekunka w żłobku, jest finansowana przez państwo, ale wykonująca ją mama nie może liczyć na żadne wsparcie.

3. **Celem polityki rodzinnej jest pomoc rodzinom w wykonywaniu funkcji wychowawczej i opiekuńczej.** Wiele rozwiązań, które prezentowane są jako instrumenty polityki rodzinnej, służy w rzeczywistości realizacji innych celów, jak pobudzenie rynku nieruchomości czy zwiększenie poziomu aktywizacji zawodowej, a ich wpływ na sytuację rodzin jest niewielki w stosunku do skali zainwestowanych środków.
4. Wsparcie powinno być skoncentrowane na rodzinach posiadających więcej niż jedno dziecko, w tym w szczególności na rodzinach wielodzietnych.

Członkowie rodzin wielodzietnych są obecnie jedną z grup o najgorszej sytuacji materialnej w naszym kraju. Aż 34% rodzin wielodzietnych jest zagrożonych ubóstwem wobec średniej dla gospodarstw rodzinnych wynoszącej 16%. Dzieje się tak, chociaż przeciętne dochody rodziców są w tych rodzinach stosunkowo wysokie.

Wykres 32. Dochód ekwiwalentny w rodzinach w Polsce w 2011 r.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa 2014, s. 62.

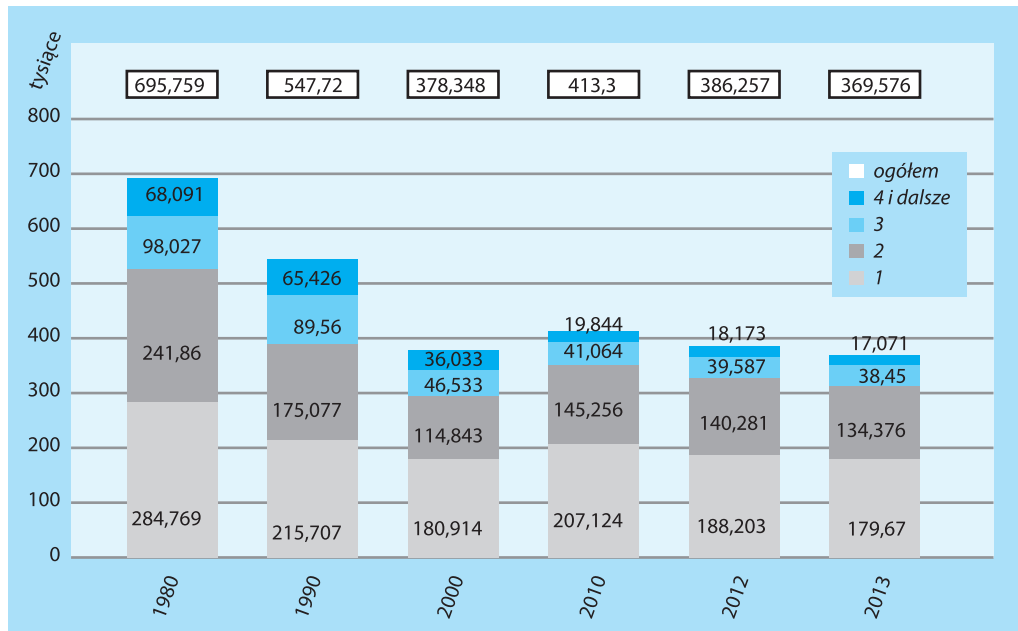
Zarazem, na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza, spadek liczby urodzin w największym stopniu dotyczył właśnie trzeciego, czwartego i kolejnych dzieci.

Inaczej niż wsparcie socjalne, z założenia adresowane do najbiedniejszych rodzin, ściśle rozumiane instrumenty polityki rodzinnej powinny mieć charakter powszechny, **afirmować znaczenie rodziny i ułatwiać podjęcie decyzji o posiadaniu kolejnego dziecka.**

5. System wsparcia rodzin powinien być odbiurokratyzowany w takim stopniu, jak to możliwe. **Budzi zdziwienie, że szacunki dotyczące kosztów funkcjonowania systemu świadczeń rodzinnych nie obejmują kosztów po stronie beneficjentów, w tym czasu poświęconego na**

uzyskanie wymaganych prawem zaświadczeń. W szacunkach nie są także brane pod uwagę koszty wydawania zaświadczeń przez instytucje publiczne. Tam gdzie to możliwe, zaświadczenia powinny zostać zastąpione przez oświadczenia.

Wykres 33. Urodzenia żywe według kolejności urodzenia dziecka u matki na tle ogólnej liczby urodzeń w latach 1980–2013 (w tys.)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny 2014*, s. 305, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014,3,8.html>, dostęp 23 września 2015 r.

Zestawienie wydatków przeznaczanych na prowadzenie w Polsce polityki rodzinnej przedstawiło w lipcu 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w raporcie „Nowa Polityka Rodzinna 2011–2015”. Ministerstwo zwraca uwagę, że zestawienie zawiera także w pewnym zakresie koszty niezwiązane z polityką rodzinną. Zarazem zestawienie nie obejmuje istotnej części kosztów pośrednich funkcjonującego obecnie systemu świadczeń. Zestawienie pozwala jednak dokonać oceny znaczenia najważniejszych kategorii kosztów wsparcia rodzin przez władze publiczne w naszym kraju.

**Tabela 8.** Koszty funkcjonowania polityki rodzinnej w Polsce w 2013 r. według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Cel	Koszt	Czy wydatki na ten cel realnie wspierają rodziny?
Świadczenia rodzinne	4,6 mld zł	Świadczenia rodzinne mają obecnie charakter wsparcia socjalnego adresowanego wyłącznie do najbiedniejszych rodzin. Ze względu na bardzo wysoki poziom skomplikowania i wymóg przedstawiania przez rodziny bardzo dużej liczby dokumentów, system w obecnej formie jest kosztowny, a świadczenia jest trudno uzyskać nawet nielicznym rodzinom, które są do tego uprawnione. Problemy związane z funkcjonowaniem świadczeń rodzinnych oraz ich możliwe rozwiązania opisujemy na s. 104–112. Ze względu na dość wysoki próg dochodowy inny charakter ma „becikowe”, któremu poświęcamy analizę na s. 107–109.
Zasiłki macierzyńskie, ojcowskie i rodzicielskie oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, w tym: zasiłki macierzyńskie, ojcowskie i rodzicielskie świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.	6,0 mld zł 4,5 mld zł 1,5 mld zł	Zasiłki macierzyńskie i rodzicielskie stanowią w całej Europie jeden z najważniejszych instrumentów wsparcia rodzin. Wydłużenie płatnych urlopów rodzicielskich w 2013 r. bywa wskazywane jako jeden z czynników, które przyczyniły się do nieznacznego wzrostu dzietności w kolejnym roku. Wciąż jednak urlopy rodzicielskie są w Polsce znacznie krótsze niż w wielu krajach europejskich, a bezpośrednio po jego zakończeniu rodzice nie mogą liczyć na wsparcie w opiece nad małym dzieckiem. O polskich urloпах rodzicielskich na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich piszemy na s. 113–117.
Ulgi podatkowe	6,1 mld zł	Ulgi podatkowe są jednym z podstawowych instrumentów polityki rodzinnej w niemal całej Europie. Zmiany w opodatkowaniu rodzin przyjęte w 2013 r. pozwalają w nieco większym stopniu korzystać z ulg rodzinom wielodzietnym, w tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Skala udzielanego wsparcia pozostaje jednak wciąż bardzo niska w zestawieniu z rzeczywistymi kosztami wychowania dzieci. Dziwi też, że możliwość wspólnego opodatkowania z dzieckiem ograniczona jest tylko do osób samotnie wychowujących dzieci, niezależnie od ich sytuacji materialnej. O ulgach podatkowych piszemy na s. 140–141.
Opieka instytucjonalna	11,8 mld zł	Koszty opieki żłobkowej i przedszkolnej stanowią najistotniejszy wydatek państwa w zakresie polityki rodzinnej. W ostatnich latach najszybciej rosną wydatki na opiekę żłobkową. Niestety, pieniądze na ten cel wydawane są jednostronnie. Podczas gdy praca opiekunki w przedszkolu i żłobku jest finansowana przez państwo, praca mamy w domu nie może liczyć na żadne wsparcie. Potrzebie dywersyfikacji form opieki nad dziećmi wspieranymi przez państwo oraz zasadzie „pieniądze idą za dzieckiem, a nie za instytucją”, poświęcona jest analiza na s. 121–131.

Cel	Koszt	Czy wydatki na ten cel realnie wspierają rodziny?
Świadczenia opiekuńcze	3,5 mld zł	Adresatami świadczeń opiekuńczych są przede wszystkim rodzice sprawujący opiekę nad chorymi i niepełnosprawnymi dziećmi. Mają one podobny charakter, jak świadczenia wypłacane opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych oraz świadczenia wypłacane osobom dorosłym podczas choroby. Mogą być kwalifikowane jako instrument polityki rodzinnej jedynie w najszerszym rozumieniu tego pojęcia, podobnie jak finansowanie opieki zdrowotnej dzieci.
Wydatki związane z edukacją, w tym stypendia i zasiłki edukacyjne oraz program „wyprawka szkolna”	590 mln zł	Beneficjentami świadczeń są rodziny uczniów, w tym w szczególności uczniów najzdolniejszych oraz uczniów z rodzin o najniższych dochodach. Mogą być kwalifikowane jako instrument polityki rodzinnej jedynie w najszerszym rozumieniu tego pojęcia.
Pomoc dzieciom w formie usług, w tym dowozy dzieci do szkół, pomoc w zakresie dożywiania oraz funkcjonowanie świetlic szkolnych	1,7 mld zł	Wydatki te, w istotnej części wiążące się z funkcjonowaniem systemu edukacji, w różnym stopniu wpływają na sytuację materialną rodzin ²⁹⁰ . Wszystkie mieszczą się w szerokim rozumieniu polityki rodzinnej.
Pozostałe działania	4,7 mld zł	W tej kategorii uwzględniono świadczenia, których adresatami są rodziny z dziećmi, ale nie są one jedynymi adresatami świadczeń ²⁹¹ . Trudno ocenić, jaka część tej kwoty wpływa na sytuację materialną rodzin posiadających dzieci. Wśród rozwiązań, które realnie stanowią realne wsparcie dla osób wychowujących dzieci, wymienić trzeba finansowanie składek ubezpieczeniowych osób, które sprawują opiekę nad dziećmi i nie podejmują w tym okresie pracy zarobkowej ²⁹² – choć aktualna wysokość składek wciąż uprawnia je to jedynie do uzyskania świadczeń w wysokości minimalnej lub niewiele przekraczającej minimalną. Na s. 119–120 zwracamy uwagę na pożądaną zmianę w tym zakresie. Na s. 134–139 analizujemy wpływ uruchomionego w 2014 r. programu „Mieszkanie dla młodych” na sytuację materialną gospodarstw domowych z dziećmi ²⁹³ .
Suma wydatków na politykę rodziną według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w tym transfery neutralne niemające charakteru pomocy socjalnej	39 mld 10,6 mld	Transfery, o których wydatkowaniu decyduje sama rodzina, a których otrzymanie nie jest uzależnione od trudnej sytuacji materialnej. Taki charakter mają obecnie tylko ulgi podatkowe oraz zasiłki macierzyńskie, ojcowskie i rodzicielskie²⁹⁴.

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Nowa Polityka Rodzinna 2011–2015, Warszawa 2015, s. 22–31.

²⁹⁰ W kategorii tej uwzględnione zostały, obok wydatków wymienionych w tabeli, m.in. koszty świadczeń zdrowotnych dla nieubezpieczonych dzieci do lat 18 oraz kobiet w okresie ciąży, porodu i połogu (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa Polityka...*, dz. cyt., s. 29). Budzi to zdziwienie o tyle, że we wstępie do analizy wydatki na opiekę zdrowotną nad dziećmi zostały wskazane jako kategoria mieszcząca się w szerszym rozumieniu polityki rodzinnej (tamże, s. 23).



W przedstawionej klasyfikacji nie uwzględniono jeszcze wprowadzonej w czerwcu 2014 r. Karty Dużej Rodziny uprawniającej do szeregu zniżek w instytucjach prywatnych i publicznych członków rodzin z co najmniej trojgiem dzieci. Chociaż w pierwszym okresie funkcjonowania Karty udogodnienia z niej wynikające były bardzo skromne, obecnie jej posiadaczom przysługuje już kilka odczuwalnych ekonomicznie zniżek, w tym wprowadzona od 1 stycznia 2015 r. ustawą o Karcie Dużej Rodziny zniżka na przejazdy kolejowe dla rodziców. Instrument ten służy obecnie przede wszystkim budowie pozytywnego wizerunku rodzin wielodzietnych, a jego faktyczny wpływ na sytuację materialną gospodarstw domowych będzie uzależniony przede wszystkim od dalszego rozwoju katalogu zniżek oferowanych jej posiadaczom.

Rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej przyjęte w naszym kraju są w istotnym stopniu uwarunkowane przez założenia polityki demograficznej Unii Europejskiej, które poddajemy analizie na s. 145 i n. oraz założenia unijnej polityki równościowej, o których piszemy na s. 148 i n. Na sytuację materialną rodzin posiadających małe dzieci wpływa także wysokość stawki VAT na produkty dziecięce, regulowana przez przepisy Dyrektywy Rady Unii Europejskiej 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, która obliguje Polskę do objęcia produktów dziecięcych podstawową stawką VAT, ale dla części pozostałych państw UE czyni w tym zakresie wyjątki. Stan prawny w zakresie stawki podatku VAT analizujemy na s. 150 i n.

Istotnym kontekstem prowadzonej przez państwo polityki rodzinnej są także przepisy pozwalające urzędnikom na ingerencję w życie rodzin. Instytut *Ordo Iuris* zwraca uwagę na implikacje konstrukcji przyjętych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która operuje wadliwym pojęciem „przemocy” i daje urzędnikom bardzo szeroką dyskrecjonalność w zakresie podejmowania decyzji o odebraniu dziecka²⁹⁵.

²⁹¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa Polityka...*, dz. cyt., s. 31. W kategorii tej zostały uwzględnione m.in. wydatki na Świadczenia Pomocy Materialnej dla Studentów i Doktorantów (1570,1 mln zł w 2013 r.), który obejmuje m.in. stypendia dla najlepszych studentów i doktorantów.

²⁹² MPiPS szacuje, że w 2014 r. przeznaczono na ten cel 1,48 mld zł (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa Polityka...*, dz. cyt., s. 31). Jednoznacznie pozytywnie z perspektywy równego traktowania ocenić trzeba objęcie w 2013 r. ubezpieczeniem społecznym wszystkich osób sprawujących opiekę nad dzieckiem do 5 roku życia przez okres nieprzekraczający trzech lat. Zdziwienie budzi jednak zróżnicowanie wysokości opłacanych składek i ich charakteru.

²⁹³ W zestawieniu zostały uwzględnione koszty funkcjonowania poprzedniego rządowego programu wsparcia budownictwa mieszkaniowego „Rodzina na swoim” (724 mln zł w 2013 r.).

²⁹⁴ Ze względu na wysoki próg dochodowy (1922 zł na dochodu na osobę), większość rodzin, w których urodziło się dziecko, może uzyskać także „becikowe”. Liczba zaświadczeń wymaganych w aktualnym stanie prawnym do uzyskania tego świadczenia sprawia jednak, że „becikowe” w jego obecnej formule trudno uznać za prawidłowo skonstruowany instrument polityki rodzinnej.

²⁹⁵ Dz.U. z dnia 20 września 2005 r., Nr 180, poz. 1493 ze zm.

Jak wynika z danych Rzecznika Praw Dziecka, w okresie od 1 sierpnia 2010 r. do końca 2011 r., odebrano w trybie art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie aż 588 dzieci. Dane Ministerstwa Pracy za rok 2013 wskazują na liczbę 627 dzieci odebranych na tej podstawie. Liczba ta zatem systematycznie rośnie. Codziennie odbieranych jest na tej podstawie kilkoro dzieci. Jednocześnie w roku 2013 zaledwie w 15 przypadkach na 627 złożone zostały zażalenia na decyzję pracownika socjalnego. Te statystyki pozwalają żywić obawę, iż ustawa ta, zamiast stać na straży jedności rodziny i dobra dziecka, częściej rozrywa więzi godząc w te dobra, izolując dzieci od najbardziej naturalnego środowiska ich rozwoju. **Jednocześnie analiza przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie uzasadnia twierdzenie o niekonstytucyjności szeregu jej rozwiązań normatywnych.**

Ustawa operuje sztucznym pojęciem „członka rodziny”, natomiast ustawa i akty wydane na jej podstawie posługują się bardzo nieostrym i wadliwym pojęciem „przemocy” (wzór formularza „Niebieska Karta A”, stanowiącego załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 9d ust. 5 ustawy, do kategorii „przemocy w rodzinie” zalicza szereg działań, które w określonych okolicznościach w pełni zasadnie mogą być uznane za środki wychowawcze będące wyrazem troski rodziców o dziecko i jego dobro; chodzi m.in. o takie zachowania jak wymienione w załączniku „krytykowanie”, „kontrolowanie”, „ograniczanie kontaktów”, „izolację” i „ciągłe niepokojenie”). Ponadto narusza zagwarantowane konstytucyjnie prawo dostępu obywatela do dokumentów i zbiorów danych jego dotyczących. Ustawa narusza także zagwarantowane konstytucyjnie prawo dostępu obywatela do dokumentów i zbiorów danych jego dotyczących (rodzina nie jest informowana o wszczęciu procedury „niebieskiej karty”),



dopuszcza nieproporcjonalnie dużą ingerencję władzy publicznej w gwarantowaną konstytucyjnie ochronę życia rodzinnego (ustawodawca w sposób nieprecyzyjny wskazuje, kiedy pracownik socjalny może odebrać dziecko), przez co dopuszcza arbitralność przy stosowaniu tego przepisu i narusza istotę prawa do sądu. (Uwagi te stanowią fragmenty analizy opublikowanej na stronie internetowej Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris: *Główne zarzuty niekonstytucyjności względem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, <http://www.ordoiuris.pl/glowne-zarzuty-niekonstytucyjnosci-wzgle-dem-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-w-rodzinie,3432,analiza-prawna.html>; dostęp 4 sierpnia 2015 r.). Świadomość daleko idącej ingerencji państwa w proces wychowania dzieci w rodzinie może być także jednym ze złożonych uwarunkowań wpływających negatywnie na decyzje prokreacyjne młodych ludzi (por. M. Wojciechowski, dz. cyt., s. 34–36).

1. Świadczenia rodzinne

Świadczenia rodzinne, wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁹⁶, miały w założeniu projektodawców różnić się od świadczeń socjalnych stanowiąc formę afirmacji rodziny. W praktyce ustalenie bardzo niskiego progu dochodowego uprawniającego do uzyskania tych świadczeń doprowadziło do nadania tej formie wsparcia rodzin charakteru pomocy materialnej dla najbiedniejszych. Co więcej, liczba rodzin uprawnionych do korzystania ze świadczeń rodzinnych z roku na rok spada. Rodziny wielodzietne stanowią stosunkowo niewielką część beneficjentów tego rodzaju świadczeń (22,9% w 2013 r.). W związku z tym budzi wątpliwości czy mają one charakter świadczeń rodzinnych w ścisłym znaczeniu²⁹⁷.

Rodziny uprawnione do skorzystania ze świadczeń rodzinnych i innych rodzajów pomocy napotykać szereg barier administracyjnych, które generują istotne koszty zarówno dla samych beneficjentów świadczeń, jak i dla budżetu państwa. Istotną część tych kosztów nie jest w ogóle brana pod uwagę w szacunkach dotyczących kosztów funkcjonowania systemu świadczeń rodzinnych.

Katalog świadczeń rodzinnych

Do świadczeń rodzinnych zalicza się szereg instrumentów wsparcia rodzin. Są to zasiłki rodzinne, dodatki do zasiłków rodzinnych z tytułu: opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego, samotnego wychowania dziecka, wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania, a także świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy) oraz „becikowe”. Ponadto od 1 stycznia 2016 r. katalog świadczeń rodzinnych obejmować będzie świadczenia wypłacane przez gminy oraz świadczenie rodzicielskie²⁹⁸.

Ponieważ kryterium otrzymania dodatków, poza zasiłkiem i świadczeniem pielęgnacyjnym uzależnionym od niepełnosprawności, a nie od dochodów, jest przyznanie zasiłku rodzinnego, dlatego można pominąć szczegółową analizę przesłanek dla konkretnych świadczeń. Dwie spośród kategorii świadczeń – „becikowe” oraz świadczenie rodzicielskie, które ma funkcjonować od 1 stycznia 2016 r. – zostaną poddane analizie w sposób odrębny ze względu na odmienny charakter i szerszy niż w przypadku pozostałych świadczeń uregulowanych w tej ustawie krąg beneficjentów. Odrębnie omówione zostanie także wprowadzenie przepisów umożliwiających gminom wprowadzanie własnych instrumentów wspierania rodzin, które umożliwić może wprowadzenie na szerszą skalę samorządowych bonów wychowawczych, dających rodzicom wybór pomiędzy kolektywną i indywidualną opieką instytucjonalną, a opieką domową.

²⁹⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.), dalej ustawa o świadczeniach rodzinnych.

²⁹⁷ Zdaniem ekspertów Fundacji Republikańskiej, świadczenia rodzinne, z wyjątkiem „becikowego” i świadczeń opiekuńczych, nie mogą być traktowane jako forma polityki rodzinnej. Podstawowym problemem jest bowiem natura tych świadczeń. Są one traktowane jako pomoc społeczna i wypłacane przez ośrodki pomocy społecznej. Ponadto, jak wskazuje raport Fundacji Republikańskiej, świadczenia rodzinne nie spełniają dwóch z trzech kryteriów, jakie powinny realizować instrumenty rodzinne. Nie mają charakteru powszechności (ograniczenia dochodowe zasadniczo zmniejszające krąg beneficjentów) oraz nie są świadczeniami progresywnymi, ponieważ ich wysokość nie jest uzależniona od liczby dzieci w rodzinie. Pomoc ta jest natomiast neutralna, co oznacza, że przyznane środki pieniężne mogą być przeznaczone na dowolny cel. Zob. K. Brosz, M. Chludziński, M. Czarnik, M. Kot, *Polityka prorodzinna...*, dz. cyt., s. 13.

²⁹⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1217.

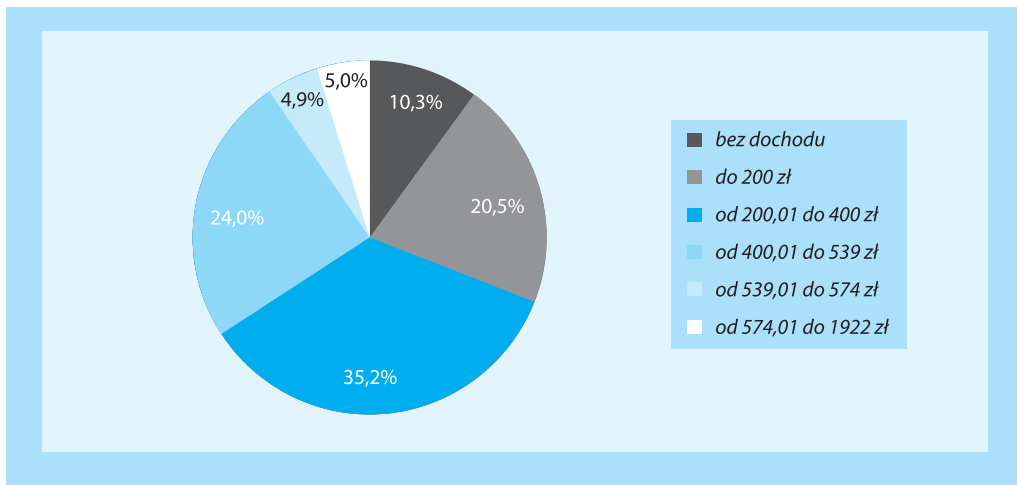
Beneficjenci świadczeń rodzinnych

Liczba rodzin otrzymujących świadczenia spada z roku na rok. Zgodnie z danymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w roku 2014 ze świadczeń rodzinnych korzystało 1 887,1 tys. rodzin, czyli o 5,3% mniej niż rok wcześniej (1 993,1 tys.). Jeszcze wyraźniej spadła liczba rodzin pobierających świadczenia rodzinne uzależnione od dochodu. Z tych świadczeń skorzystało w 2014 r. 1 114,2 tys. rodzin, tj. o 7,3% mniej niż w 2013 r.. Blisko cztery piąte rodzin (77,7%) z ostatniej grupy stanowiły rodziny pełne. **Zdecydowana większość rodzin (77,1%) pobierających świadczenia to rodziny z jednym lub dwojgiem dzieci. Rodziny wielodzietne, wychowujące 3 lub więcej dzieci, stanowią jedynie 22,9% beneficjentów świadczeń**²⁹⁹.

Zdecydowana większość rodzin (77,1%) pobierających świadczenia to rodziny z jednym lub dwojgiem dzieci.

Dwie trzecie rodzin pełnych pobierających świadczenia uzależnione od dochodu, które nie mają dziecka z niepełnosprawnością, nie ma dochodu bądź uzyskuje dochód na osobę nieprzekraczający 400 zł netto. Wśród rodzin niepełnych, także bez dziecka niepełnosprawnego, odsetek rodzin z dochodem netto nieprzekraczającym 400 zł na osobę wynosi 77,1%. Szczegółowe dane na temat wysokości dochodu na osobę w pierwszym typie rodziny przedstawia wykres 34³⁰⁰.

Wykres 34. Wysokość dochodu netto na osobę w rodzinach pełnych pobierających świadczenia rodzinne nieposiadających dziecka niepełnosprawnego



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, dz.cyt., s. 13.

Wątpliwości co do skuteczności pomocy budzi przede wszystkim sposób ustalania oraz wysokość kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych. Od dnia 1 listopada 2009 r. wysokość zasiłku uzależniona została od wartości koszyka żywnościowego dla danej grupy wieku ustalonej w badaniach prognozy wsparcia dochodowego rodzin. Koszyk żywnościowy, zgodnie z definicją ustawową, oznacza asortyment artykułów spożywczych określony wartościowo i ilościowo w badaniach prognozy wsparcia dochodowego rodzin, których spożycie jest niezbędne do prawidłowego rozwoju dziecka w określonym wieku. Podstawa obliczania wysokości zasiłku jest więc niejasna i nie bierze pod uwagę indywidualnej sytuacji rodziny.

²⁹⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 10, https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/statystyka/Informacja%20o%20realizacji%20swiadczen%20rodzinnych%20w%202014%20r..pdf; dostęp 3 sierpnia 2015 r.

³⁰⁰ Wykres uwzględnia beneficjentów wszystkich obecnie funkcjonujących świadczeń rodzinnych, w tym „becikowego”, w przypadku którego próg dochodowy jest znacznie wyższy niż w przypadku pozostałych świadczeń rodzinnych i które zostanie poddane analizie odrębnie.



Mechanizm zamrożenia progu dochodowego na okres 3 lat oraz brak dostosowania progu do wskaźnika inflacji i zmian wynagrodzenia minimalnego powoduje zmniejszanie się ilości osób uprawnionych do skorzystania ze świadczeń rodzinnych.

Dostęp do świadczeń ograniczony jest przez wysokość dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę albo przez wysokość dochodu osoby uczącej się i nie może przekraczać kwoty 574 zł. Dla rodzin wychowujących niepełnosprawne dziecko kwota ta jest wyższa i wynosi 664 zł. System przydziału

zasiłku rodzinnego w żaden sposób nie bierze pod uwagę rzeczywistej sytuacji materialnej rodzin³⁰¹ ani zmian pensji minimalnej. Od czasu wprowadzenia świadczeń w 2004 r. minimalne wynagrodzenie wzrosło ponad dwukrotnie z 824 zł do 1 680 zł w 2014 r., a próg uprawniający do uzyskania świadczeń został podwyższony z 504 zł do 574 zł. Mechanizm zamrożenia progu dochodowego na okres 3 lat³⁰² oraz brak dostosowania progu do wskaźnika inflacji i zmian wynagrodzenia minimalnego, powoduje zmniejszanie się ilości osób uprawnionych do skorzystania ze świadczeń rodzinnych³⁰³.

Zasiłek rodzinny, ze względu na bardzo niską wysokość, rekompensuje rodzinie jedynie znikomą część kosztów utrzymania dziecka³⁰⁴ – co jest szczególnie ewidentne w zestawieniu z wysokimi kosztami opieki nad dzieckiem w pierwszych latach życia. W sierpniu 2015 r. podwyższono zarówno próg dochodowy, jak i wysokości poszczególnych świadczeń³⁰⁵. Ta modyfikacja pozwoli na objęcie pomocą większej ilości rodzin. Także po przeprowadzeniu proponowanych zmian świadczenia rodzinne zachowują charakter instrumentu pomocy społecznej. Oznacza to, że system świadczeń rodzinnych – skomplikowany i niedofinansowany – nadal nie będzie realizował konstytucyjnego obowiązku ochrony rodziny.

Przyjęta w maju 2015 r. nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych wprowadza od 1 stycznia 2016 r. bardziej korzystne rozwiązanie niż obecnie obowiązujące. System świadczeń rodzinnych będzie uzupełniony o tzw. zasadę „złotówka za złotówkę”. Oznacza to, że wysokość zasiłku rodzinnego oraz dodatków do niego będzie obniżana o 1 zł wraz z przekroczeniem o 1 zł progu dochodowego dotyczącego łącznego dochodu netto wszystkich członków rodziny. Innymi słowy wysokość świadczenia będzie stanowiła różnicę między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny³⁰⁶. Nowe rozwiązanie, w przeciwieństwie do dotychczasowego, nie będzie demotywować rodzin, które w obecnym stanie prawnym na skutek nieznacznego podwyższenia dochodu całkowicie traciły prawo do świadczeń, a w konsekwencji osiągały niższy dochód rzeczywisty niż przed uzyskaniem dodatkowego zarobku.

Kolejną barierą jest procedura uzyskania świadczeń, w szczególności zasiłku rodzinnego oraz jednorazowej pomocy z tytułu urodzenia dziecka. W ciągu ostatnich lat znacznie zwiększyła się liczba barier biurokratycznych związanych z funkcjonowaniem świadczeń rodzinnych. Ustale-

³⁰¹ Przy obliczaniu sytuacji finansowej rodziny brana jest po uwagę sytuacja materialna sprzed roku, a nie jej obecny poziom materialny.

³⁰² Zgodnie z przepisem art. 18 ustawy o świadczeniach rodzinnych kwoty progów oraz wysokości poszczególnych świadczeń podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin.

³⁰³ Wydatki na świadczenia rodzinne w 2013 roku zmalały o 2% w stosunku do 2012 r. W 2014 r. nastąpił kolejny spadek wydatków, tym razem o 6,9% (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014r., dz. cyt., s. 21). Na zmniejszenie się liczby beneficjentów świadczeń rodzinnych i oszczędności państwa w tym zakresie wpływa także zmniejszanie się liczby dzieci żyjących w naszym kraju.

³⁰⁴ Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie: 1) 77,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia; 2) 106,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia; 3) 115,00 zł na dziecko w wieku powyżej 18 roku życia do ukończenia 24 roku życia.

³⁰⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna, Dz. U. z 2015 r., poz. 1238.

³⁰⁶ Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2015 r., poz. 995.



nie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następuje na wniosek uprawnionej osoby. Wniosek składa się w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania uprawnionego. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nakładają obowiązek dołączenia do wniosku szeregu oświadczeń i zaświadczeń. Osoby spełniające wskazane w ustawie warunki w skrajnych przypadkach muszą dołączyć około 12 różnego rodzaju dokumentów, w tym w większości zaświadczeń, które wymagane są na mocy samych tylko przepisów ustawy³⁰⁷. Własne dodatkowe wymogi ustanawiają także poszczególne gminy³⁰⁸. W skrajnych sytuacjach liczba ta dochodzi do blisko 40 dokumentów, w większości zaświadczeń.

„Becikowe”

Odrębnej analizy wymaga jednorazowa pomoc z tytułu urodzenia dziecka, czyli tak zwane „becikowe”. Wymogi otrzymania tego świadczenia po nowelizacji z 2012 r. są **równie zaskakujące** jak te wskazane wyżej. Choć w ankietach i sondażach świadczenie to jest wciąż wymieniane jako jedno z najbardziej pożądanych przez Polaków rozwiązań rodzinnych³⁰⁹, w rzeczywistości jego skomplikowana konstrukcja, jednorazowość, ograniczona dostępność i niska wysokość sprawiają, że jest ono raczej karykaturą świadczenia rodzinnego niż realną zachętą do posiadania dzieci. „Becikowe” wypłacane jest w Polsce od 2006 r., lecz jego charakter zmieniał się na przestrzeni lat, by z czasem dalece odejść od modelu prostego, powszechnego świadczenia rodzinnego³¹⁰.

Jednorazowo wypłacana kwota 1 000 zł ma znaczenie przede wszystkim symboliczne.

Zgodnie z przepisem art. 15b ustawy o świadczeniach rodzinnych, wysokość „becikowego” wynosi dziś 1 000 zł na jedno dziecko i przysługuje ono matce lub ojcu dziecka, a także jego opiekunom prawnym i faktycznym. Podstawowym ograniczeniem jego dostępności jest wprowadzone od 1 stycznia 2013 r. kryterium dochodowe. Choć początkowo świadczenie to przysługiwało wszystkim rodzicom, dziś uzyskać je mogą jedynie te rodziny, w których dochód w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1 922 zł netto. Aby uzyskać becikowe, matka dziecka musi pozostawać pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do dnia porodu. Warunek ten nie dotyczy osób będących prawnymi albo faktycznymi opiekunami dziecka, a także osób, które dziecko przysposobiły. Chociaż „becikowe” może być pomocne jako instrument pozwalający pokryć część kosztów związanych z pierwszym okresem życia dziecka, w obliczu skali wydatków, jakich wymaga utrzymanie małego człowieka w pierwszych miesiącach jego życia, **jednorazowo wypłacana kwota 1 000 zł ma znaczenie przede wszystkim symboliczne.**

³⁰⁷ Przepis art. 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Liczba ta uzależniona jest oczywiście od tego, czy wskazany w ustawie wymóg np. zaświadczenia o dochodzie podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w jednym dokumencie zawierał będzie wszystkie opisane przepisem art. 23 ust. 4 pkt 1 informacje. Jeśli nie, to liczba zaświadczeń rośnie.

³⁰⁸ Przykładem może być warszawska dzielnica Wola. Na stronie Urzędu Dzielnicy Wola widnieje bardzo długa lista dokumentów wymaganych w celu otrzymania zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami. Lista zawiera m.in. skrócony odpis aktu urodzenia dziecka, zaświadczenia o egzekucji komorniczej, odpis postanowienia sądu o zabezpieczeniu powództwa o alimenty i wiele innych. Zob. *Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego*, <http://www.wola.waw.pl/page/87,aktualnosci.html?id=4012>; dostęp 10 czerwca 2015 r. Część z nich, omówiona poniżej, jest niezbędna do otrzymania jednorazowej pomocy z tytułu urodzenia dziecka.

³⁰⁹ G. Osiecki, *Polacy stawiają sprawę jasno: będą ulgi prorodzinne, będą dzieci*, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/806900,polacy-stawiaja-sprawe-jasno-beda-ulgi-prorodzinne-beda-dzieci.html>, dostęp 11 maja 2015 r.

³¹⁰ Jak wskazano w raporcie Fundacji Republikańskiej z grudnia 2012 r., uwzględniającym już zmiany wprowadzające kryterium dochodowe, spośród trzech cech, które powinny posiadać instrumenty prawdziwej i efektywnej polityki rodzinnej, becikowe w obecnym kształcie spełnia tylko jedną, czyli neutralność – świadczenie to jest bowiem udzielane w formie pieniężnej i może być przeznaczone na dowolny cel. Niespełnione są jednak dwa pozostałe elementy – wprowadzenie kryterium dochodowego sprawia, że becikowe nie ma charakteru powszechnego, zaś liczba dzieci w rodzinie nie powoduje wzrostu jednostkowych świadczeń, zatem nie jest ono także progresywne (K. Brosz, M. Chludziński, M. Czarnik, M. Kot, *Polityka prorodzinna...*, dz. cyt., s. 8).



Dokumenty wymagane przepisami ustawy, by uzyskać świadczenie rodzinne

- 1) zaświadczenia o dochodzie podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, na zasadach określonych w art. 27, 30b, 30c i 30e ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, każdego członka rodziny, wydane przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego, zawierające informacje o wysokości:
 - a) dochodu,
 - b) składek na ubezpieczenia społeczne odliczonych od dochodu,
 - c) należnego podatku;
- 2) zaświadczenia dokumentujące wysokość innych dochodów;
- 3) oświadczenie o deklarowanych dochodach osiągniętych przez osoby podlegające przepisom o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, zawierające w szczególności informacje o:
 - a) wysokości dochodu,
 - b) wysokości należnych składek na ubezpieczenia społeczne,
 - c) wysokości należnych składek na ubezpieczenie zdrowotne,
 - d) wysokości i formie opłacanego podatku dochodowego,
 - e) wysokości dochodu po odliczeniu należnych składek i podatku;
- 4) inne zaświadczenia lub oświadczenia oraz dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, w tym:
 - a) dokument stwierdzający wiek dziecka,
 - b) orzeczenie o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności,
 - c) prawomocny wyrok sądu rodzinnego stwierdzający przysposobienie lub zaświadczenie sądu rodzinnego lub ośrodka adopcyjnego o prowadzonym postępowaniu sądowym w sprawie o przysposobienie dziecka,
 - d) prawomocny wyrok sądu rodzinnego orzekający rozwód lub separację,
 - e) orzeczenie sądu rodzinnego o ustaleniu opiekuna prawnego dziecka,
 - f) zaświadczenie o uczęszczaniu dziecka do szkoły lub szkoły wyższej,
 - g) zaświadczenie z urzędu pracy o braku propozycji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej dla osoby ubiegającej się o dodatek, o którym mowa w art. 11(17),
 - h) zaświadczenie pracodawcy o terminie urlopu wychowawczego i okresie, na jaki został udzielony, oraz o okresach zatrudnienia,
 - i) zaświadczenie lub oświadczenie o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Wniosek o wypłatę becikowego składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka w urzędzie gminy. Do wniosku należy dołączyć szereg dokumentów, których liczba w niektórych przypadkach przekracza nawet 20. Wniosek należy uzupełnić m.in. zaświadczeniem o pozostawianiu matki pod opieką lekarską, kserokopią dowodów osobistych rodziców lub opiekunów, zaświadczeniem o nieodebraniu świadczenia przez drugiego rodzica oraz skróconym odpisem aktu urodzenia dziecka. Konieczne jest także należyte udokumentowanie sytuacji finansowej rodziny za pomocą zaświadczenia z urzędu skarbowego oraz dokumentów potwierdzających uzyskanie dochodu i określających jego wysokość, a także złożenie oświadczenia o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne czy o wielkości gospodarstwa rolnego. W pewnych przypadkach niezbędne jest również załączenie zaświadczenia komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne, a nawet odpisu wyroku sądu zasądającego alimenty na dziecko.

Formalizm i skomplikowane procedury uzasadniane koniecznością kontroli wniosku są obecnie kosztownym utrudnieniem w procesie uzyskiwania „becikowego” przez rodziców. Znana jest historia matki, która w celu uzyskania decyzji o przyznaniu becikowego musiała zebrać w sumie aż 23 dokumenty³¹¹. W rezultacie przygotowanie wniosku jest czasochłonne i często zniechęca rodziców do jego składania. Warto podkreślić, że z roku na rok liczba wypłacanych becikowych jest coraz mniejsza – jak wskazują dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2013 r., po wprowadzeniu progu dochodowego i nowych wymogów formalnych, wypłacono 272,6 tys. zapomóg z tytułu urodzenia dzie-

cka, czyli aż o 26,93% mniej niż w roku poprzednim³¹². Pomoc skierowana została jedynie do 73,8% urodzonych w tym roku dzieci.

³¹¹ *I to ma być polityka prorodzinna? Biurokracja skutecznie zniechęca do becikowego*, <http://wpolityce.pl/spoleczenstwo/240942-i-to-ma-byc-polityka-prorodzinna-biurokracja-skutecznie-zniecheca-do-becikowego>, dostęp 11 maja 2015 r.

³¹² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2013 r.*, s. 20, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/statystyka/Informacja%20swiadczenia%20rodzinne%202013-popr.pdf, dostęp 02 lipca 2015 r.

Ponieważ kryteria niezbędne do uzyskania „becikowego” spełnia zdecydowana większość rodzin, w których urodziło się dziecko, wymóg przedłożenia szeregu zaświadczeń budzi jeszcze większe zdziwienie niż w przypadku pozostałych świadczeń ujętych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Z powodzeniem mogą one zostać zastąpione oświadczeniami sformułowanymi pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Koszty obsługi systemu świadczeń rodzinnych

Koszt obsługi świadczeń rodzinnych wzrasta z roku na rok. Jego wysokość jest w istotnym stopniu warunkowana przez poziom skomplikowania wymogów formalnych niezbędnych do uzyskania świadczeń. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyniósł on w 2013 r. 323 mln zł. **i był wyższy o niemal 14% w stosunku do roku 2012. W 2014 r.** koszty te wzrosły o kolejne 2,2% (do 330,5 mln)³¹³. Warto zauważyć, że od 1 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać przepisy ograniczające dostęp do „becikowego” przez wprowadzenie progu dochodowego oraz dodatkowe wymogi, które utrudniły *de facto* dostęp do tego świadczenia, co jak zostało wspomniane, przełożyło się na zmniejszenie liczby osób, którym przyznano świadczenia. **Istotną część oszczędności uzyskanych przez ograniczenie dostępu do świadczeń pochłonęła jednak rozbudowa aparatu administracyjnego, która była skutkiem zwiększenia skomplikowania systemu świadczeń.**

Istotną część oszczędności uzyskanych przez ograniczenie dostępu do świadczeń pochłonęła rozbudowa aparatu administracyjnego, która była skutkiem zwiększenia skomplikowania systemu świadczeń.

Jak wskazują dane Ministerstwa, blisko 80% kosztów obsługi świadczeń, stanowiły wynagrodzenia dla osób obsługujących świadczenia rodzinne. Średnia miesięczna liczba zatrudnionych przy obsłudze świadczeń urzędników wynosiła 8 057 osób i była wyższa o 21,2% w stosunku do roku 2012. Jeden etat kosztował średnio 3 765 zł. Miesięczny koszt obsługi świadczeń rodzinnych wyniósł ponad 30 mln zł. Ponadto ze sprawozdań wynika, że na przestrzeni ostatnich lat gminy zwiększyły zatrudnienie w komórkach realizujących ustawę o świadczeniach rodzinnych i podwyższyły wynagrodzenia³¹⁴.

Szacunki te nie obejmują w ogóle kosztów jakie ponoszą osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne. Są one związane przede wszystkim z opłatami za wydanie dokumentów, czy też poświęceniem – w najlepszym przypadku – jednego dnia pracy na ich skompletowanie. Istotne znaczenie mają też koszty transportu pomiędzy urzędami, w których klienci pozyskują zaświadczenia i urzędami, w których mają być one składane. **Władze nie podejmują nawet próby oszacowania wysokości kosztów jakie w związku z funkcjonowaniem systemu świadczeń rodzinnych w obecnej formie ponoszą obywatele.** Tylko w celach poglądowych można podjąć próbę dokonania szacunków w tym zakresie opartych na założeniach upraszczających, której wyniki przedstawiamy poniżej.

³¹³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, dz. cyt., s. 27–28.

³¹⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2013 r.*, dz. cyt., s. 26–27.



Przy założeniu, że na dopełnienie formalności niezbędnych do uzyskania „becikowego” potrzebny jest jeden dzień i uwzględnieniu wysokości średniego wynagrodzenia za dzień pracy, beneficjenci tego świadczenia ponieśli koszt ok. 47,4 mln złotych¹. Koszt poniesiony przez beneficjentów wszystkich świadczeń rodzinnych jest proporcjonalnie wyższy. Przyjmując za danymi Ministerstwa, że wydano 3 mln decyzji dotyczących świadczeń rodzinnych, co jest jednoznaczne z ilością złożonych wniosków, a beneficjenci poświęcili na skompletowanie niezbędnych zaświadczeń jeden dzień roboczy, za który mogliby uzyskać minimalne wynagrodzenie, koszty po stronie wnioskodawców mogły wynieść przynajmniej 228,5 mln zł².

¹ Jako podstawę obliczenia „dniówki” przyjęto następujące założenia upraszczające: średnie miesięczne wynagrodzenie, które w 2013 r. wynosiło 3650 zł brutto.; średnią liczbę dni pracujących w miesiącu – 21.

² Podstawą do obliczenia tych kosztów przyjęto najniższe możliwe wynagrodzenie w przypadku umowy o pracę, które w 2013 r. wynosiło 1600 zł brutto. Zważywszy na liczbę dokumentów niezbędnych do uzyskania tego rodzaju świadczeń założenie, że do ich uzyskania wystarczy jeden dzień, wydaje się być bardzo ostrożne.

Przykładowy wykaz dokumentów niezbędnych w celu otrzymania świadczenia rodzinnego z dodatkami³¹⁵:

1. dokument stwierdzający tożsamość wnioskodawcy – rodzica dziecka i odpowiednio: dokument potwierdzający datę przysposobienia dziecka albo datę objęcia dziecka opieką prawną lub faktyczną (np. postanowienie sądu lub zaświadczenie, dotyczy wyłącznie dziecka przysposobionego lub objętego opieką prawną);
2. karta pobytu – w przypadku cudzoziemca przebywającego na terytorium RP na podstawie zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej oraz zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art.127 lub art. 186 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach /Dz.U. poz. 1650/ lub w związku z przebywaniem na terytorium RP w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
3. skrócony odpis aktu urodzenia dziecka/dzieci lub zupełny w przypadku, gdy ojciec dziecka/dzieci jest nieznan;
4. numer PESEL dziecka/dzieci;
5. zaświadczenie o stanie egzekucji komorniczej za 2012 rok/ 2013 rok;
6. odpis postanowienia sądu o zabezpieczeniu powództwa o alimenty;
7. odpis protokołu zawierającego treść ugody sądowej lub ugody zawartej przed mediatorem zobowiązującej do alimentów na rzecz osób w rodzinie lub poza nią;
8. zaświadczenia lub oświadczenia stwierdzające wysokość dochodów członków rodziny w 2012r./ 2013r., w tym odpowiednio:
 - a) zaświadczenia z urzędu skarbowego za 2012r./2013r. (oryginał) lub oświadczenia każdego pełnoletniego członka rodziny, który osiąga dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w art. 27, 30b, 30c i 30e ustawy o podatku dochodowym;
 - b) oświadczenie lub zaświadczenie z ZUS lub od pracodawcy o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne w roku kalendarzowym 2012/2013 (faktycznie odprowadzonych)- (oryginał);
 - c) deklaracje PIT 11, 8b, PIT 11a, PIT 40, PIT 40a, PIT 28, PIT 36 itp. za rok 2012/2013;
 - d) oświadczenie członka rodziny o deklarowanym dochodzie w 2012r./2013r., jeżeli członek rodziny rozliczał się na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne lub karty podatkowej /dotyczy osób, które prowadziły działalność gospodarczą/;
 - e) zaświadczenia lub oświadczenia dokumentujące wysokość innych dochodów, uzyskanych w 2012r./2013r., tj.:
 - oświadczenie członka rodziny o wysokości uzyskanego w 2012r./2013r. dochodu niepodlegającego opodatkowaniu (m.in. alimenty na rzecz dzieci, stypendia, dochody uzyskiwane za granicą, dochody z tytułu poprowadzonego gospodarstwa rolnego i inne);
 - w przypadku uzyskania w 2012r./2013r. alimentów niższych niż zasądzone w wyroku sądowym należy dołączyć zaświadczenie komornika o całkowitej lub częściowej bezskuteczności egzekucji alimentów oraz o wysokości wyegzekwowanych alimentów w 2012r./2013r. lub informację sądu lub właściwej instytucji o podjęciu przez osobę uprawnioną czynności związanych w wykonaniem tytułu wykonawczego, jeżeli dłużnik zamieszkuje za granicą, /zaświadczenie o stanie egzekucji komorniczej za 2012 rok/ 2013 rok/;
 - w przypadku utraty dochodu przez któregośkolwiek członka rodziny w 2012r./2013r. należy obowiązkowo dostarczyć dokumenty do utraty dochodu:
 - uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego – zaświadczenie lub oświadczenie o udzielonym urlopie wychowawczym i deklarację Pit 11 z zakładu pracy za 2012r./2013r.;
 - utrata prawa do świadczeń z Urzędu Pracy – zaświadczenie lub oświadczenie oraz deklarację PIT 11 z UP za 2012r./2013r.;

³¹⁵ Źródło: Urząd Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, <http://www.wola.waw.pl/page/87,aktualnosci.html?id=4012>; dostęp 11 sierpnia 2015 r.

- utrata zatrudnienia ze stosunku pracy – świadectwo pracy oraz deklarację PIT 11 za 2012r./2013r.;
- utrata zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej – zaświadczenie od pracodawcy o okresie zatrudnienia i rodzaju umowy / zlecenie, o dzieło, umowa o dzieło z przeniesieniem praw autorskich itp. oraz deklarację PIT 11 za 2012r./2013r.;
- utrata zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, emerytury, renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej – decyzję lub zaświadczenie organu emerytalno-rentowego oraz deklarację PIT 40/40a za 2012r./2013r. wystawiony przez ten organ;
- wyrejestrowanie pozarolniczej działalności gospodarczej – decyzja o wykreśleniu z ewidencji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz – w przypadku rozliczania jej na zasadach ogólnych – kopia PIT 36 za 2012r./2013r. z potwierdzeniem jego wpływu do urzędu skarbowego;
- utrata zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących PO UTRACIE ZATRUDNIENIA – świadectwo pracy, zaświadczenie o okresie pobierania świadczeń oraz deklarację PIT 11a za 2012r./2013r. wystawiony przez właściwy organ;
- utrata zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń – akt zgonu.
- W przypadku uzyskania dochodu w roku 2012/2013 stanowiącym rok bazowy dla rozpatrywanego wniosku w związku z zawarciem kolejnej umowy z tym samym pracodawcą w roku 2012/2013 i w/w umowa trwa do chwili obecnej do akt sprawy należy załączyć zaświadczenie od pracodawcy o łącznym dochodzie netto z umowy o pracę / zlecenie trwającej w roku bazowym 2012/2013 uzyskanym przed zawarciem aktualnej umowy o pracę.
- w przypadku uzyskania dochodu przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny w roku bazowym 2012r./2013r. i osiągnięcie go do chwili obecnej do wniosku należy dołączyć dokument określający datę uzyskania dochodu oraz dokument określający łączną kwotę uzyskanego dochodu w 2012/2013r. Chodzi tu o dochody, których członek rodziny nie osiągał przez cały okres 12 miesięcy w 2012/2013r. Przez uzyskanie dochodu należy rozumieć:
 - zakończenie urlopu wychowawczego – zaświadczenie od pracodawcy lub oświadczenie o powrocie do pracy oraz deklarację PIT 11 za 2012/2013r.;
 - uzyskanie prawa do świadczeń z Urzędu Pracy – zaświadczenie lub decyzję z Urzędu Pracy albo oświadczenie;
 - uzyskanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej – stosunek pracy, stosunek służbowy, umowa agencyjna, umowa zlecenie – umowa oraz deklarację za 2012/2013r.;
 - uzyskanie zasiłku lub świadczenia emerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, emerytury, renty, renty socjalnej – zaświadczenie lub decyzja organu emerytalno – rentowego oraz deklarację za 2012/2013r.;
 - rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej lub wznowieniem jej wykonywania – decyzja o wpisie do ewidencji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oświadczenie o formie rozliczania (zasady ogólne, karta podatkowa, ryczałt) oraz w przypadku rozliczania jej na zasadach ogólnych kopia deklaracji PIT 28 / PIT 36 za 2012/2013r. z potwierdzeniem jej wpływu do urzędu skarbowego;
 - uzyskanie zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących PO UTRACIE ZATRUDNIENIA – świadectwo pracy, decyzja lub zaświadczenie o okresie pobierania świadczeń oraz deklaracja PIT 11, PIT 11a za 2012/2013r. wystawiony przez właściwy organ.
- w przypadku uzyskania dochodu przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny w roku 2013 lub 2014 (źródła uzyskanego dochodu podane w punkcie powyżej) i osiąga go do chwili obecnej należy ten fakt zgłosić OBLIGATORYJNIE. Do wniosku oprócz dokumentu potwierdzającego datę uzyskania dochodu (umowa o pracę, umowa zlecenie, zaświadczenie, decyzja innego organu) należy dołączyć zaświadczenie o dochodzie z miesiąca następującego po miesiącu, w którym dochód został uzyskany a w przypadku rozpoczęcia działalności gospodarczej oświadczenie o dochodzie netto uzyskanym z miesiąca następującego po miesiącu, w którym rozpoczęto działalność.
- jeżeli wnioskodawca lub członek jego rodziny posiada gospodarstwo rolne – zaświadczenie organu gminy o wielkości gospodarstwa rolnego w 2012r./2013r. (w hektarach przeliczeniowych) lub złożenie oświadczenia, dotyczącego wielkości gospodarstwa rolnego w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni w 2012r./2013r.;
- w przypadku oddania części lub całości gospodarstwa rolnego w dzierżawę – umowę dzierżawy, na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników albo oddania gospodarstwa rolnego w dzierżawę w związku z pobieraniem renty określonej w przepisach o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej;
- umowę zawartą w formie aktu notarialnego, w przypadku wniesienia gospodarstwa rolnego do użytkowania przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną;
- jeżeli członkowie rodziny są zobowiązani wyrokiem sądu lub ugodą sądową do płacenia alimentów na rzecz osób spoza rodziny – przekazy lub przelewy pieniężne dokumentujące wysokość zapłaconych w 2012r./2013r. alimentów, celem odliczenia ich od dochodu członka rodziny oraz kopie podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu zasądzającego alimenty, ugody sądowej lub ugody zawartej przed mediatorem na podstawie, których płacone są alimenty na rzecz osoby spoza rodziny;
- w przypadku zmian w sytuacji zawodowej, dochodowej rodziny (m.in. podpisanie kolejnej umowy z obecnym pracodawcą, podjęcie nowego zatrudnienia, uzyskanie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, zasiłku lub stypendium



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

dla bezrobotnych, rozpoczęciem lub zakończeniem działalności gospodarczej, uzyskanie zasiłku macierzyńskiego lub świadczenia rehabilitacyjnego po utracie zatrudnienia) należy dołączyć umowy, świadectwa pracy i decyzje dotyczące zmian, a także zaświadczenie o wysokości netto dochodu uzyskanego za miesiąc następujący po uzyskaniu nowego dochodu;

- w przypadku rejestracji w Urzędzie Pracy aktualne zaświadczenie potwierdzające rejestrację,
9. inne zaświadczenia lub oświadczenia oraz dokumenty niezbędne do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, w tym:
- a) odpis skrócony aktu urodzenia dziecka/dzieci lub odpis zupełny aktu urodzenia dziecka/dzieci w przypadku, gdy ojciec dziecka jest nieznan;
 - b) orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w rodzinie jest niepełnosprawne dziecko/dzieci;
 - c) zaświadczenie ze szkoły lub szkoły wyższej albo złożenie oświadczenia potwierdzającego fakt kontynuowania przez dziecko/dzieci nauki, w przypadku, gdy ukończyło/y 18 rok życia, dot. osób z rocznika 1996 i starsze;
 - d) postanowienie lub zaświadczenie sądu o ustaleniu opiekuna prawnego dziecka;
 - e) odpis prawomocnego wyroku sądu rodzinnego stwierdzającego przysposobienie lub zaświadczenie sądu rodzinnego lub ośrodka adopcyjno-opiekunczego o prowadzonym postępowaniu sądowym o przysposobienie dziecka;
 - f) w przypadku „osoby uczącej się” – akty zgonu rodziców lub odpis wyroku sądu zasądzający alimenty;
 - g) w przypadku osób samotnie wychowujących dziecko należy dostarczyć odpowiednio do sytuacji:
 - akt zgonu małżonka lub rodzica dziecka,
 - prawomocny wyrok sądu orzekający rozwód / separację, wyrok lub ugodę w sprawie zasądzenia alimentów na rzecz dziecka,
 - odpis wyroku sądu oddalającego powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców dziecka,
 - orzeczenie sądu zobowiązujące jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka;
 - h) zaświadczenie wystawione przez lekarza lub położną potwierdzające pozostawanie kobiety pod opieką medyczną nie później niż do 10 tygodnia ciąży do porodu;
 - i) w okresie korzystania z urlopu wychowawczego należy dostarczyć odpowiednio do sytuacji:
 - zaświadczenie pracodawcy albo oświadczenie o terminie i okresie, na jaki został udzielony urlop wychowawczy, i na które dziecko, oraz o co najmniej sześciomiesięcznym okresie pozostawania w stosunku pracy bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego;
 - zaświadczenie organu emerytalno-rentowego albo oświadczenie, że osoba ubiegająca się jest zgłoszona do ubezpieczeń społecznych przez pracodawcę, który udzielił urlopu wychowawczego;
 - imienny raport miesięczny osoby ubezpieczonej /RMUA/ potwierdzający odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne, z miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku o dodatek, w przypadku złożenia oświadczenia o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu;
 - j) zaświadczenie placówki zapewniającej całodobową opiekę, w przypadku umieszczenia w niej dziecka, o liczbie dni w tygodniu, w których korzysta w niej z całodobowej opieki, albo oświadczenie o niekorzystaniu przez więcej niż 5 dni w tygodniu z całodobowej opieki nad dzieckiem umieszczonym w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym;
 - k) w przypadku podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania należy dostarczyć odpowiednio do sytuacji:
 - zaświadczenie szkoły lub oświadczenie o uczęszczaniu dziecka do szkoły poza miejscem zamieszkania;
 - zaświadczenie lub oświadczenie potwierdzające tymczasowe zameldowanie ucznia poza miejscem zamieszkania;
 - inne dokumenty i oświadczenia niezbędne do ustalenia prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Na potrzeby prowadzonego postępowania Urząd potwierdza za zgodność z oryginałem kopie otrzymanych dokumentów. Należy jednak **podczas składania wniosku okazać pracownikowi oryginał dokumentu.**

Urząd przypomina także, że w toku postępowania administracyjnego może wymagać dostarczenia także innych dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy.

2. Urlopy i świadczenia związane z opieką nad dzieckiem w pierwszych latach jego życia

2.1. URLOP RODZICIELSKI

Najistotniejszą pozytywną zmianą w polskiej polityce rodzinnej na przestrzeni ostatnich kilku lat było znaczne wydłużenie płatnego urlopu rodzicielskiego przysługującego po urodzeniu lub adopcji dziecka oraz okresu otrzymywania zasiłków rodzicielskich przez osoby, które nie są zatrudnione w formie umowy o pracę. Od 2013 r. łączna długość płatnego urlopu rodzicielskiego wzrosła z 24 do 52 tygodni, czyli ponad dwukrotnie³¹⁶. Pierwsze 14 tygodni zarezerwowane jest wyłącznie dla matki, pozostały okres rodzice mogą podzielić pomiędzy siebie dowolnie³¹⁷. Mimo tych pozytywnych zmian długość płatnych urlopów rodzicielskich w Polsce wciąż odbiega od standardów przyjętych w krajach, w których odnotowano w ostatnich kilkunastu latach istotny wzrost dzietności³¹⁸.

Wydłużenie urlopu rodzicielskiego bywa identyfikowane jako jeden z czynników, które przyczyniły się do nieznacznej poprawy najważniejszych wskaźników demograficznych w 2014 r. względem lat poprzednich. **Ogółem w roku 2014 urodziło się prawie 6 tys. więcej dzieci niż w roku 2013, choć prognoza GUS przewidywała spadek liczby urodzeń o 9 tys.**³¹⁹. Współczynnik dzietności wzrósł o 0,034 pkt., zaś przyrost naturalny o 0,5 pkt³²⁰.

Korelacja pomiędzy wydłużeniem urlopu rodzicielskiego a wzrostem liczby urodzeń staje się jeszcze bardziej wyraźna, jeśli uwzględnimy wymiar regionalny stosowania nowych rozwiązań. Jak podaje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w 2014 r. rodzice aż 75 tys. nowo urodzonych dzieci w ogóle nie byli uprawnieni do otrzymywania zasiłków rodzicielskich, a rodzice kolejnych 50 tys. dzieci otrzymywali zasiłek w wysokości nieprzekraczającej 1 000 zł³²¹. Proporcja osób, które po urodzeniu dziecka nie miały prawa do zasiłku rodzicielskiego, była bardzo zróżnicowana w skali kraju. **Wzrost liczby urodzeń pomiędzy 2013 a 2014 r. był najbardziej wyraźny tam, gdzie udział rodziców uprawnionych do korzystania z urlopów i zasiłków rodzicielskich w ogólnej liczbie rodziców nowo urodzonych dzieci był najwyższy.** Tak było m.in. w Warsza-

³¹⁶ Ustawą z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. 2013 poz. 675) oraz niektórych innych ustaw ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego nową instytucję – urlop rodzicielski. Pracownik może zgłosić wniosek o udzielenie urlopu rodzicielskiego w wymiarze do 26 tygodni, niezależnie od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie, bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Z urlopu tego może korzystać zarówno matka jak i ojciec, a nawet oboje rodzice jednocześnie razem. Urlop rodzicielski jest udzielany jednorazowo albo nie więcej niż w trzech częściach, z których żadna nie może być krótsza niż 8 tygodni, przypadających bezpośrednio jedna po drugiej. Urlop jest odpłatny i przysługuje za jego okres zasiłek macierzyński i rodzicielski. Świadczenia o ekwiwalentnym mogą uzyskać także osoby, które opłacają składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne z innych tytułów niż umowa o pracę. Okres urlopu oraz otrzymywania świadczeń jest dłuższy w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka.

³¹⁷ Na okres 52 tygodni składa się: 20 tygodni urlopu macierzyńskiego, 8 tygodni dodatkowego urlopu macierzyńskiego i 26 tygodni urlopu rodzicielskiego. Na mocy ustawy z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1268), uchylono przepisy regulujące dodatkowy urlop macierzyński, a jednocześnie wydłużono długość urlopu rodzicielskiego w dwóch wariantach: 32 tyg. w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie; 34 tyg. w przypadku urodzenia dwóch lub więcej dzieci przy jednym porodzie. Wzrosła także ilość części do czterech, na które może być podzielony urlop. Zmiana ta wejdzie w życie w dniu 02 stycznia 2016 r.

³¹⁸ Zostały one szczegółowo omówione w części I niniejszego raportu.

³¹⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza...*, dz. cyt., s. 157, wariant średni. Nawet wariant bardzo wysoki prognozy zakładał wzrost liczby urodzeń o zaledwie 2 tys.

³²⁰ Wyliczenie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

³²¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa polityka...*, s. 7.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

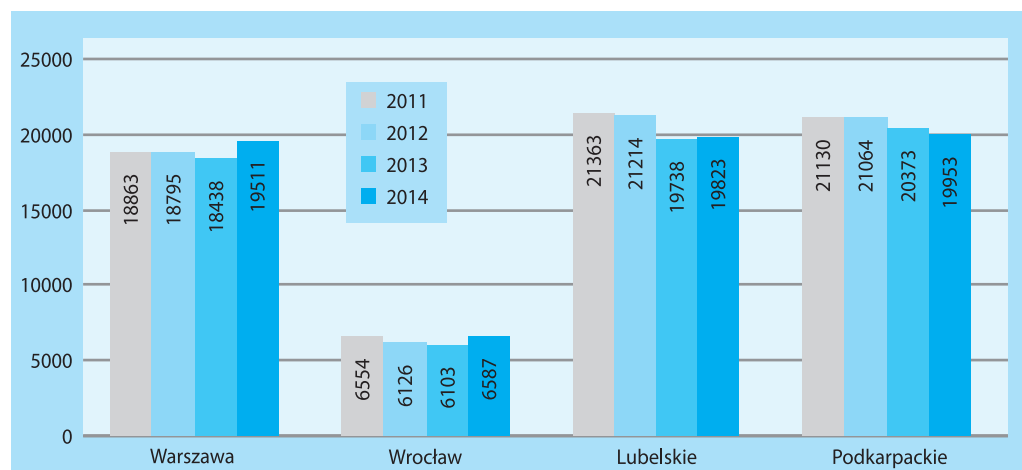
wie i we Wrocławiu. W województwach podlaskim i podkarpackim, gdzie najwyższa była liczba kobiet, które po urodzeniu dziecka nie były uprawnione, żeby otrzymywać zasiłek rodzicielski, wzrost liczby urodzeń był odczuwalny w znacznie mniejszym stopniu.

Tabela 9. Odsetek osób pobierających zasiłki związane z urodzeniem dziecka w wybranych powiatach i województwach w grudniu 2014 r. a wzrost liczby urodzeń na tych obszarach w 2014 r.

	Warszawa	Kraków	Wrocław	Podlaskie	Lubelskie	Pomorskie	Podkarpackie
Odsetek osób pobierających zasiłki macierzyńskie w stosunku do liczby urodzonych dzieci ³²²	85,10% ³²³	86,10%	86,50% ³²⁴	66,20%	64,60% ³²⁵	71,10%	68,70% ³²⁶
Odsetek wzrostu urodzeń żywych w 2014 w stosunku do 2013 roku	5,80%	2,40%	7,90%	3,90%	0,40%	2,80%	-2,10%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS i GUS.

Wykres 35. Liczba urodzeń w wybranych powiatach i województwach w latach 2011–2014



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

³²² Odsetek osób pobierających zasiłek macierzyński choćby za jeden dzień niezależnie od rodzaju zasiłku macierzyńskiego. Kategoria ta obejmuje osoby pobierające podstawowy zasiłek macierzyński, zasiłek macierzyński z tytułu dodatkowego zasiłku macierzyńskiego, zasiłek z tytułu dwutygodniowego urlopu ojcowskiego oraz zasiłek z tytułu urlopu rodzicielskiego. Ze względu na szeroką definicję zasiłku macierzyńskiego wykorzystywaną w danych ZUS przytoczone wielkości mają charakter przybliżony. Liczba osób pobierających zasiłek za danymi ZUS udostępnionymi w trybie dostępu do informacji publicznej.

³²³ Zasiłek macierzyński pobierało 16,6 tys. osób.

³²⁴ Zasiłek macierzyński pobierało 5,7 tys. osób.

³²⁵ Zasiłek macierzyński pobierało 12,8 tys. osób.

³²⁶ Zasiłek macierzyński pobierało 13,7 tys. osób.



W tym kontekście na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie świadczenia rodzicielskiego, które ma być od 1 stycznia 2016 r. wypłacane w wysokości 1 000 zł przez 12 miesięcy tym rodzicom nowo urodzonych dzieci, którzy nie są uprawnieni do otrzymywania zasiłku rodzicielskiego, w tym bezrobotnym, studentom oraz osobom pracującym na podstawie umowy o dzieło³²⁷. Jednocześnie minimalna wysokość zasiłków rodzicielskich otrzymywanych z innych tytułów została ustalona na 1 000 zł.

Od 2 stycznia 2016 r. z urlopów rodzicielskich będzie można wykorzystywać w sposób bardziej elastyczny i łączyć jego odbywanie z pracą zarobkową w niepełnym wymiarze³²⁸ – choć zmianę tę należy ocenić jako idącą w dobrym kierunku, przy obecnej długości urlopów rodzicielskich ich praktyczne znaczenie będzie bardzo niewielkie.

Chociaż w pierwszym półroczu 2015 r. urodziło się w Polsce ok. 3 tys. dzieci mniej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, liczba urodzeń jest zdecydowanie wyższa od założeń przyjętych przed dwoma laty w długoterminowej prognozie GUS³²⁹.

³²⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, dalej nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych z 25 lipca 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1217.

Świadczenie rodzicielskie przysługiwać będzie matce albo ojcu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka w przypadku objęcia go opieką w wieku do ukończenia 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do ukończenia 10. roku życia. Również rodziny zastępcze, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, będą mogły ubiegać się o tego rodzaju pomoc w przypadku objęcia opieką dzieci w wieku analogicznym do dzieci będących pod faktyczną opieką. Osoba, która przysposobiła dziecko w takim samym wieku, także może złożyć wniosek o świadczenie rodzicielskie. Ojciec dziecka będzie uprawnionym do otrzymania pomocy w trzech przypadkach: skrócenia okresu pobierania świadczenia rodzicielskiego na wniosek matki dziecka po wykorzystaniu przez nią tego świadczenia za okres co najmniej 14 tygodni od dnia urodzenia dziecka; śmierci matki; porzucenia dziecka przez matkę.

Okres przysługiwania świadczenia rodzicielskiego uzależniony jest od ilości dzieci z jednej ciąży albo odpowiednio przysposobienia lub objęcia opieką. W przypadku jednego dziecka świadczenie będzie wypłacane przez 52 tygodnie. Czas ten wydłuża się maksymalnie do 71 tygodni w przypadku piątki dzieci. Przysługuje ono od momentu porodu albo przysposobienia dziecka lub objęcia opieką. Świadczenie rodzicielskie będzie wypłacane w wysokości 1 000 zł netto. Może być ono pomniejszone jeśli w tym samym czasie kobieta pobiera zasiłek dla bezrobotnych.

Świadczenie rodzicielskie nie będzie przysługiwało: (1) gdy co najmniej jeden z rodziców dziecka, opiekun lub przysposabiający, otrzymują zasiłek macierzyński lub uposażenie za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego; gdy dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej oraz gdy jeden z rodziców dziecka, osoba sprawująca opiekę lub jeden z rodziców zastępczych, nie sprawują lub zaprzestali sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, w tym w związku z zatrudnieniem lub wykonywaniem innej pracy zarobkowej, które uniemożliwiają sprawowanie tej opieki; (2) gdy w związku z wychowywaniem tego samego dziecka lub w związku z opieką nad tym samym dzieckiem jest już ustalone prawo do świadczenia rodzicielskiego, dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów; (3) osobom, którym przysługuje za granicą świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia rodzicielskiego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Świadczenie rodzicielskie obejmuje zakresem podmiotowym te osoby, które są wyłączone z korzystania ze świadczeń z tytułu urlopów macierzyńskich i rodzicielskich. De facto więc pomoc ta przysługiwać będzie, zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, bezrobotnym, studentom, osobom pracującym na podstawie umowy o dzieło. Pozytywnym aspektem proponowanych zmian jest to, iż w trakcie pierwszego roku po urodzeniu, każda matka, a w wyjątkowych sytuacjach także ojciec albo inne uprawnione osoby, będą otrzymywały przynajmniej jeden rodzaj świadczenia.

³²⁸ Ustawa z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1268). Urlopu rodzicielskiego będzie można wykorzystać do ukończenia przez dziecko 6. roku życia. Matka lub ojciec będą mogli łączyć korzystanie z urlopu rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy, jednakże w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru pracy. Okres urlopu rodzicielskiego zwiększy się proporcjonalnie. Zmiana nie wpłynie na całościową wysokość świadczeń wypłacanych w ramach zasiłku rodzicielskiego.

³²⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza...*, dz. cyt., s. 157, wariant średni. Wariant średni prognozy zakładał, że w 2015 r. urodzi się o ok. 16 tys. Dzieci mniej niż w 2013 r. Jeżeli dynamika urodzeń utrzyma się na podobnym poziomie do końca roku, rzeczywista ogólna liczba urodzeń w 2015 r. będzie podobna, jak w 2013 r.



Niestety po zakończeniu rocznych urlopów rodzicielskich większość polskich rodziców nie może liczyć na żadne istotne wsparcie w opiece nad dziećmi. Jednostronne inwestycje w kolektywną opiekę żłobkową i przedszkolną, jak zostało wykazane w części II raportu, nie współgrają z rzeczywistymi oczekiwaniami rodziców. Można się spodziewać, że wkomponowanie urlopu rodzicielskiego w kompleksowy system opieki nad małymi dziećmi, uwzględniający możliwość wyboru form opieki nad dzieckiem i wspierający także opiekę domową, ułatwiłoby młodym Polakom podjęcie decyzji o kolejnym dziecku w większym stopniu niż rozwiązania, które funkcjonują w tym zakresie obecnie. Może to nastąpić poprzez **dalsze wydłużenie płatnego urlopu wychowawczego** oraz przez **wprowadzenie bonu wychowawczego**, który zostanie omówiony w dalszej części raportu.



Urlopy rodzicielskie i wychowawcze w Czechach i na Litwie

Korelacja pomiędzy wprowadzeniem długiego urlopu rodzicielskiego a wyraźnym wzrostem dzietności jest zauważalna w krajach zachodniej i północnej Europy, którym poświęcona została I część niniejszego raportu, ale także w państwach sąsiadujących z Polską.

Płatny trzyletni urlop wychowawczy, z którego mogło korzystać jedno z rodziców, został wprowadzony w Czechach już w 1990 r., ale przez długi czas związane z nim świadczenie miało charakter socjalny, przez co nie było skutecznym narzędziem polityki rodzinnej. W 2004 r. zasadniczo zmieniono dotychczasową socjalną formułę zasiłku rodzicielskiego. Każdemu z rodziców umożliwiono przejście na urlop trwający do trzecich urodzin dziecka, z gwarantowaną ochroną ich miejsca pracy, a jednemu z nich przysługiwał zasiłek, zwiększony w 2005 r., w wysokości ok. 120 euro (3 635 koron) do czwartych urodzin dziecka, niezależnie od podjęcia pracy i jej wymiaru¹. W 2006 r. ponad dwukrotnie zwiększono wysokość zasiłku i osiągnęła ona ok. 300 euro (7 582 koron)². W roku 2008 dokonano kompletnej reorganizacji zasiłku i urlopu wychowawczego³. Wprowadzono jego trzy warianty: długi, do 4. roku życia dziecka o zmniejszonej wysokości zasiłku ok. 150 euro (3 800 koron miesięcznie); pośredni, do trzeciego roku życia, na zasadach takich jak uprzednio obowiązujące; oraz krótki, do 24. miesiąca życia dziecka, ze świadczeniem w wysokości ok. 428 euro (11 400 koron) miesięcznie, przysługujący tylko rodzicom uprawnionym do zasiłku macierzyńskiego określonej wysokości. W 2012 r. znowu całkowicie zmodyfikowano system zasiłku rodzicielskiego, znacznie go uelastyczniając⁴. Obowiązujące do dzisiaj regulacje pozwalają na ustalenie czasu przyjmowania świadczenia – najkrócej do 24. miesiąca życia dziecka, najdłużej zaś do 48. Łączna suma świadczenia wynosi ok. 8 013 euro (220 000 koron) i jest wypłacana miesięcznie w wysokości nie wyższej niż 70% wcześniejszej pensji. Długość może być zmieniana co 4 miesiące. Po wprowadzeniu tych zmian poziom dzietności zaczął w Czechach rosnać osiągając rekordowy w tym wieku poziom 1,53 w 2014 r.

Współczynnik dzietności na Litwie, wynoszący w 2014 r. 1,63, jest obecnie najwyższy spośród państw „nowej Unii”. Jednym z istotnych uwarunkowań tego stanu rzeczy jest bardzo dogodna forma urlopu wychowawczego. Przysługuje on każdemu z rodziców dziecka do jego trzecich urodzin, a w zakresie świadczeń z nim związanych rodzice mogą wybrać jedną z dwóch opcji: 100% wcześniejszego zarobku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia lub też 70% do pierwszych urodzin i 40% przez kolejny rok. Ostatni rok jest zawsze nieodpłatny. Niezależnie od wariantu świadczenie nie może być wyższe niż 1 379 euro. W wypadku ciąży mnogiej zasiłek jest mnożony przez liczbę dzieci, ale nadal nie może łącznie przekroczyć podanej wyżej sumy⁵. Warto dodać, że przed 2012 r. zasiłek ten był jeszcze wyższy – w wariantcie dwuletnim wynosił odpowiednio 90% i 75% wcześniejszego zarobku⁶. Jego obniżenie zbiegło się ze spadkiem dzietności o 0,01 punktu (do tej pory nieprzerwanie rosnącej od 2002 r., kiedy wynosiła zaledwie 1,23), ale już w kolejnym 2014 r., wskaźnik dzietności ponownie wzrósł osiągając najwyższy w tym stuleciu poziom.

¹ Tamże, s. 90.

² P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2007*, London 2007, dostęp za: http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2007_annual_report.pdf, stan na 10 czerwca 2015 r., s. 120.

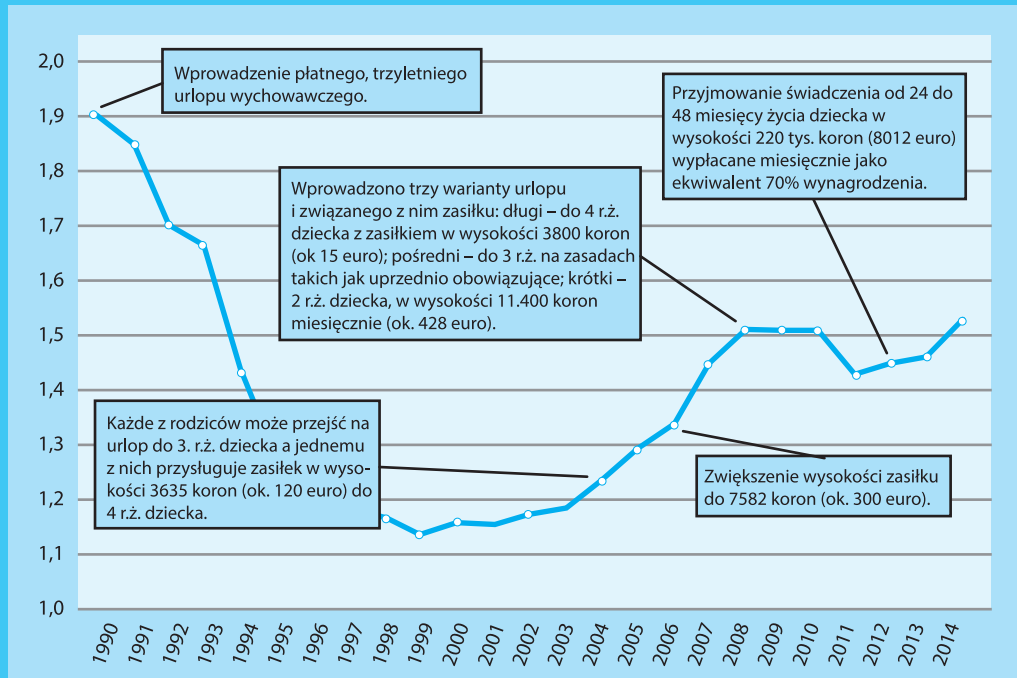
³ P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*, Londyn 2008, dostęp za: http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2008_annual_report.pdf, stan na 10 czerwca 2015 r., s. 168.

⁴ P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2012*, Londyn 2012, dostęp za: http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review_october.pdf, stan na 10 czerwca 2015 r., s. 94.

⁵ R. Brazienė, G. Purvaneckiene, *Lithuania country note*, w: P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Research 2014*, dostęp za: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/, stan na 10 czerwca 2015 r.

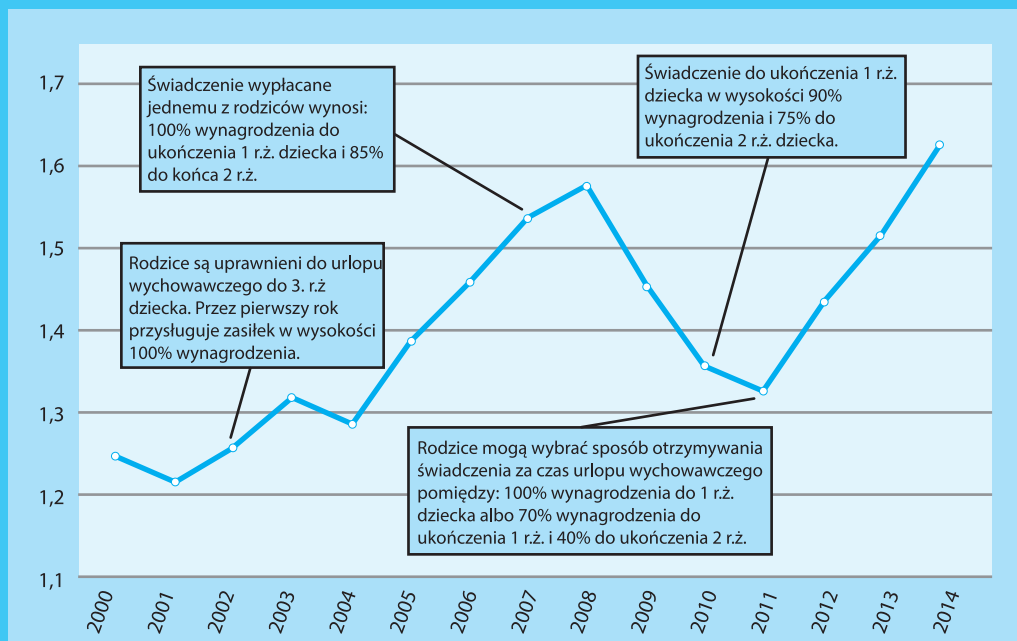
⁶ P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2012*, dz.cyt., s. 120.

Wykres 36. Poziom dzietności w Czechach w latach 1990–2014 a zmiany w formule urlopów rodzicielskich i wychowawczych



Źródło: Eurostat; Seimas of the Republic of Lithuania, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w2008_home.home?p_kalb_id=2, dostęp 23 września 2015 r.

Wykres 37. Poziom dzietności na Litwie a zmiany w formule urlopów rodzicielskich i wychowawczych



Źródło: Eurostat

2.2. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE OSÓB WYCHOWUJĄCYCH DZIECI

Do niedawna duża część kobiet, które na okres sprawowania opieki nad dziećmi rezygnowały z wykonywania pracy zarobkowej, nie mogła liczyć nawet na zabezpieczenie społeczne na najbardziej elementarnym poziomie. Znane są przypadki mam, które mimo wychowania kilkanaściorga dzieci, nie posiadają obecnie prawa do emerytury³³⁰.

W 2013 r. ten stan rzeczy uległ częściowej zmianie w odniesieniu do osób, które przebywają na urloпах wychowawczych po 2013 r. O ile we wcześniejszym stanie prawnym na pokrycie składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w okresie opieki nad dzieckiem liczyć mogły tylko osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, obecnie składki ubezpieczeniowe są finansowane także osobom, które przed rozpoczęciem opieki nad dzieckiem posiadały z innego tytułu ubezpieczeń lub nie posiadały tytułu do ubezpieczenia. Obowiązujący zespół rozwiązań w tym zakresie budzi jednak szereg istotnych zastrzeżeń – jest on wysoce skomplikowany, wprowadza trudne do uzasadnienia różnicowanie wysokości odprowadzanych składek, a większości osób sprawujących opiekę nad dziećmi zapewnia w praktyce jedynie prawo do świadczenia na poziomie zbliżonym do minimalnego. W tym miejscu zarysowujemy jedynie jego najważniejsze założenia.

Obecnie zabezpieczenie społeczne osób, które wychowują dzieci i nie podejmują w tym okresie pracy zarobkowej, jest uzależnione od ich wcześniejszego statusu zawodowego. Skarb Państwa finansuje składki na ubezpieczenie emerytalne osobom wychowującym dziecko, które nie wykonują pracy zarobkowej, ale występują w tym zakresie ograniczenia czasowe i poza pewnymi wyjątkami³³¹ trwa to nie dłużej niż przez 3 lata, a dziecko nie ukończyło lat 5 (art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³³², dalej u.s.u.s.).

W relatywnie najlepszej sytuacji są osoby, które przepracowały co najmniej 6 miesięcy w ramach stosunku pracy i przysługuje im urlop wychowawczy (art. 6 ust. 1 pkt 19 u.s.u.s.) oraz osoby, które wykonywały pozarolniczą działalność gospodarczą, osoby współpracujące i zleceniobiorcy, pod warunkiem, że podlegały obowiązkowi ubezpieczenia przez 6 miesięcy bezpośrednio przed rozpoczęciem opieki nad dzieckiem (art. 6a u.s.u.s.). W przypadku tych grup Skarb Państwa finansuje zarówno składki emerytalne, jak i rentowe, od podstawy wynoszącej 60% prognozowanego średniego miesięcznego wynagrodzenia (art. 18 ust. 4b u.s.u.s.).

W gorszej sytuacji znajdują się osoby, które nie spełniają tych warunków (art. 6b u.s.u.s.). Wówczas opłacane im jest jedynie ubezpieczenie emerytalne, a podstawą wymiaru składki jest 75% wynagrodzenia minimalnego. Rozwiązanie to dotyczy także osób, które były zatrudnione na umowę o pracę na czas określony i w związku z jej wygaśnięciem utraciły prawo do urlopu wychowawczego. Taka wysokość składek uprawniałaby obecnie jedynie do otrzymania najniższej emerytury. Z racji braku składek rentowych wielka część spośród tych kobiet nie będzie miała prawa do renty.

Trudno zrozumieć dlaczego zmiany zostały wprowadzone w sposób niekonsekwentny, a wysokość opłacanych składek została uzależniona od okoliczności związanych z wcześniejszym stażem

³³⁰ Por. B. Wiktorowska, *Matka trzynastorga dzieci bez prawa do emerytury*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 czerwca 2015 r., artykuł dostępny pod adresem: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/877525,matka-trzynasciorga-dzieci-bez-prawa-do-emerytury.html>, dostęp 7 sierpnia 2015 r.; A. Drzewiecka, *Odchowała 15 dzieci. Prosi rząd o emeryturę*, „Gazeta Lubuska”, 28 lipca 2015 r., artykuł dostępny pod adresem: <http://www.gazetalubuska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150728/POWIAT02/150729656>; dostęp 7 sierpnia 2015 r.

³³¹ Dotyczą one m.in. dzieci niepełnosprawnych.

³³² T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 121 z późn. zm.



ubezpieceniowym, co doprowadziło do sytuacji, w której wartość pracy wykonywanej przez matki w związku z wychowaniem dziecka, której wykonywanie stanowi przesłankę sfinansowania składek ubezpieczeniowych matek przez państwo, jest w sposób niesprawiedliwy różnicowana. Wciąż brak jakiegokolwiek uregulowania sytuacji wielodzietnych osób starszych, które wychowały w przeszłości liczne potomstwo, ale nie mogły skorzystać z udogodnień wprowadzonych w 2013 r.

Status pracy wykonywanej przez matki przy wychowaniu dzieci w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest jednym z wielu przejawów deprecjacji tego rodzaju pracy w polskim systemie prawnym w zestawieniu z pracą zarobkową. Prowadzi to do paradoksalnej sytuacji, w której opiekunka w żłobku lub przedszkolu dostaje za swoją pracę należyte wynagrodzenie od państwa, a matka, która wykonuje pracę o bardzo podobnym charakterze, może mieć trudności nawet z ustaleniem prawa do emerytury.

Status pracy wykonywanej przez matki przy wychowaniu dzieci w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest jednym z wielu przejawów deprecjacji tego rodzaju pracy w polskim systemie prawnym w zestawieniu z pracą zarobkową.

REKOMENDACJE

1. W aktualnym stanie prawnym obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne są finansowane przez budżet państwa rodzicowi, który sprawuje opiekę nad dzieckiem, lub płatnej opiekunce, która jest wynagradzana przez rodziców. Budzi zdziwienie, że w zastępstwie rodziców z uprawnienia tego nie mogą skorzystać inni członkowie rodziny, w tym w szczególności dziadkowie, podczas gdy składki ubezpieczeniowe opłacane są odpłatnej opiekunce. Problem ten zyskuje szczególne znaczenie w związku z wydłużeniem wieku emerytalnego, które sprawiło, że znaczna część dziadków w pierwszych latach życia wnuków, nie otrzymuje jeszcze świadczeń emerytalnych. W związku z tym wydaje się zasadne, **by krąg podmiotów uprawnionych alternatywnie do korzystania z możliwości sfinansowania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne przez budżet państwa, w związku z opieką nad dzieckiem, poszerzyć o pozostałych członków rodziny, w tym dziadków dziecka.** Możliwość taka powinna zostać w pierwszej kolejności wprowadzona w sytuacjach, gdy rodzice z powodu obiektywnych uwarunkowań nie mogą sprawować osobiście opieki nad dzieckiem.
2. W debacie wokół finansowania składek ubezpieczeniowych osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem wskazuje się często, że osoby, które z nich korzystają, mogą znaleźć się w trudnej sytuacji materialnej, w szczególności w związku ze zdarzeniami losowymi czy utratą głównego źródła utrzymania rodziny. Aby ograniczyć skalę tego zjawiska, można ułatwić zatrudnienie osobom, które po zakończeniu okresu opieki nad dzieckiem chcą rozpocząć pracę zarobkową. Pozwoliłoby na to **sfinansowanie przez budżet państwa obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze dwa lata po rozpoczęciu pracy zarobkowej** do poziomu odpowiadającego składkom od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Z uprawnienia takiego, wzorowanego na rozwiązaniach przyjętych na Węgrzech, mogłyby korzystać jeden spośród rodziców, który sprawował opiekę nad dzieckiem. Aby efektywnie mogły je realizować także matki rodzin wielodzietnych, powinno ono przysługiwać kumulatywnie, a możliwość jego wykorzystania nie powinna być ograniczona czasowo.
3. Aktualna podstawa wymiaru finansowania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne osób sprawujących opiekę nad dziećmi radykalnie odbiega od wysokości przeciętnego

miesięcznego wynagrodzenia. Istotna część osób opiekujących się małymi dziećmi nie może liczyć na sfinansowanie obowiązkowych składek na ubezpieczenie rentowe. Aby zagwarantować tym osobom bezpieczeństwo materialne, a zarazem dowartościować rodzicielstwo, należy objąć wszystkie osoby uprawnione z tytułu sprawowania faktycznej opieki nad dzieckiem do finansowania z budżetu państwa składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne zarówno ubezpieczeniem emerytalnym, jak i rentowym, oraz ustalić podstawę wymiaru finansowania składek na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Można także rozważyć wydłużenie okresu, przez który możliwe jest korzystanie z tego uprawnienia, do przynajmniej 4 lat, aby w pełniejszy sposób współgrał on z rzeczywistymi potrzebami wiążącymi się z opieką nad małym dzieckiem.

3. Instytucjonalna opieka kolektywna na dzieci

Państwa współczesnej Europy przyjmują zasadniczo **dwie modele finansowania opieki żłobkowej i przedszkolnej**. Pierwszy model, który można określić jako etatystyczny, to model bezpośredniego finansowania i tworzenia placówek opieki kolektywnej. Drugi model polega na przekazywaniu pieniędzy bezpośrednio rodzicom dziecka, którzy sami decydują, jaką formę opieki wybierają – jest to model, w którym pieniądze „idą za dzieckiem, a nie za placówką opiekuńczą”. Jego istotne elementy występują w rozwiązaniach rodzinnych przyjętych we Francji, Wielkiej Brytanii, Estonii czy Finlandii. Polski system opieki nad dziećmi jest skrajnym przykładem modelu etatystycznego – nie tylko bowiem ogranicza wsparcie finansowe do kolektywnej opieki instytucjonalnej, ale także utrudnia tworzenie zróżnicowanych form opieki zorganizowanej³³³.

Polski system opieki nad dziećmi jest skrajnym przykładem modelu etatystycznego – nie tylko bowiem ogranicza wsparcie finansowe do kolektywnej opieki instytucjonalnej, ale także utrudnia tworzenie zróżnicowanych form opieki zorganizowanej.

Koszty opieki przedszkolnej

Od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej łączne wydatki sektora finansów publicznych na przedszkola wzrosły według danych GUS z 3 659 287 453 zł w 2004 r. do 7 698 847 714,03 zł w 2013 r.³³⁴. Oznacza to wzrost wydatków w tym sektorze o ponad 110%³³⁵. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podaje w tym zakresie nawet wyższe szacunki wskazując, że w 2013 r. na dofinansowanie przedszkoli ze środków publicznych przeznaczono 9 064 500 000 zł³³⁶.

Według danych BDL GUS średni wydatek gminy w przeliczeniu na jednego przedszkolaka w roku 2013 wyniósł 6 070,23 zł. W dużych miastach średni wydatek wynosił dużo więcej – **w Warszawie wyniósł w 2014 r. 9 121 zł**³³⁷. Szacunki te uwzględniają tylko wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem przedszkoli, koszty inwestycyjne związane z budową nowych przedszkoli czy adaptacją pomieszczeń, które w samej Warszawie wynosiły w 2014 r. ponad 43,5 mln zł³³⁸. Średni koszt wybudowania przedszkola dla 200 wychowanków wynosi ok. 5,5 mln zł.

Od 2013 r. gminom przekazywana jest dotacja przedszkolna, która ma charakter dotacji celowej, czyli może być przeznaczana tylko na funkcjonowanie opieki przedszkolnej. Jej wysokość stopniowo rośnie i w 2016 r. ma osiągnąć poziom 1 506 zł na jednego wychowanka³³⁹. Od września 2015 r. pobyt dziecka w przedszkolu przez co najmniej 5 godz. jest dla rodziców nieodpłatny, a pobyt przez każdą dodatkową godzinę kosztuje nie więcej niż złotówkę³⁴⁰.

³³³ Herbst M., *Finansowanie przedszkoli w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość*, s. 1–2, http://wartowiedziec.org/attachments/article/15663/finansowanie_przedszkoli_w_polsce.pdf, dostęp 12 czerwca 2015 r.

³³⁴ Bank Danych Lokalnych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks; dostęp 12 czerwca 2015 r.

³³⁵ Wskaźnik CPI (*consumer price index*) na przestrzeni lat 2003–2013 wzrósł z 127,3 na 169,7, co oznacza, że za tę samą ilość pieniędzy w 2003 roku można było kupić o 33% produktów konsumenckich więcej, niż w 2013 r.

³³⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa polityka...*, dz. cyt., s. 30.

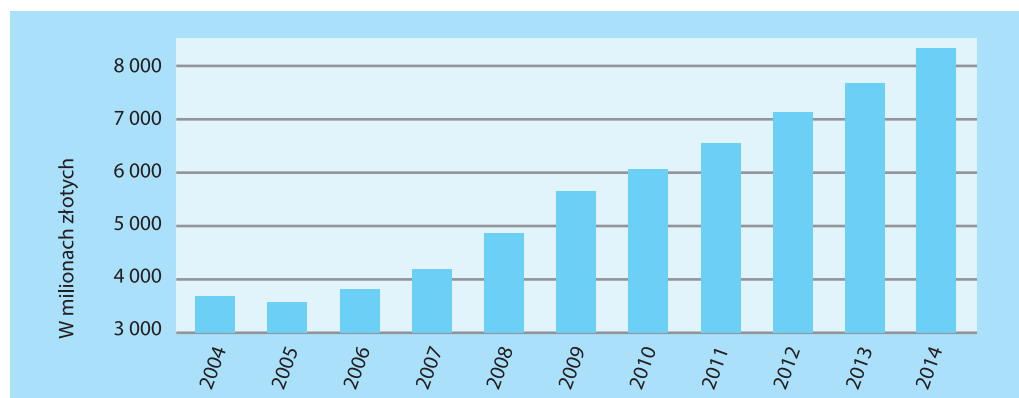
³³⁷ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Sprawozdanie z wykonania budżetu m.st. Warszawy za 2014 r.*, Warszawa, marzec 2015, s. 96–97. W 2014 r. opieką przedszkolną objętych było w Warszawie 72 381 dzieci. Łączne wydatki bieżące na funkcjonowanie różnych form opieki przedszkolnej (przedszkola, przedszkola specjalne, oddziały przedszkolne w szkołach, inne formy opieki przedszkolnej) wynosiły 660 200 308, 27 zł (tamże, s. 96–97).

³³⁸ Tamże, s. 96–97.

³³⁹ Brzmienie art. 14d ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2004 r. z późn. zm., dalej ustawa o systemie oświaty) wprowadzony ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 poz. 827, dalej nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 13 czerwca 2013 r.). W kolejnych latach wysokość kwoty rocznej ma podlegać waloryzacji.

³⁴⁰ Tamże, art. 5a. W wielu gminach tego rodzaju udogodnienie zostało wprowadzone już wcześniej.

Wykres 38. Wydatki sektora finansów publicznych na opiekę przedszkolną w latach 2004–2013



Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl/>, dostęp 23 września 2015 r. (dalej: BDL).

Według rządowego „Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020” odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną ma wzrosnąć do 90%³⁴¹. Docelowo ogólna wysokość wydatków na przedszkola ma wynieść ok. 9,3 mld zł rocznie.

Koszty opieki żłobkowej

Na przestrzeni ostatnich lat notuje się także **bardzo szybki wzrost wydatków przeznaczanych na opiekę żłobkową**. Zgodnie z szacunkami MPiPS w 2011 r. w skali kraju wydatki sektora finansów publicznych na ten cel wynosiły **375,1 mln zł**, a w 2014 r. już **559,5 mln zł**³⁴². Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej szacuje, że w 2015 r. w skali kraju zostanie przeznaczona na opiekę żłobkową już **728 mln zł**³⁴³. Szybko wzrastały także wydatki na ministerialny program budowy i utrzymania żłobków „Maluch”, na który w 2011 r. przeznaczono 15,3 mln zł, a w 2015 r. już 151 mln zł³⁴⁴.

Bieżące wydatki sektora finansów publicznych w powiecie stołecznym w 2014 r. w przeliczeniu na jedno dziecko objęte opieką żłobkową wyniosły 15 314 zł (liczba dzieci objętych opieką wynosiła 5 228, a na wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem żłobków przeznaczono 80 061 880,37 zł)³⁴⁵.

Nie jest możliwe dokładne wskazanie wysokości wydatków ponoszonych przez rodziców na funkcjonowanie żłobków. Wysokość tych opłat i szczegółowe rozwiązania zależą od decyzji rady gminy. W Warszawie 85% kosztów pobytu dziecka w żłobku finansuje miasto, a 15% pokrywają rodzice³⁴⁶. Ponadto w samej Warszawie przeznaczono na wydatki majątkowe związane z rozwojem sieci żłobków blisko 6 mln zł³⁴⁷.

³⁴¹ Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”.

³⁴² Tamże, s. 30.

³⁴³ Informacje na podstawie szacunków zawartych na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>; dostęp 10 sierpnia 2015 r.

³⁴⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa polityka...*, dz. cyt., s. 10; s. 30.

³⁴⁵ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Sprawozdanie z realizacji...*, dz. cyt., s. 147. Liczba 5 228 to średnia liczba miejsc w żłobkach w ciągu roku 2014. Na koniec 2014 r. w warszawskich żłobkach były 5 482 miejsca. Ponadto, w 2014 r. przeznaczono w Warszawie 11 470 757,63 zł na wydatki majątkowe związane z funkcjonowaniem żłobków.

³⁴⁶ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Wykonanie budżetu 2014 – pomoc społeczna*, dane dostępne pod adresem: <http://www.um.warszawa.pl/budzetwpigulce/2014-wykonanie-bud-etu-pomoc-spo-eczna>; dostęp 7 lipca 2015 r.

³⁴⁷ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Sprawozdanie z realizacji...*, dz. cyt., s. 147.

Ramy prawne kolektywnej opieki instytucjonalnej nad dziećmi w Polsce.

Obowiązek przedszkolny, obowiązek zapewnienia przez samorządy powszechnej dostępności przedszkoli oraz bariery dla rozwoju alternatywnych form opieki nad dziećmi

Na przestrzeni ostatnich kilku lat w zakresie opieki nad dziećmi wprowadzono w Polsce szereg istotnych zmian ustawowych, które zobligowały władze publiczne do objęcia dzieci od 3. do 6. roku życia kolektywną opieką żłobkową i przedszkolną oraz ograniczyły możliwości rozwoju alternatywnych form opieki. Nowymi obowiązkami obciążono przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, którym zarazem często nie zapewniono środków niezbędnych do wykonania wyznaczonych zadań.

Dzieci, które ukończyły 5. rok życia, objęte zostały od 2011 r. na mocy art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty³⁴⁸ „obowiązkiem przedszkolnym”, który może być realizowany w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej.

Na mocy kolejnej nowelizacji ustawy o systemie oświaty przyjętej w 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane, by zapewnić wszystkim dzieciom 4-letnim opiekę przedszkolną z dniem 1 września 2015 r. 1 września 2017 r. dostęp do przedszkoli mają uzyskać także wszystkie dzieci 3-letnie³⁴⁹. Ponadto **umożliwiono objęcie opieką przedszkolną także dzieci 2,5-letnich³⁵⁰.**

Takie sformułowanie przepisów sprawiło, że samorządy zostały w praktyce ubezwłasnowolnione w zakresie kształtowania systemu opieki nad dziećmi od 3. do 6. roku życia. Trudno zrozumieć nie tylko przesłanki wprowadzenia obowiązku przedszkolnego, ale także przyczyny, które sprawiły, że ustawodawca zobligował samorządy do zapewnienia dzieciom „wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego”, nie uwzględniając wsparcia alternatywnych form opieki nad dziećmi, które preferuje olbrzymia część rodziców.

Spośród przyjętych rozwiązań na pozytywną ocenę zasługuje umożliwienie od 1 września 2015 r. korzystania z dotacji przedszkolnej w pełnej wysokości pod pewnymi warunkami także przedszkolom niepublicznym, które nie pobierają od rodziców dodatkowych opłat. W praktyce jednak duża część gmin wciąż przekazuje podmiotom prywatnym niższe kwoty niż placówkom publicznym. Często nie zmieniono wcześniejszych uchwał, które przyznawały podmiotom prywatnym dofinansowanie na poziomie jedynie 75% lub 80% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych³⁵¹. Ten stan rzeczy utrzymuje się m.in. w Warszawie³⁵².

³⁴⁸ Art. 14 ust. 3. Ustawy o systemie oświaty w aktualnym brzmieniu stanowi, że „dziecko w wieku 5 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego”. Obowiązujący od 2011 r. obowiązek przedszkolny został wprowadzony ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 z późn. zm.).

³⁴⁹ Por. Art. 7 ust. 1 nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dnia 13 czerwca 2013 r. oraz art. 14 ust. 3b ustawy o systemie oświaty wprowadzono nowelizacją ustawy o systemie oświaty z dnia 13 czerwca 2013 r.

³⁵⁰ Art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 2013 r. stanowi, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może także zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku”.

³⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki*, Warszawa 2014, s. 9. NIK ustaliła, że średnia miesięczna stawka dotacji w przeliczeniu na jedno dziecko, według której obliczano w kontrolowanych gminach wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wyniosła: w 2011 r. – od 298,64 zł do 658,72 zł, w 2012 r. – od 312,86 zł do 696,70 zł i w 2013 r. – od 329,17 zł do 777,61 zł. W październiku 2015 r. w dużej części badanych gmin nadal obowiązywały uchwały ustalające dofinansowanie dla placówek niepublicznych na poziomie niższym niż w przypadku placówek publicznych.

³⁵² Zob. Uchwała nr LVIII/1813/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie m.st. Warszawy



Istotne zmiany prawne objęły także opiekę nad dziećmi do 3. roku życia. Przyjęta w 2011 r. rządowa Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego stawia za cel także osiągnięcie w 2020 r. udziału 33% dzieci do 3. roku życia³⁵³ w opiece żłobkowej.

Także w 2011 r. przyjęto kontrowersyjną ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³⁵⁴. Przed uchwaleniem ustawy w debacie publicznej wzmogła się dyskusja na temat zasadności i konieczności proponowanych zmian. Warto przy tym wspomnieć, że ustawa o żłobkach była szeroko konsultowana ze środowiskami biznesowymi, natomiast opinie pediatrów, psychiatrów i psychologów nie zostały w szerszym zakresie wzięte pod uwagę (np. list otwarty do premiera Donalda Tuska, parlamentarzystów i rodziców podpisany przez kilkudziesięciu psychologów, psychiatrów, pedagogów i lekarzy³⁵⁵).

Uchwalenie tej ustawy miało również sprzyjać realizacji planu rozwoju przyjętego dla Unii Europejskiej przez Radę Europejską w roku 2000. Dokument ten przewidywał, że w ramach zmodyfikowanej Europejskiej Strategii Zatrudnienia państwa członkowskie powinny tworzyć bodźce dla zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy oraz dołożyć wszelkich starań, w ramach narodowych wzorców, aby do 2010 r. 90% dzieci, w wieku od 3 do 7 lat miało zapewnioną opiekę w przedszkolu, a 33% dzieci poniżej 3 lat – w żłobku³⁵⁶. Kwestie te zostały doprecyzowane następnie w celach barcelońskich³⁵⁷.

Ustawa ta, nazywana żłobkową, reguluje całościowo kwestie związane z zasadami organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, warunki świadczonych usług, kwalifikacje osób sprawujących opiekę, zasady finansowania oraz nadzór nad warunkami i jakością sprawowanej opieki. Zgodnie z ustawą **opieka w placówce może trwać maksymalnie 10 godzin dziennie, z możliwością wydłużenia tego czasu za dodatkową opłatą**, zaś jeden opiekun może zajmować się maksymalnie ośmiorgiem dzieci w wieku od 5 miesięcy do 3 lat.

Ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³⁵⁸ i wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami³⁵⁹ **wprowadzono także daleko idące utrudnienia w zakresie tworzenia instytucji opieki nad dziećmi do lat 3**. Jak zostało już zasygnalizowane w części II niniejszego raportu, powstał szereg niezrozumiałych barier dla rozwoju zróżnicowanych form instytucjonalnej opieki nad dziećmi w tym wieku. W największym stopniu ograniczono możliwość zakładania „klubów dziecięcych”, które w aktualnym stanie prawnym muszą spełniać wymagania lokalowe jedynie w niewielkim stopniu odbiegające od tych, które stawiane są przedszkolom. Od czasu wejścia w życie tej ustawy

przez inne niż m.st. Warszawa osoby prawne i osoby fizyczne oraz dla, innych niż m.st. Warszawa, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2009 r., nr 132, poz. 3949), ostatnio zmieniona uchwałą NR XCIII/2388/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 października 2014 r.

³⁵³ Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.

³⁵⁴ Dz.U. z 2011 r., nr 45 poz. 235.

³⁵⁵ List otwarty z dnia 2.02.2011 r., <http://www.fronda.pl/blogi/szukajac-prawdy/list-otwarty-ws-ustawy-zlobkowej,17317.html>, dostęp 13 lipca 2015 r.

³⁵⁶ J. Budzyńska i in., *Strategia Lizbońska Droga do Sukcesu Zjednoczonej Europy*, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, https://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_L.pdf, dostęp 12 czerwca 2015 r.

³⁵⁷ Barcelona European Council, *Presidency Conclusions*, 15 i 16 marca 2002 r, SN 100/1/02 REV 1, s. 12; zob. więcej: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Cele barcelońskie. Rozwój struktur opieki nad dziećmi w Europie na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela, 29.5.2013 COM(2013) 322 final, s. 1.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. z 2011 r., nr 45 poz. 235.

³⁵⁹ § 2 rozporządzenia 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. z 2014 r. poz. 925). Poprzednie rozporządzenie, obowiązujące w latach 2011–2014, zawierało analogiczne wymogi.

osoby zakładające nowe kluby dziecięce muszą je otwierać w lokalu, który znajduje się na parterze budynku, posiada co najmniej dwa wyjścia zewnętrzne, wysokość pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci wynosi co najmniej 2,5 m, jest zapewniona możliwość otwierania w pomieszczeniu co najmniej 50% powierzchni okien, w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych ściany do wysokości co najmniej 2 m są pokryte materiałami zmywalnymi, nienasiąkliwymi i odpornymi na działanie wilgoci oraz materiałami nietoksycznymi i odpornymi na działanie środków dezynfekcyjnych. Opiekun w klubie dziecięcym musi posiadać co najmniej średnie wykształcenie i dwuletnie doświadczenie jako opiekun w żłobku lub w klubie dziecięcym, lub odbyć 280-godzinne płatne szkolenie, z czego co najmniej 80 godzin w formie zajęć praktycznych polegających na sprawowaniu opieki nad dzieckiem pod kierunkiem w pełni wykwalifikowanego opiekuna. Wymóg 40-godzinnego szkolenia postawiono nawet wolontariuszowi. Wprowadzenie wymienionych wymagań, stanowiących jedynie część wymogów ustawowych, uniemożliwia organizację klubu dziecięcego w zdecydowanej większości lokali dostępnych na rynku, w tym w szczególności w dużych miastach oraz zasadniczo ogranicza krąg osób, które mogą prowadzić kluby. Ponieważ klub dziecięcy musi spełnić wymagania bardzo zbliżone do przedszkola i żłobka, a jest objęty ograniczeniami w postaci limitu 15 dzieci oraz limitu 4 godzin, które dziecko może spędzić w nim dziennie, w praktyce zakładanie punktów opieki nad dziećmi w tej formule jest niemal całkowicie pozbawione sensu. Przyjęcie ustawy skutecznie powstrzymało rozwój „klubów malucha” rozwijających się dynamicznie na przestrzeni poprzednich lat. Istniejące kluby musiały dostosować się do wymogów ustawowych lub zakończyć działalność.

Jak zaznaczono już w części II niniejszego raportu, w aktualnym stanie prawnym realną alternatywę dla żłobków stanowi instytucja opiekuna dziennego, który sprawować może opiekę w warunkach domowych nad grupą do 5 dzieci³⁶⁰. Jej wprowadzenie uzasadniano niskim poziomem zaludnienia na obszarach wiejskich, które utrudnia zakładanie żłobków, ale wbrew intencjom projektodawców okazało się, że zapotrzebowanie na opiekę w mniejszych grupach istnieje także w miastach. W pierwszym okresie funkcjonowania ustawy obowiązywał kuriozalny przepis, zgodnie z którym opiekunowie dzienni mogli być zatrudniani wyłącznie przez gminy. To rozwiązanie, stanowiące w realiach gospodarki wolnorynkowej bezprecedensowy anachronizm, zostało zmienione nowelizacją ustawy, która weszła w życie w 2013 r., umożliwiając zatrudnianie opiekunów dziennych także podmiotom prywatnym³⁶¹. Chociaż forma ta umożliwia rodzicom partycypację w opiece nad dziećmi i jest uważana przez korzystające z niej osoby za bardziej efektywną od opieki żłobkowej³⁶², w polskim systemie opieki nad dziećmi odgrywa wciąż rolę marginalną, na co zasadniczy wpływ ma znikoma skala środków

Stan prawny w Polsce jaskrawo kontrastuje z sytuacją w innych krajach europejskich, gdzie swobodnie rozwijają się bardzo zróżnicowane formy zorganizowanej opieki nad dziećmi, które na jednolitych zasadach mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków publicznych. Najczęściej na ekwiwalentne wsparcie bezpośrednie mogą także liczyć rodzice i inni członkowie rodzin, którzy sprawują opiekę nad dziećmi w domu.

³⁶⁰ W niektórych przypadkach ten limit jest obniżany do 3 dzieci.

³⁶¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nadal traktuje jednak instytucję opiekuna dziennego jedynie jako substytut opieki żłobkowej, który powinien być dostępny na obszarach, gdzie opieka żłobkowa nie jest dostępna. Ma to wyraz nie tylko w poziomie finansowania opiekunów dziennych, ale także w opisie tej instytucji na stronie Ministerstwa: „Ustawowa instytucja dziennego opiekuna ma na celu przede wszystkim umożliwienie zorganizowania fachowej opieki nad małymi dziećmi np. w gminach wiejskich (gdzie zamieszkuje niewielka liczba dzieci) lub w dzielnicach dużych miast, pozbawionych rozbudowanej infrastruktury, na zasadzie pomocy sąsiedzkiej” Strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/informacja-dotyczaca-instytucji-dziennego-opiekuna/>; dostęp 6 sierpnia 2015 r.

³⁶² Na temat zalet tej formy opieki w porównaniu z opieką żłobkową por. U. Malko w wywiadzie dla „Krytyki Politycznej”: <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150506/malko-punkty-opieki-dziennej-sa-lepsze-niz-zlobki>; dostęp 6 lipca 2015 r.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

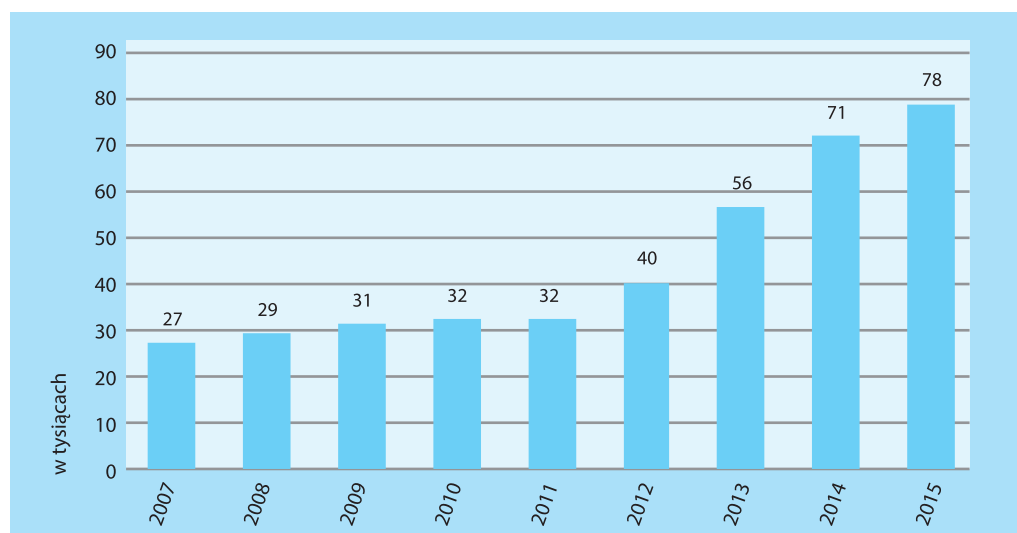
publicznych przeznaczanych na jej finansowanie, rażąco kontrastująca ze środkami przeznaczanymi na opiekę żłobkową – w 2013 r. na opiekę żłobkową przeznaczono w skali kraju 559,5 mln zł, a na opiekunów dziennych 1 mln zł³⁶³.

Stan prawny w Polsce jaskrawo kontrastuje z sytuacją w innych krajach europejskich, gdzie swobodnie rozwijają się bardzo zróżnicowane formy zorganizowanej opieki nad dziećmi, które na jednolitych zasadach mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków publicznych, a najczęściej na ekwiwalentne wsparcie bezpośrednie mogą także liczyć rodzice i inni członkowie rodzin, którzy sprawują opiekę nad dziećmi w domu.

Rozwój kolektywnej opieki instytucjonalnej nad dziećmi a poziom dzietności w Polsce

Na przestrzeni lat 2004–2013 odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną wzrósł z 53,7% do 75,3%. Z danych MPiPS wynika, że od 2011 r. liczba miejsc w żłobkach podwoiła się, a liczba placówek opieki dziennej wzrosła niemal sześciokrotnie – z 571 w 2011 r. do 2 910 w 2015 r.³⁶⁴.

Wykres 39. Liczba miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych



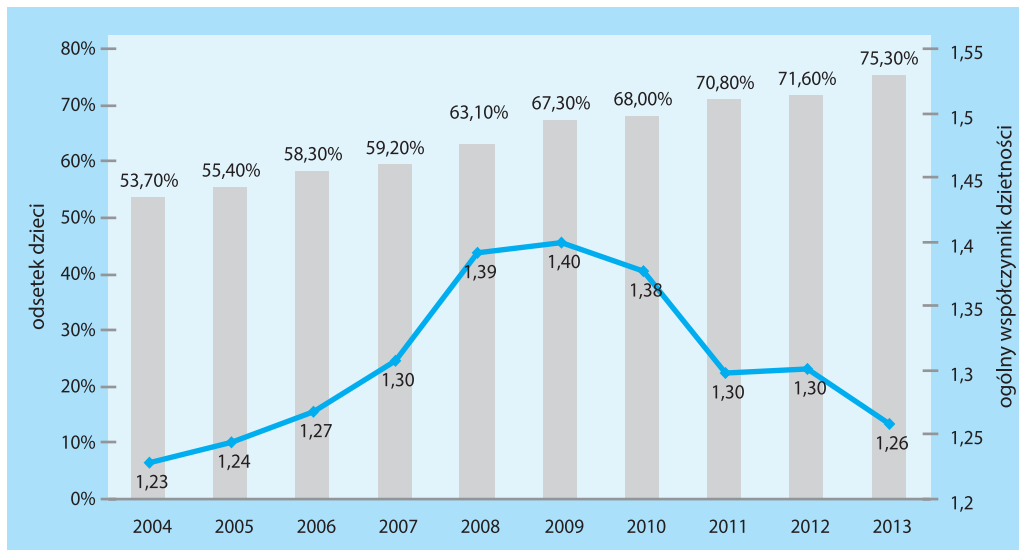
Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, dz. cyt., s. 10.

Nie można zaobserwować w Polsce korelacji pomiędzy wzrostem liczby dzieci objętych opieką żłobkową i przedszkolną a poziomem dzietności. Wskaźnik dzietności nie uległ na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat jakiegokolwiek istotnej zmianie, chociaż poczyniono w tym okresie olbrzymie inwestycje w rozwój kolektywnej opieki instytucjonalnej nad dziećmi.

³⁶³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa polityka...*, dz. cyt., s. 30.

³⁶⁴ Tamże, s. 10–11.

Wykres 40. Odsetek dzieci w wieku 3–6 lat objętych opieką przedszkolną a poziom dzietności w Polsce w latach 2004–2013



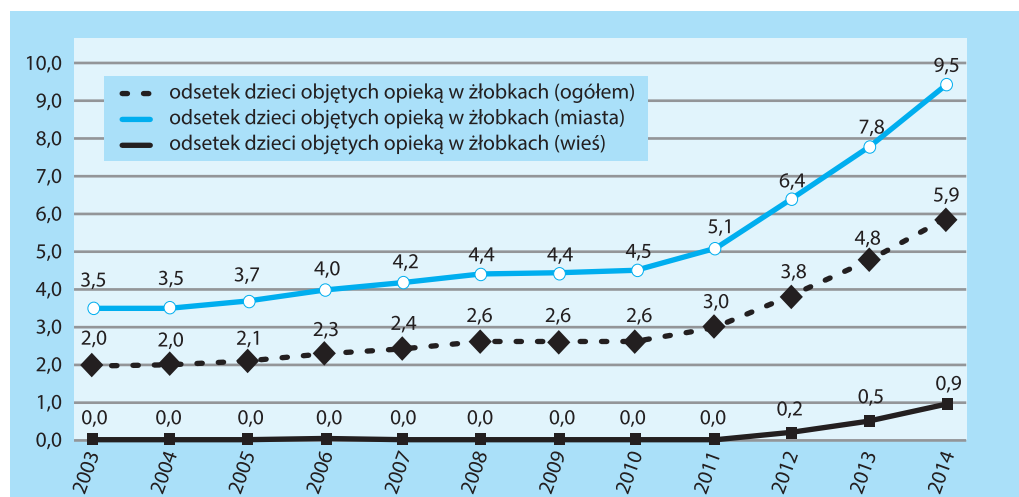
Źródło: GUS, BDL.

Dysproporcje w rozwoju opieki kolektywnej nad dziećmi w miastach i na obszarach wiejskich

Na terenie Polski występują zasadnicze dysproporcje w zakresie rozwoju instytucji opieki kolektywnej pomiędzy miastami a wsią. Wynikają one przede wszystkim z obiektywnych uwarunkowań tworzenia żłobków i przedszkoli, do których dostęp na obszarach o niższej gęstości zaludnienia jest utrudniony. **Aby mieszkańcy obszarów wiejskich mogli w sposób równorzędny korzystać ze wsparcia państwa w zakresie opieki nad dziećmi, powinno ono obejmować na tych samych zasadach jej różnorodne formy, w tym opiekę nad małymi grupami dzieci i opiekę domową³⁶⁵.**

Dysproporcje są najbardziej widoczne w rozwoju sieci żłobkowej. Według danych Banku Danych Lokalnych GUS, w 2014 r. z opieki żłobkowej korzystało 9,5% dzieci poniżej 3 lat w mieście i zaledwie 0,9% dzieci mieszkających na obszarach wiejskich.

Wykres 41. Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką żłobkową w miastach i na wsi



³⁶⁵ Rozwiązaniem tego problemu może stanowić wprowadzenie bonu wychowawczego dla wszystkich rodziców dzieci do lat 3.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

Najwyższy w Polsce odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych opieką żłobkową jest na terenie Opola (30%), Koszalina (25%) i Zielonej Góry (22%)³⁶⁶. Zarazem trudno jest wskazać korelację pomiędzy rozwojem opieki żłobkowej w tych miejscowościach a wzrostem dzietności. Miasta te należą do obszarów, na których współczynnik dzietności jest wyraźnie niższy od przeciętnej wartości w całym kraju³⁶⁷.

Także w zakresie rozwoju sieci przedszkoli dysproporcje pomiędzy miastem a wsią są bardzo wyraźne. Według danych Banku Danych Lokalnych GUS, w 2014 r. z przedszkoli korzystało 60,8% dzieci w wieku 3–5 lat mieszkających na wsi oraz 92,9% dzieci w tym wieku mieszkających w miastach.

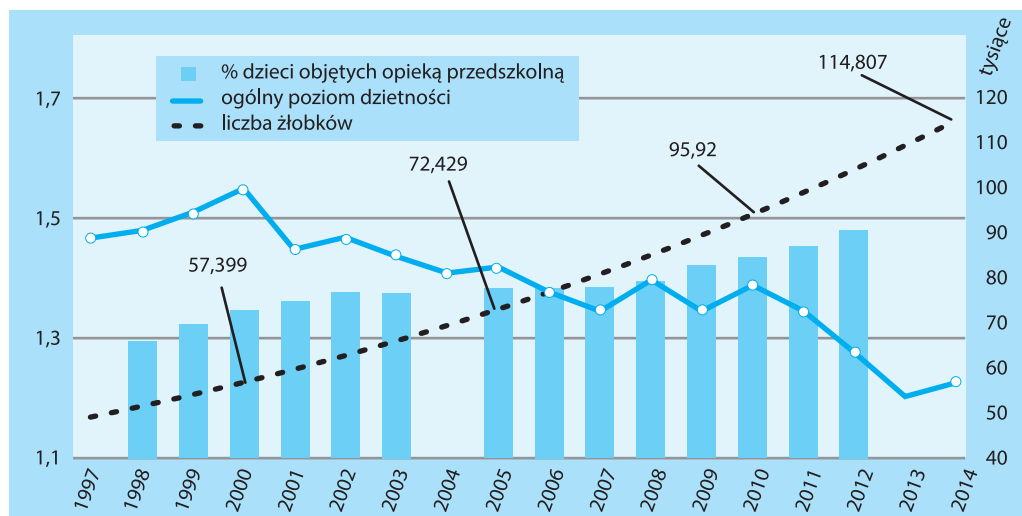
Rozwój opieki żłobkowej i przedszkolnej a poziom dzietności w wybranych państwach

Polska nie jest jedynym krajem, w którym jednostronnie prowadzona polityka demograficzna, opierająca się głównie na inwestycjach w opiekę instytucjonalną, nie doprowadziła do żadnych pozytywnych zmian w zakresie dzietności. Tak sama sytuacja występuje w Portugalii, gdzie na przestrzeni lat 1998–2012 odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną zwiększył się z poziomu

Nie można zaobserwować w Polsce korelacji pomiędzy wzrostem liczby dzieci objętych opieką żłobkową i przedszkolną a poziomem dzietności.

67,3% do 90,9%. Podczas tego okresu jeszcze bardziej dynamiczny był wzrost liczby dzieci objętych opieką żłobkową. W tym samym czasie poziom dzietności w tym kraju spadł z 1,48 w 2005 r. do poziomu 1,28 w 2012 r. Podobny model jednostronnych inwestycji w kolektywną opiekę instytucjonalną nad dziećmi został zastosowany także w Korei Południowej – także w tym kraju nie odnotowano w ostatnich kilkunastu latach wzrostu wskaźnika dzietności.

Wykres 42. Liczba dzieci objętych opieką przedszkolną i liczba żłobków a poziom dzietności w Portugalii



Źródło: Instituto Nacional de Estatística, <https://www.ine.pt/>, dostęp 23 września 2015 r.

³⁶⁶ Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, dane za 2014 r.

³⁶⁷ W 2014 r. ogólny współczynnik dzietności wynosił w Opolu 1,11, w Koszalinie 1,10, a w Zielonej Górze 1,11 (dane Głównego Urzędu Statystycznego).

Opieka instytucjonalna nad dziećmi w krajach zachodniej i północnej Europy – mity i fakty

W polskich publikacjach poświęconych problematyce demografii często zwraca się uwagę na wyższy niż w Polsce odsetek dzieci poniżej 5. roku życia objętych opieką instytucjonalną w krajach zachodniej i północnej Europy, w których dzietność jest w ostatnich kilkunastu latach znacznie wyższa niż w Polsce. Na podstawie tych danych niezwykle często formułowany jest wniosek o istnieniu pozytywnej korelacji pomiędzy poziomem dzietności z proporcją dzieci objętych opieką żłobkową i przedszkolną. Podobna narracja forsowana jest również na poziomie unijnym.

Pogląd ten nie jest jednak zgodny z prawdą. Bliższa analiza systemów opieki nad dziećmi w krajach zachodniej i północnej Europy o najwyższej dzietności wskazuje, że wspólnym elementem polityki rodzinnej w państwach o najwyższej dzietności jest różnorodny system świadczeń społecznych dla rodzin, dający im realny wybór co do modelu sprawowania opieki nad swoim dzieckiem. Kwestia ta była sygnalizowana w poprzednich częściach niniejszego raportu, jednakże wymaga ona szerszego omówienia.

Państwem o najwyższym poziomie dzietności na kontynencie europejskim jest Francja. Wskaźniki dzietności kobiet we Francji oscylują na poziomie bliskim prostej zastępowalności pokoleń. Tak jak już było to wskazywane w części I, francuski system świadczeń rodzinnych wyróżnia jego wieloaspektowość, dzięki której rodzicom pozostawia się realny wybór co do modelu opieki nad dzieckiem. Istnienie takich instytucji jak „dodatek swobodnego wyboru sposobu opieki nad dzieckiem”, w ramach którego państwo może opłacić do 85% pensji wykwalifikowanej opiekunki dla dzieci poniżej 6 lat czy „dodatek z tytułu wolnego wyboru typu aktywności”, dzięki któremu rodzicom decydującym się zaprzestać lub zredukować swoją pracę zarobkową wypłacane jest świadczenie do 390 euro, dają rzeczywistą alternatywę i pozwalają rodzicom na dokonanie wolnego wyboru. Jak pokazują najnowsze badania z 2013 r., znaczna część Francuzów korzysta z możliwości zapewnionych im przez państwo. W 2013 r. jedynie 12% dzieci korzystało z instytucjonalnej opieki kolektywnej jako głównej formy opieki nad dziećmi do lat 3 pomiędzy poniedziałkiem a piątkiem w godzinach od 8 do 19, a kolejne 18% z dofinansowanych przez państwo opiekunek³⁶⁸. W rodzinach, w których oboje rodzice pracują w pełnym wymiarze, dziećmi poniżej 3 lat zajmują się w ciągu dnia wykwalifikowane do tego opiekunki (około 38% dzieci).

Nowoczesna polityka rodzinna nie powinna jednostronnie opierać się na finansowaniu instytucjonalnych placówek opieki nad dziećmi – takie podejście jest bowiem nieskuteczne i ignoruje realne potrzeby społeczeństwa.

Również w krajach skandynawskich, w których ingerencja instytucji państwowych w proces wychowania dziecka jest najdalej idąca, pozostawia się rodzicom realny wybór modelu opieki nad małym dzieckiem. **W Szwecji** samorządy posiadają możliwość przyznania świadczenia rodzicom, którzy nie korzystają z kolektywnej opieki instytucjonalnej nad dziećmi. Istotną część szwedzkich samorządów z tej możliwości korzysta. Regionalne świadczenie na wychowywanie domowe dla rodziców, którzy wolą opiekować się dzieckiem w wieku 1–2 lat w domu wynosi ok. 350 euro miesięcznie³⁶⁹. Także **w Norwegii, gdzie podobne rozwiązania funkcjonują od 1998 r.**, rodzicom małych dzieci pozostawia się wybór – na dziecko między 13. a 18. miesiącem życia przysługuje świadczenie w wysokości 650 euro, a między 19. a 23. ok. 430 euro³⁷⁰. Świadczenia te mogą być wykorzystane na finansowanie prywatnej opieki. **Na szczególną uwagę w tym kontekście zasłu-**

³⁶⁸ S. Villaume, É. Legendre, *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, "Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Études et résultats", nr 896, October 2014, s. 4.

³⁶⁹ *Child home care allowance*, http://www.kela.fi/web/en/after-parental-leave_child-home-care-allowance, dostęp 7 sierpnia 2015 r.; A.L. Ellingsæter, *Cash for Childcare Experiences from Finland, Norway and Sweden*, "International Policy Analysis" 2012, s.4 I n., <http://library.fes.de/pdf-files/id/09079.pdf>, dostęp 07 sierpnia 2015 r.

³⁷⁰ A.L. Ellingsæter, dz. cyt.

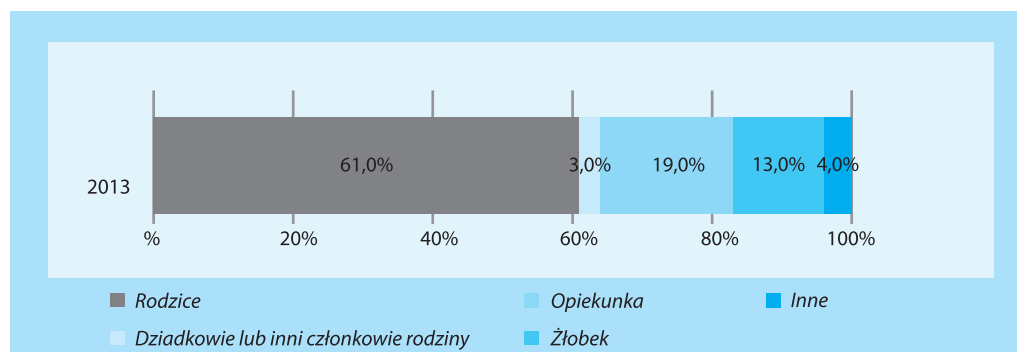
guje przykład Finlandii, gdzie system pomocy dla dzieci poniżej 3. roku życia istnieje już od 1985 r. Świadczenia przyznawane rodzinom pragnącym sprawować opiekę nad dzieckiem w domu wynoszą około 330 euro miesięcznie i zwiększają się o dodatkowe 100 euro po urodzeniu kolejnych dzieci. Rodzicom dzieci powyżej 3 lat, lecz poniżej wieku szkolnego, przysługuje natomiast świadczenie w wysokości 66 euro miesięcznie, które może być wykorzystane na finansowanie prywatnej opieki³⁷¹. Jak wskazują dane, **aż 56% fińskich dzieci objętych jest domową opieką**, co bywa wskazywane jako jedno z uwarunkowań szczególnie wysokich wyników fińskich uczniów w międzynarodowych testach kompetencji³⁷².

Na uwagę zasługują również rozwiązania przyjęte **na Węgrzech**, gdzie funkcjonuje „wsparcie dla wychowania domowego”, będące świadczeniem w wysokości ok. 100 euro przysługującym każdej rodzinie niezależnie od dochodu. Świadczenie to po ukończeniu pierwszego roku życia przez dziecko mogą otrzymywać również jego dziadkowie, co sprzyjać ma budowaniu więzi rodzinnych u dziecka³⁷³. Świadczenia skierowane do dziadków, umożliwiające rodzicom dokonanie wyboru w kwestii modelu opieki nad małym dzieckiem, obowiązują również w **Australii**. Dziadkowie sprawujący opiekę nad wnukiem uprawnieni są tam do świadczenia opiekuńczego (*Grandparent Child Benefit*) pokrywającego w pełni koszty opieki aż do 50 godzin tygodniowo³⁷⁴.

Rodzice, którzy w krajach zachodnioeuropejskich korzystają z opieki instytucjonalnej nad dziećmi, często łączą ją z pracą zarobkową w niepełnym wymiarze. Zjawisko to występuje między innymi w **Wielkiej Brytanii**, gdzie rodzicom przysługuje prawo do wystąpienia o redukcję etatu albo uelastycznienie godzin pracy³⁷⁵.

Przytoczone informacje jasno pokazują, że **nowoczesna polityka rodzinna nie powinna jednostronnie opierać się na finansowaniu instytucjonalnych placówek opieki nad dziećmi** – takie podejście jest bowiem nieskuteczne i ignoruje realne potrzeby społeczeństwa. Dopiero zapewnienie młodym rodzicom realnego wyboru w kwestii opieki nad dzieckiem może im zagwarantować rzeczywiste poczucie bezpieczeństwa, które jest kluczowym uwarunkowaniem decyzji o posiadaniu dziecka. Świadczenia pieniężne dla rodziców wychowujących małe dzieci w domu są też wyrazem afirmacji konstytucyjnych wartości, jakie stanowią macierzyństwo i rodzicielstwo.

Wykres 43. Francja. Główna forma opieki nad dziećmi w wieku poniżej 3 lat w tygodniu, w godz. od 8 do 19



Źródło: S. Villaume, É. Legendre, *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, "Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Études et résultats", nr 896, October 2014, s. 3.

³⁷¹ Tamże.

³⁷² J. Himmelstrand, *Swedish family policy and care for small children*, http://www.mireja.org/Resources/130613_Prague_handouts.pdf, dostęp 11 sierpnia 2015 r.

³⁷³ Zob. część I niniejszego raportu.

³⁷⁴ *Child Care Benefit*, <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/child-care-benefit>, dostęp sierpnia 2015 r.

³⁷⁵ Por. Biuletyn RPO- MAT, *Polityka rodzinna...*, dz. cyt., s. 91. Por. także cz. I niniejszego raportu.

Tabela 10. Rozwiązania alternatywne wobec opieki instytucjonalnej

Francja	Dodatek swobodnego wyboru sposobu opieki nad dzieckiem (<i>complément libre choix du mode de garde</i>) ¹ – jego wysokość jest zróżnicowana w zależności od osiągniętych dochodów oraz liczby posiadanych dzieci. Państwo opłaca maksymalnie do 85% pensji opiekunki. Przeznaczony jest dla rodzin dzieci poniżej lat 6, którymi w domu opiekują się rodzice, wykwalifikowane opiekunki lub uczęszczają do mini-żłobków ² ;
	Dodatek z tytułu wolnego wyboru typu aktywności (<i>complément de libre choix d'activité</i>) – stanowi świadczenie dodatkowe i przysługuje rodzicom dzieci poniżej 3 roku życia, którzy decydują się zaprzestać pracy zarobkowej lub ograniczyć jej wymiar. Wypłacany w maksymalnej wysokości ok. 390 euro ³ ;
Węgry	Wsparcie dla wychowywania domowego (GYES) – każda rodzina, niezależnie od dochodów, jest uprawniona do świadczenia w wysokości ok. 100 euro (28,500 HUF) miesięcznie na dziecko. Od ukończenia pierwszego roku życia takie wsparcie mogą otrzymywać zamiast rodzica dziadkowie dziecka, co sprzyja budowaniu relacji rodzinnych u dziecka;
Szwecja	Regionalne świadczenie na wychowywanie domowe dla rodziców, którzy opiekują się dzieckiem w wieku 1–2 lata w domu, w wysokości ok. 350 euro miesięcznie ⁴ ;
Finlandia	Państwowa lub regionalna pomoc dla dzieci poniżej 3. roku życia w wysokości ok. 330 euro miesięcznie, za każde następne dodatkowe ok. 100 euro, a dla dzieci powyżej 3 roku życia lecz poniżej wieku szkolnego świadczenie to wynosi ok. 66 euro miesięcznie, może być wykorzystane na finansowanie prywatnej opieki ⁵ ;
Norwegia	Państwowa pomoc na opiekę nad dziećmi z możliwością sfinansowania prywatnej opieki: dla dziecka między 13 a 18 miesiącem życia ok. 650 euro, a między 19 a 23 miesiącem życia ok. 430 euro ⁶ ;
Australia	Dziadkowie sprawujący opiekę nad wnukiem uprawnieni są do świadczenia opiekuńczego (<i>Grandparent Child Benefit</i>) pokrywającego w pełni koszty opieki aż do 50 godzin tygodniowo ⁷ ;

³⁷⁶ Code de la sécurité sociale, dz. cyt., L531-1 à L531-10; R531-1 à R531-6; D531-23; R531-1 à R531-6; D531-1 à D531-26.

³⁷⁷ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F345.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

³⁷⁸ Zob. więcej: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F313.xhtml>, dostęp 18 września 2015 r.

³⁷⁹ A.L. Ellingsæter, dz. cyt.

³⁸⁰ Child home care allowance, http://www.kela.fi/web/en/after-parental-leave_child-home-care-allowance, dostęp 7 sierpnia 2015 r.; A.L. Ellingsæter, dz. cyt.

³⁸¹ A.L. Ellingsæter, dz. cyt.

³⁸² Child Care Benefit, <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/child-care-benefit>, dostęp 7 sierpnia 2015 r.

3.1. BON WYCHOWAWCZY – ALTERNATYWA DLA JEDNOSTRONNEGO FINANSOWANIA INSTYTUCJONALNEJ OPIEKI NAD DZIEĆMI

Alternatywą dla jednostronnego finansowania zinstytucjonalizowanej opieki kolektywnej nad dziećmi jest rozwój „bonów wychowawczych”, które pozwalają na równouprawnienie w zakresie

Bon wychowawczy będzie stanowił ważne udogodnienie dla rodziców dzieci, które nie mogą korzystać z instytucjonalnej opieki kolektywnej.

dostępu do pomocy państwa osób, które wybrały inne formy opieki nad dziećmi niż państwowe żłobki i przedszkola. Bon wychowawczy może mieć formę bezpośredniego transferu finansowego o wysokości zbliżonej do kosztów instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w danym wieku, o którego wydatkowaniu decydują sami rodzice dziecka, które nie korzysta z kolektywnej opieki instytucjonalnej. Jego uzupełnienie mogą stanowić mechanizmy umożliwiające rodzicom korzystającym z kolektywnej opieki instytucjonalnej podjęcie decyzji, która z prywatnych lub publicznych instytucji oferujących zróżnicowane formy opieki nad dziećmi, będzie mogła skorzystać z przysługującej na dziecko dotacji ze środków publicznych³⁸³.

Na uwagę zasługuje propozycja ogólnopolskiego bonu opiekuńczo-wychowawczego przedstawiona przez Związek Dużych Rodzin 3+, który miałby obejmować wszystkie dzieci od ukończenia pierwszego do ukończenia trzeciego roku życia i wynosić ok. 500 zł miesięcznie, z możliwością zwiększenia dla kolejnych dzieci w rodzinie³⁸⁴. Ekspertki ZDR 3+ trafnie zwracają uwagę, że w obecnym systemie opieki nad dzieckiem właśnie **okres pomiędzy zakończeniem urlopu rodzicielskiego a ukończeniem przez nie 3 roku życia, stanowi najpoważniejszą lukę**, podczas której większość rodziców nie może liczyć na jakiegokolwiek wsparcie ze strony państwa. Wypełnianie tej luki poprzez jednostronne finansowanie opieki żłobkowej lub dalsze obniżanie wieku przedszkolnego, budzi zasadnicze wątpliwości z perspektywy efektywności dokonanej inwestycji w sytuacji,

Wprowadzenie bonu umożliwi rozwój rynku zdywersyfikowanych form opieki nad dziećmi.

gdy dziecko spędza w żłobku średnio zaledwie 94 dni rocznie. Koszt proponowanego rozwiązania szacowany jest na **4,7 mld zł**, chociaż **rzeczywisty koszt netto byłby niższy ze względu na oszczędności poczynione w zakresie opieki żłobkowej**³⁸⁵.

Zważywszy na opisane we wcześniejszej części niniejszego rozdziału założenia, zgodnie z którymi do 2020 r. opieką żłobkową ma zostać objęta około połowa dzieci w wieku od 1. do 3. roku życia, i planowane w związku z tym wydatki, wydaje się, że **bez zmiany zakładanego obecnie w rządowych dokumentach wzrostu wydatków na opiekę nad małymi dziećmi, kwota bonu opiekuńczo-wychowawczego mogłaby znacznie przekroczyć 500 zł**. Docelowo powinna ona stanowić **ekwiwalent średniego kosztu opieki nad dzieckiem w żłobku**. Jeżeli docelowa wartość bonu wynosiłaby 1 000 zł miesięcznie na każde dziecko od ukończenia 1. do ukończenia 3. roku życia, szacunkowy roczny koszt świadczeń wynosiłby ok. 8,9 mld zł³⁸⁶, nie uwzględniając możliwych oszczędności w zakresie finansowania opieki żłobkowej³⁸⁷. Trzeba podkreślić, że ze względu

³⁸³ Jak zostało wspomniane, taki system w ograniczonym wymiarze funkcjonuje w naszym kraju od 1 września 2015 r. w zakresie opieki przedszkolnej. W praktyce przyjęte rozwiązania utrudniają korzystanie ze środków publicznych w pełnym wymiarze istotnej części placówek niepublicznych.

³⁸⁴ *Bon opiekuńczo-wychowawczy w samorządzie – dlaczego się opłaca?*, informacja na stronie Związku Dużych Rodzin 3+: <http://www.3plus.pl/uploads/wpisy/262/zalaczniki/76.pdf>; dostęp 11 sierpnia 2015 r.

³⁸⁵ Tamże, s. 2.

³⁸⁶ Łączna liczba dzieci urodzonych w Polsce w latach 2013 i 2014 wynosiła 744 760.

³⁸⁷ Jak zostało wspomniane we wcześniejszej części niniejszego raportu, według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2015 r., przeznaczono ze środków publicznych na opiekę żłobkową przeznaczono 728 mln zł. Jak zostało wspomniane, ministerstwo planuje w istotnym stopniu podwyższyć tę kwotę na przestrzeni kolejnych lat.

na bardzo prostą konstrukcję, świadczenie to będzie generowało relatywnie niskie koszty obsługi³⁸⁸.

Nie ma też żadnych przeszkód, by ten sam mechanizm zastosować wobec dzieci w wieku od 3. do 6. roku życia. Przy ustalaniu jego wysokości należy oczywiście wziąć pod uwagę, że przeciętny koszt opieki przedszkolnej jest niższy niż w przypadku opieki żłobkowej.

Bon wychowawczy będzie stanowił także **ważne udogodnienie dla rodziców dzieci, które nie mogą korzystać z instytucjonalnej opieki kolektywnej**, w tym dla osób mieszkających na obszarach wiejskich.

Konieczne są zmiany ustawowe gwarantujące, że każdemu rodzicowi, który nie korzysta z publicznej opieki instytucjonalnej, przysługuje ekwiwalent środków publicznych przeznaczanych na utrzymanie jednego dziecka w żłobku lub przedszkolu.

Doświadczenia innych krajów, które wprowadziły bon wychowawczy wskazują, że rozwiązanie to nie doprowadzi do masowej „deaktywizacji zawodowej” młodych kobiet³⁸⁹. W praktyce można się spodziewać, że wprowadzenie bonu umożliwi **rozwój rynku zdywersyfikowanych form opieki nad dziećmi**. Środki przyznane w ramach bonu mogą być oczywiście wykorzystane na pokrycie kosztów opieki sprawowanej przez samych rodziców. Tak jak w innych krajach, w których wprowadzono podobne rozwiązania, rodzice będą mogli wykorzystać przekazane środki w ramach opieki sprawowanej przez członków rodziny, przyjaciół, sąsiadów, nianię oraz w innych, zróżnicowanych formach. W efekcie wprowadzenie bonu przyczyni się do powstania tysięcy miejsc pracy zarobkowej oraz poprawy sytuacji materialnej tysięcy osób sprawujących faktyczną opiekę nad dziećmi, w tym osób starszych.

Możliwość wprowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego własnych świadczeń rodzinnych – w tym pewnej formy bonów wychowawczych – powstała wraz z przyjęciem nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych z 24 lipca 2015 r. Niektóre samorządy – jak Nysa i Szczecin – już zapowiedziały wprowadzenie instrumentów wsparcia materialnego rodzin, chociaż proponowane rozwiązania mają charakter bliższy lokalnemu świadczeniu rodzinnemu niż bonowi wychowawczemu, który umożliwiałby dywersyfikację form opieki nad dziećmi³⁹⁰.

Jest to pierwszy, ale całkowicie niewystarczający krok do wprowadzenia w Polsce systemu bonów wychowawczych, z których będą mogli korzystać rodzice dzieci, które nie osiągnęły jeszcze wieku szkolnego. Aby zapewnić je rodzicom w całej Polsce, **konieczne są zmiany ustawowe gwarantujące, że każdemu rodzicowi, który nie korzysta z publicznej opieki instytucjonalnej, przysługuje ekwiwalent środków publicznych przeznaczanych na utrzymanie jednego dziecka w żłobku lub przedszkolu**. Pluralizm form opieki nad małymi dziećmi powinien zostać uwzględniony także w przepisach ustawy o systemie oświaty, które w aktualnym stanie prawnym obligują samorządy do zapewnienia wszystkim dzieciom miejsc w przedszkolach, nie uwzględniając innych form opieki nad małymi dziećmi. Należy także zmienić zasady wydatkowania przez samorządy dotacji przedszkolnej umożliwiając przeznaczenie jej na zróżnicowane formy opieki nad dziećmi.

³⁸⁸ Świadczenie powinno być przyznawane z góry na dwa lata, na podstawie odpisu skróconego aktu urodzenia i oświadczenia o sprawowaniu faktycznej opieki nad dzieckiem. W przypadku równoległego utrzymania dotychczasowego systemu finansowania ze środków publicznych żłobków, dodatkowym wymogiem mogłoby być złożenie, że dziecko nie korzysta ze żłobka finansowanego ze środków publicznych.

³⁸⁹ Nawet bon, którego wartość stanowiłaby ekwiwalent kosztów opieki żłobkowej, opiewałby na kwotę znacznie niższą od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Na marginesie tych rozważań trzeba zwrócić uwagę, że zjawisko trwałej i masowej „deaktywizacji zawodowej” młodych kobiet, rozumianej jako czasowa lub permanentna rezygnacja z wykonywania pracy zarobkowej, nie miało miejsca w krajach, w których wykorzystanie bonów opiekuńczo-wychowawczych jest powszechne, jak w Finlandii czy we Francji (por. m.in. L. Toulemon, A. Pailhé, C. Rossier, *France: High and stable...*, dz. cyt., s. 531–534).

³⁹⁰ Przedstawiciele władz Nysy i Szczecina zapowiadają, że bon wychowawczy będzie w tych miastach funkcjonował od 1 stycznia 2016 r.



4. Program „Mieszkanie dla młodych”

Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” w założeniu miał łączyć „jednocześnie cel polityki mieszkaniowej z celami polityki rodzinnej zmierzającej do powstrzymania negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności”. W praktyce jednak w pierwszym okresie funkcjonowania instrument ten nie spełnił swojej roli – jego beneficjentami były w większości osoby bezdzietne, a rodziny wielodzietne stanowiły w pierwszym roku od uruchomienia programu zaledwie 0,003% osób (chodzi o te, które otrzymały wsparcie). Taka struktura grupy beneficjentów wynika z założeń programu. O ile realizowany wcześniej rządowy program o podobnym charakterze, „Rodzina na swoim”, nastawiony był na wsparcie małżeństw i rodzin z dziećmi, obejmując zarówno rynek pierwotny, jak i wtórny, to program „Mieszkanie dla młodych” umożliwia uzyskanie dofinansowania bezdzietnym singlom, ale zarazem przez pierwszych kilkanaście miesięcy funkcjonowania nie pozwalał na dofinansowanie zakupu większości mieszkań w Polsce, dostępnych na rynku wtórnym. Co więcej, **konstrukcja programu dyskryminuje małżeństwa i rodziny wielodzietne.**

Główne zastrzeżenia wobec konstrukcji programu w pierwszym okresie jego funkcjonowania. Pośrednia dyskryminacja rodzin wielodzietnych

Program „Mieszkanie dla młodych” przez niemal dwa pierwsze lata funkcjonowania obejmował tylko lokale dostępne na rynku pierwotnym. Oznaczało to wyłączenie prawie 2/3 lokali mieszkalnych dostępnych na polskim rynku nieruchomości³⁹¹. Ponieważ średnia cena mieszkań dostępnych na rynku wtórnym jest niższa niż mieszkań na rynku pierwotnym, w ramach programu dostępne były nieruchomości mniej atrakcyjne cenowo. Ze względu na fakt, że nowe osiedla mieszkaniowe są budowane głównie w dużych aglomeracjach, ograniczona została możliwość skorzystania z programu przez osoby mieszkające na wsiach i w małych miastach.

Trudno wyjaśnić dlaczego wsparcie zostało ograniczone jedynie do osób, które uzyskały kredyt na finansowanie przynajmniej 50% wartości nieruchomości na okres co najmniej 15 lat. Nie sposób zrozumieć, z jakiego powodu konstrukcja programu przewiduje sankcje w postaci zwrotu otrzymanego dofinansowania za wcześniejszą spłatę kredytu przez pierwsze 5 lat okresu kredytowania, kiedy odsetki stanowią najwyższy procent całej raty kredytu (art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, dalej ustawa o MdM³⁹²). Te konstrukcje **pośrednio dyskryminują rodziny wielodzietne.** Analizy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wskazują, że w przypadku małżeństwa z jednym dzieckiem uzyskującego dochody na poziomie mediany rozkładu decylogowego wynagrodzeń dochody gospodarstwa domowego umożliwiają zaciągnięcie kredytu na zakup mieszkania o średniej powierzchni ok. 63 m². W przypadku małżeństwa z dwojgiem i trojgiem dzieci powierzchnia ta obniża się już jednak odpowiednio jedynie do ok. 35 m² i 5 m²³⁹³.

³⁹¹ Relacja liczby nieruchomości dostępnych na rynku wtórnych do liczby nieruchomości na rynku pierwotnym w 2012 r. wynosiła 2,023.

³⁹² Dz.U. z 2013 r., poz. 1304.

³⁹³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. 11 sierpnia 2014 r., s. 7, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/237950/237958/237959/dokument134149.pdf>; dostęp 4 sierpnia 2015 r.



Dla rodzin wielodzietnych lub planujących wielodzietność istotnym ograniczeniem są także limity wielkości mieszkań. Nie sposób wyjaśnić, dlaczego **wprowadzono nie tylko limit powierzchni nieruchomości, która może zostać dofinansowana w ramach programu, ale także limit maksymalnej wielkości nieruchomości, w której w ramach programu może zostać dofinansowana część powierzchni**. Wprowadzone ograniczenia są tym bardziej kuriozalne w kontekście praktyki działania organów administracji, które stosując ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie niejednokrotnie powołują się, że powierzchnia lokalu wynosząca 8–10 m² na osobę w rodzinach wielodzietnych nie wystarczy, żeby zapewnić dzieciom prawidłowy rozwój.

Trzeba też podkreślić, że poziom dopłat obliczany jest na podstawie wskaźnika wartości odtworzeniowej dla danego województwa, określanego przez Główny Urząd Statystyczny, zamiast na podstawie cen rynkowych. Niestety dane GUS często nie współgrają z cenami rynkowymi nieruchomości, a w konsekwencji beneficjenci dostają nieproporcjonalne wsparcie co do poniesionych kosztów. Sprawia to, że relatywnie prosto znaleźć mieszkanie spełniające warunki programu w centrum Bydgoszczy czy w Łodzi, natomiast w Lublinie, Krakowie czy Katowicach jest to niezwykle trudne. W październiku 2014 r. w Warszawie, przy wartości odtworzeniowej na poziomie 5,5 tys. złotych, średnia cena ze m² wynosiła 7,5 tys. złotych. Opieranie się na sztucznych wskaźnikach zamiast na cenach rynkowych sprawia, że program jest niedostosowany do realiów rynkowych i nieadekwatny do potrzeb beneficjentów.

Bezpośrednia dyskryminacja małżeństw i rodzin wielodzietnych³⁹⁴

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o MdM dopłata kierowana jest do nabywcy rozumianego jako: a) oboje małżonków, b) osoba samotnie wychowująca dziecko c) osoba niepozostająca w związku małżeńskim. Taka **definicja nabywcy w praktyce zachęca do tego, by nie formalizować konkubinatów**. Pozwala to bowiem, przy dwojgu dzieci w rodzinie, uzyskać dofinansowanie na każdego z partnerów osobno, gdyż zarówno matka, jak i ojciec, są wówczas od strony formalnej osobami samotnie wychowującymi dziecko. W konsekwencji małżeństwa mogą uzyskać tylko 10% dofinansowania na jedno mieszkanie, a osoby żyjące w konkubinatach dofinansowanie w wysokości 10% do zakupu dwóch mieszkań. Stanowi to naruszenie art. 18 Konstytucji⁹ i dyskryminację ze względu na stan cywilny, tj. dyskryminację małżeństw względem osób żyjących w związkach nieformalnych, które mogą uzyskać dofinansowanie dwukrotnie większe od osób będących w związku małżeńskim.

Definicja nabywcy w praktyce zachęca do tego, by nie formalizować konkubinatów.

W konsekwencji w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy funkcjonowania ustawy ponad 55 % beneficjentów stanowiły osoby samotne, a zaledwie 45% małżeństwa. Oznacza to, że małżonkowie stanowią ok. 62% wszystkich osób, które skorzystały z w tym okresie z programu MdM, otrzymali zaledwie ok. 45% rozdzielonych środków.

Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest (...) nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które «umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami»³⁹⁵. Rozwiązania te „nie mogą jednak prowadzić, choćby nawet pośrednio, do osłabiania trwałości więzów rodzinnych

³⁹⁴ Podrozdział stanowi rozszerzoną wersję analizy autorstwa Rafała Dorosińskiego opublikowanej na stronie internetowej Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris: R. Dorosiński, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych (MdM) w świetle Konstytucji RP*, <http://www.ordoiuris.pl/rzadowy-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-pomocy-panstwa-w-nabyciu-pierwszego-mieszkania-przez-mlodych--mdm--w-swietle-konstytucji-rp,3466,analiza-prawna.html>, dostęp 4 sierpnia 2015 r.

³⁹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

przez takie rozwiązania, które preferowałyby wychowywanie dzieci tylko przez jednego z rodziców albo nawet przez oboje z nich, ale bez zawierania związku małżeńskiego³⁹⁶.

Wątpliwości budzi poziom dopłat – im większa rodzina, tym niższa dopłata w przeliczeniu na członka rodziny. Przed nowelizacją osoba lub para bezdzietna dostawały 10% dofinansowania, natomiast rodzina z dziećmi, niezależnie od ich liczby, mogła liczyć najwyżej na 15% dopłaty. Trudno wyjaśnić, **dlaczego ustawa zatrzymuje proporcjonalny wzrost dofinansowania na jednym dziecku**. W tym zakresie przyjęta w czerwcu 2015 r. nowelizacja wprowadza pozytywne zmiany, ale – jak zostanie wykazane – są one prowadzone w sposób niekonsekwentny.

Beneficjenci programu

Według danych Banku Gospodarstwa Krajowego, od stycznia do grudnia 2014 r. **75,4% beneficjentów programu Mieszkanie dla Młodych stanowiły osoby bezdzietne**. Kolejne 19,6% to małżeństwa bądź osoby samotne wychowujące jedno dziecko. **Rodziny z co najmniej trojgiem dzieci stanowiły 0,3% beneficjentów**. W całym kraju było ich zaledwie 37.

Tabela 11. Beneficjenci programu MdM według liczby dzieci (stan na koniec grudnia 2014 r.)

	Osoby samotne	Małżeństwa	Razem	%
Bez dzieci	7 267	3 435	10 702	76,6%
1 dziecko	464	2 282	2 742	19,6%
2 dzieci	34	449	483	3,5%
3 i więcej dzieci	0	37	37	0,3%
Razem	7 765	6 203	13 968	100,0%

Źródło: Bank Gospodarstwa Krajowego

Ocena zmian w programie przyjętych w 2015 r.

W czerwcu 2015 r. Sejm przyjął nowelizację do ustawy o „MdM”, która miała wyeliminować najważniejsze mankamenty programu³⁹⁷. Chociaż zmiany usuwają niektóre spośród najbardziej

MdM najprawdopodobniej pozostanie programem, z którego najczęściej korzystają bezdzietni single.

rażących uchybień programu, są one wprowadzane niekonsekwentnie, mają niespójny charakter oraz nie odpowiadają adekwatnie na rzeczywiste problemy rodzin wielodzietnych. Można się spodziewać zwiększenia liczby osób korzystających z programu, ale prawdopodobnie nie zmieni się w istotnym stopniu struktura grupy beneficjentów – **MdM najprawdopodobniej pozostanie programem, z którego najczęściej korzystają bezdzietni single, choć nieco poprawi się sytuacja rodzin wielodzietnych.**

Pozytywnie należy ocenić objęcie programem rynku wtórnego nieruchomości, które powiększy grupę potencjalnych beneficjentów o mieszkańców mniejszych miejscowości oraz umożliwi zakup części tańszych mieszkań i mieszkań w bardziej dogodnych komunikacyjnie lokalizacjach, które nie były wcześniej dostępne w ramach programu.

³⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., sygn.. akt SK 62/08.

³⁹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz.U. z 2015 r., poz. 1194.

W pewnym stopniu, ale niekonsekwentnie, zwiększono możliwości korzystania z programu przez rodziny wielodzietne. Po nowelizacji rodzina z jednym dzieckiem otrzymuje 15% dopłaty, z dwojgiem dzieci 20%, natomiast z trojgiem i większą liczbą dzieci 30% dopłaty. Choć jest to zmiana zmniejszająca skalę dyskryminacji rodzin wielodzietnych, trudno zrozumieć, czemu stawka dopłaty nie rośnie w sposób proporcjonalny także w przypadku rodzin z czworgiem i większą liczbą dzieci, które – jak zostało wykazane we wcześniejszej części raportu – mimo relatywnie wysokich dochodów rodziców znajdują się w najtrudniejszej sytuacji materialnej. Podkreślić trzeba, że skoro możliwości zaciągnięcia kredytu przez rodzinę z dwojgiem i trojgiem dzieci są drastycznie mniejsze od możliwości rodziny z jednym dzieckiem, to ta dysproporcja okazuje się jeszcze większa w przypadku rodzin z przynajmniej czworgiem dzieci³⁹⁸. **Przyjęte rozwiązanie, choć zmniejsza skalę dyskryminacji rodzin wielodzietnych, wciąż budzi poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi zasadami równości i ochrony rodziny**³⁹⁹. Także zwiększenie limitu powierzchni mieszkania objętej dopłatą z 50 m² do 65 m² dla rodzin posiadających przynajmniej troje dzieci, stanowi rozwiązanie zasługujące na pozytywną ocenę, choć **powierzchnia objęta dopłatą w przeliczeniu na osobę nadal pozostaje w przypadku rodziny pięcioosobowej niemal czterokrotnie niższa niż w przypadku singla**, a w przypadku rodzin posiadających więcej niż troje dzieci dysproporcja ta jest jeszcze bardziej rażąca. Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje natomiast zniesienie w odniesieniu do osób samotnych i małżeństw, które posiadają co najmniej troje dzieci, wymogu, by nie posiadały one wcześniej żadnej nieruchomości – w praktyce eliminował on bowiem z udziału w programie olbrzymią część rodzin wielodzietnych, w tym osoby mieszkające w bardzo małych lokalach.

Większość mankamentów związanych z funkcjonowaniem programu nie została usunięta, mimo że zastrzeżenia w tym zakresie były zgłaszane, m.in. przez Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, w procesie konsultacji społecznych nowelizacji.

³⁹⁸ R. Dorosiński, dz. cyt.

³⁹⁹ Tamże.



Tabela 12. Porównanie programów rządowych: „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla młodych”

	Program „Rodzina na swoim”	Program „Mieszkanie dla młodych” przed nowelizacją z 25 czerwca 2015 r.	Program „Mieszkanie dla młodych” po nowelizacji z 25 czerwca 2015 r.
1. Profil beneficjenta.	<p>Małżeństwa do 35 roku życia (pod uwagę brany jest wiek młodszego z małżonków), które <u>w dniu zawarcia umowy</u> nie są właścicielami mieszkania lub domu jednorodzinnego / nie przysługuje im spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest mieszkanie lub dom jednorodzinny / nie przysługuje im spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego / nie są najemcą lokalu mieszkalnego</p> <p>Osoby samotnie wychowujące dzieci bez ograniczeń wiekowych, które <u>w dniu zawarcia umowy</u> nie są właścicielami mieszkania lub domu jednorodzinnego / nie przysługuje im spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest mieszkanie lub dom jednorodzinny / nie przysługuje im spółdzielcze prawo lokatorskie do lokalu mieszkalnego / nie są najemcą lokalu mieszkalnego</p> <p>Single do 35 roku życia, które do dnia zawarcia umowy nie były właścicielami mieszkania lub domu jednorodzinnego / nie przysługiwało im spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest mieszkanie lub dom jednorodzinny / nie przysługiwało im spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego / nie były najemcą lokalu mieszkalnego które nie posiadały wcześniej mieszkania</p>	<p>Małżeństwa, osoby samotnie wychowujące dzieci, single w wieku do 35 roku życia (w przypadku małżeństw dotyczy brany pod uwagę jest wiek młodszego małżonka), które nie były wcześniej właścicielami budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, osobami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, właścicielami lub współwłaścicielami budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny (dotyczy obojga małżonków).</p>	<p>Małżeństwa, osoby samotnie wychowujące dzieci, single w wieku do 35 roku życia (w przypadku małżeństw dotyczy brany pod uwagę jest wiek młodszego małżonka), które nie były wcześniej właścicielami budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, osobami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, właścicielami lub współwłaścicielami budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny (dotyczy obojga małżonków). Warunek nie bycia wcześniej właścicielem mieszkania, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub bycia właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny, nie dotyczy rodzin wychowujących co najmniej 3 dzieci.</p>
2. Lokale objęte programem.	<p>W odniesieniu do małżeństw i osób samotnie wychowujących dzieci:</p> <ul style="list-style-type: none">• Mieszkania z rynku pierwotnego i wtórnego stanowiące odrębną nieruchomość;• domy jednorodzinne;• spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, <p>Programem objęty jest również:</p> <ul style="list-style-type: none">• wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania prawa własności lokalu;• budowa domu jednorodzinnego;	<ul style="list-style-type: none">• dopłata wyłącznie na zakup nowo wybudowanego mieszkania (lokal mieszkalny i domy jednorodzinne), po raz pierwszy zasiedlonego przez nabywcę,• Wielkość mieszkania- do 75 m² i 100 m² dla domu jednorodzinnego; do 85 m² i 110 m² dla domu jednorodzinnego, gdy wnioskodawca wychowuje przynajmniej troje dzieci;• brak ograniczeń dla singli.	<ul style="list-style-type: none">• Mieszkania z rynku pierwotnego oraz wtórnego, także spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.• wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania prawa własności mieszkania, na podstawie zawartej ze spółdzielnią mieszkaniową umowy o budowę lokalu,• Wielkość mieszkania- do 75 m² i 100 m² dla domu jednorodzinnego; do 85 m² i 110 m² dla domu jednorodzinnego, gdy wnioskodawca wychowuje przynajmniej troje dzieci;

	Program „Rodzina na swoim”	Program „Mieszkanie dla młodych” przed nowelizacją z 25 czerwca 2015 r.	Program „Mieszkanie dla młodych” po nowelizacji z 25 czerwca 2015 r.
	<ul style="list-style-type: none"> • przeprowadzenie robót budowlanych mających na celu uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. <p>Powierzchnia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lokal mieszkalny do 70 m² • dom jednorodzinny do 140 m² <p>W odniesieniu do singli</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mieszkania w budynkach wielorodzinnych z rynku pierwotnego i wtórnego stanowiące odrębną nieruchomość; • spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny; • wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania prawa własności lokalu mieszkalnego ; • przeprowadzenie robót budowlanych mających na celu uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. <p>Powierzchnia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lokal mieszkalny do 50 m/2 		<ul style="list-style-type: none"> • możliwości zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych w związku z budową własnego mieszkania, rozumianego przez ustawodawcę jako lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny • brak ograniczeń dla singli
3. Podstawa wyliczenia dopłaty.	<ul style="list-style-type: none"> • mieszkanie 30 m² w przypadku singli • mieszkanie 50 m² oraz dom 70 m² w przypadku małżeństw i osób samotnie wychowujących dzieci 	• powierzchnia użytkowa mieszkania nie większa niż 50 m ² ,	<ul style="list-style-type: none"> • powierzchnia użytkowa mieszkania nie większa niż 50 m², • w przypadku gdy wnioskodawca wychowuje przynajmniej trzej dzieci powierzchnia użytkowa mieszkania nie może być większa niż 65 m²
4. Sposób finansowania.	Dopłata stanowi równowartość 50% kwoty odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty, według stopy referencyjnej obowiązującej w dniu naliczenia dopłaty. Dopłaty stosuje się przez okres 8 lat od dnia pierwszej spłaty odsetek.	• dofinansowanie wkładu własnego w wysokości 10% dla wszystkich osób nieposiadających dzieci, 15% dla rodzin posiadających 1 małoletnie dziecko, dziecko na które pobierany jest zasiłek pielęgnacyjny, dziecko do ukończenia przez nie 25 roku życia uczące się lub studiujące.	<ul style="list-style-type: none"> • dofinansowanie wkładu własnego w wysokości 10% dla wszystkich osób nieposiadających dzieci, 15% dla rodzin posiadających 1 dziecko, 20% dla rodzin z 2 dziećmi, 30% dla rodzin z 3 lub więcej dziećmi, • spłata części kredytu w wysokości 5% podstawy dofinansowania w przypadku urodzenia się w ciągu pierwszych 5 lat 3. lub kolejnego dziecka



5. Preferencje w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych funkcjonują obecnie dwa instrumenty prorodzinne – ulga na dziecko oraz możliwość wspólnego rozliczania podatku z dzieckiem przez osoby samotnie wychowujące dzieci. Ulga podatkowa spełnia większość przesłanek instrumentu prorodzinnego w ścisłym znaczeniu. Zarazem dziwi **utrzymywanie dyskryminującego mechanizmu, który niezależnie od osiąganego dochodu pozwala na wspólne rozliczanie podatku dochodowego z dzieckiem tylko osobom, które nie pozostają w związku małżeńskim.**

Ulga prorodzinna w podatku dochodowym

Ulga na dziecko, zwana inaczej ulgą prorodzinną, przysługuje rodzicom lub opiekunom prawnym, jeżeli dziecko z nimi zamieszkuje oraz osobom pełniącym funkcje rodziny zastępczej. Można z niej skorzystać niezależnie od pozostawania w związku małżeńskim, liczby dzieci, opłacania składek ZUS i zdrowotnych. Kryterium dochodowe, ograniczające krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z ulgi do osób osiągających dochody poniżej 112 000 zł brutto rocznie, ma zastosowanie jedynie w przypadku wychowywania jednego dziecka⁴⁰⁰ (art. 27f ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, dalej uopdoof⁴⁰¹). Oznacza to, że wychowywanie dwójki lub większej liczby dzieci uprawnia do ulgi niezależnie od osiąganych dochodów.

Konstrukcja ulgi prorodzinnej w podatku dochodowym od osób fizycznych przeszła w Polsce w ostatnich latach gruntowne zmiany. Ulgę wprowadzono w 2007 r., a w 2013 r. została wyraźnie podniesiona i uzyskała charakter instrumentu progresywnego, o wyższym wymiarze w przypadku kolejnych dzieci. Kwoty odliczeń od podatku w ramach ulgi na dziecko są uzależnione od liczby dzieci i wahają się od 1 112,04 zł przy jednym dziecku aż do 2 700 zł za każde czwarte i kolejne dziecko. Jej obecna formuła pozwala na odzyskanie niewykorzystanej ulgi przez osobę, która nie osiągnęła dochodu wystarczającego, żeby dokonać odliczenia – ale tylko do wysokości zapłaconych przez nią składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne⁴⁰².

W zakresie zasięgu oddziaływania ulga prorodzinna ma charakter bardzo zbliżony do powszechnych i bezpośrednich świadczeń na rzecz rodzin – korzysta z niej zdecydowana większość rodziców, choć istnieje w tym zakresie szereg wyjątków. Z oczywistych przyczyn z ulgi nie mogą korzystać osoby, które w ogóle nie uzyskują dochodu. Osoby o bardzo niskich dochodach mogą wykorzystać ulgę tylko w części. Istotną część grupy rodziców, którzy nie są uprawnieni do korzy-

⁴⁰⁰ Górna granica dochodów podatnika posiadającego jedno małoletnie dziecko uzależniona jest od faktu pozostawania w związku małżeńskim bądź stanu wolnego. W drugim przypadku kwota dochodu wynosi 56 000 zł.

⁴⁰¹ Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350.

⁴⁰² Kwota odliczenia nie może ona przekroczyć łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika albo przez małżonków pozostających przez cały rok w związku małżeńskim składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne podlegających odliczeniu (art. 27f ust. 8, ust. 9, ust. 10 uopdoof). Zmiana była po raz pierwszy możliwa do wykorzystania przy okazji składania deklaracji za 2014 r. Warunek w postaci konieczności uzyskiwania dochodu podlegającego oskładkowaniu uderza w osoby zarabiające, łącznie w małżeństwie bądź oddzielnie, przy 1 dziecku, mniej niż 9267 zł rocznie. Te osoby płacą mniej niż 1112 zł podatku i muszą ubiegać się o odzyskanie niewykorzystanej części ulgi - pod warunkiem odprawienia odpowiedniej wysokości składek. Rosnąca liczba osób uzyskuje dochody niepodlegające oskładkowaniu, tj. niepodlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu czy chorobowemu lub zwolnione z niego - np. stypendia, renty lub umowa o dzieło. Przy dwojgu dzieci maksymalna kwota dochodu, dla której nie trzeba ubiegać się o odzyskanie ulgi (2224,08 zł) to 15445 zł, przy trojgu 26556,33 zł (ulga 4224,12 zł), a przy czworgu 41556,33 zł (ulga 6924,12 zł). Limity te są wyznaczone bardzo nisko biorąc pod uwagę koszty utrzymania rodziny.



stania z ulgi prorodzinnej lub nie mogą jej wykorzystywać w pełni, stanowią osoby, które posiadają uprawnienia do korzystania ze świadczeń rodzinnych.

Z ulgi w aktualnym stanie prawnym nie mogą korzystać także osoby, które korzystają z innych form opodatkowania niż skala podstawowa, w tym olbrzymia część przedsiębiorców⁴⁰³. Aby instrument ten mógł właściwie realizować swoje cele, **należy upowszechnić ulgę prorodziną poprzez umożliwienie korzystania z odliczeń od podatku z tytułu wychowywania dziecka także podatnikom płacącym podatek dochodowy w innych formułach niż w oparciu o skalę podatkową**⁴⁰⁴.

Trzeba także zwrócić uwagę, że w aktualnym stanie prawnym możliwość wykorzystania wsparcia wynikającego z ulgi jest w dość istotnym stopniu odłożona w czasie – faktyczny zwrot podatku może nastąpić dopiero w roku kalendarzowym następującym po roku, za który przysługuje.

Korzystną zmianą, możliwą do wykorzystania w trakcie składania deklaracji za 2014 r., jest uprawnienie do ubiegania się o zwrot niewykorzystanej kwoty ulgi. Rozwiązanie to ma służyć rodzinom osiągającym na tyle małe dochody lub posiadającym na dużą liczbę dzieci, że nie są w stanie wykorzystać przysługującej im ulgi. Kwota niewykorzystanej ulgi jest jednak ograniczona, co dodatkowo ogranicza powszechność tego instrumentu.

Możliwość wspólnego rozliczania podatku dochodowego z dzieckiem przez osoby samotnie wychowujące dzieci

Obok tego pozytywnego rozwiązania, jakie stanowi ulga prorodzinna, afirmująca znaczenie rodzicielstwa z perspektywy społeczeństwa, w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych obecny jest też zaskakujący instrument budzący zastrzeżenia w zakresie zgodności z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i deprecjonujący wartość chronioną przez art. 18 Konstytucji, jaką stanowi małżeństwo. Uopdoof przewiduje możliwość wspólnego rozliczania się z dzieckiem osób samotnie wychowujących dzieci. Ustawa umożliwia bowiem wspólne rozliczenie się z dzieckiem, co w efekcie oznacza określenie podatku w wysokości obliczonej od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci (art. 6 ust. 4 uopdoof). Osobą samotnie wychowującą dzieci jest rodzic lub opiekun prawny będący panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację lub osobą pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności. Warunkiem uprawniającym do skorzystania z tej formy rozliczenia jest faktyczne sprawowanie opieki nad dzieckiem⁴⁰⁵. Dla celów podatkowych nie ma znaczenia faktyczny status życiowy takiej osoby. Nie musi ona być osobą faktycznie samotną⁴⁰⁶. Jak zostało wskazane we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, przeciętny dochód na osobę oraz dochód ekwiwalentny w rodzinach, w których osoba samotna wychowuje dziecko, są wyraźnie wyższe niż w rodzinach wielodzietnych. Trudno w tym kontekście uzasadnić wykluczenie osób, które pozostają w związku

⁴⁰³ Art. 27f ust. 1 w zw. z art. 27 uopdoof. Z ulgi nie mogą skorzystać osoby uzyskujące dochód opodatkowany 19% stawką, uzyskujące przychody z działalności gospodarczej opodatkowane ryczałtem ewidencjonowanym, a ponadto osoby rozliczające się przy pomocy karty podatkowej oraz rolnicy płacący podatek rolny.

⁴⁰⁴ Por. Ł. Hardt, M. Kot, dz. cyt., s. 56.

⁴⁰⁵ Zgodnie z orzecznictwem sądowym, decydujący powinien stan faktyczny, a nie status osoby sprawującej opiekę. Samotne wychowywanie oznacza wychowywanie dziecka bez udziału innych osób (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2009 r., II FSK 279/08), sytuację, w której inne osoby nie ingerują w proces wychowania i nie leżą na dziecko (dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, Interpretacja indywidualna z dnia 22.03.2012, IPPB4/415-38/12-4/JK3).

⁴⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2009 r., III SA/Wa 2498/08.

małżeńskim⁴⁰⁷, z grupy osób, które są uprawnione, by rozliczać podatek dochodowy wspólnie z dzieckiem.

Preferencja przysługuje niezależnie od ulgi prorodzinnej. Osoba spełniająca przesłanki ustawowe może rozliczyć się jako osoba samotnie wychowująca dziecko i odliczyć od podatku kwoty z tytułu ulgi prorodzinnej. Ministerstwo Finansów szacuje, że koszt funkcjonowania tej preferencji podatkowej w jej obecnej formie w 2013 r. wynosił 396,8 mln zł⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Za wyjątkiem osób, których małżonek przebywa w zakładzie karnym.

⁴⁰⁸ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa polityka...*, dz. cyt., s. 28 (dane na podstawie szacunków Ministerstwa Finansów).

6. Możliwość integracji instrumentów polityki rodzinnej. Zwrot podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dzieci

Uzupełnieniem przedstawionej we wcześniejszej części raportu propozycji stworzenia bonu wychowawczego, gwarantującego rodzicom małych dzieci realny wybór formy opieki nad swoim potomstwem, może być integracja większości pozostałych instrumentów prorodzinnych funkcjonujących obecnie w Polsce⁴⁰⁹. Instrumenty te, które obecnie mają charakter rozproszony i niespójny, mogą zostać zintegrowane w formie prostego powszechnego świadczenia rodzinnego. Jego przyznanie nie powinno być uwarunkowane kryterium dochodowym – wówczas mogłoby ono zastąpić zarówno istotną część mechanizmów socjalnych przeznaczonych dla najbiedniejszych, jak i część rozwiązań, z których mogą obecnie korzystać jedynie rodziny bogatsze⁴¹⁰. W konsekwencji, **obsługa nowego świadczenia generowałaby zarówno z perspektywy państwa, jak i obywateli, znacznie niższe koszty niż działanie aktualnie funkcjonujących mechanizmów prorodzinnych**⁴¹¹. Rozwiązania o podobnym charakterze funkcjonują w większości państw europejskich poddanych analizie w części II niniejszego raportu, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wyraźnie wzrósł ogólny współczynnik dzietności.

Podstawą obliczenia wysokości świadczenia powinna być wysokość podatków pośrednich, jakie rodzice płacą w związku z wychowaniem dziecka. W tym ujęciu **podstawowym założeniem świadczenia nie jest finansowanie przez państwo wydatków związanych z opieką nad dziećmi, a jedynie zwrot danin, które zostały zapłacone przez rodziców w związku z wychowywaniem dziecka**. Ponieważ wymaganie od rodziców przedstawienia faktur dokumentujących wydatki poniesione w związku z wychowaniem byłoby rozwiązaniem kosztownym i skrajnie uciążliwym dla beneficjentów, wysokość świadczenia mogłaby zostać obliczona na podstawie przeciętnej wysokości podatku VAT i podatku akcyzowego, jakie płacą rodzice w związku z wychowaniem dziecka. Jak zostało wspomniane, Centrum im. Adama Smitha szacuje, że koszty podatku VAT, który płacą rodzice w związku z wychowaniem jednego dziecka do 20. roku życia, wynoszą ponad 40 tys. zł⁴¹². Do tej kwoty należy dodać dodatkowe koszty związane z zakupem towarów objętych podatkiem akcyzowym, jak prąd czy

⁴⁰⁹ Wydaje się, że ze względu na wyraźnie niższe koszty z perspektywy sektora finansów publicznych oraz szczególne znaczenie w pierwszych latach życia dziecka, kiedy wymaga ono stałej opieki, projektem o znaczeniu priorytetowym względem zintegrowanego świadczenia powinien być bon wychowawczy, którego zarys został scharakteryzowany w rozdziale 3.1. części III niniejszego raportu.

⁴¹⁰ Nowe świadczenie mogłoby zastąpić m.in. większość funkcjonujących obecnie świadczeń rodzinnych oraz część preferencji w zakresie podatku dochodowego, jak możliwość wspólnego rozliczenia podatku z dzieckiem. Postulat integracji nie dotyczy świadczeń opiekuńczych, które – chociaż zostały ujęte w ustawie o świadczeniach rodzinnych – mają zupełnie inny charakter. Jeśli podstawą obliczenia wysokości świadczenia zintegrowanego będzie wysokość podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dziecka, zachować należy także ulgę prorodzinną w podatku dochodowym od osób fizycznych, która w wymiarze odpowiadającym kosztom wychowania dziecka zwalnia rodziców od daniny innego rodzaju.

⁴¹¹ Ważne, żeby konstrukcja nowego świadczenia była maksymalnie odbiurokratyzowana i nie powieliała rozwiązań funkcjonujących w ramach aktualnie działającego systemu świadczeń rodzinnych. Ustalając wymogi formalne niezbędne do otrzymania świadczenia, uwzględnić trzeba zarówno koszty wydania i weryfikacji niezbędnych dokumentów, jak i koszty ponoszone przez beneficjentów świadczenia, w tym czas poświęcony przez nich na załatwienie formalności. Liczbę wymaganych dokumentów ograniczyć trzeba do minimum, a w miejsce zaświadczeń wymagać oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej. Rozważyć można także możliwość przyznawania świadczenia na kilka lat z góry, z obowiązkiem niezwłocznego powiadomienia właściwego organu o wszelkich zmianach okoliczności uprawniających do otrzymania świadczenia.

⁴¹² Centrum im. Adama Smitha, *Koszty...*, s. 7. W stosunku miesięcznym jest to kwota 168,66 zł.



energia elektryczna, które rodzina zużywa w zwiększonej ilości w związku z wychowaniem dziecka⁴¹³.

Modyfikacje tej ogólnej zasady kalkulacji wysokości powszechnego świadczenia rodzinnego mogą uzasadniać ograniczenia wynikające z możliwości budżetu państwa. Rozważyć można podwyższenie wysokości udzielanego wsparcia w przypadku rodzin wielodzietnych – jak zostało wykazane, mimo relatywnie wysokich dochodów rodziców, dochody w przeliczeniu na osobę są w rodzinach posiadających troje lub więcej dzieci najniższe ze wszystkich kategorii gospodarstw domowych. Zarazem, na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci spadek liczby urodzeń był w przypadku trzecich i kolejnych dzieci dużo wyraźniejszy niż w przypadku pierwszych i drugich. W perspektywie prawnej szczególne wsparcie dla rodzin wielodzietnych uzasadnia norma z art. 71 ust. 1 Konstytucji⁴¹⁴.

W związku z tym w tabeli 13 przedstawiamy szacunki dotyczące kosztów różnych wariantów zintegrowanego świadczenia rodzinnego. Przedstawiony jest zarówno wariant, w którym na każde dziecko od urodzenia do ukończenia 18. roku życia przeznaczana byłaby jednolita zryczałtowana kwota zwrotu, jak i mniej kosztowne rozwiązania, w ramach których wsparcie obejmowałoby tylko rodziny liczniejsze, posiadające co najmniej dwoje lub troje dzieci. Jeżeli świadczenie zostałoby przyznane jedynie liczniejszym rodzinom, jego uzupełnienie mógłby stanowić prosty mechanizm wsparcia socjalnego przeznaczony dla najbiedniejszych rodzin posiadających jedno dziecko, a w ostatnim przedstawionym wariantcie także dwoje dzieci.

Możliwa struktura i wysokość świadczenia są uwarunkowane przez skalę oszczędności wynikających z integracji innych instrumentów prorodzinnych oraz ewentualnego przesunięcia priorytetów w zakresie polityki społecznej. W sytuacji, gdy nadmiernie wysokie opodatkowanie pracy stanowi dla młodych Polaków jedną z najważniejszych barier utrudniających podjęcie decyzji o posiadaniu dziecka, szczególnie nieefektywnym rozwiązaniem byłoby – choćby częściowe – sfinansowanie zintegrowanego świadczenia poprzez podniesienie obciążeń publicznoprawnych stanowiących koszty pracy.

⁴¹³ W 2014 r. stawka podatku akcyzowego na 1 litrze benzyny wynosiła 1,57 zł, a na 1 l oleju napędowego 1,20 zł (stan na 1 stycznia). Dla gazu używanego do napędzania silników spalinowych, w przeliczeniu na 1 litr gazu płynnego, stawka podatku akcyzowego wynosiła 0,36 zł. Por. Ministerstwo Finansów, *Stawki podatku akcyzowego (stan na 1 stycznia 2014 r.)*, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/927897/Stawki+2014>, dostęp 30 października 2015 r. Akcyza za 1 MWh energii elektrycznej w 2014 r. wynosiła 20 zł, co w przeliczeniu daje 0,02 zł za 1 kWh (tamże). Według szacunków Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dotyczących średniorocznego minimum socjalnego w 2014 r. w gospodarstwie pracowniczym składającym się z dwóch osób dorosłych miesięczna wysokość minimum socjalnego w zakresie transportu i łączności wynosiła w pracowniczym gospodarstwie dwuosobowym 147,77, a w trzyosobowym gospodarstwie pracowniczym z dzieckiem ponad dwukrotnie więcej, tj. 397,47 zł. W zakresie kosztów eksploatacji mieszkania wysokość minimum socjalnego wynosiła w przypadku pracowniczego gospodarstwa dwuosobowego 495,98 zł, a w przypadku gospodarstwa trzyosobowego z dzieckiem 688,98 zł, tj. o 193 zł więcej (Instytut Pracy i Praw Socjalnych, *Poziom i struktura minimum socjalnego w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 1). Przykładowo, jeżeli w związku z wychowaniem dziecka zużycie benzyny w gospodarstwie wzrasta o 20 litrów miesięcznie, rodzice płacą tylko z tego tytułu 31,40 zł podatku akcyzowego miesięcznie).

⁴¹⁴ Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi, że „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy władz publicznych”.

Tabela 13. Szacunkowe koszty różnych wariantów zintegrowanego świadczenia rodzinnego

300 zł zryczałtowanego zwrotu podatku na każde dziecko	500 zł zryczałtowanego zwrotu podatku dla rodziny z dwojgiem dzieci i dodatkowe 500 zł zwrotu na każde kolejne dziecko	300 zł zryczałtowanego zwrotu podatku dla rodziny z dwojgiem dzieci i dodatkowe 600 zł zwrotu na każde kolejne dziecko	700 zł zryczałtowanego zwrotu podatku dla rodziny z trojgiem dzieci i dodatkowe 700 zł na każde kolejne dziecko
24,8 mld zł	21,1 mld zł	17,2 mld zł	10,5 mld zł

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego⁴¹⁵.

⁴¹⁵ W latach 1997–2014 urodziło się w Polsce łącznie 6 888 670 dzieci. W tym liczba drugich i kolejnych dzieci wynosiła 3 521 457, liczba trzecich i kolejnych 1 244 232, a liczba czwartych i kolejnych 483 024. Szacunkowe koszty świadczenia oparte są na liczbie rodzin uprawnionych do jego otrzymania w 2015 r. Rzeczywiste koszty mogą być niższe, jeżeli liczbę beneficjentów pomniejszy się o osoby, które są uprawnione do otrzymywania świadczeń rodzinnych w innych krajach Unii Europejskiej.

7. Polityka demograficzna Unii Europejskiej

Kryzys demograficzny to zjawisko dotykające nie tylko Polskę, ale również całą Europę. Jakkolwiek problem niskich wskaźników urodzeń i negatywnych konsekwencji społecznych płynących z tego stanu rzeczy został zauważony także przez Unię Europejską, proponowane przez tę organizację rozwiązania budzą istotne wątpliwości co do skuteczności.

Podstawowym dokumentem, w oparciu o który Unia Europejska formułuje swoją politykę demograficzną, jest Komunikat Komisji „Demograficzna przyszłość Europy” z 2006 r.⁴¹⁶. Jest on odpowiedzią na pogarszającą się sytuację demograficzną w całej Unii, wskazuje główne czynniki, które ją kształtują i wytycza obszary działań mających zaradzić negatywnym trendom. Na sytuację demograficzną Europy, zdaniem autorów dokumentu, mają wpływ trzy podstawowe elementy: dzietność, średnia długość życia oraz kwestie związane z napływem imigrantów⁴¹⁷. W odniesieniu do dzietności Komisja zauważa bardzo poważne konsekwencje jej spadku, co w połączeniu z wydłużającą się średnią długością życia może doprowadzić do ekonomicznej katastrofy. Wzrastający średni wiek ludności, odkładanie decyzji o macierzyństwie i zwiększający się odsetek osób w wieku emerytalnym grozi załamaniem systemów ubezpieczeń społecznych, spadkiem zatrudnienia i produkcji⁴¹⁸.

Choć komunikat trafnie identyfikuje zasadnicze problemy związane z kryzysem demograficznym w Europie, przedstawiane w nim rozwiązania budzą daleko idące zastrzeżenia. Mimo że komunikat został wydany w 2006 r., poruszana w nim problematyka nie straciła na aktualności, a podobne wytyczne znaleźć można w kolejnych unijnych dokumentach.

Proponowane przez UE recepty mające służyć wyjściu z kryzysu demograficznego i złagodzeniu jego skutków można pogrupować na 5 zasadniczych obszarów⁴¹⁹:

- 1) działania na rzecz wzrostu dzietności,
- 2) działania na rzecz wzrostu wskaźników zatrudnienia,
- 3) działania na rzecz wzrostu wydajności produkcji,
- 4) działania na rzecz przyjmowania imigrantów i ich asymilacji,
- 5) działania na rzecz poprawy i stabilizacji systemu finansów publicznych.

Szczególne wątpliwości budzą propozycje działań w dwóch pierwszych spośród wyróżnionych obszarów. Jako główne rozwiązanie problemu niskiego wskaźnika urodzeń oraz odkładania macierzyństwa na późniejszy okres, autorzy Komunikatu proponują tworzenie większej liczby placówek opieki nad dziećmi, które umożliwić mają kobietom powrót do pracy poza domem po porodzie czy aktywizację zawodową⁴²⁰. Jednocześnie kwestia prowadzenia polityki przyjaznej

⁴¹⁶ Komunikat Komisji z dnia 12.10.2006 r. *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, COM(2006) 571 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0571&from=EN>, dostęp 18 września 2015 r.

⁴¹⁷ Tamże, s. 3–4.

⁴¹⁸ Tamże, s. 6–7.

⁴¹⁹ Tamże, s. 14.

⁴²⁰ Tamże, s. 8–9.



rodzynie została całkowicie pominięta, ograniczając ten – kluczowy dla sytuacji demograficznej – aspekt działalności państwa do postulatów objęcia jak największej liczby dzieci opieką zinstytucjonalizowaną⁴²¹.

W podobnym duchu utrzymany jest Komunikat z 2009 r. dotyczący starzenia się społeczeństwa⁴²². Przywołuje on wymienione już wyżej pięć głównych obszarów działalności UE mających przyczynić się do wyjścia z kryzysu demograficznego⁴²³, stawiając szczególny nacisk na kwestie równościowe. Ponownie praca wykonywana przez kobiety w domu w związku z opieką nad dzieckiem postrzegana jest negatywnie, a sugerowane przez Komisję rozwiązania sprzyjać mają nie tyle zwiększeniu liczby urodzeń, lecz aktywizacji zawodowej⁴²⁴, rozumianej wąsko – jako zwiększenie liczby osób wykonujących pracę zarobkową.

Począwszy od wydania w 2006 r. Komunikatu, co dwa lata odbywają się w ramach struktur UE fora demograficzne obradujące nad stanem demografii w Europie oraz środkami zaradczymi, które miałyby pomóc w walce z kryzysem⁴²⁵. Każda sesja europejskiego forum demograficznego podsumowywana jest wydanym przez komisję raportem. Ostatni raport datowany jest na 2013 r. i zasadniczo powtarza postulaty proponowane w Komunikacie z 2006 r.⁴²⁶ Ponownie jako główne rozwiązanie problemów demograficznych autorzy dokumentu wskazują zwiększanie wskaźników zatrudnienia (również poprzez aktywizację zawodową kobiet), działania na rzecz równouprawnienia płci społeczno-kulturowej oraz inwestycje na rzecz edukacji i opieki przedszkolnej i żłobkowej⁴²⁷.

Już na wstępie należy zasygnalizować, że prowadzenie tak jednostronnej polityki demograficznej budzi szereg wątpliwości. Jak zostało to wykazane w niniejszym raporcie, tworzenie większej ilości przedszkoli czy żłobków wcale nie przekłada się na większą chęć posiadania dzieci przez kobiety. Co więcej, w świetle najnowszych badań okazuje się, że wczesne posyłanie dziecka do żłobka czy przedszkola w istotny sposób **odbija się na jego prawidłowym rozwoju na dalszych etapach życia**⁴²⁸. Dodatkowo silna presja na tworzenie instytucji opieki nad małymi dziećmi związana jest bezpośrednio z przekonaniem o konieczności aktywizacji zawodowej kobiet jako warunku osiągnięcia pełnej równości płci społeczno-kulturowej⁴²⁹. Tak wybiórcze podejście do spraw kobiecych ma w rzeczywistości **wysoce dyskryminacyjny charakter i jest nacechowane ideologicznie**⁴³⁰. Ponadto jak dowodzą badania – przytaczane także przez samą UE⁴³¹ – większość kobiet po urodzeniu dziecka wolałaby nie pracować poza domem lub swoją pracę ograniczyć. Pomimo tego praca zawodowa i osiągnięcie jak najwyższych wskaźników zatrudnienia przez kobiety wciąż przedstawiane są w strukturach UE jako miernik równouprawnienia⁴³².

⁴²¹ Tamże, s. 8.

⁴²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29.4.2009, *Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE* (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009 r.) KOM(2009) 180 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0180&from=PL>, dostęp 18 września 2015 r.

⁴²³ Tamże, s. 8.

⁴²⁴ Tamże.

⁴²⁵ Komunikat Komisji, *Demograficzna przyszłość Europy*, dz. cyt. s. 8–9.

⁴²⁶ Employment, Social Affairs & Inclusion; The Fourth Demography Forum, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10228&langId=en>, s. 4, dostęp 18 września 2015 r.

⁴²⁷ Tamże, s. 5, 9 i 10.

⁴²⁸ Problematyka ta została szerzej omówiona w części II niniejszego raportu.

⁴²⁹ Por. np. Komisja Europejska, *Report on Equality between Women and Man*, 2014, s. 7, s. 13.

⁴³⁰ Problematyka ta została szerzej omówiona w części II niniejszego raportu.

⁴³¹ Zob. Komisja Europejska, *New Skills and Jobs...*, dz. cyt. S. 19–20.

⁴³² Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 21.09.2010 r, *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*, SEK (2010) 1079 SEK (2010) 1080, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0491&from=EN>, dostęp 18 września 2015 r.



Przytoczone kwestie wymagają szerszego omówienia, któremu poświęcone będą dalsze części niniejszego rozdziału.

Konsekwencją jednostronnych działań na rzecz osiągnięcia jak najwyższych wskaźników zatrudnienia kobiet, rzeczywiście będzie chwilowy wzrost zatrudnienia, jednakże w konsekwencji malejący wskaźnik urodzeń spowodowany ignorowaniem potrzeb kobiet związanych z macierzyństwem **może doprowadzić do demograficznej katastrofy**, której nieuchronnym efektem będzie radykalny spadek zatrudnienia oraz zaburzenie proporcji ludności w wieku produkcyjnym oraz poprodukcyjnym.

Jak pokazują opisane doświadczenia państw europejskich⁴³³, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat nastąpił wyraźny wzrost dzietności, pozytywna zmiana tendencji demograficznych jest możliwa w warunkach przyjaznej rodzinie polityki państwa, opierającej się przede wszystkim na pozostawieniu **rodzicom swobody co do wyboru modelu opieki nad dzieckiem oraz wsparciu materialnym rekompensującym część kosztów wychowania dzieci, przynajmniej równą przeciętnej wysokości podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dziecka**. Państwa, w których prowadzona jest systematyczna i spójna polityka rodzinna, zanotowały w ostatnich kilkunastu latach istotny wzrost dzietności, osiągając poziom bliski prostej zastępowalności pokoleń⁴³⁴. Zarazem w krajach, gdzie bardzo silny jest nacisk na instytucjonalną opiekę nad dziećmi od najwcześniejszych lat, rodzice deklarują, że woleliby dłużej zajmować się swoimi dziećmi, a stosunkowo duża liczba dzieci boryka się na kolejnych etapach życia z dużymi problemami rozwojowymi⁴³⁵.

Choć więc Unia Europejska świadoma jest kryzysu demograficznego, któremu czoła musi stawić w najbliższych latach, proponowane przez nią rozwiązania należy ocenić negatywnie. Przede wszystkim są one nieadekwatne do skali problemu i krótkowzroczne – główną strategią Unii Europejskiej w walce z negatywnymi skutkami starzenia się społeczeństwa nie jest skupienie się na eliminowaniu rzeczywistych przyczyn tego zjawiska, lecz chwilowe zwalczanie jego objawów poprzez aktywizację zawodową jak najszerzych grup społecznych, w tym kobiet. Obecnie wskaźniki do osiągnięcia przez Unię w tym obszarze wynoszą zgodnie ze Strategią Europa 2020, odnoszącą się do problemu demograficznego w podobny sposób⁴³⁶, aż 75%⁴³⁷. Presja w kierunku daleko idącej odgórnej aktywizacji zarobkowej kobiet umotywowana jest także przesłankami ideologicznymi odwołującymi się często do radykalnych postulatów przedstawicielek i przedstawicieli ruchu feministycznego, negatywnie odnoszącymi się do macierzyństwa i upatrującymi jedynej możliwości samorealizacji kobiet w pracy zarobkowej. Podejście do polityki rodzinnej i demograficznej przyjęte w polskim ustawodawstwie jest w istotnym stopniu uwarunkowane przez te założenia.

⁴³³ Por. część I Raportu.

⁴³⁴ Por. część I I Raportu.

⁴³⁵ Odwołanie do artykułu o Szwecji w części I Raportu. Podkreślić trzeba, że nawet w Szwecji, która bywa traktowana jako wzorzec państwa stosującego etatystyczny model opieki nad dziećmi, w znacznej części regionów rodzice mogą dokonać wyboru pomiędzy wsparciem przez państwo opieki domowej i opieki instytucjonalnej.

⁴³⁶ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:pl:PDF>, s. 5, dostęp 18 września 2015 r.

⁴³⁷ Tamże.

7.1. PRAWODAWSTWO UNIJNE DOTYCZĄCE POLITYKI RÓWNOŚCIOWEJ

Analizując całokształt norm prawnych dotyczących polepszenia sytuacji kobiet, wychodząc od szczebla międzynarodowego, okazuje się, że dominującym podejściem do kwestii działań na rzecz równości płci jest apriorycznie przyjęte założenie, iż tylko praca zarobkowa jest w stanie kobiety uszczęśliwić i zapewnić im spełnienie. **Przykładów aktów prawnych, strategii czy niewiążących rezolucji przyjmujących ten punkt widzenia jest bardzo wiele – z perspektywy Polski szczególne znaczenie mają działania podejmowane w tym obszarze przez Unię Europejską.**

Z punktu widzenia realizowania polityki równościowej szczególne znaczenie **ma strategia działań na rzecz równości płci na lata 2010–2015 przyjęta przez Komisję Europejską**. Charakterystyczne dla tego dokumentu jest przekonanie o konieczności jak najszerzej aktywizacji zawodowej kobiet, przy równoczesnym negatywnym spojrzeniu na macierzyństwo. Autorzy strategii wskazują, że choć pozytywnie należy ocenić coraz silniejszą obecność kobiet na rynku pracy, to nierówności wciąż istnieją, a „**macierzyństwo negatywnie wpływa na wskaźnik zatrudnienia kobiet**”⁴³⁸, powodując nierówności ekonomiczne i „segregację” na rynku pracy⁴³⁹. Pomimo faktu, iż dokument nakazuje „częściej i skuteczniej wykorzystywać potencjał i umiejętności kobiet”⁴⁴⁰, to jednocześnie postuluje zwiększenie zatrudnienia kobiet w sektorach, w których obecnie pracują głównie mężczyźni, i niechętnie odnosi się do możliwości wyboru zawodów, które preferują same kobiety oraz do faktu, iż częściej wybierają one pracę w niepełnym wymiarze⁴⁴¹.

Szczególnie uderzające w omawianym dokumencie jest wspomniane już **negatywne podejście do macierzyństwa**. Macierzyństwo przedstawiane jest jako przeszkoda na drodze do aktywizacji zawodowej kobiet, a konieczność zajmowania się dziećmi i pozostawania w tym celu w domu jako czynnik hamujący zatrudnienie i w konsekwencji przyczyniający się do petryfikacji nierówności między płciami. Stąd, aby polepszyć sytuację kobiet, Komisja Europejska postuluje działania mające na celu umożliwienie kobietom godzenia pracy zawodowej i życia prywatnego (składają już w samym tym twierdzeniu kryje się założenie, że kobiety powinny pracować zarobkowo, by być równe mężczyznom) poprzez politykę opartą na tworzeniu jak największej liczby placówek opieki nad najmłodszymi⁴⁴², nie zważając na negatywne skutki dla rozwoju dziecka, jakie niesie za sobą długotrwałe przebywanie w żłobku czy w przedszkolu, które zostały scharakteryzowane w części II niniejszego raportu.

Podejście do kwestii kobiecych charakteryzujące się przekonaniem o konieczności jak najszerzej aktywizacji zawodowej kobiet, przy praktycznie całkowitym pominięciu postulatów na rzecz poprawy sytuacji rodziny i matek decydujących się na pozostanie w domu z małym dzieckiem, dominuje również w innych unijnych dokumentach, z których szczególnie istotne dla funkcjonowania Unii Europejskiej są plany rozwojowe: **Strategia Lizbońska oraz aktualnie obowiązująca – przywoływana już wcześniej – Strategia „Europa 2020”**⁴⁴³.

⁴³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz...*, dz.cyt., Wprowadzenie.

⁴³⁹ Tamże, Punkt 2: *Równa płaca za tę samą pracę*.

⁴⁴⁰ Tamże.

⁴⁴¹ Tamże.

⁴⁴² Tamże, Punkt 1.1: *Równa niezależność ekonomiczna*.

⁴⁴³ Komunikat Komisji, *Europa 2020...*, dz. cyt.



Już pierwszy dokument postulował uzyskanie przez Unię Europejską wskaźnika zatrudnienia kobiet na poziomie 60%⁴⁴⁴, który to wskaźnik miał być osiągnięty przez podjęcie przez Państwa Członkowskie Unii Europejskiej działań na rzecz stworzenia jak największej liczby placówek opieki nad małymi dziećmi. Obecnie kluczowym dokumentem wytyczającym cele unijne na przyszłe lata jest Strategia „Europa 2020”, której centralnym postulatem jest osiągnięcie 75% wskaźnika zatrudnienia kobiet i wyrównania ich płac z płacami mężczyzn poprzez przeciwdziałanie podejmowaniu przez kobiety pracy w niepełnym wymiarze⁴⁴⁵. Tak jak poprzednio, głównym czynnikiem mającym zapewnić powodzenie tak stawianym postulatom jest wzrost skali inwestycji wydawanych przez państwa członkowskie na placówki opieki nad najmłodszymi dziećmi⁴⁴⁶.

Szczegółowe wytyczne dotyczące działań instytucji państwa na rzecz nakłonienia kobiet do wykonywania aktywności zarobkowej poprzez zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi zostały ustalone w 2002 r. przez Radę Europejską na szczycie w Barcelonie. Zgodnie z założeniami celów barcelońskich do 2010 r. aż 90% dzieci w wieku od 3 lat i 33% poniżej 3 lat miało być objętych opieką⁴⁴⁷. Jak czytamy w sprawozdaniu Komisji dotyczącym realizacji celów barcelońskich, nie udało się osiągnąć zakładanych wskaźników. Podkreślono w nim, że „dostępność przystępnych

W ankiecie nie znalazło się ani jedno pytanie dotyczące polepszenia sytuacji kobiet wybierających nieodpłatną pracę polegającą na wychowaniu własnych dzieci. Kwestia macierzyństwa została właściwie zupełnie pominięta, poza fragmentami przedstawiającymi je jako przeszkodę w osiągnięciu spełnienia rozumianego jako sukces na polu kariery zawodowej.

cenowo i dobrej jakości struktur opieki nad dziećmi w wieku od 0 lat do osiągnięcia wieku obowiązku szkolnego, stanowi jeden z priorytetów Unii Europejskiej⁴⁴⁸. Jak wskazują autorzy sprawozdania, właśnie w ten sposób mogą zostać podwyższone współczynniki zatrudnienia (które, jak wiemy, zrekompensować mają zmniejszającą się dzietność kobiet) i ułatwiać godzenie życia domowego z zawodowym. W sprawozdaniu konsekwentnie powtarzana jest teza o korzystnym wpływie placówek opieki kolektywnej na umiejętności społeczne i rozwój osobisty dzieci⁴⁴⁹, choć jak zostało wykazane w części II niniejszego raportu, stanowisko to budzi zasadnicze wątpliwości, w szczególności w przypadku dzieci poniżej 3. roku życia oraz dzieci przebywających w placówkach opieki kolektywnej szczególnie długo.

Nic nie wskazuje na to, by ta jednostronna i ewidentnie nacechowana ideologicznie perspektywa miała się w najbliższym czasie zmienić. Obecnie zakończyły się społeczne konsultacje dotyczące strategii UE na rzecz równości między płciami na kolejne lata. W ramach konsultacji należało wypełnić ankietę. **W ankiecie nie znalazło się ani jedno pytanie dotyczące polepszenia sytuacji kobiet wybierających nieodpłatną pracę polegającą na wychowaniu własnych dzieci. Kwestia macierzyństwa została właściwie zupełnie pominięta, poza fragmentami przedstawiającymi je jako przeszkodę w osiągnięciu spełnienia rozumianego jako sukces na polu kariery zawodowej.**

Niestety macierzyństwo, dom, rodzina – tak ważne dla wielu kobiet – w dokumentach różnej rangi przedstawiane są jako sfery petryfikujące nierówności i patriarchalny system społeczny, od których kobiety trzeba wyzwolić. Jako jedyną receptę na rozwiązywanie problemów trapiących współcześ-

⁴⁴⁴ A. Budzyńska, M. Duszczak, M. Gancarz, E. Gieroczyńska, M. Jatczak, K. Wójcik, *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Gdańsk 2002, s. 12.

⁴⁴⁵ Komunikat Komisji, *Europa 2020*, dz. cyt.

⁴⁴⁶ Tamże, s. 21.

⁴⁴⁷ Barcelona European Council, *Presidency Conclusions*, 15 i 16 marca 2002 r, SN 100/1/02 REV 1, s. 12; zob. więcej: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Cele barcelońskie. Rozwój struktur opieki nad dziećmi w Europie na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2013) 322 final, s. 1.

⁴⁴⁸ Tamże, s. 3.

⁴⁴⁹ Tamże, s. 4.



nie kobiety, takich jak ubóstwo, społeczne wykluczenie czy niska dzietność, proponuje się zwiększanie wskaźników zatrudnienia i nakładów państwa na instytucje opieki nad małymi dziećmi. Milczeniem zbywa się to, jak cenny wkład w rozwój społeczeństwa daje macierzyństwo i ignoruje się realne problemy kobiet, takie jak np. brak zabezpieczenia emerytalnego dla kobiet, które poświęciły życie wychowaniu swoich dzieci. Należy jednak mieć nadzieję, że ta sytuacja się zmieni.

7.2. STAWKI VAT NA ODZIEŻ I OBUWIE DZIECIĘCE W UE

Polityka fiskalna z zakresu podatków pośrednich należy do kompetencji UE. Przepis art. 113 TFUE stanowi, że: „rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji”. Podatek od wartości dodanej regulowany jest przez przepisy Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz szereg dyrektyw ją zmieniających. Wśród tych ostatnich istotna z punktu widzenia problemu dotyczącego stawek VAT na ubranka i obuwie dziecięce, jest Dyrektywa Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej.

Na mocy przywołanych wyżej regulacji państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia stawki podstawowej podatku od wartości dodanej w wysokości 15% (art. 96 i art. 97). Jednocześnie przepisy tych aktów przewidują możliwość zastosowania jednej lub dwóch stawek obniżonych dla zamkniętego katalogu dostaw towarów i świadczenia usług wymienionych w załączniku III do Dyrektywy 2006/112 (art. 98 ust.2). Stawka obniżona nie może być niższa niż 5 punktów procentowych (art. 99 ust. 1). Jest to wyjątek od zasady, z tej racji jej stosowanie jest ograniczone do konkretnych i szczególnych sytuacji.

Przepisy art. 104 i następujących są przepisami przejściowymi umożliwiającymi państwom członkowskim stosowanie odmiennych przepisów w zakresie stawek obniżonych lub utrzymania obniżonych stawek. Najbardziej kontrowersyjne, w kontekście regulacji harmonizującej stawki podatkowe w obrębie Wspólnoty, to przepisy art. 114 i art. 155 Dyrektywy 2006/112 zmienione Dyrektywą 2009/47. Sama zmiana nie naruszyła istoty tych przepisów, a jedynie z ich zakresu wyłączyła usługi restauracyjne.

Dyspozycja przepisu art. 114 wskazuje, że jeśli państwo członkowskie chce korzystać z obniżonej stawki niższej niż minimalna na m.in. odzież dziecięcą i obuwie dziecięce, to musi podlegać zobowiązaniu w dniu 1 stycznia 1993 r. do podwyższenia stawki podstawowej obowiązującej w dniu 1 stycznia 1991 r. o ponad 2%. Natomiast przepis art. 115 zawiera dwie kumulatywne przesłanki, których spełnienie jest konieczne do utrzymania stosowania stawki obniżonej do m.in. odzieży dziecięcej i obuwia dziecięcego. Pierwsza wymaga, aby dane państwo członkowskie w dniu 1 stycznia 1991 r. stosowało podatek VAT w rozumieniu dyrektywy 2006/112 lub przynajmniej, aby system opodatkowania posiadał te same cechy, co wspólny system podatku VAT. Po drugie konieczne jest, aby w ramach tych regulacji dostawa towarów i świadczenie usług, o których mowa w przepisie art. 115 podlegały w dniu 1 stycznia 1991 r. obniżonej stawce⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ Zob. wyrok Trybunału z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-49/09 *KE v. Polska*, pkt 42.



Na mocy tych przepisów **trzy kraje członkowskie: Wielka Brytania, Irlandia oraz Luksemburg korzystają z obniżonych stawek na ubranka i obuwie dziecięce**⁴⁵¹. Praktyka ta jest kontrowersyjna dlatego, że stoi w sprzeczności zarówno z podstawowymi założeniami dotyczącymi funkcjonowania UE, szczególnie w zakresie wolności przepływu towaru i usług, a także z zasadniczym celem dyrektywy regulującej harmonizację wspólnej polityki fiskalnej w zakresie podatku od wartości dodanej. W motywie czwartym wyraźnie wskazany jest cel przyjęcia dyrektywy 2006/112, którym jest wprowadzenie takich ustawodawstw, które nie zakłócają warunków konkurencji ani nie utrudniają swobodnego przepływu towarów i usług. Z tego powodu „niezbędna jest zatem taka harmonizacja ustawodawstw dotyczących podatków obrotowych poprzez system

Stawki obniżone można stosować m.in. do produktów farmaceutycznych używanych w celach antykoncepcyjnych

podatku od wartości dodanej (VAT), która wyeliminuje, w miarę możliwości, czynniki, które mogą zakłócać warunki konkurencji zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym”. Motyw siódmy stanowi natomiast, że „wspólny system VAT powinien pozwolić na osiągnięcie neutralnych warunków konkurencji w takim znaczeniu, że na terytorium każdego państwa członkowskiego podobne towary i usługi podlegają takiemu samemu obciążeniu podatkowemu”. Choć jednocześnie zastrzega się w motywie szóstym, że zmiany powinny być wprowadzane stopniowo, to od momentu wejścia w życie dyrektywy, wskazane wyżej państwa do dnia dzisiejszego korzystają z obniżonej stawki VAT. Dyrektywa 2009/47 dodatkowo podtrzymała te rozwiązania. Jednocześnie **Polska, która stosowała stawkę VAT w wysokości 7% na odzież i obuwie dziecięce, po skardze KE do Trybunału Sprawiedliwości, została zmuszona na mocy wyroku TSUE w sprawie C-49/09 do zmiany przepisów w tym zakresie i zastosowania stawki podstawowej.**

Utrzymujący się przez ten czas stan rzeczy sprawia, że państwa członkowskie nie są równo traktowane, a co za tym idzie jednoznacznie zakłóca konkurencję i utrudnia swobody przepływu towarów. Znaczne różnice w wysokości opodatkowania odzieży i obuwia dziecięcego sięgającego czasami nawet 23 punktów procentowych⁴⁵², powodują różnice w cenie tych samych towarów w poszczególnych państwach Wspólnoty. Ponadto jak przyznał sam Trybunał, przepis art. 115 ma charakter przejściowy⁴⁵³. Cechą charakterystyczną stosowania takich rozwiązań jest ich czasowe ograniczenie. *Ratio legis* takich przepisów jest co do zasady to, że ustanawiają one jakąś cezurę czasową stosowania regulacji. Umożliwiają zachowanie w mocy lub stosowanie dotychczasowych przepisów przez określony czas. Długotrwałe opieranie systemu prawa na tego rodzaju przepisach uderza w jego podstawową zasadę – pewności stanowionego prawa.

Działania UE na polu harmonizacji podatku od wartości dodanej są tym bardziej kontrowersyjne, jeśli uwzględnia się zamknięty katalog towarów lub usług ustanowiony w załączniku III do Dyrektywy Rady 2006/112/WE, który służy jako podstawa do wprowadzenia preferencyjnych stawek VAT na wymienione w nim dobra. Na mocy art. 98 dyrektywy 2006/112 w związku z załącznikiem III, **stawki obniżone można stosować do takich towarów jak produkty farmaceutyczne używane do celów antykoncepcyjnych.**

Chcąc uczynić Europę dynamicznym i konkurencyjnym regionem gospodarczym, trzeba przede wszystkim uwzględnić jej potrzeby demograficzne. W związku z tym utrzymanie obniżonych stawek podatku VAT jest ważne nie tylko z punktu widzenia krajów tzw. starej Unii, lecz przede wszystkim jest skutecznym, choć oczywiście nie jedynym, narzędziem stymulującym przyrost

⁴⁵¹ VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, dost.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf, dostęp 18 września 2015 r. Wielka Brytania oraz Irlandia stosują zerową stawkę, natomiast Luksemburg ma 3% stawkę.

⁴⁵² Polska od 1 stycznia 2012 r. stosuje stawkę 23% dla odzieży i obuwia dziecięcego, podczas gdy Zjednoczone Królestwo i Irlandia, na mocy powyższych przepisów, utrzymują stawkę zerową.

⁴⁵³ Zob. Wyrok Trybunału z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-49/09 *KE v. Polska*, pkt 41.



naturalny⁴⁵⁴. Należy zatem rozważyć możliwość poszerzenia katalogu usług i towarów wskazanych w załączniku III dyrektywy 2006/112 o odzież i obuwie dziecięce. W konsekwencji oznaczałoby to umożliwienie państwom członkowskim wprowadzenie obniżonej stawki na te towary. Ponadto, rozwiązanie takie przyczyniłoby się do usunięcia powyższych kontrowersji oraz pozytywnie wpłynęłoby na rozwój gospodarczy i społeczny.

⁴⁵⁴ Zjednoczone Królestwo oraz Irlandia mają jeden z najwyższych wskaźników dzietności (zob. *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf, dostęp 18 września 2015 r.). Oczywiście, polityka fiskalna jest jednym z wielu złożonych uwarunkowań tego stanu rzeczy.



Diagnoza

1. Realizowany w naszym kraju model polityki rodzinnej wymaga radykalnej przebudowy. **Wsparcie państwa powinno obejmować cały okres opieki nad dzieckiem i jego wychowania, bez istotnych przerw** – jak ma to miejsce w tej chwili. Wsparcie powinno być udzielane z poszanowaniem wolności rodziców w zakresie wyboru formy opieki nad dziećmi. Konstrukcje wsparcia powinny opierać się na mechanizmach przyjętych w krajach europejskich, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wyraźnie wzrósł wskaźnik dzietności, z uwzględnieniem polskiej specyfiki kulturowej i polskiego porządku ustrojowego.
2. Analiza polskiej polityki rodzinnej na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wskazuje, że nie jest konsekwentnie realizowany żaden ze znanych modeli polityki rodzinnej. Szybko wzrastająca skala nakładów na kolektywną opiekę instytucjonalną nad dziećmi, które stanowią obecnie najbardziej kosztowy składnik polskiej polityki rodzinnej, wskazuje na przyjęcie elementów modelu etatystycznego, który na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat jest konsekwentnie realizowany w Szwecji. W praktyce rozwiązania przyjęte w naszym kraju pod pewnymi względami ograniczają swobodę rodziców w zakresie modelu wychowania dzieci w jeszcze większym stopniu niż model szwedzki – w polityce rodzinnej tego kraju, obok żłobków i przedszkoli, istotną rolę odgrywa bowiem wsparcie, którym bezpośrednio mogą dysponować rodziny, a w znacznej części regionów rodzice dzieci, które nie korzystają z opieki instytucjonalnej mogą liczyć świadczenie stanowiące substytut tych rozwiązań.

Brak w ostatnich kilkunastu latach istotnych prób inkorporowania do polskiego prawa choćby elementów modelu polityki rodzinnej, który opiera się na poszanowaniu pluralizmu form opieki nad dziećmi i prawa rodziców do wyboru sposobu wychowania dzieci, którego założenia są zbieżne z zasadami ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a które realizowane w sposób konsekwentny m.in. w polityce rodzinnej Francji i Finlandii.

3. **Duża część funkcjonujących w naszym kraju mechanizmów polityki rodzinnej generuje bardzo wysokie koszty obsługi nie tylko po stronie aparatu administracyjnego, ale także dla beneficjentów. W tym ostatnim zakresie nie są obecnie prowadzone przez organy władzy publicznej jakiegokolwiek kalkulacje.** Skala barier administracyjnych w dostępie do wsparcia rodzin, w szczególności w zakresie systemu tzw. świadczeń rodzinnych, w zestawieniu z bardzo niskim poziomem świadczeń, ma w skali Europy charakter bezprecedensowy.
4. Niektóre funkcjonujące w Polsce instrumenty prorodzinne są skonstruowane w sposób dyskryminujący osoby, które pozostają w związku małżeńskim. Małżonkowie albo w ogóle pozbawieni są możliwości korzystania z tych instrumentów, albo mają do nich dostęp w wymiarze niższym niż osoby stanu wolnego.
5. Pojedyncze rozwiązania prorodzinne wprowadzone na przestrzeni ostatnich lat, jak wydłużenie urlopu rodzicielskiego do 52 tygodni czy wprowadzenie nowej konstrukcji ulgi prorodzinnej w podatku dochodowym, zasługują na pozytywną ocenę i spełniają kryteria instrumentów polityki rodzinnej w ścisłym znaczeniu.

Rekomendacje

1. Aby stworzyć system polityki rodzinnej rozwinięty w podobnym stopniu jak w krajach, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat nastąpił istotny wzrost dzietności, niezbędne jest przeznaczenie wyższych niż dotychczas środków na finansowanie polityki rodzinnej. Niemniej już sama **likwidacja opisanych w niniejszym raporcie nieefektywnych instrumentów polityki rodzinnej, które nie wpływają w istotny sposób na sytuację materialną rodzin z dziećmi, oraz zmiana mechanizmów funkcjonowania innych instrumentów pozwalająca na radykalne obniżenie kosztów ich obsługi, pozwoli zaoszczędzić kilka miliardów złotych**, które mogą zostać przeznaczone na rozwój polityki rodzinnej we właściwym znaczeniu.
2. Priorytetowe znaczenie ma **wprowadzenie bonu wychowawczego, który zagwarantuje poszanowanie pluralizmu form opieki nad dziećmi i umożliwi rodzicom wybór pomiędzy instytucjonalną opieką kolektywną, opieką domową i innymi formami opieki nad dzieckiem**. Bon pozwoli na realizację zróżnicowanych potrzeb związanych z opieką nad dziećmi, jakie mają różne grupy rodziców, uzupełniając lukę we wsparciu opieki nad dzieckiem, jaka występuje obecnie pomiędzy 1. a 3. rokiem życia. Jego wprowadzenie nie powinno spowodować wzrostu wydatków przekraczającego aktualne założenia rządowe, zgodnie z którymi w najbliższych latach niemal wszystkie dzieci powinny zostać objęte opieką kolektywną. Co więcej, **wprowadzenie bonu może spowodować oszczędności ze względu na koszty obsługi administracyjnej dużo niższe niż w przypadku publicznej opieki instytucjonalnej**. Bon może być wprowadzany stopniowo, by docelowo stanowić dostępny powszechnie ekwiwalent miesięcznego kosztu opieki instytucjonalnej nad jednym dzieckiem. Równoległe wprowadzony może zostać bon wychowawczy o analogicznej konstrukcji, ale o niższej wartości, możliwy do wykorzystania przez rodziców dzieci w wieku od 3. do 6. roku życia, którzy chcą korzystać ze zróżnicowanych form opieki nad dziećmi. Wprowadzenie bonów wychowawczych będzie stanowiło także **udogodnienie dla rodziców, których dzieci nie mogą korzystać z instytucjonalnej opieki kolektywnej**, w tym w szczególności mieszkańców obszarów wiejskich.
3. Uzupełnieniem tych rozwiązań może być wprowadzenie prostego, powszechnego i bezpośredniego świadczenia na każde drugie i kolejne dziecko, niezależnie od dochodu rodziny, którego wartość byłaby wyższa w przypadku trzeciego i kolejnych dzieci. Jego wysokość powinna **rekompensować rodzinom średnie koszty podatków pośrednich zapłaconych w związku z wychowaniem dziecka do 18. roku życia, mając de facto charakter ryczałtowego zwrotu zapłaconego podatku**. Nowe świadczenie może zintegrować większość skomplikowanych form wsparcia rodzin, które funkcjonują obecnie, w tym istniejące już elementy świadczeń powszechnych, świadczenia socjalne oraz inne formy wsparcia, z których korzystać może w tej chwili tylko część dzieci.
4. Korzystne warunki dla rodzicielstwa mogą tworzyć także **inne udogodnienia, które ułatwią wykonywanie obowiązków związanych wychowaniem dzieci i przyczynią się do dowartościowania rodzicielstwa**.
 - Ułatwieniu wykonywania obowiązków wychowawczych służyć może alternatywne uprawnienie innych niż rodzice członków rodziny, w tym dziadków, by ich składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w okresie opieki nad dzieckiem były finansowane

z budżetu państwa w okresie, kiedy faktycznie sprawują opiekę nad małym dzieckiem. Należy także zlikwidować biurokratyczne bariery dla rozwoju różnorodnych form opieki nad dziećmi, które nie korespondują z ich potrzebami rozwojowymi oraz bezpieczeństwem.

- Poprawie bezpieczeństwa materialnego rodziców i dowartościowaniu obowiązków opiekuńczo-wychowawczych może służyć sfinansowanie przez budżet państwa obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze dwa lata po rozpoczęciu pracy zarobkowej jednemu spośród rodziców, który wcześniej sprawował opiekę nad małym dzieckiem, na poziomie do wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Z tych samych przyczyn należy objąć wszystkie osoby uprawnione z tytułu sprawowania faktycznej opieki nad dzieckiem do sfinansowania z budżetu państwa ich składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne zarówno ubezpieczeniem emerytalnym, jak i rentowym, oraz ustalić podstawę wymiaru finansowania składek na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.
5. Dokumenty unijne podejmujące problematykę demografii w większości nie koncentrują się na przełamaniu negatywnych tendencji w zakresie liczby urodzeń, ale na ideologicznej perspektywie uniformizacji płci społeczno-kulturowej, która nie tylko nie pozwoli na przezwyciężenie kryzysu demograficznego, ale może przyczynić się do jego dalszego pogłębienia. **Ponieważ dokumenty te w olbrzymiej większości nie mają charakteru wiążącego, budzi ogromne zdziwienie fakt, że polskie władze w praktyce uczyniły z nich podstawę realizowanej w ostatnich latach polityki rodzinnej.** Wywołuje to tym większą konsternację, że ideologiczne założenia zawarte w dokumentach unijnych zasadniczo odbiegają od opartego na pluralizmie form wychowania modelu polityki rodzinnej realizowanego w większości państw naszego kontynentu, w których na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat miał miejsce istotny wzrost dzietności. Polskie władze nie są w żaden sposób zobowiązane do stosowania niewiążących rekomendacji nacechowanych ideologicznie, których nie przyjmują także inne kraje Unii Europejskiej. W przypadku rozwiązań wiążących, tak jak regulacje dotyczące podatku VAT na ubranka i obuwiu dziecięce, polskie władze powinny w porozumieniu z innymi państwami UE, które traktują politykę demograficzną jako problem o znaczeniu priorytetowym, zabiegać o szybką zmianę obowiązujących rozwiązań.





Aneks

Tabela 14. Wybrane instrumenty polityki rodzinnej w Europie (2015)

Państwo	TFR (2014)	Wydatki jako % PKB (OECD, 2011)	Urlopy rodzicielskie i wychowawcze	Świadczenia rodzinne
Francja	1,98	2,92	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – długość uzależniona jest od liczby urodzonych i posiadanych już dzieci i podzielona na dwa okresy: (a) prenatalny: od 6 tyg. do 24 tyg.; i postnatalny: od 10 tyg. do 22 tyg.;• urlop ojcowski – zasada analogiczna jak w przypadku urlopu macierzyńskiego, z tym że długość wynosi od 11 do 18 dni;• Urlop rodzicielski – długość uzależniona od ilości posiadanych i urodzonych dzieci. Standardowo wynosi on rok z możliwością dwukrotnego przedłużenia, jednak w każdym przypadku do osiągnięcia przez dziecko 3 r.ż.;	<ul style="list-style-type: none">• zasiłek rodzinny – od drugiego dziecka w wysokości od 129,35 euro w zależności od ilości kolejnych dzieci, aż do ukończenia 20 r.ż.;• zasiłek z tytułu wychowywani dziecka do lat 3 w wysokości 184,62 euro przyznawany w zależności od wysokości dochodów rodziny;<ul style="list-style-type: none">• „becikowe”- uzależnione od dochodu i wypłacane w 7 miesiącu ciąży lub w miesiącu przyjścia dziecka na świat w wysokości 923,08 euro (w przypadku adopcji 1845,15 euro);
Szwecja	1,89	3,64	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – długość wynosi 2 tyg. i może być wykorzystany przed albo po porodzie;• 480 dni do wykorzystania przez matkę jak i ojca, w taki sposób: 60 dni obowiązkowo musi być wykorzystane przez matkę i 60 dni przez ojca. Pozostałe 360 dni do podziału między rodziców;	<ul style="list-style-type: none">• świadczenie na dziecko – przyznawane z urzędu, w wysokości ok. 57 euro (525 koron szwedzkich) miesięcznie. Jeśli jeden z rodziców sam sprawuje opiekę, świadczenie wynosi ok. 122 euro (1 050 koron szwedzkich). Zasadniczo wypłacane do 16 r.ż.
Wielka Brytania	1,83	3,97	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński- maksymalnie 52 tygodnie. W tym czasie kobieta otrzymuje świadczenie wypłacane przez 39 tyg.: przez pierwszych 6 tyg. 90% wynagrodzenia, a przez kolejne 33 tyg. 90 % wynagrodzenia albo ok. 200 euro tygodniowo;• urlop tacierzyński – 1 lub 2 tygodnie (płatne tak, jak w przypadku świadczenia dla matki);• urlop rodzicielski- do ukończenia 5 i pół roku- 13 tyg.;• elastyczne godziny pracy dla rodziców;	<ul style="list-style-type: none">• zasiłek macierzyński – przysługuje kobietom, które nie mogą ubiegać się o urlop macierzyński, w wysokości ok. 200 euro przez 13 tyg.;• świadczenie na dziecko (Child benefit) – wypłacane w wysokości ok. 30 euro (20,7 funtów) tygodniowo na najstarsze albo jedyne dziecko i ok. 20 euro (13,70 funtów) tygodniowo na każde kolejne do ukończenia 20 r.ż.;

Preferencje podatkowe	Inne formy bezpośredniego wsparcia rodziny
<ul style="list-style-type: none"> • tzw. iloraz rodzinny pozwala rodzinom wielodzietnym, małżeństwom i zarejestrowanym związkom płacić niższe podatki; 	<ul style="list-style-type: none"> • swobodny wybór sposobu opieki nad dzieckiem – dodatek uzależniony od dochodu i ilości posiadanych dzieci – państwo opłaca do 85% pensji osobie sprawującej opiekę – rodziców, wykwalifikowanej opiekunki; • dodatek z tytułu wolnego wyboru typu aktywności – przysługuje rodzicom dziecka w wieku powyżej 3 lat decydujących się zaprzestać lub ograniczyć pracę zawodową (od 390,52 euro do 145,63 euro w zależności od wysokości redukcji etatu);
<ul style="list-style-type: none"> • brak ulg podatkowych; 	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie dla wychowywania domowego – świadczenie wypłacane w regionach na pokrycie opieki nad dzieckiem w domu w wysokości ok. 350 euro;
<ul style="list-style-type: none"> • 0% VAT na artykuły dziecięce; 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Working tax credit</i>- dodatek dla osób pracujących na opiekę dziecięcą



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

Państwo	TFR (2014)	Wydatki jako % PKB (OECD, 2011)	Urlopy rodzicielskie i wychowawcze	Świadczenia rodzinne
Rosja	1,75	b.d.	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – 70 dni przed i po urodzeniu, w wypadku ciąży mnogiej odpowiednio 84 i 110 dni, pełnopłatny;• urlop wychowawczy – przysługuje dowolnemu z rodziców do ukończenia przez dziecko 3 r. ż, płatny do 18 miesiąca życia – 40% wcześniejszej pensji, jednak w zależności od ilości dzieci, nie mniej niż ok. 54 euro;	<ul style="list-style-type: none">• „becikowe” – ok. 200 euro (14 500 rubli);• kapitał macierzyński – jednorazowe świadczenie dla matki dziecka urodzonego między 2007 a 2016 r.; wypłacany na drugie dziecko w momencie, gdy osiągnie 3 r.ż. w wysokości ok. 4 668 euro (343 tys. rubli);
Litwa	1,63	1,4 (Eurostat)	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – co do zasady podzielony na dwie części: 70 dni przed urodzeniem dziecka i 56 dni po urodzeniu. Przez cały okres (126 dni) przysługuje zasiłek macierzyński matkom, które są ubezpieczone w wysokości do 100% wynagrodzenia;• urlop tacierzyński – ojciec uprawniony jest do urlopu od dnia narodzin dziecka do ukończenia przez nie pierwszego miesiąca życia;• urlop wychowawczy – do 3 r.ż. dziecka ze świadczeniem: przysługuje rodzicom, dziadkom lub innym bliskim, którzy sprawują opiekę nad dzieckiem. Uprawnieni mogą wybrać jedną z dwóch opcji: 100% wcześniejszego zarobku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia lub też 70% do tychże pierwszych urodzin i 40% przez kolejny rok. Ostatni rok jest zawsze nieodpłatny. Świadczenie nie może być wyższe niż 1 379 euro.	<ul style="list-style-type: none">• „becikowe” – każde urodzone dziecko otrzymuje jednorazowe świadczenie w wysokości 418 euro;• świadczenie na dziecko – comiesięczne świadczenie uzależnione od dochodu rodziny. Podstawowa stawka wynosi 28,5 euro do 2 r.ż. i 15,2 euro między 2 a 7 r.ż. <p>W rodzinach z trojgiem i większą liczbą dzieci wsparcie wypłacane jest do 18 roku życia.</p>



Preferencje podatkowe	Inne formy bezpośredniego wsparcia rodziny
<ul style="list-style-type: none">• Możliwość odpisu ok. 228 euro za pierwsze dziecko oraz ok. 480 euro za trzecie i kolejne dziecko. Obowiązuje kryterium dochodowe poniżej ok 3 800 euro;• Możliwość odliczenia od dochodu ok. 655 euro rocznie na edukację;• Możliwość odliczenia od dochodu ok 1 500 euro z tytułu wydatków zdrowotnych.	b.d.
<ul style="list-style-type: none">• Ulga z tytułu posiadania dziecka – przysługuje niezależnie od dochodów i wynosi 60 euro miesięcznie na każde dziecko. Kwota ta jest dzielona na dwóch rodziców, jeśli razem sprawują opiekę;	b.d.



Państwo	TFR (2014)	Wydatki jako % PKB (OECD, 2011)	Urlopy rodzicielskie i wychowawcze	Świadczenia rodzinne
Czechy	1,53	1,57	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – 28 tyg. urlopu macierzyńskiego lub 37 w przypadku ciąży mnogiej z zasiłkiem macierzyńskim w wysokości 70% pensji;• urlop wychowawczy w elastycznej formie, kształtowany przez rodziców ze świadczeniem wypłacanym w wybrany przez rodzica sposób: ustalenie czasu przyjmowania świadczenia – najkrócej do 24. miesiąca dziecka, najdłużej do 48. łączna suma świadczenia wynosi 8 013 euro (220 000 koron) i jest wypłacana miesięcznie, w wysokości nie wyższej niż 70 % wcześniejszej pensji. Długość może być zmieniana co 4 miesiące;	<ul style="list-style-type: none">• „becikowe”- jednorazowe świadczenie dla rodzin z niskimi dochodami w celu rekompensaty kosztów związanych z urodzeniem się dziecka. Na pierwsze dziecko wynosi ok. 470 euro (13 000 koron), a na drugie ok. 360 euro (10 000 koron);• dodatek na dziecko – długo terminowe świadczenie uzależnione od dochodu, wypłacane w zależności od wieku dziecka, aż do 26 r.ż. Podstawowa kwota wynosi ok. 18 euro (500 koron) aż do ok. 25,2 euro (700 koron);• dodatek mieszkaniowy – przysługuje rodzinom, które posiadają mieszkanie lub je wynajmują i koszty obciążające budżet rodziny przekraczają 30% dochodów (dla Pragi – 35%)
Estonia	1,52	2,29	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – przysługuje w maksymalnym wymiarze do 140 dni;• urlop wychowawczy – niezależny od urlopu macierzyńskiego w wymiarze do 435 dni;• wysokość wypłacanego zasiłku jest równa średniemu miesięcznemu wynagrodzeniu podlegającemu opodatkowaniu podatkiem dochodowym w roku kalendarzowym poprzedzającym urodzenie dziecka;	<ul style="list-style-type: none">• „becikowe” – standardowo 320 euro, natomiast w przypadku porodu mnogiego ok 1000 euro na każde dziecko;• dodatek na dziecko – wypłacany do ukończenia przez nie 16 r.ż. w wysokości od 45 euro w zależności od ilości dzieci;• zasiłek wychowawczy – ok. 76 euro, wysokość uzależniona od wieku dziecka;• zasiłek mieszkalny – dla rodzin z 4 lub większą ilością dzieci, od 7 do 14 tys. euro;
Ukraina	1,51	b.d.	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – 126 dni łącznie, podzielony na dwa okresy: 70 dni przed porodem, a 56 po urodzeniu (płatny 100%);	<ul style="list-style-type: none">• „becikowe” – w wysokości ok. 1 730 euro (41 280 hrywien) wpłacane: jednorazowo ok. 430 euro (10 320 hrywien), pozostała część w równych ratach przez kolejne 36 miesięcy;



Preferencje podatkowe	Inne formy bezpośredniego wsparcia rodziny
<ul style="list-style-type: none"> • możliwość odpisu ok. 480 euro (13 404 koron) na pierwsze dziecko, ok. 570 euro (15 804 koron) na drugie i ok. 615 euro (17 004 koron) na trzecie i każde kolejne dziecko. Jednak nie więcej niż ok. 2 170 euro (60 300 koron) w roku podatkowym. 	<ul style="list-style-type: none"> • ułatwienia w kodeksie pracy dla osób, których pracodawca umożliwia pracę zdalną oraz dla osób opiekujących się dziećmi w zakresie uelastyczniania godzin pracy;
<ul style="list-style-type: none"> • kwota wolna od podatku (1 780 euro) zostaje każdorazowo zwiększona o kolejne 1 780 euro za za każde dziecko do 17 r.ż. 	b.d.
<ul style="list-style-type: none"> • ulga podatkowa – od 50% do 100% minimum socjalnego w zależności od statusu osoby korzystającej z ulgi; 	Brak



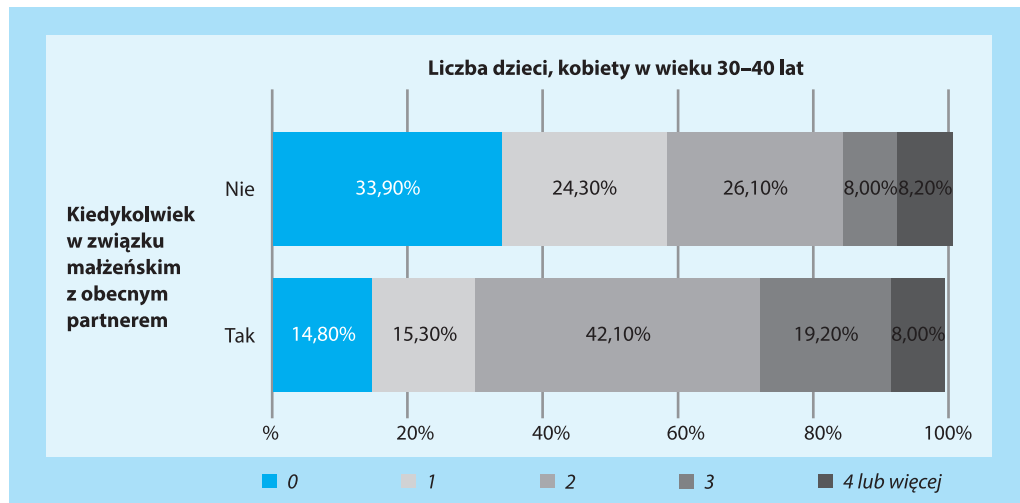
Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

Państwo	TFR (2014)	Wydatki jako % PKB (OECD, 2011)	Urlopy rodzicielskie i wychowawcze	Świadczenia rodzinne
Węgry	1,41	3,34	<ul style="list-style-type: none">• urlop macierzyński – w wysokości 24 tyg. do wykorzystania w całości po urodzeniu lub podzielony na dwa okresy: 4 tyg. przed urodzeniem i 20 tyg. po urodzeniu. Świadczenie przysługujące w tym czasie wynosi 70% średniego wynagrodzenia obliczonego na podstawie dochodów z poprzedniego roku;• urlop tacierzyński – ojcowie mogą wykorzystać 5 dni urlopu. W tym czasie otrzymują 100% wynagrodzenia, którego koszty ponosi rząd;• urlop rodzicielski – obowiązuje w dwóch formach: dla niubezpieczonych do 3 r.ż. dziecka, do wieku szkolnego w przypadku ciąży mnogiej, do 10 r.ż. w przypadku dziecka z niepełnosprawnością (z zasiłkiem w wysokości ok 100 euro miesięcznie na każde dziecko). Ubezpieczeni rodzice mają prawo by do ukończenia 1 r.ż. dziecka korzystała z niego jedynie matka, natomiast między 2 a 3 r.ż. urlop może być przenoszony po spełnieniu odpowiednich warunków. Świadczenie w tym czasie wynosi 70% zarobków, jednak nie więcej niż ok. 470 euro miesięcznie.	<ul style="list-style-type: none">• zasiłek rodzicielski – 70% wynagrodzenia do końca 3 roku życia, jednak nie więcej niż ok. 470 euro miesięcznie;• zasiłek rodzinny – traktowany jako dodatek do powyższych świadczeń, płatny do ukończenia obowiązkowej edukacji, od ok. 42 euro (12 200 forintów);• „becikowe” – od ok. 220 euro;• wsparcie wychowawcze – dla rodzin z trójką lub więcej dzieci, płatne do 18. roku życia w wysokości ok 100 euro;



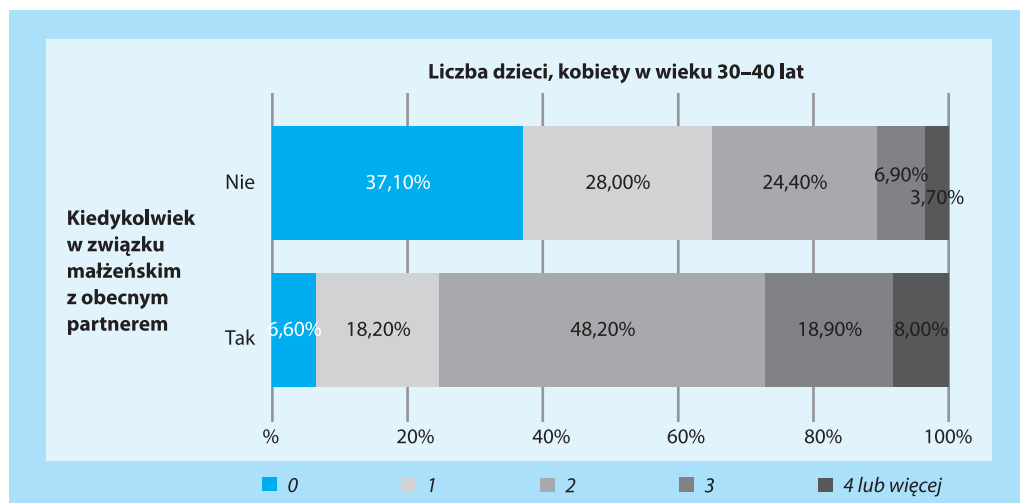
Preferencje podatkowe	Inne formy bezpośredniego wsparcia rodziny
<ul style="list-style-type: none"> • odpis na dziecko- za jedno dziecko ok. 215 euro. Rośnie wraz z kolejnymi dziećmi; • pracodawcy są zwolnieni z obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne jeśli zatrudnią matkę po okresie urlopu rodzicielskiego przez dwa lata, a w kolejnym roku płacą składkę w wysokości 12,5%; 	<ul style="list-style-type: none"> • urlop rodzicielski może być przeniesiony na inne osoby, szczególnie na dziadków. Jeśli sprawują opiekę osobiście, to są uprawnieni do pobierania świadczenia GYES między 1. a 3. r.ż. dziecka. • Rodzice wychowujący 3 lub więcej dzieci mogą skorzystać z urlopu przysługującego między 3. a 8 r.ż. życia najmłodszego dziecka;

Wykres 44. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Australii (2011 r.)



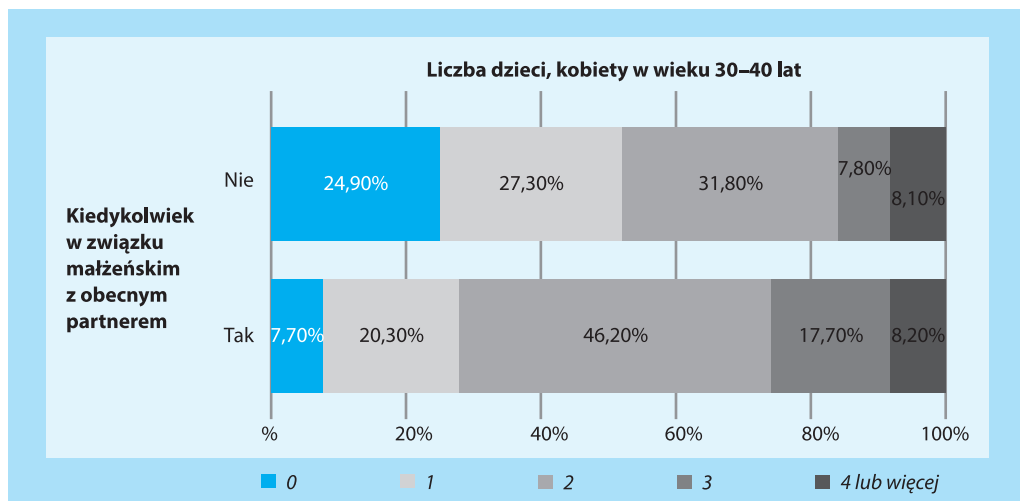
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Australia.

Wykres 45. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Austrii (2011 r.)



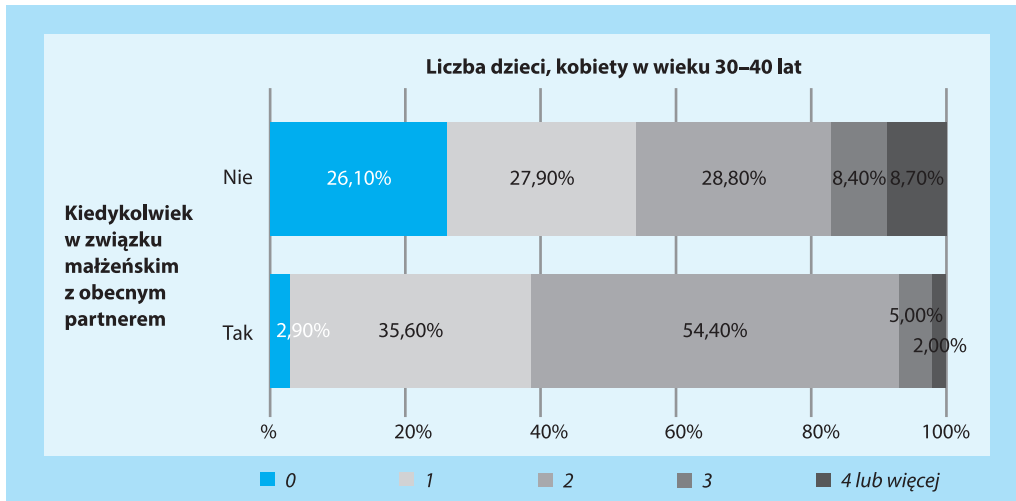
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Austria.

Wykres 46. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Belgii (2011 r.)



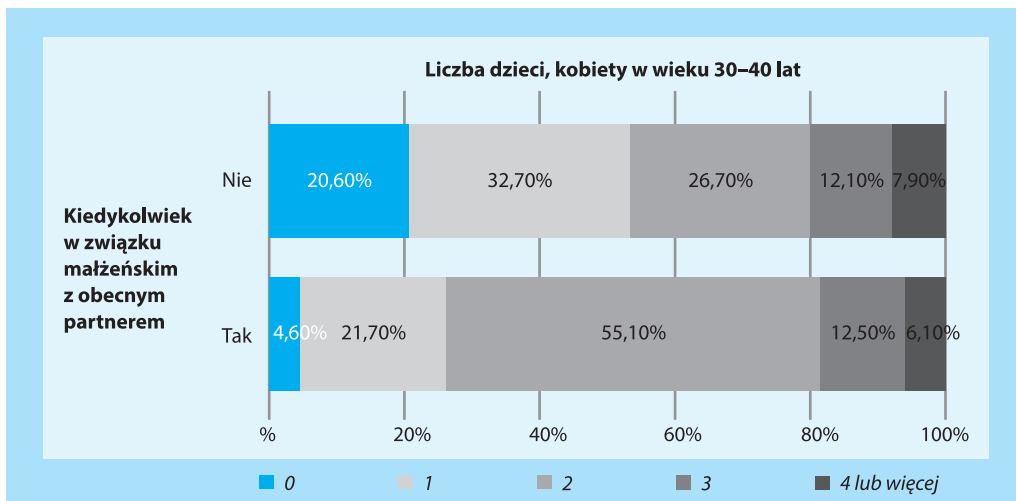
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Belgium.

Wykres 47. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Bułgarii (2011 r.)



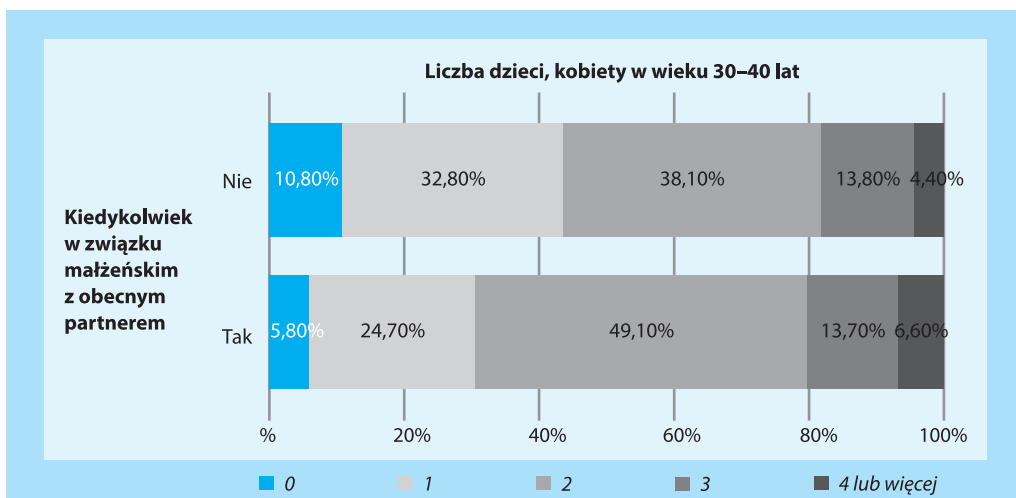
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Bulgaria.

Wykres 48. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Czechach (2011 r.)



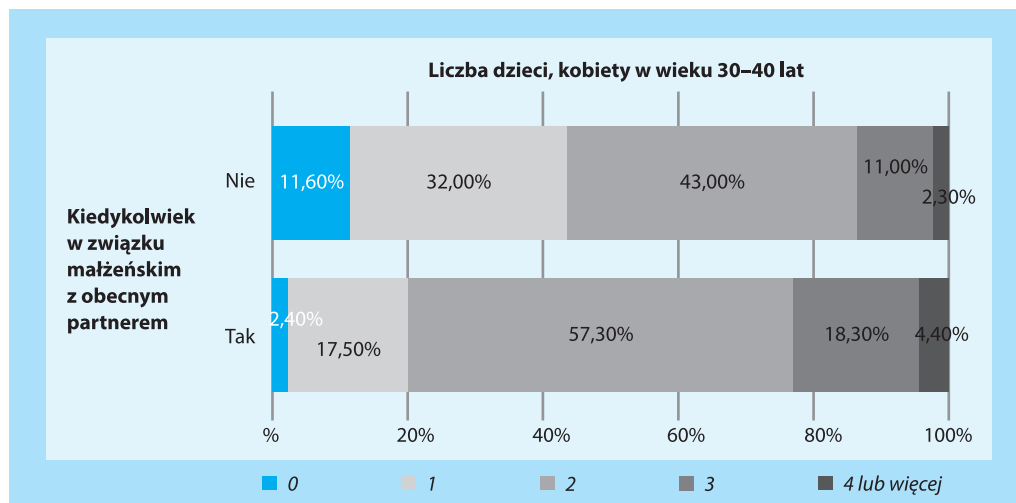
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Czech Republic.

Wykres 49. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Estonii (2011 r.)



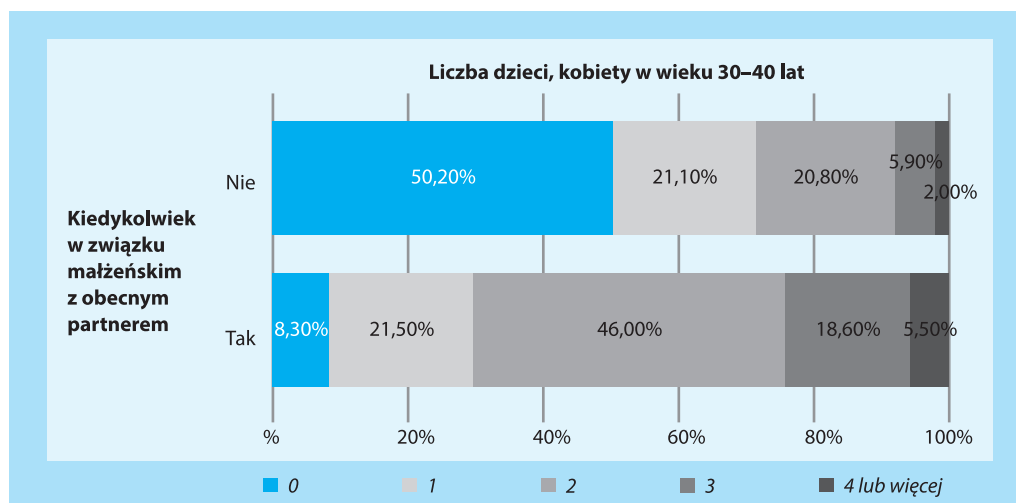
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Estonia.

Wykres 50. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Gruzji (2011 r.)



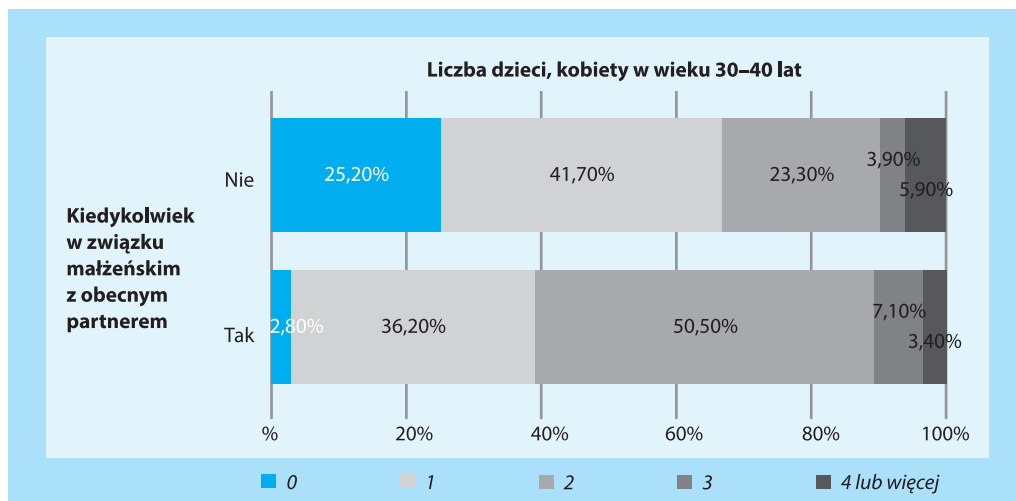
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Georgia.

Wykres 51. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Holandii (2011 r.)



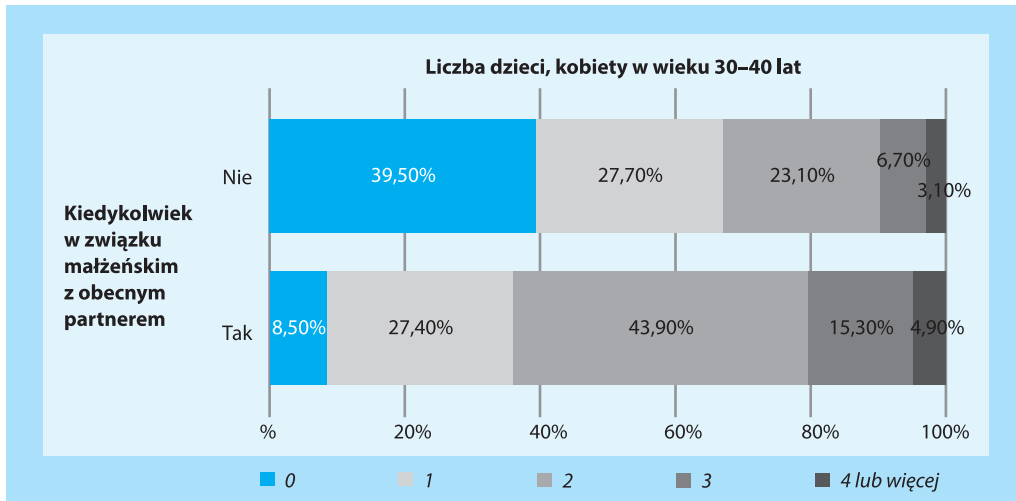
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Netherlands.

Wykres 52. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny na Litwie (2011 r.)



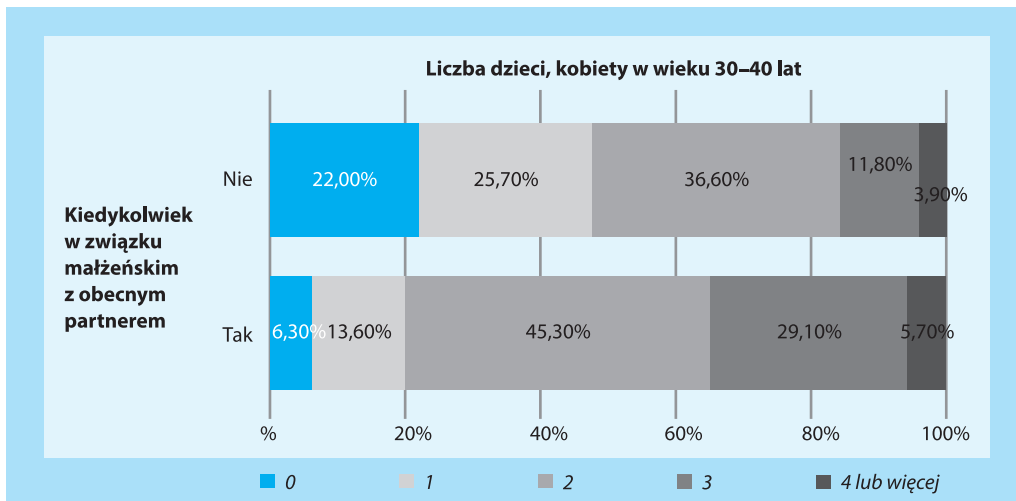
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Lithuania.

Wykres 53. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Niemczech (2011 r.)



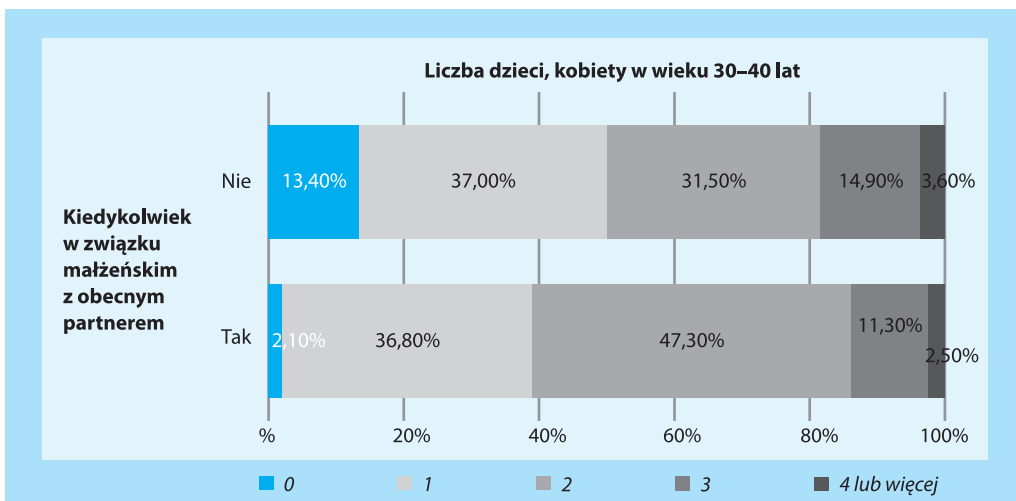
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Germany.

Wykres 54. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Norwegii (2011 r.)



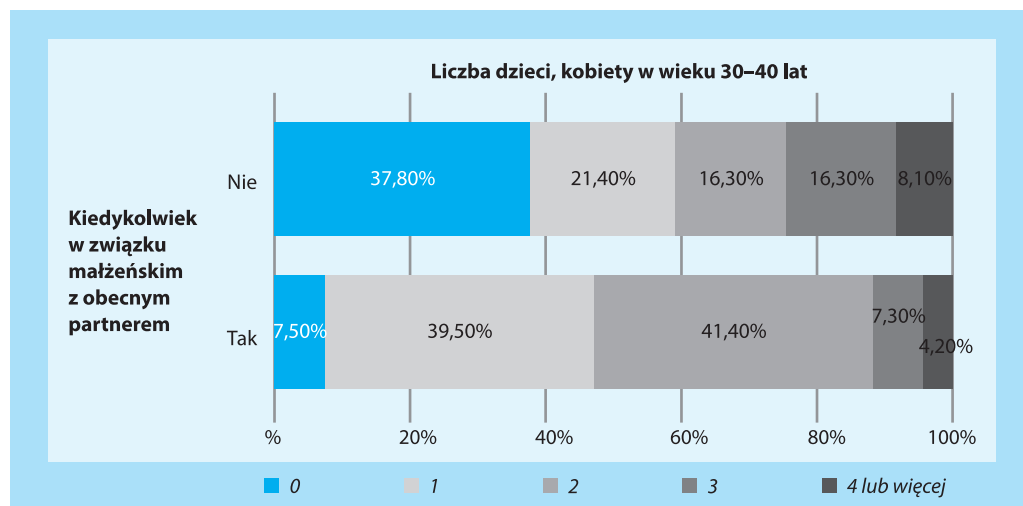
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Norway.

Wykres 55. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Rosji (2011 r.)



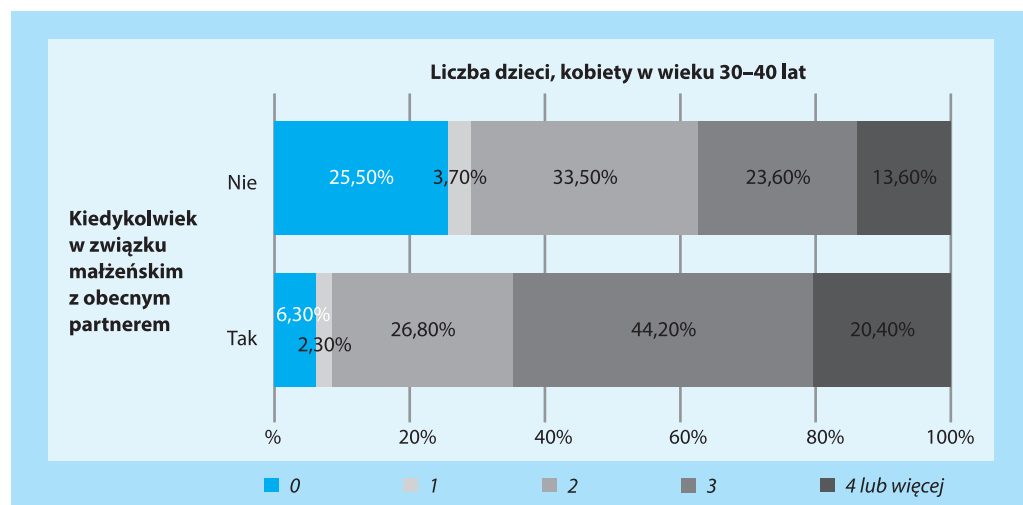
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Russia.

Wykres 56. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny w Rumunii (2011 r.)



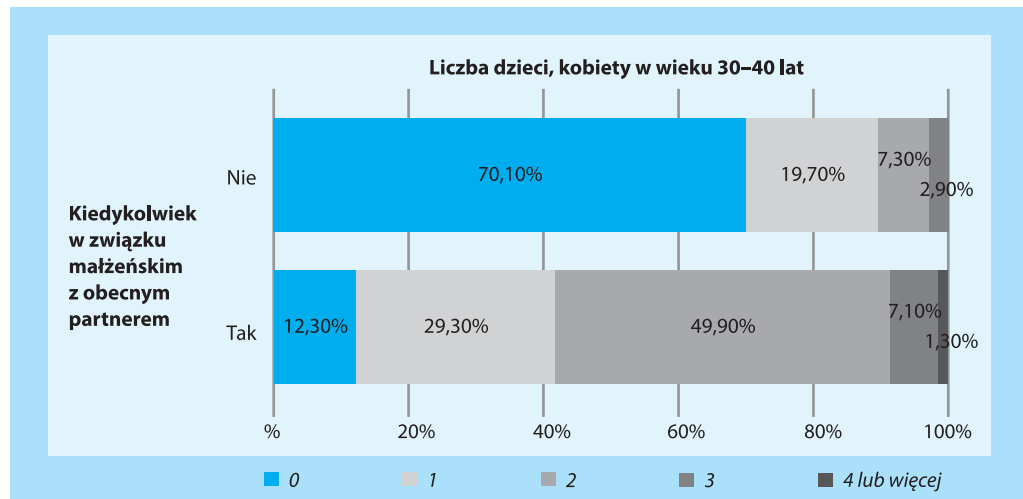
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Romania.

Wykres 57. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny na Węgrzech (2011 r.)



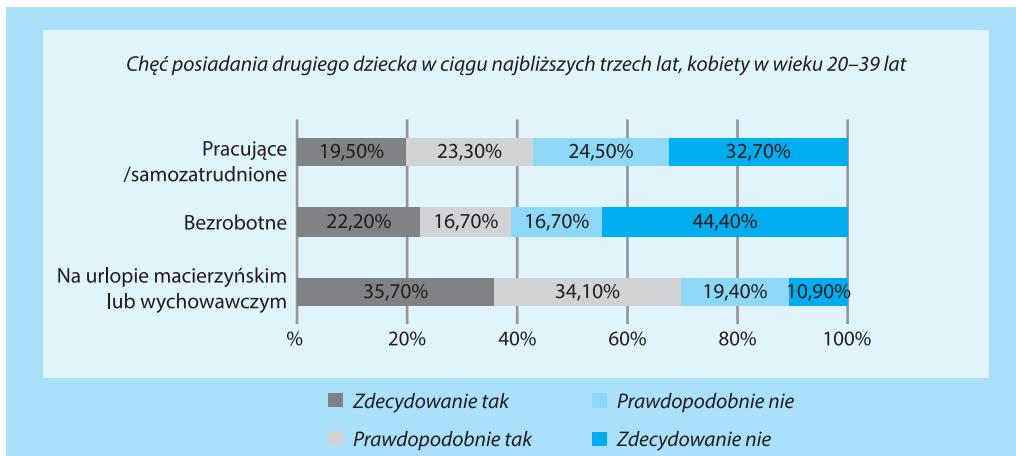
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Hungary.

Wykres 58. Liczba posiadanych dzieci a stan cywilny we Włoszech (2011 r.)



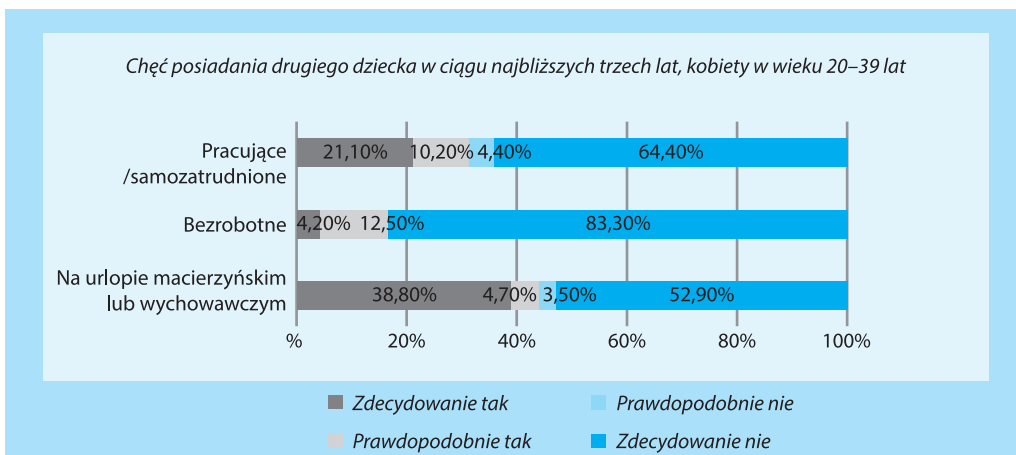
Źródło: Własne obliczenia, Generations and Gender Programme – Italy.

Wykres 59. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat w Czechach (2011 r.)



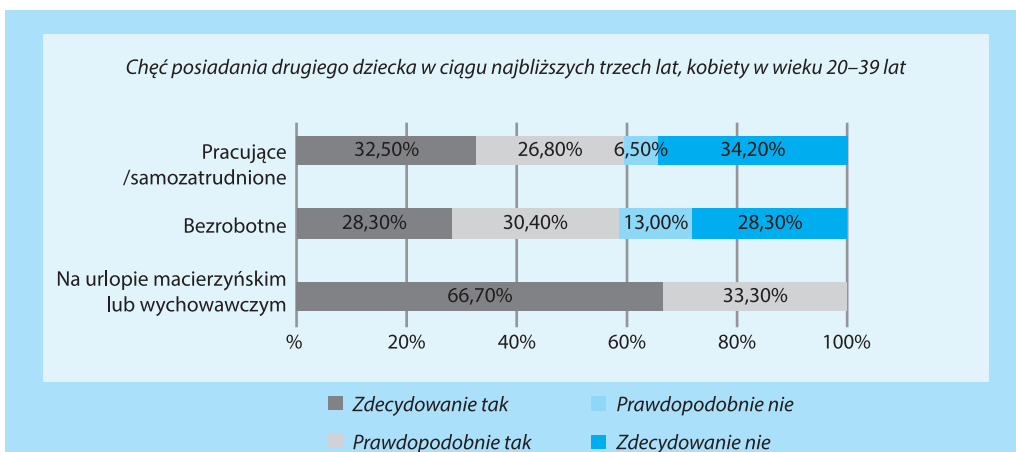
Źródło: Generations and Gender Programme – Czech Republic.

Wykres 60. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat w Estonii (2011 r.)



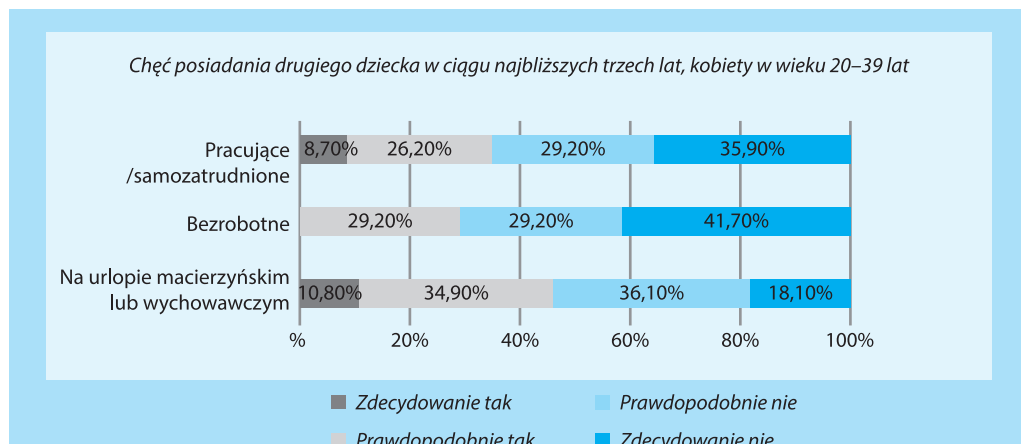
Źródło: Generations and Gender Programme – Estonia.

Wykres 61. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat we Francji (2011 r.)



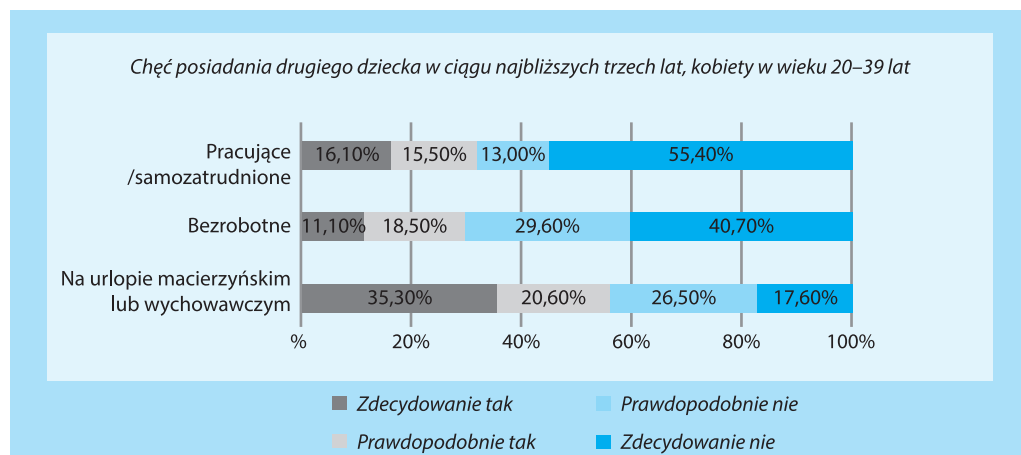
Źródło: Generations and Gender Programme – France.

Wykres 62. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat na Litwie (2011 r.)



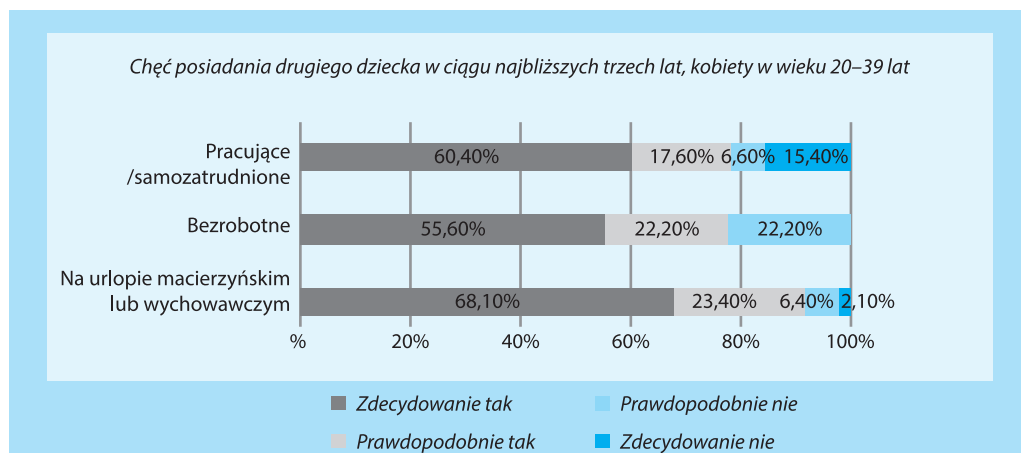
Źródło: Generations and Gender Programme - Lithuania.

Wykres 63. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat w Niemczech (2011 r.)



Źródło: Generations and Gender Programme – Germany.

Wykres 64. Plany prokreacyjne kobiet w wieku 20–39 lat w Szwecji (2011 r.)



Źródło: Generations and Gender Programme – Sweden.





Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury

I. AKTY PRAWNE

a) Krajowe

Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, *Interpretacja indywidualna z dnia 22.03.2012*, IPPB4/415-38/12-4/JK3.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., 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. z 2014 r. poz. 925.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna, Dz. U. z 2015 r., poz. 1238.

Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.

Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137 poz. 887.

Ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o Państwowych Świadczeniach Rodzinnych, RT I 2001, 95,587.

Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2015 r., poz. 995.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1217.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, dalej nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych z 25 lipca 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1217.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz.U. z 2015 r., poz. 1194.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350.

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz.U. 2013 poz. 1304.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 675.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. Z 2013 r. poz. 1457.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U., 1991 nr 95 poz. 425.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.

b) **Zagraniczne**

Act CCXI of 2011 on the Protection of Families <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/downloads/2012/01/Act-CLXI-of-2011-on-the-Protection-of-Families.pdf>, dostęp 15 maja 2015 r.

Barcelona European Council, *Presidency Conclusions*, 15 i 16 marca 2002 r, SN 100/1/02 REV 1. *Code de la sécurité sociale*, Version consolidée au 17 mai 2015.

Funded Pension Act z dnia 14.04.2004 r., Chapter 2, §10, (1)

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 21.09.2010 r, *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*, SEK(2010) 1079 SEK (2010) 1080.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 21.09.2010 r, *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*, SEK (2010) 1079 SEK (2010) 1080.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29.4.2009, *Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE* (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009 r.) KOM(2009) 180 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji z dnia 12.10.2006 r, *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, COM(2006) 571 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Ordonnance n° 45–2499 du 24–10–45 portant création de l’Institut National d’Etudes Démographiques. In: *Population*, 1e année, n°1, 1946.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Cele barcelońskie. Rozwój struktur opieki nad dziećmi w Europie na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela, 29.5.2013 COM(2013) 322 final.

Ustawa o pomocy państwa dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa oraz niepełnosprawnych dzieci (Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам) z 16 listopada 2000 r., n. 2109-III.

Ustawa o pomocy państwa dla rodzin z dziećmi (Про державну допомогу сім’ям з дітьми) z 21 listopada 1992 r., n. 2812-XII; ustawa o pomocy państwa dla ubogich rodzin (Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям) z 1 czerwca 2000 r., n. 1768-III.

II. ORZECZENIA

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., sygn.. akt K 26/96.

Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2009 r., II FSK 279/08.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., sygn.. akt SK 62/08.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-49/09 KE v. Polska.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2009 r., III SA/Wa 2498/08.

III. LITERATURA

- Afsa C., *L'allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique pour l'emploi*, "Insee Premiere", N° 569 – FÉVRIER 1998.
- Badania Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015 [w:] Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, *Pracodawcy przyjaźni rodzinie*, Warszawa 2015.
- Badanie *Postawy matek małych dzieci wobec rozwoju i form opieki nad małymi dziećmi* zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy. Badanie przeprowadzono między 30 maja a 24 czerwca 2011 r.
- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B., Świadczenie rodzinne w Polsce. Zmiany okresu transformacji, stan obecny i perspektywy, „Polityka społeczna”, nr 4/2012.
- Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators. 2014 Families Report*, http://www.sgi-network.org/docs/2014/thematic/SGI2014_Families.pdf, dostęp 18 września 2015 r.
- Białecka B., *Co daje dziecku przedszkole?* [w:] *Szkoła domowa. Między wolnością a obowiązkiem.*, red. J. Piskorski, Warszawa 2011.
- Biuletyn RPO-MAT, *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Zeszyty Naukowe” 2009 r., Nr 67.
- Bongaarts J., Feeney G., *On the quantum and tempo of fertility*, “Population and Development Review” nr 24 (2/1998), s. 271–291.
- Bongaarts J., Sobotka T., *A demographic explanation for the recent rise in European fertility*, “Population and Development Review” nr 38 (1/2012), s. 83–120.
- Bongaarts J., Sobotka T., *The quantum and tempo of life cycle events* [w:] *Yearbook of Population Research 2006*, Vienna 2006, s. 115–151.
- Bradley H., *Płeć*, Warszawa 2008.
- Brazienė R., Purvaneckienė G., *Lithuania country note*, w: P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Research 2014*, dostęp za: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/, stan na 10 czerwca 2015 r.
- Brosz K., Chłudziński M., Czarnik M., Kot M., *Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian. Raport Fundacji Republikańskiej*, Warszawa 2012.
- Budzyńska A., Duszczyk M., Gancarz M., Gieroczyńska E., Jatczak M., Wójcik K., *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Gdańsk 2002.
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2013.
- Dupâquier J. (red.), *Histoire de la population française*, tome 4, de 1914 à nos jours, Presses Universitaires de France, 1988.
- Duvander A.-Z., *Family Policy in Sweden: An Overview*, Sztokholm 2008.
- Duvander A.-Z., Haas L., Hwang C.P., *Sweden country note*, [w:] P. Moss (red.) *International Review of Leave Policies and Research 2014*, London 2014, s. 291–300.
- EYGM, *Worldwide personal tax guide. Income tax, social security and immigration 2013–2014*, 2013.
- Ferrarini T., Duvander A.-Z., *Swedish Family Policy controversial reform of a success story*, Sztokholm 2009.
- Frąc R., *Francuska polityka rodzinna – od inwestycji do sukcesu*, Raport Fundacji Energia dla Europy 2013.
- Fundacja Republikańska, *Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech – komentarz*, Warszawa 2014.
- Gembicki P., *Konsekwencje zmian demograficznych dla polskiej gospodarki i budżetu państwa*, [w:] Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, American Chamber of Commerce in Poland, *Raport. Starzejące się społeczeństwo jako wyzwanie ekonomiczne dla europejskich gospodarek*, Warszawa 2011.



- Geoffroy M.-C., Côté S.M, Parent S., *Daycare attendance, stress, and mental health*. „Canadian journal of psychiatry” nr 51 (9/2006).
- Główny Urząd Statystyczny, *Dzietność kobiet w latach 1960–2013*, Warszawa 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji w latach 2004–2013*, Warszawa 2004.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Warszawa 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny*, Warszawa 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa 2014.
- Goś-Wójcicka K., *Kobiety pracujące w domu o sobie. Analiza wywiadów pogłębionych na temat nieodpłatnej pracy domowej*, Łódź 2011.
- Groeneveld M., IJzendoorn M.H. van, *Stress, cortisol and well-being of caregivers and children in homebased child care: a case for differential susceptibility*, „Child Care Health and Development”, grudzień 2010.
- Haas L., Wisensale S.K. (red.), *Families and Social Policy. National and International Perspectives*, Routledge 2012.
- Hardt Ł., Kot M., *Polityka rodzinna jako narzędzie łagodzenia negatywnych trendów demograficznych*, [w:] *W jaki sposób państwo może wspierać rozwój gospodarczy?*, red. M. Kędziński, Warszawa 2015, s. 49–58.
- Iglicka K., *Bilans kosztów i korzyści najnowszej fali migracji zarobkowych z Polski oraz konsekwencje tego odpływu*, [w:] *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna*, Warszawa 2009, s. 47–55.
- Iniewicz G., *Zaburzenia emocjonalne u dzieci i młodzieży z perspektywy teorii przywiązania*, „Psychiatria Polska”, nr 5, Kraków 2008.
- Instytut Pracy i Praw Socjalnych, *Poziom i struktura minimum socjalnego w 2014 r.*, Warszawa 2015.
- James C., *Ten years of family policy: 1999–2009*, Family and Parenting Institute 2009.
- Kammerman S. B., *Rodzina: problemy teorii i polityki w: O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, Warszawa 1994.
- Kancelaria Senatu, *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Kluza S., *Czy Polska stanie się domem starców?*, „Rzeczy Wspólne” nr 4 (2013), s. 18–29.
- Kluza S., *Makroekonomiczne konsekwencje procesów demograficznych* [w:] *Procesy demograficzne a kapitał społeczny*, Warszawa 2007, s. 29–41.
- Komisja Europejska, *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, Bruxelles 2009.
- Komisja Europejska, *New Skills and Jobs in Europe*, Francja 2012.
- Komisja Europejska, *Report on Equality between Women and Man*, 2014.
- Komisja Europejska, *Statistical Annex*, [w:] 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Komisja Europejska 2009.
- Krzemionka D., *Wspomnienie Alice Miller*, „Charaktery” 1999, nr 09.
- Land K. C., Zeng Yi, *A sensitivity analysis of the Bongaarts-Feeney method for adjusting bias in observed period total fertility rates*, „Demography”, nr 38 (1/2001), s. 17–28.
- Laroque G., Salanié B., *Does Fertility Respond to Financial Incentives?*, „Discussion Paper Series. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor”, June 2008.
- Laroque G., Salanié B., *Fertility and Financial Incentives in France*, „CESifo Economic Studies” nr 50 (2004), s. 423–450.
- Lenep F. von (red.), *Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, „ÉTUDES et RÉSULTATS” n. 896 (2014).
- Loeb S., Bridges M., Bassok D., Fuller B., Rumberger R., *How much is too much? The influence of*



- preschool centers on children's social and cognitive development* NBER Working Paper No. 1181226, grudzień 2005.
- Lüpsik S., Paulus A., Vörk A., *I-CUE Feasibility Study Estonia*, 2006.
- Lutz W., Skirbekk V., Testa M.R., *The Low Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe*, Vienna 2006.
- Mankiw G., Taylor M., *Makroekonomia*, Warszawa 2009.
- Marczuk B., *Demograficzne tsunami już tu jest*, „Rzeczy Wspólne” nr 4 (2013), s. 6–17.
- Masior M., *Population policies in Europe*, [w:] M. Wolański (red.), *Badania młodych naukowców w dziedzinie nauk ekonomicznych a praktyka gospodarcza*, Warszawa 2015, s. 57–68.
- Matysiak A., Vignoli D., *Diverse Effects of Women's Employment on Fertility: Insights From Italy and Poland*, „European Journal of Population” nr 29 (2013), s. 273–302.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Nowa Polityka Rodzinna w Polsce 2011–2015*, Warszawa 2015.
- Moss P.(red.), *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*, London 2008.
- Ochocki A., *Polityka rodzinna: doświadczenia europejskie*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” nr 231 (2009).
- OECD, *Looking to 2060: Long-term global growth prospects. A going for growth report*, 2012.
- Office of the Commissioner – Tennessee Department of Education, *Home School Student Test Results: 1986 and 1987*, Nashville 1987.
- Pawlus M., *Kobieta wielodzietna*, [w:] *Sytuacja demograficzna w Polsce. Aspekty politologiczno-etyczne*, red. M. Pawlus, M. Chamarczuk, Warszawa 2015, s. 81–99.
- Paxton P., Hughes M.M., *Women, Politics and Power. A Global Perspective*, wyd. 2, 2014 r.
- Piketty T., *L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité 1982–2002*, EHESS et CEPREMAP (URA 928)) n°2003–09.
- Raport Eurydice i Eurostatu, *Kluczowe dane dotyczące wczesnej edukacji i opieki w Europie*, Bruksela 2014.
- Sadowski A., Zubelewicz K., Centrum im. Adama Smitha, *Dzień wolności podatkowej 2015. Podatki jako narzędzie dyskryminacji pracy i źródło bezrobocia*, Warszawa 2015.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Warszawa 2012.
- Scott J., *Gender – a Useful Category of Historical Analysis*, „The American Historical Review” 1986, Vol. 91, No. 5.
- Sinyavskaya O., Kravchenko Z., Grigoryeva I., *Russian Federation country note* [w:] P. Moss (red.), *International Review of Leave Policies and Research 2014*.
- Skawińska M., *Polityka rodzinna i edukacyjna – główny priorytet polityki społecznej państwa*, „e-Politykon” 3/2012.
- Słaboń-Duda A., *Wczesna relacja matka-dziecko i jej wpływ na dalszy emocjonalny rozwój dziecka*, [w:] *Psychoterapia 2* (157), 2011.
- Sobociński M., *Polityka rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego modelu*. Raport Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Sobotka T., V. Skirbekk, D. Philipov, *Economic recession and fertility in the developed world. A literature review*, „Population and Development Review” nr 37 (2/2011), s. 267–306.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J-P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza?*, PTE, 2014.
- Surdej A., Centrum im. Adama Smitha, *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, Warszawa 2015.
- Szajewska H. (red.), *Zalecenia dotyczące żywienia dzieci zdrowych w pierwszym roku życia*, „Standardy Medyczne, Pediatria”, 2014.
- Szukalski P., *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?* [w:] *Przyszłość demograficzna Polski*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”, t. 231 (2009).
- Szukalski P., *Publiczne wsparcie dla rodzin z małymi dziećmi we współczesnej Francji*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Łódzkiego”, Seria A, Łódź 2007.
- Testa R., *Family Sizes in Europe: Evidence from the 2011 Eurobarometer Survey*, Vienna 2012.



- Thong R. P., *Myśl Feministyczna. Wprowadzenie*, Warszawa 2002.
- Toulemon L., Pailhé A., Rossier C., *France: High and stable fertility*, "Demographic Research" 2008, t. 19.
- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Sprawozdanie z wykonania budżetu m.st. Warszawy za 2014 r.*, Warszawa 2015.
- Villaume S., Legendre É., *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, "Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Études et résultats", nr 896, październik 2014.
- Wängerund L., *The Principle of Gender-Sensitive Parliaments*, Routledge 2015.
- Warsaw Enterprise Institute, *Badanie postaw i przekonań Polaków dotyczących posiadania dzieci i polityki prorodzinnej*, sondaż przeprowadzony przez Dom Badawczy Maison, Warszawa 2015.
- Willis R.J., *Economic Theory of Fertility Behavior*, [w:] Shultz T.W. (red.), *Economics of the Family: Marriage, Children, and Human Capital*, University Chicago Press 1974, s. 25–80.
- Wojciechowski M., *Za rodziną. Z rodziną pod prąd*, Kraków 2013.
- World Bank Human Development and Private and Financial Sector Development Departments, *Europe 2020 Poland. Fueling Growth and Competitiveness In Poland Through Employment, Skills and Innovation. Overview*, Washington, D.C. 2011.

IV. ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Analiza Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris: *Główne zarzuty niekonstytucyjności względem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, <http://www.ordoiuris.pl/glowne-zarzuty-niekonstytucyjnosci-wzgle-dem-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-w-rodzinie,3432,analiza-prawna.html>; dostęp 4 sierpnia 2015 r.).
- Bank Danych Lokalnych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks; dostęp 12 czerwca 2015 r.
- Bon opiekuńczo-wychowawczy w samorządzie – dlaczego się opłaca?*, informacja na stronie Związku Dużych Rodzin 3+: <http://www.3plus.pl/uploads/wpisy/262/zalaczniki/76.pdf>; dostęp 11 sierpnia 2015 r.
- Budzyńska J. i in. *Strategia Lizbońska Droga do Sukcesu Zjednoczonej Europy*, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, https://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_L.pdf, dostęp 12 czerwca 2015 r.
- Child Care Benefit, <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/child-care-benefit>, dostęp sierpnia 2015 r.
- Child home care allowance, http://www.kela.fi/web/en/after-parental-leave_child-home-care-allowance, dostęp 7 sierpnia 2015 r.
- Child Tax Credit*, <https://www.gov.uk/child-tax-credit>, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Claim Child Benefit*, <https://www.gov.uk/child-benefit>; dostęp 30 lipca 2015 r.
- Czub M., Jadcak-Szumilo T., *I. rok życia twojego dziecka*, Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Poznaniu, <http://www.rodzinaanastarcie.pl/pliki/1%20rok%20zycia.pdf>, dostęp 13 lipca 2015 r.
- Dane dotyczące żłobków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>; dostęp 10 sierpnia 2015 r.
- Dane OECD, *Demography*, dostępne w internetowej bazie danych OECD: <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, dostęp 23 września 2015 r., chyba że inaczej zaznaczono.
- Dorosiński R., *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych (MdM) w świetle Konstytucji RP*, <http://www.ordoiuris.pl/>



- rzadowy-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-pomocy-panstwa-w-nabyciu-pierwszego-mieszkania-przez-mlodych--mdm--w-swietle-konstytucji-rp,3466,analiza-prawna.html, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Drzewiecka A., *Odchowala 15 dzieci. Prosi rząd o emeryturę*, „Gazeta Lubuska”, 28 lipca 2015 r., artykuł dostępny pod adresem: <http://www.gazetalubuska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150728/POWIAT02/150729656>; dostęp 7 sierpnia 2015 r.
- Ellingsæter A.L., *Cash for Childcare Experiences from Finland, Norway and Sweden*, “International Policy Analysis” 2012, s. 4 i n., <http://library.fes.de/pdf-files/id/09079.pdf>, dostęp 07 sierpnia 2015 r.
- Employment, Social Affairs & Inclusion; The Fourth Demography Forum, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10228&langId=en>, s. 4, dostęp 18 września 2015 r.
- Estonia: increase in family benefits and focus on implementing evidence-based practices*, http://europa.eu/epic/countries/estonia/index_en.htm, dostęp 11 sierpnia 2015 r.
- Eurostat, baza danych dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>; jeśli nie zaznaczono inaczej dostęp 23 września 2015 r.
- Fenton B., *Day nursery may harm under-3s, say child experts*, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1532012/Day-nursery-may-harm-under-3s-say-child-experts.html>, dostęp 13 lipca 2015 r.
- Generation and Gender Programme, <http://www.ggp-i.org/>, dostęp 23 września 2015 r.
- Generations and Gender Programme, <http://www.ggp-i.org/>; dostęp 28 września 2015 r.
- Górska W., *Konsekwencje wczesnej opieki grupowej dla najmłodszych dzieci*, <http://kkmim.blogspot.com/2014/12/konsekwencje-wczesnej-opieki-grupowej.html>, dostęp 12 czerwca 2015 r.
- Gromada A., *Promowanie macierzyństwa przez płacz*, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150803/promowanie-macierzynstwa-przez-placz>, dostęp 14 sierpnia 2015 r.
- Hardt Ł., *Bon wychowawczy. Podstawowe założenia bonu wg koncepcji Związku Dużych Rodzin 3+* <http://skorski.info/bon-wychowawczy-zdr/>, dostęp 6 sierpnia 2015 r.
- Hardt Ł., *Do bólu ekonomicznie o rodzinach*, „Wprost”, 28 czerwca 2015 r., tekst dostępny pod adresem: <http://www.wprost.pl/ar/511992/Hardt-dla-Wprost-Do-bolu-ekonomicznie-o-rodzinach/>; dostęp 29 lipca 2015 r.
- Herbst M., *Finansowanie przedszkoli w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość*, s. 1–2, http://wartowiedziec.org/attachments/article/15663/finansowanie_przedszkoli_w_polsce.pdf, dostęp 12 czerwca 2015 r.
- Himmelstrand J., *Lessons learned from Swedish family policies*, [wykład wygłoszony 3 listopada 2010 roku na Forum Européen de Femmes w Brukseli], http://www.mireja.org/Resources/swedish_family_lessons_101103.pdf, dostęp 15 lipca 2015 r.
- Himmelstrand J., *Swedish family policy and care for small children*, http://www.mireja.org/Resources/130613_Prague_handouts.pdf, dostęp 11 sierpnia 2015 r.
- Hungary: Developing childcare services to help parents back to work*, http://europa.eu/epic/countries/hungary/index_en.htm, dostęp 11 sierpnia 2015 r.
- Iglicka-Okólska K., *Jak dzieci, to tylko na emigracji*, „Rzeczpospolita”, artykuł dostępny na stronie internetowej <http://www4.rp.pl/artykul/1093843-Jak-dzieci--to-tylko-na-emigracji.html>; dostęp 3 października 2015 r.
- I to ma być polityka prorodzinna? Biurokracja skutecznie zniechęca do becikowego*, <http://wpolityce.pl/spoleczenstwo/240942-i-to-ma-byc-polityka-prorodzinna-biurokracja-skutecznie-zniecheca-do-becikowego>, dostęp 11 maja 2015 r.
- INSEE, *Immigrés et descendants d’immigrés en France*. Édition 2012., http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/IMMFRA12_g_Flot1_pop.pdf, s. 132, dostęp 23 września 2015 r.
- Instituto Nacional de Estatística, <https://www.ine.pt/>, dostęp 23 września 2015 r.
- International Institute for Applied System Analysis, *European Demographic Data Sheet 2012*, <http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/WorldPopulation/>

- PublicationsMediaCoverage/ModelsData/European_Demographic_Data_Sheet_2012.pdf; dostęp 24 września 2015 r.
- Kore J., *Social Policy development in Estonia in Liberal Political and Economical Circumstances*, http://www.faofoestforum.no/arkiv/Estland/juri_kore.pdf, dostęp 13 sierpnia 2015 r.
- Korints M., Gyarmati A., *Hungary country note*, [w:] P. Moss (red.) *“International Review of Leave Policies and Research”*, 2013, http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/, dostęp 30 września 2015.
- Koźmińska I., *Więź kontra żłobki*, tekst opublikowany na stronie Internetowego Uniwersytetu Dobrego Wychowania, <http://www.iumw.pl/wiez-kontra-zlobki.html>, dostęp 22 września 2015 r.
- List otwarty z dnia 2.02.2011 r., <http://www.fronda.pl/blogi/szukajac-prawdy/list-otwarty-ws-ustawy-zlobkowej,17317.html>, dostęp 13 lipca 2015 r.
- Łosiewicz D., *Stres żłobkowy*, „w Sieci”, nr 22/2013 (26), Warszawa 2013 r., s. 32–34.
- Maternity Allowance*, <https://www.gov.uk/maternity-allowance>, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Maternity pay and leave*, <https://www.gov.uk/maternity-pay-leave>, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Ministerstwo Finansów, *Stawki podatku akcyzowego* (stan na 1 stycznia 2014 r.), <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/927897/Stawki+2014>, dostęp 30 października 2015 r.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 10, https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/statystyka/Informacja%20o%20realizacji%20swiadczen%20rodzinnych%20w%202014%20r..pdf; dostęp 3 sierpnia 2015 r.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2013 r.*, s. 20, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/statystyka/Informacja%20swiadczenia%20rodzinne%202013-popr.pdf, dostęp 02 lipca 2015 r.
- MMM Europe, „What Matters to Mothers in Europe”, Survey of Mothers in Europe 2011, s. 14, http://www.mmmeurope.org/ficdoc/2011-MMM_BROCHURE_What_Matters_Mothers_Europe.pdf, dostęp 23 września 2015 r.
- Moscow City Duma, О молодежи, http://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/5516, stan na 10 czerwca 2015 r.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki prorodzinnej w Polsce*, Warszawa 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>, dostęp 8 czerwca 2015 r.
- OECD Family Database, OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, *PF1.1: Public spending on family benefits*, (dostępne pod adresem: http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Oct2013.pdf, dostęp: 22 maja 2015 r.)
- Osiecki G., *Polacy stawiają sprawę jasno: będą ulgi prorodzinne, będą dzieci*, <http://praca.gazeta-prawna.pl/artykuly/806900,polacy-stawiaja-sprawe-jasno-beda-ulgi-prorodzinne-beda-dzieci.html>, dostęp 11 maja 2015 r.
- Paternity Pay and Leave*, <https://www.gov.uk/paternity-pay-leave>, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Poteraj J., *System emerytalny w Rosji*, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt17/29.pdf>, s. 373, 1 września 2015 r.
- Republic of Estonia Social Insurance Board, *Parental benefit*, <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/parental-benefit/>, dostęp 15 maja 2015 r.
- Retraite dans le privé : majoration d’assurance pour enfant*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F16336.xhtml>, dostęp 1 września 2015 r.
- Retraite dans le privé : majoration du montant de la pension de retraite. Majoration pour enfants.*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19643.xhtml#N1012D>, dostęp 1 września 2015 r.
- Retraite du salarié : majoration d’assurance pour congé parental d’éducation*, <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F32126.xhtml>, dostęp 1 września 2015 r.



Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?

- Seimas of the Republic of Lithuania, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w2008_home.home?p_kalb_id=2, dostęp 23 września 2015 r.
- Shared Parental Leave and Pay*, <https://www.gov.uk/shared-parental-leave-and-pay>, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010, Ukraine*, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/europe/ukraine.html>, dostęp 1 września 2015 r.
- State Statistic Service of Ukraine, <http://www.ukrstat.gov.ua/>, dostęp 23 września 2015 r.
- Statistics Estonia, <https://www.stat.ee/90547>, dostęp 30 września 2015 r.
- Statistics Estonia, *Statistical Database*, <http://pub.stat.ee/>, dostęp 15 maja 2015 r.
- Statistics Sweden, *Summary of Population Statistics 1960-2014*, <http://www.scb.se/en/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/26040/>, dostęp 15 maja 2015 r.
- Strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/informacja-dotyczaca-instytucji-dziennego-opiekuna/>; dostęp 6 sierpnia 2015 r.
- The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf, dostęp 18 września 2015 r.
- TIMSS 2007: Försämrade skolresultat i matematik för svenska elever”, Skolverket, pressmeddelande, <http://www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2008/fortsatt-for-samrade-resultat-i-matematik-och-naturvetenskap-i-arskurs-8-enligt-timss-1.67049>, dostęp 5 października 2015 r.
- UNECE Statistical Database. http://w3.unece.org/PXWeb2015/pxweb/en/STAT/STAT__20-ME__3-MELF/60_en_MECCWagesY_r.px/?rxid=9c4a0331-ba15-4606-b57d-2fdb569a666b, dostęp 2 września 2015 r., chyba że inaczej zastrzeżono.
- Urząd Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, <http://www.wola.waw.pl/page/87,aktualnosci.html?id=4012>; dostęp 11 sierpnia 2015 r.
- VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, dost.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf, dostęp 18 września 2015 r.
- Vienna Institute of Demography, *Tempo Effect And Adjusted Total Fertility*, dostępne pod adresem: http://www.oeaw.ac.at/vid/datasheet/DS2014/DS2014_tempo_fertility.shtml; dostęp 31 sierpnia 2015 r.
- Võrk A., Paulus A., *Euromod Country Report – Estonia 2007–2012*, s. 16, https://www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/country-reports/Year4/CR_EE2007-2012FINAL.pdf, dostęp 6 lipca 2015 r.
- Węgierskie Centralne Biuro Statystycznego https://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_long/h_wdsd001a.html, dostęp 15 maja 2015 r.
- Wiktorowska B., *Matka trzynaściorga dzieci bez prawa do emerytury*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 czerwca 2015 r., artykuł dostępny pod adresem: <http://serwis.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/877525,matka-trzynasciorga-dzieci-bez-prawa-do-emerytury.html>, dostęp 7 sierpnia 2015 r.;
- Working Tax Credit*, <https://www.gov.uk/working-tax-credit>, dostęp 29 lipca 2015 r.
- Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego w dzielnicy Wola*, <http://www.wola.waw.pl/page/87,aktualnosci.html?id=4012>; dostęp 10 czerwca 2015 r.
- Zumpe J., Dormon O., Jeffries J., *Childbearing Among UK Born and Non-UK Born Women Living in the UK*, Office for National Statistics, 25 October 2012, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_283876.pdf, dostęp 23 września 2015 r.
- Zych T., *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 7 stycznia 2015 r.) i projektu ustawy o zmianie ustawy*



o świadczeniach rodzinnych (projekt z dnia 7 stycznia 2015 r. <http://www.ordoiuris.pl/uwagi-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniach-rodzinnych-oraz-niektorych-innych-ustaw--projekt-z-dnia-7-stycznia-2015-r---i-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniach-rodzinnych--projekt-z-dnia-7-stycznia-2015-r--,3556,analiza-prawna.html>; dostęp 27 lipca 2015 r.

<http://base.garant.ru/10101162/>, dostęp 10 czerwca 2015 r.

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate,_age_group_15%E2%80%9364,_2004%E2%80%9314_\(%25\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate,_age_group_15%E2%80%9364,_2004%E2%80%9314_(%25)_YB16.png), dostęp 14 sierpnia 2015 r.

<http://instytutkomenskigo.pl/index.php/szkolenia-dla-opiekuna-dzieci-do-lat-3/szkolenie-kwalifikacyjne-dla-opiekuna-dziennego-160-godz>, dostęp 23 września 2015 r.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/06527.pdf>.

<http://mosopen.ru/document/39zk200909-30>, dostęp 10 czerwca 2015 r.

<http://vosdroits.service-public.fr/>, dostęp 18 września 2015 r.

<http://vosdroits.service-public.fr/>, dostęp 18 września 2015 r.

<http://www.bloomberg.com/quote/EURRUB:CUR>, dostęp 28 września 2015 r.

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176243/, dostęp 10 czerwca 2015 r.

<http://www.finance.egospodarka.pl/kursy-walut/porownanie-walut/2010-12-31/EUR/RUB>, dostęp 25 września 2015 r.

<http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20150506/malko-punkty-opieki-dziennej-sa-lepsze-niz-zlobki>; dostęp 6 lipca 2015 r.

http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2014_annual_review_korr.pdf; dostęp 25 września 2015 r.

<http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/kursya.html>, dostęp 27 września 2015 r.

http://www.nbp.pl/kursy/Archiwum/publ_sredni_k_2014.csv, dostęp 2 lipca 2015 r.

http://www.sgi-network.org/docs/2014/thematic/SGI2014_Families.pdf, dostęp 18 września 2015 r.

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/hungary.html>, dostęp 1 września 2015 r.

http://www.stressforskning.su.se/polopoly_fs/1.18718.1320939636!/WP5.pdf.

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/_docs/ffs/FFS_2000_FFConf_ContriBrown-Dittgen.pdf; dostęp 28 września 2015 r.

Partnerzy instytucjonalni:



Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus”

Ogólnopolskie stowarzyszenie działające na rzecz dużych rodzin.

Organizacja pożytku publicznego.

www.3plus.pl

<https://www.facebook.com/ZwiazekDuzychRodzin3Plus>

+48 533 473 244

biuro@3plus.pl



Centrum im. Adama Smitha

– Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce od 16 września 1989 roku

ul. Bednarska 16, 00-321 Warszawa

tel.: (22) 8284707

mail: 1989@smith.pl

www.smith.pl

[facebook.com/centrumadamasmitha](https://www.facebook.com/centrumadamasmitha)

Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*

powstał, by stawiać czoła wyzwaniom z jakimi współcześnie muszą się mierzyć Polacy. Bronimy osób i środowisk zagrożonych społeczną marginalizacją lub wykluczeniem ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego oraz świata wartości, z którego się on wywodzi. Prowadzimy badania nad prawem mając na uwadze jego spójność z duchowym dziedzictwem, w którym jest zakorzeniona kultura polska. W szczególności bronimy przyrodzonej godności człowieka i wynikających z niej praw. Stoimy na straży autonomii rodziny ograniczanej przez współczesną inżynierię społeczną.

Nasi analitycy i eksperci

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i instytucjach europejskich,
- biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
- monitorują działania administracji publicznej.

Centrum Interwencji Procesowej *Ordo Iuris*

- stara się, by nie odbierano dzieci rodzicom, zaś te odebrane, by jak najszybciej powróciły do swoich domów,
- występuje w obronie wolności słowa, by upominanie się o szacunek dla ładu moralnego nie było przyczyną wykluczenia społecznego,
- broni lekarzy i farmaceutów chcących wykonywać swe profesjonalne obowiązki w zgodzie z sumieniem.

Edukujemy i formujemy intelektualnie młodych prawników

- organizujemy międzynarodowe i krajowe konferencje naukowe poświęcone współczesnej kulturze prawnej i procesom w niej zachodzącym,
- wydajemy publikacje naukowe i raporty,
- uczymy obrony wartości w przestrzeni publicznej.

Aby dalej działać potrzebujemy Twojego wsparcia materialnego

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*

ul. Górnośląska 20 m. 6, 00-484 Warszawa

Darowizny na cele statutowe prosimy wpłacać na konto

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

ul. Górnośląska 20 m. 6
00-484 Warszawa

www.ordoiuris.pl