

*Ryszard Szarfenberg*¹

Zależność od ścieżki i rekursywna rekonfiguracja nieubezpieczeniowego miksu podatkowo-świadczeniowego polityki rodzinnej w Polsce (1989–2025)

Abstrakt

Celem artykułu jest wyjaśnienie, jak ewoluował nieubezpieczeniowy miks podatkowo-świadczeniowy polityki rodzinnej w Polsce w latach 1989–2025 oraz jakie mechanizmy zmiany instytucjonalnej najlepiej opisują tę ewolucję. Artykuł integruje trzy nurty literatury: o miksie polityki (policy mix), o stopniowej zmianie instytucjonalnej – dryfie, konwersji, warstwowaniu i rekaliibracji – oraz o spektrum zależności od ścieżki. Na tej podstawie proponuje trójpoziomą ramę analityczną obejmującą instrument jako formalną instytucję na poziomie mikro, relacje między instrumentami w miksie na poziomie mezo oraz trajektorię całego pola polityki rodzinnej na poziomie makro. Analiza historyczno-instytucjonalna obejmuje trzy grupy instrumentów: ogólne nieubezpieczeniowe świadczenia na dzieci, świadczenia związane z opieką i niepełnosprawnością dziecka oraz instrumenty podatkowe na dzieci w PIT. Wyniki wskazują, że dominującym wzorem ewolucji badanego segmentu była rekursywna rekonfiguracja miksu, oparta przede wszystkim na warstwowaniu, jawnej rekaliibracji i dryfie, przy ograniczonej roli konwersji oraz z punktami rozgałęzienia, w których nowe instrumenty – zwłaszcza świadczenie wychowawcze – ustanawiały nową dominantę pola. Zależność od ścieżki ma tu charakter

¹ Uniwersytet Warszawski, e-mail: r.szarfenberg@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4238-8336>

spektralny: inkrementalna akumulacja zmian współwystępuje z momentami bifurkacji i sekwencjami reaktywnymi. Wkład artykułu jest potrójny: proponuje integrację literatur dotychczas rozwijanych osobno, pokazuje, że badany segment rozwijał się jako historycznie warstwowany i relacyjnie rekonfigurowany miks, oraz precyzuje związki między cechami reguł instytucjonalnych a prawdopodobieństwem określonych typów zmiany.

Słowa kluczowe: polityka rodzinna, miks polityk, zmiana instytucjonalna, zależność od ścieżki, dryf instytucjonalny, warstwowanie, świadczenia rodzinne

Kody klasyfikacji JEL: I38, H24, H53, D02, P16

The Non-Insurance Tax-Benefit Mix of Family Policy in Poland (1989–2025): Recursive Reconfiguration through the Lens of Policy Mix and Gradual Institutional Change

Abstract

The article aims to explain how the non-insurance tax-benefit mix of family policy in Poland evolved between 1989 and 2025, and which mechanisms of institutional change best account for that evolution. It integrates three strands of literature: policy mix analysis, gradual institutional change theory (drift, conversion, layering, recalibration), and the spectrum of path dependence. On this basis, it proposes a three-level analytical framework encompassing the instrument as a formal institution (micro level), the relations among instruments within the mix (meso level), and the trajectory of the entire family policy field (macro level). The historical-institutional analysis covers three groups of instruments: general non-insurance child benefits, care- and disability-related benefits, and child-related tax instruments in personal income tax. The findings indicate that the dominant pattern of evolution was a recursive reconfiguration of the mix, driven primarily by layering, explicit recalibration, and drift, with a more selective role for conversion, and with branching points at which new instruments – especially the 500+/800+ child-rearing benefit – established a new dominant position in the field. Path dependence in this segment is spectral rather than binary: incremental accumulation of changes coexists with moments of bifurcation and reactive sequences. The article makes a threefold contribution: it proposes an integration of studies that have largely developed in isolation, demonstrates that the segment under study evolved as a historically layered and relationally reconfigured mix rather than a collection of separate programmes, and specifies the links between the characteristics of institutional rules and the probability of particular types of change.

Keywords: family policy, policy mix, institutional change, path dependence, institutional drift, layering, family benefits

JEL Classification Codes: I38, H24, H53, D02, P16

Wprowadzenie

Polityka rodzinna w Polsce po 1989 r. była przedmiotem licznych reform, zmian priorytetów i sporów o relację między wsparciem socjalnym, polityką prorodzinną, polityką demograficzną a aktywizacją zawodową rodziców. Dotychczasowe badania dobrze opisują jej ewolucję prawną, instytucjonalną, demograficzną, genderową i familizacyjną (Balcerzak-Paradowska, 2004; Szyszka, 2008; Szelewa i Polakowski, 2008; Szelewa, 2017, 2019; Prorok, 2021; Szczepaniak-Sienniak, 2021). Mniej systematycznie analizowano jednak to, jak współistniejące świadczenia i instrumenty podatkowe tworzyły historycznie zmienny układ, w którym zmiana jednego instrumentu przekształcała znaczenie pozostałych.

Przedmiotem artykułu jest wybrana część polityki rodzinnej: nieubezpieczeniowy mikś podatkowo-swiadczeniowy w latach 1989–2025. Obejmuje on trzy grupy instrumentów: ogólne świadczenia na dzieci, świadczenia związane z opieką i niepełnosprawnością dziecka oraz instrumenty podatkowe na dzieci w PIT. Instrumenty te traktuję nie jako luźny zbiór programów, lecz jako mikś, czyli układ narzędzi wzajemnie powiązanych funkcjonalnie, finansowo, organizacyjnie i politycznie. Za Inglotem, Szikrą i Raą (2022) ujmuję ten obszar przede wszystkim jako bardziej zmienny, „przygodny” segment polityki rodzinnej, odróżniony od bardziej stabilnego segmentu centralnego (*core*).

W literaturze o mikśach polityki publicznej skutki polityki zależą nie tylko od konstrukcji pojedynczych instrumentów, lecz także od ich wzajemnego dopasowania, spójności, sekwencjonowania i relacji funkcjonalnych (Howlett i Rayner, 2007; Flanagan et al., 2011; Rogge i Reichardt, 2016; Kern et al., 2019). Literatura ta rzadziej badała długookresowe mechanizmy stopniowej zmiany tych relacji. Z kolei historyczny instytucjonalizm dobrze opisuje trwałość i zmianę instytucji w czasie, ale rzadziej traktuje współwystępujące instrumenty jako relacyjnie powiązany mikś (Rayner i Howlett, 2009; Edmondson et al., 2019; Mahoney i Thelen, 2010; Streeck i Thelen, 2005). Artykuł odpowiada na tę lukę, łącząc analizę *policy mix*, teorię stopniowej zmiany instytucjonalnej oraz spektralne ujęcie zależności od ścieżki (Beyer, 2025).

Celem artykułu jest wyjaśnienie, jak ewoluował nieubezpieczeniowy mikś podatkowo-swiadczeniowy polityki rodzinnej w Polsce oraz jakie mechanizmy zmiany najlepiej opisują tę ewolucję. Artykuł stawia trzy pytania odpowiadające trzem poziomom analizy. Po pierwsze, jakie cechy reguł poszczególnych instrumentów – zwłaszcza automatyzm waloryzacji, konstrukcja progów, warunkowość, precyzja kryteriów i architektura wdrażania – wpływały na ich podatność na zmianę? Po drugie, jak zmiany jednego instrumentu przekształcały pozycję innych instrumentów

w miksie: przez komplementarność, substytucję, hierarchizację, marginalizację, wspólną infrastrukturę lub sprzężenia zwrotne? Po trzecie, jaką trajektorię przyjął cały badany segment: ścieżkę samowzmacniającą, inkrementalną, rozgałęzioną, czy też ścieżkę przerwana i rekonstruowaną?

Główna teza artykułu brzmi, że dominującym wzorem ewolucji badanego segmentu była rekursywna rekonfiguracja miksu. Oznacza to, że kolejne reformy nie tylko zmieniały pojedyncze instrumenty, lecz także przedstawiały ich wzajemne relacje, a nowo ukształtowany układ tworzył warunki dla następnych zmian. W badanym okresie szczególne znaczenie miały warstwowanie, jawne rekalkibracje i dryf, przy bardziej selektywnej roli konwersji oraz przy punktowych rozgałęzieniach, w których nowe instrumenty ustanawiały dominantę pola.

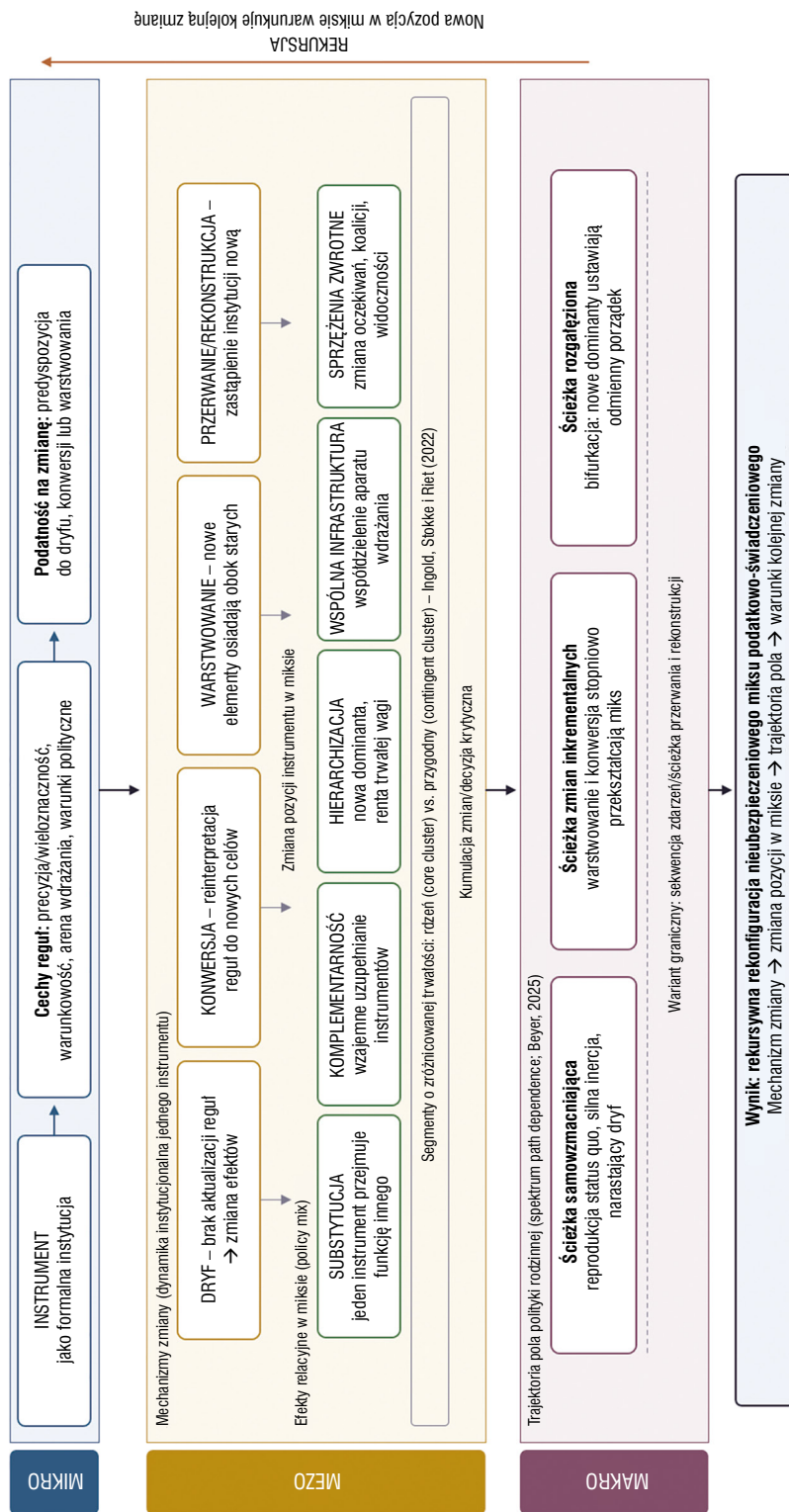
Wkład artykułu jest trojaki. Po pierwsze, proponuje on integrację literatur o *policy mix*, stopniowej zmianie instytucjonalnej i zależności od ścieżki. Po drugie, pokazuje, że badany segment rozwijał się jako historyczne nakładanie warstw (warstwowanie) i relacyjnie rekonfigurowany miks, a nie jako sekwencja odrębnych programów. Po trzecie, doprecyzowuje związek między cechami formalnych reguł a prawdopodobieństwem określonych typów zmian. Artykuł opiera się na historyczno-instytucjonalnej analizie zmian prawnych i organizacyjnych w latach 1989–2025. W kolejnej części przedstawiam ramę teoretyczną, następnie analizuję trzy segmenty miksu, a zakończenie syntetyzuje mechanizmy jego rekursywnej rekonfiguracji.

Założenia teoretyczne i pojęcia

Rama analityczna artykułu zawiera trzy poziomy analizy. Poziom mikro dotyczy pojedynczego instrumentu jako formalnej instytucji. Poziom mezo dotyczy mechanizmów zmiany oraz relacji między instrumentami w miksie. Poziom makro dotyczy trajektorii całego pola polityki rodzinnej. Rysunek 1 przedstawia tę logikę syntetycznie: od cech reguł instrumentu, przez mechanizmy zmiany i efekty relacyjne w miksie, po trajektorie zależności od ścieżki. Strzałka rekursywna pokazuje, że skutki jednej zmiany stają się warunkami kolejnych zmian.

Na poziomie mikro instrument polityki rodzinnej jest rozumiany jako formalna instytucja, czyli zestaw prawnie obowiązujących reguł określających adresatów, warunki dostępu, wysokość wsparcia, sposób aktualizacji kryteriów dochodowych i kwot świadczeń oraz organizację wdrażania. Tak rozumiane są zarówno same uprawnienia – kwoty, progi, kryteria, warunkowość i zasady waloryzacji – jak i instytucjonalny interfejs ich realizacji, czyli kanały wypłaty, instytucje wdrażające, relacje między szczeblami administracji i wykorzystanie danych administracyjnych (Hacker et al., 2015).

Rysunek 1. Zintegrowana rama analityczna rekursywnej rekonfiguracji nieubezpieczeniowego miksu podatkowo-świadczeniowego



Źródło: opracowanie własne.

Te cechy wpływają na podatność instrumentów na różne typy zmiany. Instrumenty o nominalnych kwotach i progach, pozbawione automatycznej waloryzacji, są szczególnie podatne na dryf, ponieważ zmiana cen, płac lub struktury dochodów może zmieniać realne skutki instrumentu bez formalnej zmiany prawa. Instrumenty o regułach bardziej wieloznacznych albo zależnych od praktyk wdrażania są bardziej podatne na konwersję, czyli przekierowanie istniejących reguł ku nowym funkcjom. Z kolei instrumenty szeroko zakorzenione politycznie, organizacyjnie lub administracyjnie mogą stać się podstawą dalszego warstwowania.

Na poziomie mezo analizuję nie pojedynczy instrument w izolacji, lecz jego pozycję w miksie. Korzystam tu z literatury o *policy mix*, która wskazuje, że instrumenty mogą pozostawać wobec siebie w relacjach komplementarności, substytucji, hierarchizacji, współdzielenia infrastruktury wdrożeniowej oraz sprzężeń zwrotnych (Howlett i Rayner, 2007; Rogge i Reichardt, 2016; Kern et al., 2019). Sprzężenia zwrotne rozumiem jako efekty działania polityki publicznej, które zmieniają oczekiwania beneficjentów, widoczność polityczną problemu, strukturę konfliktu i koalicje zainteresowane utrzymaniem lub zmianą danego rozwiązania (Pierson, 1993; Edmondson et al., 2019).

W tej części ramy lokuję też mechanizmy zmiany instytucjonalnej: dryf, konwersję, warstwowanie oraz przerwanie i rekonstrukcję. Rysunek umieszcza je na poziomie mezo, ponieważ w artykule interesuje mnie nie tylko formalna zmiana reguł jednego instrumentu, lecz także jej skutek dla pozycji instrumentu w całym miksie. Dryf oznacza brak aktualizacji reguł mimo zmiany otoczenia, przez co zmienia się realny wpływ instrumentu. Konwersja oznacza reinterpretację lub przekierowanie istniejącego instrumentu ku nowym funkcjom. Warstwowanie polega na dodaniu nowego instrumentu obok już istniejących. Przerwanie i rekonstrukcja oznaczają zastąpienie wcześniejszej instytucji nową albo odtworzenie segmentu w zmienionej architekturze (Streeck i Thelen, 2005; Mahoney i Thelen, 2010; Hacker et al., 2015).

Obok mechanizmów zaznaczonych na rysunku 1, stosuję także kategorię jawnej rekaliibracji. Rozumiem ją jako ustawową zmianę parametrów, warunków dostępu lub sposobu działania istniejącego instrumentu. Rekaliibracja może być płytka, gdy dotyczy wyłącznie kwoty lub progu, albo głęboka, gdy zmienia zasadę dostępu, krąg uprawnionych lub typ warunkowości. Nie zakładam więc, że zmiana progu, kwoty lub kręgu uprawnionych pozostaje bez wpływu na konstrukcję instrumentu. W niektórych przypadkach właśnie takie zmiany przesądzają o jego nowej funkcji w miksie. Rekaliibracja różni się od dryfu tym, że pozostawia wyraźny ślad legislacyjny, a od warstwowania tym, że przekształca istniejący instrument zamiast dodawać nowy.

Poziom mezo pozwala również wykorzystać rozróżnienie między segmentem centralnym i przygodnym polityki rodzinnej. Inglot, Szikra i Rań (2022) pokazują,

że w obrębie jednego pola polityki różne grupy instrumentów mogą mieć odmienną trwałość, widzialność i podatność na zmianę. Niektóre programy tworzą silne koalicje beneficjentów i stają się politycznie trudne do ograniczenia, inne pozostają mniej widoczne i łatwiej ulegają dryfowi, rekaliibracji lub marginalizacji. W badanym artykule interesuje mnie właśnie to, jak bardziej przygodny segment polityki rodzinnej wytwarza własne mechanizmy trwałości, hierarchizacji i zależności od ścieżki.

Na poziomie makro analizuję trajektorię całego badanego pola. Zależność od ścieżki nie jest tu rozumiana jako prosta blokada reform i trwanie, lecz jako historyczne uwarunkowanie dalszego rozwoju polityki: wcześniejsze decyzje, reguły, infrastruktury i oczekiwania społeczne wpływają na koszty, prawdopodobieństwo i kierunek kolejnych zmian (Pierson, 2000; Torfing, 2009). Szczególnie przydatne jest ujęcie Beyera (2025), który porządkuje między innymi perspektywy ścieżki samowzmacniającej, zmian inkrementalnych, sekwencji zdarzeń i ścieżki rozgałęzionej. W artykule uzupełniam je o kategorię ścieżki przerwanej i rekonstruowanej, odnozoną do likwidacji i późniejszego odtworzenia segmentu w zmienionej architekturze.

Dla badanego miksu szczególnie ważne są trzy sytuacje. Pierwsza to kumulacja zmian inkrementalnych, gdy kolejne korekty, dryfy i nowe warstwy stopniowo przekształcają układ bez całkowitego zastąpienia wcześniejszych instrumentów. Druga to rozgałęzienie, gdy nowy instrument uzyskuje tak dużą skalę, widzialność lub znaczenie polityczne, że ustanawia odmienną logikę dalszego rozwoju. Trzecia to przerwanie i rekonstrukcja, gdy wcześniejsza instytucja zostaje zniesiona lub wygaszona, a następnie odtworzona w zmienionej architekturze. W tym sensie zależność od ścieżki nie jest kategorią binarną. Chodzi o rozpoznanie, jaki typ trajektorii dominuje w danym segmencie miksu.

Pojęciem łączącym trzy poziomy analizy jest rekursywna rekonfiguracja. Rekonfiguracja oznacza zmianę pozycji instrumentów względem siebie. Rekursywność polega na tym, że zmiana ta powraca jako warunek dalszych zmian. Nowe świadczenie może przykryć dryf starszych instrumentów, stworzyć nową infrastrukturę wdrożeniową, przesunąć oczekiwania beneficjentów albo ustanowić dominantę pola, wokół której organizowane są kolejne reformy. Dlatego w dalszej analizie każdą istotną zmianę interpretuję równocześnie jako zmianę reguł instrumentu, zmianę jego pozycji w miksie oraz element dłuższej trajektorii pola polityki rodzinnej.

Z przyjętej ramy wynikają cztery oczekiwania analityczne. Po pierwsze, brak automatycznej aktualizacji kwot i progów zwiększa podatność na dryf. Po drugie, wieloznaczność reguł i zależność od praktyk wdrażania zwiększają podatność na konwersję. Po trzecie, warstwowanie jest centralnym mechanizmem rozwoju badanego miksu, ponieważ nowe instrumenty często są dokładane obok starszych, a nie w ich miejsce. Po czwarte, rozgałęzienie ścieżki jest najbardziej prawdopodobne

wtedy, gdy nowy instrument uzyskuje dużą skalę, wysoką widzialność polityczną, szeroki zakres uprawnionych lub własną infrastrukturę wdrażania. Dzięki temu ramy mikro–mezo–makro pozwalają uchwycić, dlaczego formalna stabilność części rozwiązań może współwystępować z głęboką zmianą ich realnego znaczenia w miksie.

Przedmiot badania

Przedmiotem analizy – na bazie powyższych założeń teoretycznych – jest wspomniany powyżej pakiet nieubezpieczeniowych instrumentów wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce w latach 1989–2025, który traktuję jako całość. Po pierwsze, pozwala analizować równolegle instrumenty nieubezpieczeniowe (transferowe i podatkowe), które w praktyce charakteryzuje ich poziom, dystrybucja i warunkowość wsparcia rodzin z dziećmi². Po drugie, pozwala przesunąć uwagę z pojedynczych reform i ich zbioru na relacje między instrumentami: na to, czy się wzajemnie zastępują, uzupełniają, przykrywają, wzmacniają lub marginalizują.

Właśnie dlatego analiza oparta na pojęciu miksu wydaje mi się potencjalnie trafniejsza niż analiza oparta na opisie polityki rodzinnej jako szeregu odrębnych programów czy instrumentów w historycznej perspektywie. W literaturze dotyczącej projektowania polityki (*policy design*) wskazuje się od dawna, że wyniki polityki publicznej zależą nie tylko od konstrukcji pojedynczych narzędzi, lecz także od ich wzajemnego dopasowania, spójności, sekwencjonowania oraz od tego, jak układają się one w bardziej złożone pakiety interwencji (Flanagan et al., 2011; Howlett i Rayner, 2007; Rogge i Reichardt, 2016).

W tym artykule instrumenty rodzinne analizuję więc jednocześnie jako składniki miksu i jako pojedyncze formalne instytucje.

Nieubezpieczeniowe świadczenia na dzieci

Zasiłek rodzinny: koniec reżimu pracowniczego i reforma z 1994 r. – selektywność dochodowa oraz automatyzm waloryzacji

Po 1989 r. polityka społeczna odziedziczyła model świadczeń rodzinnych silnie związany ze statusem pracowniczym, a nie uniwersalnymi prawami obywatelskimi

² Przykładem praktycznym znaczenia ujęcia integrującego podatki i świadczenia pieniężne są między innymi modele podatkowo świadczeniowe, pozwalające symulować jednocześnie wpływ reform podatkowych i świadczeniowych, np. polski model SIMPL (Myck, 2008) czy model taxBEN OECD.

(Pierson, 2000; Inglot et al., 2022). Tę logikę przełamała ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. 1995 nr 4 poz. 17), ponieważ zasiłek rodzinny przestał być instrumentem związanym z posiadaniem zatrudnienia, a zaczął funkcjonować jako świadczenie selektywne (dla określonych rodzin), z kryterium dochodowym i waloryzacją – co ograniczało jedną z głównych dróg dryfu (gdyby nie aktualizowano świadczenia, mimo inflacji) (Hacker et al., 2015). Ponadto ustawa wprowadziła po raz pierwszy samorządy gmin jako podmioty realizujące zasiłki rodzinne, co otwierało drogę do późniejszego pełnego usamorządowienia obsługi.

Na przełomie lat 2000 i 2001 pojawiły się projekty rozszerzenia wsparcia w bardziej uniwersalistycznym kierunku, jednak nie doprowadziły do trwałej zmiany architektury systemu³. W kategoriach historyczno-instytucjonalnych są to przykłady działania punktów weta, które blokowały określone warianty reform i zmuszały aktorów do szukania alternatywnych kanałów zmiany w innych częściach miksu (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2001).

Ustawa o świadczeniach rodzinnych z 2003 r.: instytucjonalizacja dodatków i przejście z waloryzacji do weryfikacji

Kolejny etap rozwoju powyższego instrumentu wyznaczyła ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255). Wytworzyła rozbudowaną architekturę selektywnego wsparcia, w której zasiłek rodzinny został osadzony w układzie licznych dodatków związanych z określonymi sytuacjami żywymi i profilami rodzin. Na poziomie miksu oznaczało to powstanie warstwowej konstrukcji wewnątrz już ukształtowanego segmentu świadczeniowego, zwiększającej precyzję adresowania wsparcia, ale zarazem osłabiającej jego polityczną przejrzystość i widzialność.

Najważniejsza okazała się jednak modyfikacja zasad waloryzacji i przejście z automatycznej rocznej waloryzacji w oparciu o wzrost średniego wynagrodzenia na trzyletnią pod nazwą „weryfikacja kryteriów dochodowych oraz wysokości zasiłku i dodatków” (model uznaniowych podwyżek). Nie był to dryf w ścisłym sensie, ponieważ sama reguła została jawnie zmieniona – była to jednak zmiana konstrukcji instytucjonalnej, która w warunkach inflacji i wzrostu płac zwiększała przyszłą podatność systemu na dryf (w sensie straty siły nabywczej świadczenia), gdyż trzy-

³ Ustawa o jednorazowym dodatku rodzinnym w 2000 r., gdzie zapisano: „Jednorazowy dodatek rodzinny przysługuje uprawnionemu, bez względu na osiągnięty dochód, na trzecie i każde kolejne dziecko”. Ustawa ta nie była pierwotną preferencją ówczesnego rządu, który dążył do wprowadzenia ulg podatkowych na dzieci w podatku PIT (Szarfenberg, 2024).

letnia dyskrejonalna weryfikacja dawała znacznie słabszą ochronę realnej wartości świadczeń niż indeksacja parametryczna.

Istotna zmiana dotyczyła również architektury wdrożeniowej. Ustawa przeniosła realizację świadczeń w całości na poziom gminy, co powiązało praktyczne działanie instrumentu z lokalną administracją i miało znaczenie dla dostępności, obsługi i politycznej widzialności programu.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (becikowe): od nowej warstwy do reselektywizacji i dryfu

W 2005 r. do polskiego miksu wszedł nowy stały transfer: jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (becikowe), początkowo bez kryterium dochodowego, a później wprowadzono wymóg udokumentowania opieki medycznej nad ciężarną, aby promować zachowania prozdrowotne. To ilustruje różnicę między jawną rekalkibracją a dryfem.

W 2012 r. wprowadzono próg dochodowy (stosowany od 2013 r.), co było otwarciem reselektywizację instrumentu, a nie dryfem.

Zmienił się jednak typ kryterium, co można uznać za kolejny wymiar rekalkibracji. Kryterium nie wskazywało rodzin ubogich do wsparcia (typ „tylko dla ubogich”), ale odcinało kobiety z górnej części rozkładu dochodów (typ „nie dla bogatych”)⁴.

Kryterium tego drugiego typu okazało się dużo bardziej podatne na dryf, gdyż od razu było interpretowane jako wysokie i nie ustalono reguły jego aktualizacji. Malała więc realna wartość wypłaty, a krąg uprawnionych szybko się zmniejszał. W efekcie kryterium, które pierwotnie było relatywnie wysokie, zaczyna odcinać matki z klasy średniej, stając się jeszcze jednym świadczeniem dla uboższych rodzin.

Świadczenie wychowawcze (500+/800+): warstwowanie o skutku rozgałęziającym i konsolidacja nowej dominanty

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016 poz. 195) wprowadziła nowy typ świadczenia, czyli świadczenie wychowawcze jako transfer o skali nieporównywalnej z wcześniejszymi instrumentami. W pierwotnej postaci program był hybrydowy: na drugie i kolejne dziecko przysługiwał bez kryterium dochodowego, na pierwsze – pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego wyrażnie wyższego niż w zasiłkach rodzinnych.

⁴ Rozróżnienie to wprowadza Szarfenberg (2024b).

W 2019 r. świadczenie zostało zuniwersalizowane (Dz.U. 2019 poz. 924), co należy interpretować jako konsolidację nowej dominanty, a więc przejście od selektywnego zasiłku rodzinnego do powszechnego świadczenia wychowawczego. Można to określić jako warstwowanie, które przerodziło się tu w rozgałęzienie ścieżki całego pola instrumentów (Beyer, 2025).

W kolejnych latach wprowadzano zmiany, takie jak przeniesienie obsługi świadczenia z gmin do ZUS, a przede wszystkim podniesienie kwoty świadczenia do 800 zł (od 1.01.2024), ale była to decyzja – pod względem politycznym – uznaniowa, co sprawiło, że włączona została podatność na dryf.

Z kolei w przypadku wybranych grup cudzoziemców w latach 2024–2025 widoczny stał się dodatkowy kierunek przekształceń: selektywna warunkowość. Otóż w przypadku obywateli Ukrainy nastąpiło powiązanie wypłaty 800+ dla ich dzieci ze statusem UKR (numer PESEL obywatela Ukrainy, który przybył do Polski) oraz z obowiązkiem edukacji w polskiej szkole (od 1.09.2024). Następnie od 1.06.2026 r. prawo do świadczenia uwarunkowano dla określonych kategorii cudzoziemców z państw trzecich od aktywności zawodowej wnioskodawcy i uczęszczania dziecka do polskiej szkoły – to były jawne, restrykcyjne korekty reguł dostępu. Po okresie ekspansji uniwersalistycznej otwiera się w obrębie tego samego instrumentu osobny tor wsparcia selektywnego, ale nadal bez kryteriów dochodowych.

Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (2022–2024) i „Aktywny rodzic” (od 2024): rekombinacja segmentu wczesnodziecięcego

Wprowadzenie Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego (RKO) ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 2270) oznaczało dołożenie kolejnej warstwy do miksu instrumentów adresowanych dla dzieci między 12. a 35. miesiącem życia (dla drugiego i kolejnych dzieci, bez kryterium dochodowego). Świadczenie to przysługiwało w łącznej maksymalnej wysokości 12 000 zł na dziecko, wypłacane w miesięcznych ratach – według wyboru rodzica – po 500 zł przez 24 miesiące albo po 1000 zł przez 12 miesięcy. Można uznać, że był to kolejny instrument potwierdzający rosnące znaczenie polityki opieki nad małym dzieckiem (Szelewa i Polakowski, 2008; Szelewa, 2019).

Rodzinny Kapitał Opiekuńczy zastąpiono jednak znacznie ważniejszą reformą z 2024 r., wprowadzoną ustawą z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz.U. 2024 poz. 858). Wprowadzono pakiet trzech wzajemnie wykluczających się wariantów instrumentów dla grup w zależności od ich sytuacji zawodowej: „aktywni rodzice w pracy”, „aktywnie w żłobku” i „aktywnie w domu”. Jest to rekombinacja całego

segmentu wczesnodziecięcego, która wprost różnicuje rodziny ze względu na aktywność zawodową i korzystanie z opieki instytucjonalnej, wzmacniając odpowiednio aspekt aktywizacyjny i usługowy.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego: od przerywania ścieżki do rekonstrukcji w nowej architekturze

Pierwotny Fundusz Alimentacyjny ustanowiono ustawą z dnia 18 lipca 1974 r. jako instrument wsparcia osób uprawnionych do alimentów w razie bezskutecznej egzekucji. 1.07.1989 r. zniesiono kryterium dochodowe, co otworzyło okres uniwersalizmu, skorygowany dopiero ustawą z dnia 7 października 1999 r. (Dz.U. 1999 nr 90 poz. 1000), która przywróciła logikę selektywności poprzez progi i limity kwotowe.

Mimo tego ruchu ustawa o świadczeniach rodzinnych z 2003 r. doprowadziła do likwidacji Funduszu Alimentacyjnego z dniem 1 maja 2004 r. Był to autentyczny przypadek przerywania ścieżki⁵, a nie stopniowego narastania skutków dryfu czy dołożenia nowej warstwy. Szybkie wprowadzenie zaliczki alimentacyjnej, a następnie reaktywacja świadczenia ustawą z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1378), oznaczały rekonstrukcję segmentu w nowej architekturze: ciężar realizacji przesunięto z ZUS na gminy, zakotwicząc fundusz w obrębie gminnie obsługiwanego miksu świadczeń rodzinnych.

Nieubezpieczeniowe świadczenia związane z opieką i niepełnosprawnością dziecka

Wsparcie związane z niepełnosprawnością dziecka i opieką nad nim

U progu transformacji wsparcie dla niepełnosprawnych dzieci i opieki nad nimi było rozproszone między dwa porządki instytucjonalne. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990 poz. 506) przewidywała zasiłek stały m.in. dla osoby rezygnującej z pracy, aby sprawować opiekę. Z kolei ustawa z dnia 1 grud-

⁵ Przykład celowego zakończenia polityki (*policy termination*; Bardach, 1976; deLeon, 1978). Pojęcie później odróżniane od stopniowego demontażu (*policy dismantling*; Bauer i Knill, 2014). Numer specjalny „Policy and Society” z 2026 r. (45/2, eds. Bhatia, Daugbjerg i Ohemeng) redefiniuje terminację jako odrębną formę zmiany i proponuje jej analizę poprzez instytucje, idee, koalicje i feedback. Warto odnotować, że numer ten nie podejmuje dialogu z typologią stopniowej zmiany instytucjonalnej, choć trajektoria Funduszu Alimentacyjnego wskazuje na komplementarność obu perspektyw w opisie całej sekwencji.

nia 1994 r. „dawała” zasiłek pielęgnacyjny jako uniwersalne świadczenie związane z potrzebą opieki, powiązane z przeciętnym wynagrodzeniem i waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych, co ograniczało ryzyko dryfu.

Kolejne ujednolicenia tekstu ustawy przesunęły zasiłek od bezpośredniego powiązania z bazą wynagrodzeń ku bardziej pośredniemu utrzymywaniu wartości poprzez reguły waloryzacji emerytalnej – już przed reformą z 2003 r. poziom wsparcia zaczął się rozchodzić z realnym ciężarem opieki ponoszonej przez rodziny.

Z kolei ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych zreorganizowała ten segment świadczeń, wyodrębniając kategorię świadczeń opiekuńczych. W jej ramach zestawiono zasiłek pielęgnacyjny – kierowany do osoby wymagającej wsparcia – oraz świadczenie pielęgnacyjne, adresowane do opiekuna rezygnującego z pracy, z kryterium dochodowym. W obrębie jednego aktu i jednego reżimu administracyjnego pojawiły się tym samym dwa instrumenty o odmiennych funkcjach, osadzone w gminnej infrastrukturze wdrożeniowej i podlegające tym samym regułom trzyletniej weryfikacji.

Uniwersalizacja świadczenia pielęgnacyjnego i źródła późniejszego rozgałęzienia (2010–2013)

Punktem zwrotnym dla segmentu opiekuńczego była nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2009 r. (wejście w życie 1.01.2010), która uchyliła przepisy stanowiące podstawę dla zasady selektywności w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego i rozszerzyła krąg uprawnionych. Przesłanki opieki odniesiono do osoby legitymującej się odpowiednim orzeczeniem, a nie wyłącznie do dziecka. Świadczenie pielęgnacyjne stało się tym samym szerszym instrumentem kompensacyjnym, obejmującym także opiekunów osób, które nabyły niepełnosprawność w dorosłości, co wygenerowało nowe napięcia fiskalne i polityczne.

Dalsze działania podjęto w ramach ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2012 poz. 1548), która wprowadziła specjalny zasiłek opiekuńczy oparty na kryterium dochodowym, a zarazem przebudowała świadczenie pielęgnacyjne, zawężając je poprzez powiązanie z momentem powstania niepełnosprawności. Świadczenie pielęgnacyjne utrzymało uniwersalność dochodową, ale zostało ukierunkowane na opiekę nad osobami z niepełnosprawnością powstałą w dzieciństwie lub wczesnej młodości, podczas gdy ścieżka wsparcia opiekunów osób dorosłych została odgałęziona, czyli przeniesiona do słabszego, selektywnego instrumentu.

Uprzywilejowanie świadczenia pielęgnacyjnego i dalsze rozdzielanie torów (2014–2025)

Po rozdzieleniu ścieżek (między wsparciem dla osób niepełnosprawnych od urodzenia i nabywających niepełnosprawności w dorosłości) w 2013 r. świadczenie pielęgnacyjne zostało wyraźnie uprzywilejowane w stosunku do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Doszło do skokowych podwyżek świadczenia z trwałym mechanizmem waloryzacji (powiązany z procentowym wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę). To efekt ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 559).

Widzimy tu uprzywilejowaną rekalkibrację połączoną z automatyzmem silnie ograniczającym ryzyko dryfu (Hacker et al., 2015). Wzrost wysokości świadczenia uczynił je finansową dominantą segmentu opiekuńczego, a zarazem politycznie przykrył coraz słabiej aktualizowane instrumenty – zasiłek pielęgnacyjny i specjalny zasiłek opiekuńczy – których względna marginalizacja ułatwiała dalszą kumulację dryfu.

Asymetria ta została pogłębiona przez wprowadzenie kolejnego instrumentu – świadczenia wspierającego dla osób dorosłych z poważną niepełnosprawnością, wprowadzonego z ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1429). Równolegle uchylono art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych, likwidując specjalny zasiłek opiekuńczy dla nowych wniosków przy zachowaniu praw nabytych. W ten sposób rozdzielono wsparcie na opiekuna dziecka do 18. roku życia (świadczenie pielęgnacyjne) od wsparcia na osobę dorosłą z niepełnosprawnością (świadczenie wspierające), zamykając możliwość łączenia obu świadczeń.

W rezultacie segment opiekuńczy stał się jeszcze bardziej asymetryczny: nie tylko różnicuje się poziom hojności poszczególnych świadczeń, ale też instytucjonalną definicję tego, kogo państwo uznaje za uprzywilejowanego adresata wsparcia.

Instrumenty podatkowe na dzieci w PIT: ulga na dzieci i rozwiązania dla rodzin wielodzietnych

Instrumenty podatkowe tworzą w badanym polu szczególną ścieżkę wsparcia rodzin. W literaturze porównawczej od dawna wskazuje się, że podatki są odrębnym kanałem dostarczania wsparcia, w dużej mierze niedostrzeganym w tradycyjnych pomiarach hojności państwa opiekuńczego (Adema i Whiteford, 2010; Howard, 1997; Sinfield, 2012).

Relacja instrumentów podatkowych do świadczeń pieniężnych nie jest symetryczna: oba typy zwiększają dochód rozporządzalny, ale poprzez różne kanały insty-

tuczjonalne, w różnym rytmie i przy odmiennych warunkach dostępu (Rękas, 2016; Wołowiec, 2020).

We wczesnych latach 90. widoczna była zasada neutralności rodzinnej PIT – rodzina była uwzględniana pośrednio, przez wspólne rozliczenie małżonków, a nie przez rozbudowany katalog preferencji na dzieci (Wołowiec, 2020). Wykorzystanie systemu podatkowego do polityki wsparcia socjalnego blokowano na poziomie politycznym, co zwiększało presję na wykorzystywanie świadczeń (Rękas, 2016; Wołowiec, 2020).

Wsparcie dostarczane przez system podatkowy jest trudniejsze do zakomunikowania politycznie i słabiej dostrzegane przez beneficjentów, a za kształt PIT odpowiada ministerstwo finansów o odmiennych priorytetach niż resorty socjalne. To opóźnienie i instytucjonalna „niewidzialność” (Howard, 1997) kształtują sposób, w jaki ulga na dzieci i zwolnienie 4+ wpisały się w miks: nie jako autonomiczne centrum, lecz jako ścieżka wtórna, stopniowo wzmacniana i profilowana.

Instytucjonalizacja ulgi na dzieci: dodanie art. 27f do ustawy o PIT (2006/2007)

W 2006 r. po raz pierwszy wprowadzono ulgi od podatku na dzieci, co było wyraźnym przełomem (Dz.U. 2006 nr 217 poz. 1588) i uruchomieniem toru podatkowego. Ulga dotyczyła podatku należnego, a więc strukturalnie powiązana z osiągnięciem dochodów opodatkowanych według odpowiednich zasad. Oznaczało to, że dostęp do pełnej korzyści z ulgi był nierówny: zależał od pozycji dochodowej gospodarstwa domowego, rodzaju uzyskiwanego dochodu oraz wysokości zobowiązania podatkowego (Rękas, 2016; Mańczyk i Wróblewska, 2024). Było to zresztą jednym z powodów wspomnianych wet prezydenckich z końca lat 90. Po drugie, ulga miała konstrukcję kwotową bez automatycznego mechanizmu indeksacji. W konsekwencji jej realna wartość mogła z czasem podlegać dryfowi, jeśli ustawodawca nie dokonywał uznaniowych aktualizacji parametrów.

Na poziomie relacji w miksie dodanie art. 27f dotyczącego ulg nie oznaczało rozgałęzienia całego pola polityki rodzinnej, ponieważ ulga pozostawała instrumentem drugorzędym wobec transferów pieniężnych. Wynikało to z tego, że ulgi były niedostępne dla rodzin o niskich dochodach i tym samym niskim podatku należnym. Było to jednak ważne warstwowanie: obok selektywnego toru świadczeniowego (transfery gotówkowe) pojawił się równoległy kanał wsparcia dla rodzin pracujących i mających dochody. W ten sposób miks stawał się bardziej złożony nie tylko przez liczbę instrumentów, ale także przez zróżnicowanie ich logik instytucjonalnych oraz sieci podmiotów odpowiadających za poszczególne instrumenty.

Preferencje dla rodzin wielodzietnych w Polskim Ładzie: zwolnienie „4+” i jego relacja do ulgi na dzieci (2022–2025)

Program pod nazwą Polski Ład, a w szczególności ustawa z dnia 29 października 2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 2105) dodała do ustawy o PIT kolejne ulgi podatkowe, tym razem tylko dla rodziców wychowujących co najmniej czworo dzieci (art. 21 ust. 1 pkt 153). Było to zwolnienie **części przychodów rodzica z podatku PIT** do limitu **85 528 zł rocznie**. Jednocześnie nie zastępowało dotychczasowej ulgi na dzieci i nie scaliło tych dwóch ulg w jeden instrument.

Sekcja 5 pokazuje, że instrumenty podatkowe tworzyły opóźnioną i wtórną wobec transferów ścieżkę rozwijającą się przez warstwowanie i jawną rekalicbrację, ze szczególnie wyraźną selektywnością związaną z byciem pracownikiem i profilem wielodzietności. Jednocześnie warstwowanie bez usuwania poprzednich warstw i z dopuszczaniem jednoczesnego korzystania ze wszystkich instrumentów sprawiło, że polski miks przygodnej polityki rodzinnej stał się jednym z najhojniejszych na świecie (Szarfenberg, 2024a) – co w dobie rosnących priorytetów wydatków na obronność może zapowiadać przejście w dryf całego pola.

Synteza porównawcza: rekursywna rekonfiguracja nieubezpieczeniowego miksu podatkowo-świadczeniowego

Z powyższej analizy wyprowadzam wniosek dotyczący logiki zmian w miksie powyższych instrumentów (innymi słowy – logika zmiany instytucjonalnej w polityce społecznej w badanym zakresie, czyli stosowanych nieubezpieczeniowych instrumentów). Otóż dominującą logiką zmiany były kombinacje jawnej rekalicbracji, warstwowania i dryfu, a dopiero w wybranych przypadkach – rozgałęzienia ścieżki (Inglot et al., 2022; Beyer, 2025). Dominującą logiką zmiany były kombinacje jawnej rekalicbracji, warstwowania i dryfu, a w wybranych przypadkach także rozgałęzienie oraz zastąpienie lub rekonstrukcja. Pełne zastępowanie instrumentów było rzadkie.

Dryf

Najbardziej podatne na dryf okazały się instrumenty selektywne (dostępne dla biedniejszych), oparte na nominalnych progach lub kwotach pozbawionych automatycznego dostosowania: zasiłek rodzinny i dodatki po odejściu od automatyzmu

waloryzacji, becikowe po wprowadzeniu progu dochodowego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłek pielęgnacyjny po przejściu na stałą kwotę ustawową. Dryf przybierał tu postać spadku realnej wartości wsparcia, a także kurczenia się zasięgu świadczenia i relatywnej utraty znaczenia wobec nowych, bardziej hojnych instrumentów (Hacker et al., 2015).

Konwersja

Konwersja w ścisłym sensie – aktywne przekierowanie istniejących reguł do nowych celów przy pozostawieniu ich formalnego rdzenia w mocy – w badanym materiale znaczenie ograniczone i jest trudniejsza do jednoznacznego wykazania niż warstwowanie, jawna rekalkibracja i dryf. Przeniesienie obsługi świadczenia wychowawczego do ZUS było jawną reorganizacją wdrażania, zastąpienie RKO pakietem „Aktywny rodzic” – ustawową rekonstrukcją podsegmentu, a wprowadzenie zwrotu niewykorzystanej części ulgi na dzieci – jawną rekalkibracją konstrukcji instrumentu.

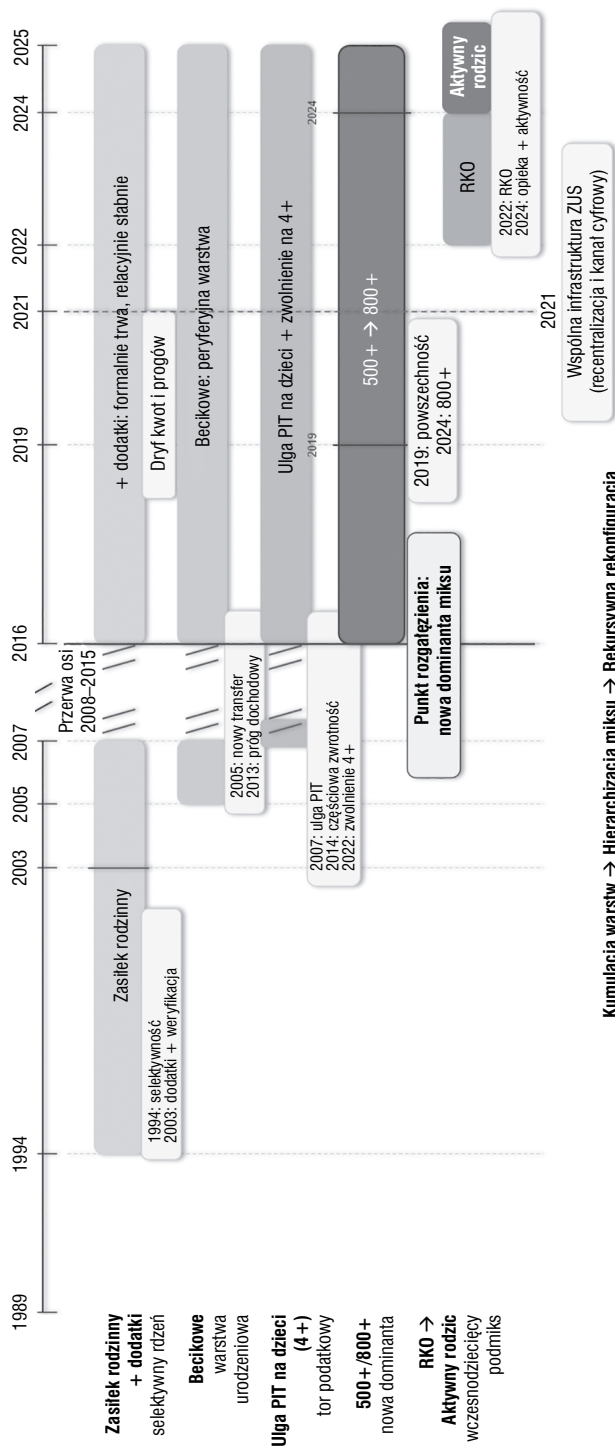
Warstwowanie

Warstwowanie było centralnym mechanizmem rozwoju miksu. Nowe instrumenty najczęściej nie zastępowały starszych, lecz osiadały obok nich: becikowe obok dodatku do zasiłku rodzinnego, 500+ obok selektywnych zasiłków rodzinnych oraz zwolnienie 4+ obok ulgi na dzieci w PIT. Wyjątkiem było zastąpienie RKO pakietem „Aktywny rodzic” oraz likwidacja i późniejsza rekonstrukcja segmentu alimentacyjnego. Zmiana polskiej polityki rodzinnej ma zatem charakter historycznie kumulacyjny: każda nowa warstwa przekształca znaczenie warstw wcześniejszych, nawet jeśli te pozostają formalnie nienaruszone (Beyer, 2025; Howlett i Rayner, 2007).

Jawna rekalkibracja

Jawna rekalkibracja – otwarta, ustawowa zmiana parametrów danych instrumentów przy zachowaniu ich ogólnej konstrukcji – była mechanizmem zmiany w miksie. W odróżnieniu od dryfu rekalkibracja pozostawia po sobie wyraźny ślad legislacyjny przeprowadzonej zmiany i jest politycznie widoczna. W odróżnieniu od warstwowania nie dokłada nowego instrumentu, lecz przekształca istniejący (Hacker et al., 2015).

Rysunek 2. Trajektorie wybranych instrumentów nieubezpieczeniowego miksu podatkowo-świadczeniowego polityki rodzinnej w Polsce, 1989–2025



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku becikowego dwie zmiany ustawowe – wprowadzenie wymogu opieki medycznej nad ciężarną oraz progu dochodowego w 2012 r. – stanowiły przywrócenie selektywności i przesunięcie logiki wsparcia, w odróżnieniu od późniejszego dryfu samego progu. Kolejnym przykładem jest świadczenie pielęgnacyjne, które po 2014 r. zostało powiązane z procentowym wzrostem minimalnego wynagrodzenia, co można uznać za przypadek rekalkibracji wynikającej z wprowadzeniem automatyzmu podwyżki.

Z kolei ulga na dzieci w PIT przeszła kilka kolejnych rekalkibracji parametrycznych (zróżnicowanie kwoty wedle liczby dzieci, wprowadzenie limitu dochodowego dla rodzin z jednym dzieckiem, mechanizm zwrotu niewykorzystanej części ulgi). Natomiast zasiłek rodzinny był przedmiotem rekalkibracji zarówno w 1994 r. (wprowadzenie selektywności dochodowej z automatyzmem waloryzacji), jak i w ustawie z 2003 r. (instytucjonalizacja dodatków i zastąpienie waloryzacji okresową weryfikacją).

Rodzinny Kapitał Opiekuńczy, a następnie zastępujący je pakiet „Aktywny rodzic”, tworzą wyspecjalizowany podsegment wczesnodziecięcy, w którym funkcja wsparcia zostaje częściowo przestawiona z transferu dochodowego na opiekę instytucjonalną i aktywność zawodową, a ich osadzenie w ZUS wzmacnia infrastrukturę wdrożeniową stworzoną przez recentralizację obsługi świadczenia wychowawczego. Po stronie podatkowej ulga na dzieci i zwolnienie 4+ funkcjonują jako odrębny tor, którego efekty zależą od konstrukcji PIT i relacji do transferów pieniężnych – mamy tu raczej komplementarność i selektywną specjalizację niż czystą substytucję (Rogge i Reichardt, 2016).

Rysunek 2 syntetyzuje empiryczną postać logiki warstwowania w najważniejszych ogólnych i podatkowych instrumentach wsparcia rodzin z dziećmi. Pokazuje on, że zasiłek rodzinny, becikowe, ulga PIT, świadczenie wychowawcze 500+/800+, RKO i „Aktywny rodzic” nie tworzą prostego ciągu zastępujących się instrumentów, lecz kolejne warstwy o różnej wadze w miksie. Punktem rozgałęzienia jest świadczenie wychowawcze 500+/800+, które ustanawia nową dominantę pola, natomiast późniejsze rozwiązania wczesnodziecięce tworzą wyspecjalizowaną warstwę, która uzupełnia cały zestaw.

Wnioski

Moje analizy wskazały, że nieubezpieczeniowy miks podatkowo-swiadczeniowy rozwijał się jako spektrum, czyli kombinacja ścieżek zmian inkrementalnych, punktów rozgałęzienia oraz – w jednym przypadku – ścieżki przerwanej i rekonstruowanej (Beyer, 2025). Dominował wzór zmian inkrementalnych, obejmujący stary selektywny

rdzeń świadczeń rodzinnych, zasiłek pielęgnacyjny i tor podatkowy, gdzie zmiana zachodziła przez dobudowywanie warstw, parametryczne korekty i długookresowy dryf. Równocześnie pojawiały się rozgałęzienia: najważniejsze to uniwersalizacja świadczenia wychowawczego jako nowej dominanty miksu oraz rozdzielenie i konsolidacja ścieżek wsparcia opiekunów w latach 2010–2024. Segment alimentacyjny – z sekwencją likwidacji, zastępczej zaliczki i ponownego odtworzenia funduszu w zmienionej formie – najlepiej opisać jako ścieżkę przerwana i rekonstruowaną.

Współwystępowanie trwałości, cichej erozji i bardziej widocznych zwrotów znajduje tu spójne wyjaśnienie. Instrumenty o mało widocznych, selektywnych i słabo zautomatyzowanych regułach (np. ulga PIT bez automatycznej indeksacji, zasiłek rodzinny z trzyletnią weryfikacją) częściej podlegają dryfowi i są marginalizowane. Instrumenty o wysokiej widoczności, szerokiej bazie beneficjentów i prostszej komunikowalności (np. świadczenie wychowawcze 500+/800+, świadczenie pielęgnacyjne po 2014 r.) częściej stają się przedmiotem warstwowania, rekalkibracji i rozgałęzienia. Gdy zmiana w jednym instrumencie modyfikuje infrastrukturę lub hierarchię całego pola, rośnie prawdopodobieństwo kolejnych zmian podporządkowanych nowej konfiguracji. Najtrafniejszym określeniem tego wyniku jest rekursywna rekonfiguracja miksu.

Uchwycenie wielu mechanizmów zmian w miksie wymagało jednoczesnego badania trzech poziomów: reguł instrumentu, relacji między instrumentami w miksie oraz trajektorii całego pola. W tym sensie artykuł wnosi do literatury o miksie polityki perspektywę historyczno-instytucjonalną, a do literatury o zmianie instytucjonalnej – silniejszy nacisk na relacyjny charakter miksu i wspólną infrastrukturę wdrażania. Trwałość i zmiana nie są bowiem cechami wyłącznie pojedynczych instrumentów, lecz własnościami całej ich konfiguracji.

Dla dalszych badań wynikają z tego co najmniej trzy kierunki. Po pierwsze, warto rozwijać porównania między krajami regionu, sprawdzając, w jakim stopniu podobna logika rekursywnej rekonfiguracji występuje w innych kombinacjach rdzenia polityki rodzinnej i jej klastra przygodnego. Po drugie, potrzebne jest połączenie analizy trajektorii instytucjonalnych z badaniem skutków dystrybucyjnych miksu, co umożliwiają systematyczne badania mikrosymulacyjne (np. Borowik et al., 2026). Po trzecie, dalszej uwagi wymaga poziom wdrażania: organizacja wypłat, weryfikacja, cyfryzacja i recentralizacja to są także obszary zmiany sensu polityki rodzinnej.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Adema, W., Whiteford, P. (2010). Public and Private Social Expenditure. W: *The Oxford Handbook of the Welfare State* (121–139), F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (Eds.). Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199579396.003.0009>.
- Balcerzak-Paradowska, B. (2004). *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany – zagrożenia – potrzeba działań*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Bardach, E. (1976). Policy Termination as a Political Process, *Policy Sciences*, 7(2): 123–131, <https://doi.org/10.1007/BF00143910>.
- Bauer, M.W., Knill, C. (2014). A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation, and Strategies of Policy Dismantling, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 16(1): 28–44, <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>.
- Béland, D. (2007). Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift, *Social Science Quarterly*, 88(1): 20–38, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2007.00444.x>.
- Beyer, J. (2025). On a Branching Route: The Spectrum of Path Dependence in Policy Research, *Review of Policy Research*, advance online publication, <https://doi.org/10.1111/ropr.70007>.
- Bhatia, V., Daugbjerg, C., Ohemeng, F. (2026). Policy Termination Revisited: Theories, Processes, and Political Dynamics, *Policy and Society*, 45(2): 133–148, <https://doi.org/10.1093/polsoc/puag001>.
- Bownik, A., Morawski, L., Brzeziński, M. (2026). From Conditional Parsimony to Universal Generosity: Child-Contingent Cash Transfer Indicators for Poland (2005–2024), *Child Indicators Research*, advance online publication, <https://doi.org/10.1007/s12187-026-10371-w>.
- deLeon, P. (1978). A Theory of Policy Termination. W: *The Policy Cycle* (279–300), J.V. May, A.B. Wildavsky (eds.). Sage.

- Edmondson, D.L., Kern, F., Rogge, K.S. (2019). The Co-Evolution of Policy Mixes and Socio-Technical Systems: Towards a Conceptual Framework of Policy Mix Feedback in Sustainability Transitions, *Research Policy*, 48(10): Article 103555, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.03.010>.
- Flanagan, K., Uyarra, E., Laranja, M. (2011). Reconceptualising the Policy Mix for Innovation, *Research Policy*, 40(5): 702–713, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.02.005>.
- Hacker, J.S. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, *American Political Science Review*, 98(2): 243–260, <https://doi.org/10.1017/S0003055404001121>.
- Hacker, J.S., Pierson, P., Thelen, K. (2015). Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. W: *Advances in Comparative-Historical Analysis* (180–208), J. Mahoney, K. Thelen (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Howard, C. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Howlett, M., Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements', *Policy and Society*, 26(4): 1–18, [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- Inglot, T. (2016). Path-Dependency versus Reform in Pensions and Family Policy Re-Examined: Dual Trajectories of the Polish Welfare State since the 1990s, *Social Policy & Administration*, 50(2): 241–261, <https://doi.org/10.1111/spol.12213>.
- Inglot, T., Szikra, D., Raŭ, C. (2022). *Mothers, Families, or Children? Family Policy in Poland, Hungary, and Romania, 1945–2020*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kern, F., Rogge, K.S., Howlett, M. (2019). Policy Mixes for Sustainability Transitions: New Approaches and Insights through Bridging Innovation and Policy Studies, *Research Policy*, 48(10): Article 103832, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103832>.
- Kivimaa, P., Rogge, K.S. (2022). Interplay of Policy Experimentation and Institutional Change in Sustainability Transitions: The Case of Mobility as a Service in Finland, *Research Policy*, 51(1): Article 104412, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104412>.
- Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mańczyk, P., Wróblewska, D. (2024). Ulga na dzieci – analiza konstrukcji prawnej oraz przegląd orzecznictwa sądowego, *Acta Iuris Stetinensis*, 1(47): 43–61, <https://doi.org/10.18276/ais.2024.47-03>.
- Myck, M. (2008). Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 11: 87–107.
- Oltmer, M., Löhr, M. (2025). Tracing Actors in Policy Mixes for Transitions: A Systematic Literature Review and Insights from Policy Process Theories, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 56: Article 100989, <https://doi.org/10.1016/j.eist.2025.100989>.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change, *World Politics*, 45(4): 595–628, <https://doi.org/10.2307/2950710>.

- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94(2): 251–267, <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Prorok, L. (2021). *Polityka rodzinna w Polsce. Lata 1918–2020*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rayner, J., Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding Integrated Policy Strategies and Their Evolution, *Policy and Society*, 28(2): 99–109, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>.
- Rękas, M. (2016). Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 451: 360–373, <https://doi.org/10.15611/pn.2016.451.29>.
- Rogge, K.S., Reichardt, K. (2016). Policy Mixes for Sustainability Transitions: An Extended Concept and Framework for Analysis, *Research Policy*, 45(8): 1620–1635, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.004>.
- Sinfield, A. (2012). Strengthening the Prevention of Social Insecurity, *International Social Security Review*, 65(4): 89–107, <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2012.01447.x>.
- Streeck, W., Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Szarfenberg, R. (2024b). Świadczenia pieniężne jako wsparcie dochodowe. W: *Nauka o polityce społecznej w Polsce* (371–380), J. Auleytner, M. Grewiński (red.). Warszawa: Elipsa.
- Szarfenberg, R. (2024a). *How Polish Tax-Transfer Family Policy Became the Most Generous in the World: Policy Design in Policy Processes in Dynamic Post-Communist Context*. Manuscript.
- Szczepaniak-Sienniak, J. (2021). Transformations of State Family Policy in Poland from 1989 to the Pandemic Period, *European Research Studies Journal*, 24 (4, Part 2): 883–900, <https://doi.org/10.35808/ersj/2777>.
- Szelewa, D. (2017). From Implicit to Explicit Familialism: Post-1989 Family Policy Reforms in Poland. W: *Gender and Family in European Economic Policy* (129–151), D. Auth, J. Hergenhan, B. Holland-Cunz (Eds.). London: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-3-319-41513-0_7.
- Szelewa, D. (2019). Invention – Institutionalization – Implementation: The Origins of Childcare Policies in Poland, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 26(1): 139–163, <https://doi.org/10.1093/sp/jxy009>.
- Szelewa, D., Polakowski, M.P. (2008). Who Cares? Changing Patterns of Childcare in Central and Eastern Europe, *Journal of European Social Policy*, 18(2): 115–131, <https://doi.org/10.1177/0958928707087589>.
- Szyska, M. (2008). *Polityka rodzinna w Polsce 1990–2004*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, 2: 369–404, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torring, J. (2009). Rethinking Path Dependence in Public Policy Research, *Critical Policy Studies*, 3(1): 70–83, <https://doi.org/10.1080/19460170903158149>.

Wołowicz, T. (2020). The Systems Family Income Taxation in Poland, *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, 13(2): 545–563, <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.2-42>.

Akty prawne i dokumenty

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. (2001, 22 sierpnia). *Pismo do Marszałka Sejmu RP o odmowie podpisania ustawy o dodatku rodzinnym dla rodzin wielodzietnych*.

Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. 1974 nr 27 poz. 157).

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350).

Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz.U. 1995 nr 4 poz. 17).

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. 1999 nr 90 poz. 1000).

Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o dodatku rodzinnym dla rodzin wielodzietnych. Druk sejmowy/ustawa zawetowana.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255).

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006 nr 217 poz. 1588).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1378).

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. 2009 nr 219 poz. 1706).

Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012 poz. 1548).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2014 poz. 559).

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 1644).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016 poz. 195).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 924).

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. 2021 poz. 2270).

Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1981).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2105).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1565).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. 2023 poz. 1429).

Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka „Aktywny rodzic” (Dz.U. 2024 poz. 858).

