



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.26.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 7582 Pana Posła Janusza Cieszyńskiego, w sprawie korelacji między dostępnością mieszkań, sytuacją ekonomiczną, dostępem do opieki zdrowotnej, innych usług a dzietnością w Polsce, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Spadek dzietności dotyczy nie tylko Polski, ale całej Europy i spowodowany jest mnogimi, złożonymi czynnikami o charakterze kulturowym i ekonomicznym. Utrzymujące się od około 30 lat zjawisko depresji urodzeniowej powoduje, że niska liczba urodzeń nie zapewnia prostej zastępowalności pokoleń. Mając świadomość zachodzących zmian w strukturze społecznej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzi działania na rzecz ograniczenia negatywnych tendencji demograficznych i przystosowania się do bieżących procesów demograficznych. W resorcie trwają prace analityczne, które umożliwią wypracowanie rozwiązań w zakresie polityki demograficznej.

W ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 w Ministerstwie realizowany jest projekt niekonkurencyjny pn. „Wypracowanie rozwiązań służących przeciwdziałaniu migracji osób młodych z terenów dotkniętych depopulacją”. Jednym z jego założeń jest przeprowadzenie badań diagnozujących przyczyny migracji osób młodych z miast i wsi dotkniętych depopulacją. Pozwolą one wypracować rozwiązania programowe i prawne, które zachęcą osoby młode do pozostawania lub powrotów na te tereny. Projekt przewiduje też przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, skierowanych do osób młodych i zidentyfikowanych w badaniu grup mających wpływ na decyzje dotyczące migracji z terenów dotkniętych depopulacją. Projekt będzie realizowany do końca 2027 r.

W analizach prowadzonych w ministerstwie wykorzystywane są publikacje i dane Głównego Urzędu Statystycznego, Eurostatu, Rządowej Rady Ludnościowej, Kongresów Demograficznych oraz prognoz ludnościowych Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Sytuację demograficzną kształtują liczne czynniki. Badania Centrum Badania Opinii Społecznej dotyczące sytuacji kobiet na rynku pracy wskazują, że posiadanie lub nieposiadanie dzieci określa pozycję kobiet na rynku pracy¹ (np. potencjalna cięża jest postrzegana przez pracodawców jako zagrożenie). Przełożeni wykazują ostrożność w stosunku do kobiet, które są w ciąży lub deklarują chęć posiadania dzieci w przyszłości.

W obliczu niekorzystnych tendencji demograficznych szczególnie znaczenia nabiera zagadnienie aktywizacji zawodowej rodziców dzieci w wieku od 12 do 35 miesiąca życia i potrzeba ich wsparcia finansowego. Rodzice po urodzenia dziecka muszą wybierać między życiem rodzinnym a zawodowym. Rolą państwa jest stworzenie kompleksowego systemu wsparcia, umożliwiającego efektywne godzenie ról rodzinnych i zawodowych.

¹ Komunikat z badań jakościowych Nr 1/2025, Kobiety na rynku pracy – opowieść o symbolicznej dewaluacji, stereotypach i strategicznym myśleniu, https://www.cbos.pl/PL/publikacje/fokusy/pliki/2025/fk_001_2025.pdf

Wśród barier w posiadaniu potomstwa Polacy wskazują brak instytucji opieki dostępnej nie tylko terytorialnie, ale i finansowo oraz wątpliwości dotyczące jakości instytucjonalnej opieki nad dziećmi.

Przeprowadzone wśród młodych dorosłych² badania pokazały, że praca i posiadanie własnego mieszkania jest kluczowe dla chęci posiadania pierwszego dziecka. Badania międzynarodowe pokazały ponadto, że właściciele mieszkań mają zwykle więcej dzieci niż lokatorzy, a decyzja o założeniu rodziny jest niejednokrotnie skorelowana ze zmianą statusu z lokatora na właściciela³. Natomiast znaczące wydatki w gospodarstwie domowym (np. spłata kredytów) mogą negatywnie wpływać na decyzje o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci⁴.

Potrzeby mieszkaniowe ludności w Polsce, na tle krajów Europejskich, są zaspokojone w bardzo małym stopniu. Wskaźnik przeludnienia mieszkań dla gospodarstw domowych wyniósł w 2020 roku 20%, przy średniej dla UE 10,4%⁵.

W obliczu wyzwań demograficznych i starzenia się społeczeństwa kluczowa jest polityka demograficzna zmierzająca do podniesienia poziomu dzietności. Istotne jest zapewnienie wsparcia i bezpieczeństwa ekonomicznego osobom młodym, a także wdrożenie rozwiązań pozwalających na efektywne godzenie pracy zawodowej i życia rodzinnego.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w oparciu o dane GUS, podjęto próbę identyfikacji determinantów dzietności w przekroju powiatowym w latach 2013-2023. Z analizy wynika, że współczynnik dzietności w 2023 r. grupował się geograficznie. Obszary o relatywnie wysokiej dzietności to przede wszystkim województwa: mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie i małopolskie. Niską dzietność odnotowano z kolei w: warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim, lubelskim, świętokrzyskim i na terenach przygranicznych województwa dolnośląskiego i lubuskiego. Na terenie całego kraju, w obrębie dużych miast występują izolowane wartości niskich poziomów współczynników dzietności TFR. W badanym okresie dzietność najsilniej spadała w obrębie województwa warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego oraz przygranicznej części województwa dolnośląskiego.

W zależności od wyodrębnionych ze względu na liczbę mieszkańców podgrup powiatów, zidentyfikowano różne zbiory potencjalnych determinantów dzietności. I tak:

- przeciętne miesięczne wynagrodzenie koreluje ujemnie z dzietnością w dużych miastach. W przypadku pozostałych powiatów, wpływ wynagrodzenia na TFR jest nieistotny (tylko większe miasta na prawach powiatu mają cechy społeczności dojrzałych, w których dzietność przestaje być warunkowana czynnikami finansowymi).
- wrażliwość TFR na względną cenę metra kwadratowego mieszkania (relacja ceny metra kwadratowego do przeciętnego wynagrodzenia) jest wysoka w mniejszych miastach na

² Mynarska, M., Styrac, M. (2014). Preferencje i ograniczenia. Czynniki determinujące intencje posiadania pierwszego i drugiego dziecka [w:] A. Matysiak (red.). Nowe wzorce formowania i rozwoju rodziny w Polsce. Przyczyny oraz wpływ na zadowolenie z życia. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 54-76; Matysiak, A. (2011). Posiadanie własnego mieszkania a rodzicielstwo w Polsce. *Studia Demograficzne* 1(159), s. 37-55.

³ Krishnan, V. (1988). Homeownership: its impact on fertility. Research Discussion Paper, 51, The University of Alberta, Department of Sociology, Edmonton. Mulder, C.H. (2006). Home-ownership and family formation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21, 281-298.

⁴ Lauster, N.T. (2006). A room of one's own or room enough for two? Access to housing and new household formation in Sweden, 1968-1992. *Population Research and Policy Review*, 25, 329-351. Flynn, L. (2017). Delayed and depressed: from expensive housing to smaller families. *International Journal of Housing Policy*, 17(3), 374-395. Mulder, C.H. (2006). Home-ownership and family formation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21, 281-298.

⁵ Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/TESS1175>

prawach powiatu. Zawyżone ceny mieszkań zniechęcają do posiadania dzieci. Zależność ta występuje również w większych miastach na prawach powiatu, jednak jej znaczenie jest dużo niższe.

- powierzchnia użytkowa mieszkań w przeliczeniu na liczbę ludności wiąże się z wyższą dzietnością, szczególnie w dużych miastach.
- uźłobkowanie wiąże się z wyższą dzietnością w większych miastach. W pozostałych powiatach jego poziom wpływa na dzietność w niższy, ale wciąż istotny sposób.

Analizy wskazują ponadto, że polityka demograficzna powinna być profilowana w sposób umożliwiający uwzględnienie szczególnych potrzeb mniejszych miast na prawach powiatu. Instrumenty rynku pracy powinny zapewniać zwiększanie wynagrodzeń, co może wpłynąć na większą dostępność finansową mieszkań, w konsekwencji stymulując dzietność.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowano ustawę o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej i w wychowaniu dziecka „Aktywny rodzic”, której rozwiązania weszły w życie 1 października 2024 r. Jej celem jest zachęcenie do aktywności zawodowej rodziców dzieci w wieku od 12 do 35 miesiąca życia. Ustawa wprowadziła do systemu prawnego trzy nowe świadczenia, które wspierają rodziców/opiekunów w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dzieci. Są to świadczenia:

- „aktywni rodzice w pracy”, kierowane do czynnych zawodowo rodziców/opiekunów małych dzieci. Ustawa definiuje aktywność zawodową, której poziom uprawnia do otrzymywania świadczenia. Aktywni rodzice w pracy przysługują w wysokości 1500 zł miesięcznie przez okres 24 miesięcy od pierwszego dnia miesiąca, w którym dziecko skończyło 12 miesięcy życia, do ostatniego dnia miesiąca przed tym, w którym dziecko kończy 36 miesięcy. W przypadku dzieci z niepełnosprawnościami, świadczenie przysługuje w kwocie 1900 zł miesięcznie.
- „aktywnie w żłobku”, przysługujące na dzieci, które uczęszczają do żłobka, klubu dziecięcego (znajdującego się w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych) lub korzystają z usług opiekuna figurującego w wykazie opiekunów dziennych. Świadczenie dofinansowuje koszty objęcia dziecka opieką w instytucji opieki dla dzieci do lat 3 i przysługuje w wysokości do 1500 zł miesięcznie na dziecko lub do 1900 zł miesięcznie na dziecko z niepełnosprawnością, przy czym jego kwota nie może przekroczyć wysokości opłaty za pobyt dziecka w instytucji opieki.
- „aktywnie w domu”, przysługujące na każde dziecko w rodzinie od pierwszego dnia miesiąca, w którym skończyło ono 12 miesięcy życia, do ostatniego dnia miesiąca przed tym, w którym ukończy 36. Miesiąc. Świadczenie wypłacane jest w wysokości 500 zł miesięcznie przez 24 miesiące. Jest to forma wsparcia kierowana do tych rodziców/opiekunów dzieci, którzy nie są uprawnieni lub nie zdecydują się na skorzystanie z pozostałych świadczeń wprowadzonych ustawą.

W ramach Aktywnego rodzica za dany miesiąc na dane dziecko można otrzymać tylko jedno świadczenie, przy czym dopuszczalna jest, nawet wielokrotna, zmiana rodzaju otrzymywanego świadczenia.

Realizacją zadań związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków oraz ustalaniem prawa do świadczeń „Aktywny rodzic”, od 1 października 2024 r. zajmuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Kolejnym elementem polityki państwa ułatwiającym rodzicom powrót na rynek pracy jest redukcja liczby gmin, które nie oferują mieszkańcom instytucjonalnych form opieki dla dzieci do lat 3. Celem zapewnienia terytorialnej dostępności instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 realizowany jest Program „Aktywny Maluch 2022-2029”. Zakłada on stworzenie do

końca 2026 r. ok. 102 tys. miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych albo u dziennego opiekuna (47,5 tys. z KPO i 55 tys. z FERS) i ich utrzymanie do końca roku 2029 r. ze środków unijnych w kwocie 6,5 mld zł. Wysokość dofinansowania na tworzenie miejsc opieki dla jednostek samorządu terytorialnego wynosi do 57 528 zł bez VAT na 1 miejsce opieki (dla pozostałych podmiotów 12 410 zł z VAT). Niezależnie jaki podmiot utworzy miejsca, przez okres 36 miesięcy będzie otrzymywał środki na ich utrzymanie w kwocie 836 zł miesięcznie na 1 miejsce, celem zmniejszenia opłat ponoszonych przez rodziców. Pierwszeństwo w uzyskaniu środków Programu mają gminy.

31 grudnia 2024 r. zakończono ciągły nabór wniosków. Liczba miejsc opieki, na które złożono wnioski przekroczyła poziom wskaźnika do osiągnięcia, wynoszący 102,5 tys. miejsc. Na 8 stycznia br. zawarte umowy dotyczą utworzenia 58 338 miejsc opieki, co stanowi blisko 57% zakładanej wartości docelowej. Na najbliższe miesiące planowana jest kontrakcja pozostałych miejsc opieki. Do końca 2024 r. gminy, które w ramach edycji ogłoszanych do końca 2023 r. otrzymały dofinansowanie do tworzenia miejsc opieki ze środków KPO w wysokości do 36 tys. na 1 miejsce mogły zawnioskować w ramach tzw. rewizji o zwiększenie środków do 57 tys. zł na 1 miejsce. Z danych rejestrowych na 31 grudnia 2024 r. wynika, że łącznie 13 516 miejsc oznaczonych jest jako utworzone ze środków Programu, w tym:

- 5376 miejsc oznaczonych w RZ jako dofinansowanych z KPO
- 8140 miejsc oznaczonych w RZ jako dofinansowanych z FERS.

Jest to 13% zaplanowanych do utworzenia miejsc opieki w ramach Programu. Celem działań rządu jest udostępnienie do 31 grudnia 2026 blisko 335 tys. miejsc opieki. Wartością minimalną założoną dla programu Aktywny Maluch jest 315 tys. miejsc w żłobku (przy założeniu zamykania części miejsc żłobkowych niespełniających standardów jakości po roku 2026, kiedy zaczną obowiązywać wyższe standardy). Celem programu jest zagwarantowanie funkcjonowania instytucji opieki dla dzieci w wieku do lat 3 w każdej gminie (na koniec 2023 gmin bez takich placówek było 1 105).

Z kolei resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Aktywny dzienny opiekun w gminie 2025 realizowany jest jako kontynuacja programu Pierwszy Dzienny Opiekun w Gminie 2024. Program ogłoszono 23 grudnia 2024 roku. O dofinansowywanie z budżetu państwa mogą ubiegać się gminy, na terenie których nie funkcjonuje żadna instytucja opieki nad dziećmi do lat 3 i gdzie nie planuje się jej utworzenia w ramach umów o dofinansowanie z Programu Aktywny Maluch 2022-2029, a które ustanowiły/ustanowią opłatę rodzica za pobyt dziecka w instytucji, którą rodzic byłby zobowiązany ponieść gdyby nie zostało mu przyznane prawo do świadczenia „Aktywnie w żłobku”, w wysokości nie przekraczającej kwoty 1500 zł. Wysokość budżetu z Funduszu Pracy to maksymalnie 60 mln zł. Program realizowany jest w dwóch modułach, zakładających:

- Moduł 1: utworzenie i utrzymanie w 2025 r. instytucji opieki w formie maksymalnie dwóch dziennych opiekunów w gminie, zapewniających do 10 miejsc opieki. Łączna kwota dofinansowania do tworzenia instytucji opieki nie może przekroczyć 300 000 zł, bez względu na liczbę tworzonych instytucji, a kwota dofinansowania do funkcjonowania jednego dziennego opiekuna nie może przekroczyć 8 000 zł brutto miesięcznie.
- Moduł 2: zapewnienie funkcjonowania w 2025 r. miejsc opieki utworzonych w ramach dziennego opiekuna przez gminy z udziałem środków z edycji 2024 r. kwota dofinansowania do funkcjonowania jednego dziennego opiekuna nie może przekroczyć 8 000 zł brutto miesięcznie.

Rodzice mogą ponadto korzystać z szeregu uprawnień, które im przysługują. Pracująca matka, po urodzeniu dziecka, ma prawo do urlopu macierzyńskiego w wymiarze 20 tygodni przy urodzeniu jednego dziecka. W przypadku porodu mnogiego wymiar ten wynosić będzie od 31 do 37 tygodni, w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie (art. 180 Kodeksu pracy; dalej: k. p.). Po upływie 14 tygodni od dnia porodu pracowniczka-matka może zrezygnować z urlopu macierzyńskiego i powrócić do pracy, pozostawiając do wykorzystania ojcu dziecka.

Wprowadzono też uzupełniający urlop macierzyński dla pracujących rodziców dzieci przedwcześnie urodzonych i długotrwale hospitalizowanych po urodzeniu, z którego pracownicy mogą korzystać od 19 marca 2025 r., kiedy to przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁶ weszły w życie. Uzupełniający urlop macierzyński może być wykorzystywany bezpośrednio po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, na wniosek uprawnionych pracowników-rodziców. Zasiłek macierzyński za okres tego urlopu wynosi 100 procent podstawy zasiłku. Zgodnie z art. 180² k. p. wymiar uzupełniającego urlopu macierzyńskiego wynosi:

- dla rodziców dzieci urodzonych przed końcem 28 tygodnia ciąży lub z masą urodzeniową nie większą niż 1000 g: uzupełniający urlop macierzyński uzależniony od okresu hospitalizacji dziecka w wymiarze tygodnia uzupełniającego urlopu macierzyńskiego za każdy tydzień pobytu dziecka w szpitalu do upływu 15 tygodnia po porodzie – maksymalnie 15 tygodni,
- dla rodziców dziecka urodzonego po 28 tygodniu ciąży, a przed końcem 37 jej tygodnia i z masą urodzeniową większą niż 1000 g: w wymiarze tygodnia uzupełniającego urlopu macierzyńskiego za każdy tydzień pobytu dziecka w szpitalu do upływu 8 tygodnia po porodzie – maksymalnie 8 tygodni,
- dla rodziców, których dziecko urodziło się po 37 tygodniu ciąży i będzie wymagało hospitalizacji od 5-go dnia po porodzie do upływu 8-go tygodnia po porodzie, uzupełniający urlop macierzyński w wymiarze tygodnia za każdy tydzień pobytu dziecka w szpitalu w okresie od 5 dnia po porodzie do upływu 8 tygodnia po porodzie pod warunkiem, że pobyt dziecka w szpitalu będzie wynosił przynajmniej 2 kolejne dni, przy czym pierwszy z tych dni będzie przypadał w okresie od 5-go do 28-go dnia po porodzie – maksymalnie 8 tygodni.

W resorcie rodziny utworzono Radę do spraw Polityki Rodzinnej i Demograficznej złożoną z naukowców, ekspertów i przedstawicieli samorządów. Zadaniem tego ciała jest opracowanie i kierunków działań i przedstawienie Ministrowi propozycji mających na celu poprawę sytuacji demograficznej. Nad koordynacją działań rządu w obszarze demografii czuwa też powołany Międzyresortowy Zespół do spraw Przeciwdziałania Negatywnym Zjawiskom Demograficznym.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Aleksandra Gajewska
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

⁶ (Dz. U. z 2024 r. poz. 1871).