

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

POLITYKA WOBEC RODZINY I RODZICIELSTWA W POLSCE: W PUŁAPCE KONSERWATYZMU?

Dorota Szelewa

#13

Dorota Szelewa

**POLITYKA WOBEC RODZINY
I RODZICIELSTWA W POLSCE:
W PUŁAPCE KONSERWATYZMU?**

Spis treści

Wstęp	3
1. Rodzina, rodzicielstwo i polityka rodzinna: najważniejsze wątki we współczesnych badaniach	4
1.1. Rodzina, procesy demograficzne i praca kobiet	4
1.2. Zmiana ról kobiet i mężczyzn w rodzinie a rozwój polityki rodzinnej	5
1.2.1. Usługi opiekuńcze dla małych dzieci	7
1.2.2. Rola ojca i urlopy rodzicielskie	10
1.3. Nowe (?) formy rodziny	11
2. Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce	14
2.1. Kontekst postsocjalizmu i transformacji ustrojowej	14
2.2. Przemiany życia rodzinnego w Polsce: przegląd	15
2.3. Polityka rodzinna w Polsce: najważniejsze problemy	16
2.3.1. Urlopy i świadczenia rodzicielskie	16
2.3.1. Usługi opiekuńcze	18
2.4. Czy nie ma odwrotu od konserwatywnej polityki społecznej?	20
Bibliografia	23

Spis wykresów, tabel i rysunków:

Wykres 1: Współczynnik dzietności w krajach OECD: 1970, 1995, 2012	4
Wykres 2: Korelacja między stopą zatrudnienia kobiet a współczynnikiem dzietności w krajach OECD, 1980 i 2012	6
Wykres 3: Udział dzieci do lat trzech korzystających z opieki formalnej w ogólnej liczbie dzieci w wieku do lat trzech, 2012	8
Wykres 4: Stosunek do pracy zawodowej matek małych dzieci w 2002 i 2012, europejskie badanie wartości	9
Wykres 5: Skłonność do przejmowania opieki nad dzieckiem przez ojca w zależności od długości przebywania na urlopie rodzicielskim	11
Wykres 6: Urodzenia pozamałżeńskie a wskaźnik dzietności, 2009	12
Wykres 7: Preferencje rekreacyjne kobiet i mężczyzn w wieku 18–24, nieposiadających dzieci oraz w wieku 30–34, posiadających co najmniej jedno dziecko	17
Wykres 8: Rozwój usług opiekuńczych do lat trzech: odsetek dzieci do lat trzech korzystających z usług opiekuńczych wśród wszystkich dzieci do lat trzech, 2012 i 2013	19
Tabela 1: Podstawowy podział instrumentów polityki rodzinnej kładącej nacisk na indywidualizację bądź familializm	7
Tabela 2: Polityka rodzinna i wobec rodzicielstwa w Polsce w programach partii politycznych, wybory parlamentarne 2011	22
Rysunek 1: Fakty i mity na temat polityki rodzinnej	20

Od ponad 20 lat wzmożone zainteresowanie polityką rodzinną spowodowane jest niekorzystnymi trendami demograficznymi, ale również zmieniającymi się wzorcami rodzicielstwa i rodziny, podziału ról w rodzinie czy postrzeganiem miejsca dziecka w rodzinie. Z jednej strony, niekorzystny wpływ spadających wskaźników dzietności na rozwój ekonomiczny kraju stanowi argument na rzecz zwiększenia wsparcia dla rodziny, zwłaszcza w postaci świadczeń pieniężnych. Z drugiej jednak strony, rzeczywistość zmian kulturowych oraz transformacja ról kobiet i mężczyzn w rodzinie i w społeczeństwie nie mają odbicia w bardziej progresywnym podejściu do polityki rodzinnej. Innymi słowy, obecna wizja polityki rodzinnej w Polsce wydaje się nie doganiać rzeczywistości zmian i nowych potrzeb społecznych. Wskutek braku tego dostosowania pojawiają się nie tylko trudności w osiągnięciu równowagi między pracą i domem czy niż demograficzny, ale także zdez-

orientowanie i frustracja osób decydujących się na dziecko. W tym kontekście uczestnicy seminarium, które odbyło się 28 marca 2014 w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej, próbowali odpowiedzieć na pytanie: czy polska polityka rodzinna znalazła się w pułapce konserwatyzmu¹?

Niniejszy tekst sygnalizuje kilka problemów, które pojawiają się w eksperckiej i publicznej dyskusji nad znaczeniem rodzicielstwa. W pierwszej części tekstu przytoczę najważniejsze wątki pojawiające się we współczesnych badaniach nad funkcją i zmieniającą się rolą i formą rodziny. Przytoczę najważniejsze problemy zmieniających się wzorów rodzicielstwa i najnowsze kierunki reform polityki rodzinnej w Europie, wychodzące naprzeciw nowym potrzebom rodzin. Końcowa część tekstu poświęcona jest polskiej polityce rodzinnej i ostatnim trendom w debacie nad rodzicielstwem w Polsce, w tym stanowisku poszczególnych partii politycznych.

¹ Pragnę podziękować wszystkim uczestnikom seminarium pt. „Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce: w pułapce konserwatyzmu?”, współorganizowanego przez Fundację im. Friedricha Eberta i Fundację ICRA, które odbyło się 28 marca 2014 w warszawskim biurze Fundacji im. Friedricha Eberta. W szczególności dziękuję dr Elżbiecie Korolczuk.

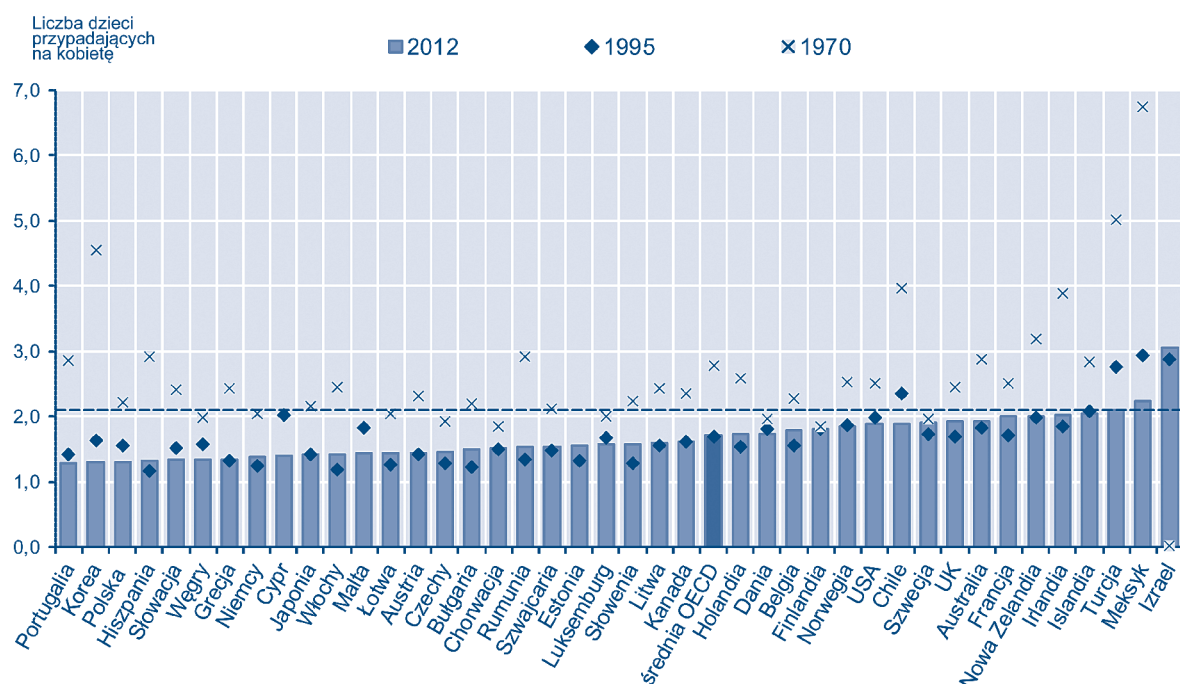
1. RODZINA, RODZICIELSTWO I POLITYKA RODZINNA: NAJWAŻNIEJSZE WĄTKI WE WSPÓŁCZESNYCH BADANIACH

1.1. Rodzina, procesy demograficzne i praca kobiet

W kontekście przemian modelu rodziny i rodzicielstwa najczęściej przywoływanym problemem są zmiany demograficzne i wejście kobiet na rynek pracy. Pod koniec lat 60. ubiegłego wieku w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej zaczęto obserwować spadające wskaźniki dzietności. We wszystkich krajach OECD spadek nastąpił między rokiem 1960 a 1980, kiedy wskaźnik dzietności dla kobiet między 15. a 44. rokiem życia spadł z 2,88 do 1,87 (Castles 2003). Od 1995 roku można natomiast zaobserwować, że w wielu krajach, zwłaszcza w krajach nordyckich, Francji czy Wielkiej Brytanii, wskaźniki dzietności zaczęły ponownie rosnąć. Wśród krajów OECD trendy są jednak zróżnicowane. Dzietność wciąż spada w regionie Europy Południowej.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, postrzegane są jako region o „najniższych z niskich wskaźnikach dzietności”, obok niektórych państw azjatyckich. Choć przed załamaniem się ustroju socjalistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej pod koniec lat 80. wskaźniki dzietności były stosunkowo wysokie, gwałtownie spadły one w latach 90. i 2000. Warto przy tym zwrócić uwagę na pozycję Polski – jeśli chodzi o rok 2012, Polska plasowała się na trzecim miejscu od końca w rankingach dzietności wśród krajów OECD (z wartością wskaźnika na poziomie 1,3), a jednocześnie była drugim, po Portugalii, krajem z najniższym wskaźnikiem dzietności w Unii Europejskiej (UE).

WYKRES 1: WSPÓŁCZYNNIK DZIETNOŚCI W KRAJACH OECD: 1970, 1995, 2012



Źródło: OECD, *Family Database*, opracowanie własne

Jak można wyjaśnić te trendy? Czynniki, które mogą mieć wpływ na dzietność, zazwyczaj dzieli się na: gospodarcze (jak wzrost PKB czy samodzielność ekonomiczna jednostki), kulturowe (np. postawy wobec rodziny) oraz wynikające z modelu prowadzonej polityki (kontekst instytucjonalny, wspieranie pracy zawodowej obojga rodziców). Autorzy zajmujący się np. ekonomicznymi uwarunkowaniami decyzji o posiadaniu potomstwa wskazują często na rosnące koszty posiadania dzieci (OECD 2011). Inna grupa badaczy wskazuje z kolei na związek między stanem rozwoju gospodarczego (mierzonym za pomocą wysokości PKB) a poziomem dzietności (Luci i Thévenon 2010). Związek ten jest

dość skomplikowany: wśród krajów OECD najwyższe wskaźniki dzietności posiadają kraje najuboższe (Turcja i Meksyk), a następnie te najbardziej zamożne (kraje nordyckie, Irlandia).

W opracowaniu tym pominę ekonomiczne czy też – szerzej – strukturalne uwarunkowania szeroko rozumianych procesów demograficznych, a skupię się raczej na przemianach modelu życia rodzinnego oraz na roli kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym i zawodowym. Najważniejsza część pracy poświęcona jest kwestii dopasowania poszczególnych modeli polityki społecznej i rodzinnej do współczesnych wyzwań związanych z rodzicielstwem.

1.2. Zmiana ról kobiet i mężczyzn w rodzinie a rozwój polityki rodzinnej

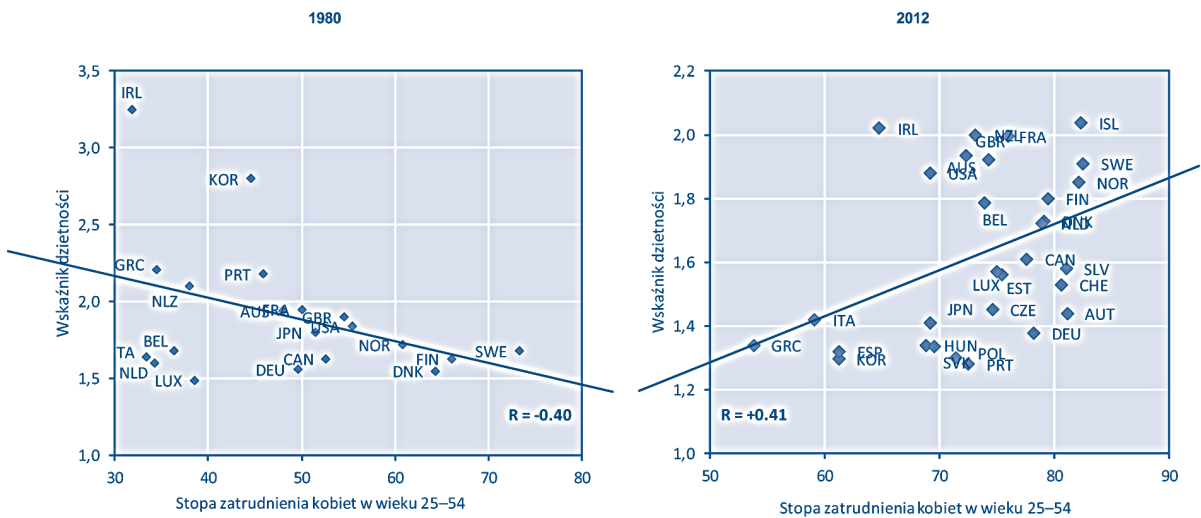
Emancypacja kobiet w dekadach powojennych postępowała dwutorowo: przez wejście na rynek pracy i uzyskiwanie własnego dochodu kobiety uniezależniły się finansowo od męża. Zmiany kulturowe towarzyszyły przemianom na rynku pracy, a świadomość rozłożenia w społeczeństwie zdolności i umiejętności niezależnie od płci wspierała przełamywanie monopolu mężczyzn na produkcję wiedzy czy zajmowanie stanowisk kierowniczych. Wynalezienie i upowszechnienie pigułki antykoncepcyjnej pozwoliło przy tym na kontrolę własnej płodności i bardziej świadome podejmowanie decyzji o posiadaniu dziecka. W bardziej radykalnej wersji prezentowanej przez feministki drugiej fali dostęp do antykoncepcji oznaczał zerwanie z pewnego rodzaju niewolnictwem prokreacyjnym kobiet (Firestone 1970). Kobiety często zaczęły wybierać zatem ścieżkę kariery zawodowej.

Może obecny kryzys demograficzny jest więc spowodowany tym, że kobiety nie rodzą dzieci, ponieważ muszą (lub chcą) pracować zawodowo? Może powrót (*sic!*) do konserwatywne-

go wzorca rodziny, w której mężczyzna pracuje zawodowo, a kobieta rodzi dzieci i opiekuje się domem, byłby najbardziej skutecznym bodźcem do posiadania większej liczby dzieci? Dotychczasowe wyniki badań, dotyczące pracy zawodowej kobiet i jej znaczenia dla decyzji o posiadaniu dziecka, przeczą tej tezie. Rzeczywiście, mniej więcej do początku lat 80. niższe stopy zatrudnienia kobiet wiązały się w większości krajów zachodnich z wyższą dzietnością. Jednak we wczesnych latach 80. relacja ta zaczęła się odwracać i poziomy dzietności zaczęły być *pozytywnie* skorelowane ze stopami zatrudnienia kobiet (Brewster i Rinfuss 2000) (patrz wykres 2).

Właściwie do lat 90. nie potrafiono do końca wytłumaczyć źródeł tych przemian. Korzystając z dorobku krytyki feministycznej, Peter McDonald wykazał, że choć rosnący poziom edukacji i aktywności zawodowej poprawia szanse życiowe kobiet, to na rynku pracy utrzymują się nierówności wynikające z konieczności przerwania przez kobiety na jakiś czas kariery zawodowej w momencie uro-

WYKRES 2: KORELACJA MIĘDZY STOPĄ ZATRUDNIENIA KOBIEC A WSPÓŁCZYNNIEM DZIETNOŚCI W KRAJACH OECD, 1980 I 2012



Źródło: OECD, *Family Database*

dzienia dziecka (*gender equity theory*). Innymi słowy, ponieważ kobiety dotyka tzw. kara za macierzyństwo, częściej decydują się na macierzyństwo w przypadku takiego modelu polityki społecznej, który pomaga złagodzić konflikt opisany przez McDonalda. Tłumaczyć to może bardziej pozytywne trendy w dzietności obserwowane w krajach nordyckich czy we Francji, gdzie rodziny cieszą się silnym wsparciem państwa, zwłaszcza w postaci usług opiekuńczych, specjalnych zachęt dla ojców (zwłaszcza w krajach nordyckich) i gdzie ogólnie występuje model polityki wspierający autonomię finansową kobiet.

Stanowisko podkreślające znaczenie autonomii finansowej kobiet dla modelu życia rodzinnego można znaleźć również wśród autorów, którzy do analizy polityki rodzinnej włączyli perspektywę gender. Ann Orloff (1993) skupiła się na „zdolności kobiet do utworzenia i utrzymania niezależnego gospodarstwa domowego”. Wraz z grupą badaczek/badaczy feministycznych podkreślała, że instytucje społeczne zorientowane na jednostkę tworzą warunki dla formowania reżimów płciowych (*gender regimes*) według modelu „dwoje żywicieli/dwoje opiekunów” (*dual earner/dual carer*), w odróżnieniu od modelu „męskiego żywiciela rodziny”

(Lewis 1992). Podkreśla się tu również nową rolę dla mężczyzn – jako ojców i opiekunów – i wskazuje na konieczność docenienia (również finansowego) nieodpłatnej pracy domowej świadczonej wciąż głównie przez kobiety.

W krajach nordyckich i Francji od lat poziom dzietności stabilizuje się na stosunkowo wysokim poziomie i zbliża się do poziomu prostej zastępowalności pokoleń. Kraje, w których wskaźnik dzietności podniósł się niedawno (np. Wielka Brytania, Irlandia), poprawiły w ostatniej dekadzie znacząco dostęp do usług opiekuńczych dla małych dzieci i generalne wsparcie dla pracujących rodziców. Dlaczego odchodzenie od konserwatywnego modelu polityki społecznej wiąże się z większą chęcią do posiadania dzieci? Częściowo odpowiedzi na tak zadane pytanie dostarcza wspomniana wyżej teoria sprawiedliwości płci. Warto jednak dokładniej przyjrzeć się instrumentom polityki rodzinnej, które wydają się w najwyższym stopniu odpowiadać na wyzwania związane z nowymi wzorami życia rodzinnego i zawodowego dla kobiet i mężczyzn. Chodzi o usługi opiekuńcze dla małych dzieci i indywidualne uprawnienia dla ojców do korzystania z płatnych urlopów rodzicielskich.

TABELA 1: PODSTAWOWY PODZIAŁ INSTRUMENTÓW POLITYKI RODZINNEJ KŁADĄCEJ NACISK NA INDYWIDUALIZACJĘ BĄDŹ FAMILIALIZM

Punkty nacisku	INDYWIDUALIZACJA/MODEL DWOJGA ŻYVICIELI/DWOJGA OPIEKUNÓW Odejście od tradycyjnych ról dla kobiet i mężczyzn	FAMILIALIZM/MODEL MĘSKIEGO ŻYVICIELA RODZINY Podkreślanie roli rodziny/kobiety w świadczeniu opieki/pracy domowej
przypisywanie uprawnień socjalnych: jednostce, osobie lub też ze względu na status rodzinny	przyznanie dzieciom praw socjalnych wzmacniających ich podmiotowość promowanie karier zawodowych kobiet, zwłaszcza matek wygaszanie uprawnień przypisanych współmałżonkom (zwłaszcza emerytur, rent) indywidualne opodatkowanie	wsparcie dla zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy zachowanie rent wdowich małżeństwo lub para pozostaje podmiotem uprawnionym do świadczeń i usług wspólne opodatkowanie rodzin
optymalne rozłożenie obowiązku opieki i stopień finansowania ze środków publicznych opieki świadczonej w ramach rodziny	rozwój usług opiekuńczych poza domem zrównanie praw emerytalnych, dodatkowe punkty na indywidualnym koncie emerytalnym, zarówno dla kobiet i mężczyzn, w zamian za rezygnację z pracy zarobkowej w celu opieki nad dzieckiem. Zakłada się, że mężczyźni w tym samym stopniu co kobiety będą decydować się na opiekę	podnoszenie wartości świadczeń/subsydiowanie opłat za opiekę bez wprowadzania zachęt ukierunkowanych na równość płci
podejście do kwestii równości płci	urlop ojcowski (obowiązkowa część dla ojca/drugiego partnera w wymiarze przynajmniej 2–3 miesięcy)	wspieranie funkcji opiekuńczej matek (wydłużenie urlopu macierzyńskiego i skierowanie tego instrumentu głównie do matek)

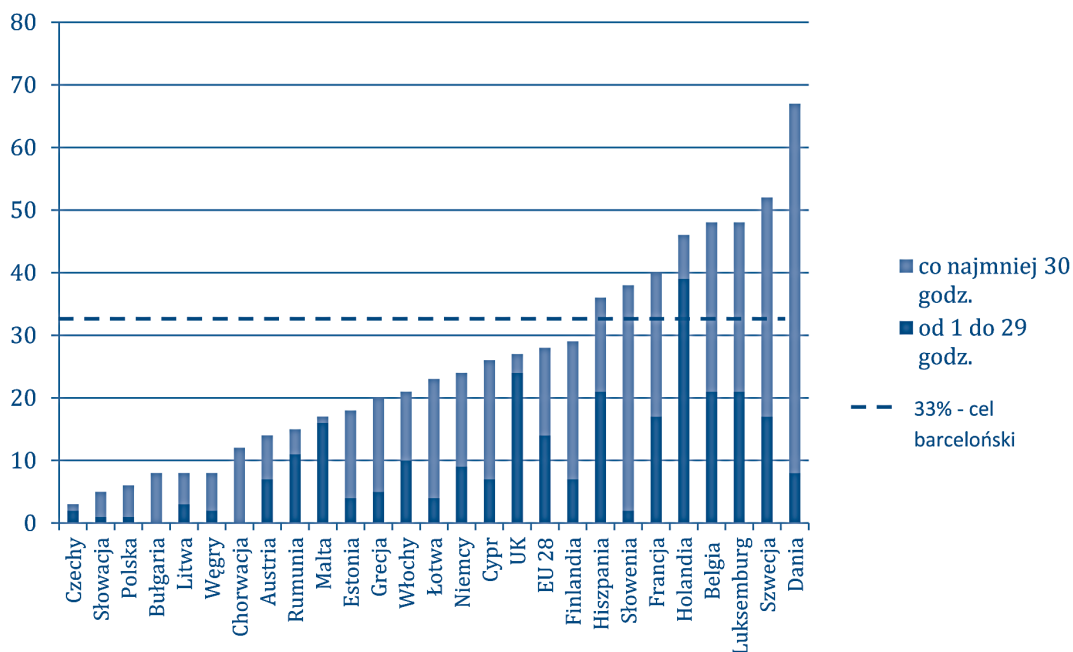
Źródło: Szelewa 2013 na podstawie Marier 2012, Daly 2011 i Saxonberg 2013

1.2.1. Usługi opiekuńcze dla małych dzieci

W pierwszej analizie, która w roku 2011 ukazała się w ramach Warszawskich Debat o Polityce społecznej, wskazywałam na niski rozwój usług opiekuńczych w Polsce oraz na argumenty za upowszechnieniem tychże usług ze względu na ich pozytywny wpływ na rozwój dzieci, demografię, a w skali makro na gospodarkę (Szelewa 2011). Trzy lata później sytuacja w Polsce nieco się poprawiła, jednak wśród krajów Unii Europejskiej wciąż pozostajemy na drugim od końca miejscu pod względem udziału dzieci do lat trzech, korzystających z jakiejś formy opieki formalnej, w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku, czyli tzw. poziom użłobkowania (więcej o tym

w podrozdziale 2.3.1.). W ciągu ostatnich kilku lat poziom dostępności żłobków i przedszkoli stale rośnie w znakomitej większości krajów „starej” Unii. Kraje skandynawskie, Francja czy Wielka Brytania (a więc te, które albo tradycyjnie mają rozwinięte usługi opiekuńcze, albo ostatnio poprawiły znacząco stopę „użłobkowania”) osiągają najwyższe stopy dzietności, którym najczęściej towarzyszy wzrost zatrudnienia kobiet. Wciąż jednak zaledwie 8 krajów osiągnęło poziom 33%, który wyznaczony został w tzw. celach barcelońskich z 2002 roku, i w większości są to kraje Europy Północnej (patrz wykres 3). Dodatkową informacją jest liczba godzin,

WYKRES 3: UDZIAŁ DZIECI DO LAT TRZECH KORZYSTAJĄCYCH Z OPIEKI FORMALNEJ W OGÓLNEJ LICZBIE DZIECI W WIEKU DO LAT TRZECH, 2012



Źródło: Eurostat

kótre dzieci spędzają w żłobku, widać tutaj bowiem wyraźną różnicę między Danią i Holandią: w obu krajach ponad połowa dzieci przed trzecim rokiem życia korzysta z jakiejś formy opieki formalnej, natomiast w Holandii większość omawianej grupy dzieci uczęszcza do żłobka na mniej niż 30 godzin tygodniowo. Wiąże się to ze specyficznym modelem zatrudnienia kobiet w Holandii: przeważa tu zatrudnienie w niepełnym wymiarze.

Podstawowy zarzut, jaki pojawia się wobec korzystania przez dzieci, zwłaszcza młodsze, z tego typu usług, wiąże się z przekonaniem, że dziecko do lat trzech powinno przebywać w domu z (niepracującą) matką (Hašková i Szikra 2013). Wskazuje się również na model rodzicielstwa zaangażowanego, z dużym naciskiem na rozwój więzi między matką i dzieckiem jako bezsprzecznie warunkujący poczucie bezpieczeństwa dziecka. W Czechach zasadniczą rolę w odchodzeniu od instytucji żłobków po 1989 roku odgrywała wpływowa grupa psychologów dziecięcych i ich interpretacja teorii przywiązania (Saxonberg, Hašková i Mudrák 2012). Lynne

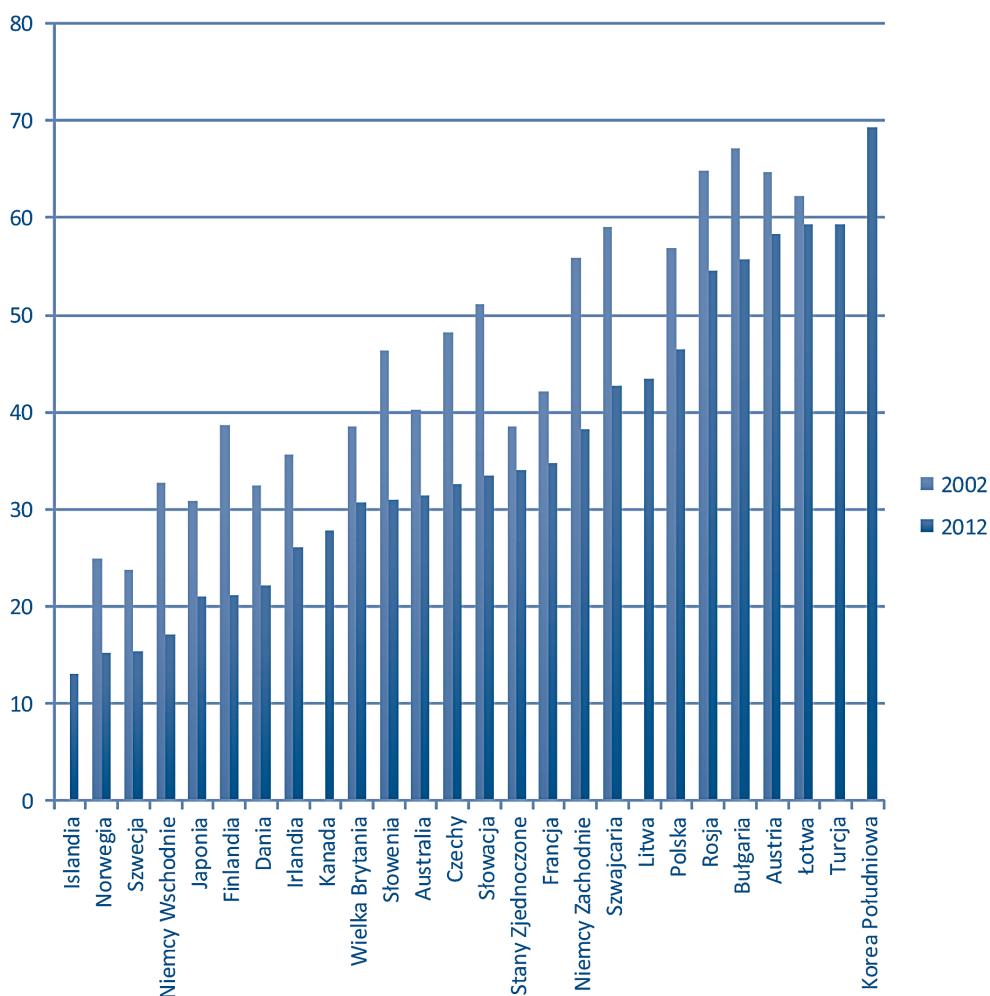
Haney (2002) opisała wpływ psychologów dziecięcych na rozwój maternalistycznej polityki na Węgrzech w późnych latach 60. Przekonanie o szkodliwości korzystania z usług opiekuńczych przez matkę dzieci do dziś stanowi jedną z poważniejszych barier dla rozwoju tego rodzaju usług, w wątpliwość poddaje się też często ich jakość.

Niechęć do formalnej, pozadomowej opieki nad małym dzieckiem może się wiązać ze stosunkiem do pracy zawodowej kobiet posiadających małe dzieci. Wyniki badań Europejskiego Sondażu Wartości (*European Value Survey*) pokazują, jak bardzo mieszkańcy różnych krajów (badanie obejmuje również kraje pozaeuropejskie) różnią się w podejściu do tej kwestii. O konieczności przebywania w domu matki z dzieckiem do lat trzech i rezygnacji z pracy zawodowej przekonanych jest tylko 13% Islandczyków, natomiast w przypadku mieszkańców Austrii odsetek osób prezentujących ten konserwatywny pogląd wynosi obecnie aż 58% (patrz wykres 4). Niechęć wobec pracy matek małych dzieci wyrażało w roku 2002 również większość mieszkańców

zachodnich Niemiec: ponad 55% ankietowanych zgadzało się ze stwierdzeniem, że praca zawodowa matki szkodzi dziecku, które nie poszło jeszcze do szkoły. Z kolei dziesięć lat później odsetek ankietowanych, którzy zgadzali się z taką opinią, spadł o siedemnaście punktów procentowych, do ponad 38%. Warto przy tym zwrócić uwagę na różnicę między Niemcami wschodnimi (była NRD) i zachodnimi: luka w postawach wobec pracy matek małych dzieci zmniejszyła się w 2012 w porównaniu do wyników badań z 2002 tylko o dwa punkty procentowe, z 23 pp. w 2002 do 21 pp. w 2012.

W przypadku każdego kraju odsetek odpowiedzi negatywnie oceniających pracę kobiet z małymi dziećmi znacząco spadł. W przypadku Czech i Słowacji spadek ten wynosi również kilkanaście punktów procentowych, natomiast w przypadku Polski odsetek respondentów przychylnie nastawionych do opinii o szkodliwym wpływie pracy zawodowej matek na rozwój ich małych dzieci spadł z 56,8% w 2002 roku do 46,4% w 2012. Ubyło również respondentów, którzy zgodzili się z tym stwierdzeniem w sposób *zdecydowany* (patrz podrozdział 2.2.).

WYKRES 4: STOSUNEK DO PRACY ZAWODOWEJ MATEK MAŁYCH DZIECI W 2002 I 2012, EUROPEJSKIE BADANIE WARTOŚCI. SUMA ODPOWIEDZI „ZDECYDOWANIE SIĘ ZGADZAM” I „ZGADZAM SIĘ” NA PYTANIE: „CZY UWAŻASZ, ŻE PRACA ZAWODOWA MATEK DZIECI W WIEKU PRZEDSZKOLNYM (0–6) SZKODZI DZIECKU?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Value Survey*

1.2.2. Rola ojca i urlopy rodzicielskie

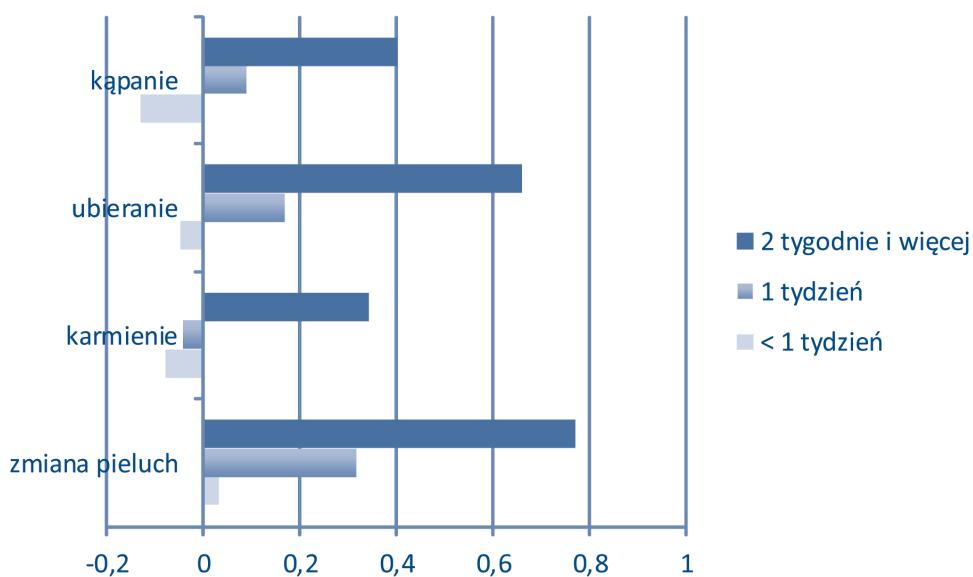
Podczas gdy usługi opiekuńcze stanowią jeden z podstawowych filarów progresywnej polityki rodzinnej, innym instrumentem polityki opieki nad dzieckiem jest rezerwowanie części urlopu rodzicielskiego dla drugiego rodzica (najczęściej ojca). Instrument ten jest bezpośrednim wsparciem modelu rodzicielstwa, w którym ojciec zajmuje się opieką nad dzieckiem, łącznie z przejęciem od matki innych obowiązków domowych. Część urlopu, przyznawana na zasadzie „bierzesz albo tracisz” (*use it or lose it*), zwana też „częścią dla taty” (*daddy quota*), to jeden z podstawowych instrumentów, za pomocą których kraje nordyckie modernizowały swoją politykę rodzinną w ostatnich latach. Obowiązek wprowadzenia przynajmniej jednego miesiąca urlopu rodzicielskiego dla ojca (w sformułowaniu neutralnym: drugiego rodzica) znajduje się w tzw. dyrektywie o urlopie rodzicielskim², która jednak nie zobowiązuje państw członkowskich do zapewnienia płatnego urlopu. Zgodnie z wynikami badań nad korzystaniem z urlopów rodzicielskich przez ojców konstrukcja tego uprawnienia musi mieć dwie podstawowe cechy. Po pierwsze, jak wspomniałam, uprawnienie powinno mieć charakter indywidualny i nieprzenoszalny. Po drugie, pracującemu zawodowo ojcu przysługiwać powinno świadczenie o bardzo wysokiej stopie zastąpienia dochodu, tak by rodzina finansowo nie odczuła przerwy w zarobkach ojca (Duvander i Anderson 2012). Dodatkowo rozwiązaniom tym powinna towarzyszyć kampania uświadamiająca i informacyjna, która pomoże w zachęceniu ojców do korzystania z urlopu. Zaangażowanie mężczyzn postrzegane jest jednocześnie jako wspieranie ich roli jako ojców, przebywanie na urlo-

pie rodzicielskim – jako okazja do rozwinięcia więzi z dzieckiem.

Pierwszym krajem, który wprowadził indywidualne uprawnienia do korzystania z urlopu rodzicielskiego i świadczenia specjalnie dla ojca, była Norwegia (1 miesiąc, w 1993 roku) i jej śladem poszły wkrótce inne kraje nordyckie. Grono państw ze specjalnym, co najmniej miesięcznym, płatnym urlopem dla ojców/drugich rodziców stale się poszerza, a ostatnio dołączyły do niego np. Niemcy (w których dla drugiego rodzica przeznaczone są 2 miesiące). Wśród krajów byłego bloku socjalistycznego najbardziej progresywne rozwiązania funkcjonują na Słowenii, gdzie dla ojca przeznaczony jest miesiąc urlopu wraz ze świadczeniem. Najbardziej postępowy system w Europie oferuje Islandia: w 2000 roku wprowadzono tam trzyczęściowy urlop rodzicielski: dwie części przypadają tam indywidualnie obojgu rodzicom, a trzecia jest uprawnieniem rodzinnym – czyli to rodzice decydują, które z nich ją wykorzysta. W 2009 roku 93% islandzkich ojców korzystało z indywidualnych uprawnień (co stanowiło 34% wszystkich dostępnych dni urlopu). W 2012 parlament islandzki uchwalił dalsze wydłużenie urlopu z jednoczesnym zwiększaniem uprawnień indywidualnych rodziców: w 2014 każde z nich otrzymało prawo do 3,5 miesiąca urlopu (do 2013 były to 3 miesiące), w 2015 z kolei 4 miesiące, a w 2016 już po 5 miesiący *osobno* dla ojca i dla matki (drugiego rodzica). Co prawda, implementacja reformy została wstrzymana w 2014, natomiast nie wycofano się z tych planów, a Islandia pozostaje krajem, który wyznacza nowe standardy w polityce rodzinnej i wobec rodzicielstwa.

² Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE (tekst mający znaczenie dla EOG).

WYKRES 5: SKŁONNOŚĆ DO PRZEJMOWANIA OPIEKI NAD DZIECKIEM PRZEZ OJCA W ZALEŻNOŚCI OD DŁUGOŚCI PRZEBYWANIA NA URLOPIE RODZICIELSKIM (EFEKT PO 9 MIESIĄCACH OD ZAKOŃCZENIA URLOPU)



Źródło: Nepomnyaschy i Waldfogel 2007

Miesiące urlopu rodzicielskiego zarezerwowane dla ojców i wykorzystanie takich instrumentów często przynosi skutek w postaci decyzji o posiadaniu kolejnego dziecka: wykorzystanie przez ojca urlopu rodzicielskiego po urodzeniu się pierwszego dziecka zwiększa skłonność do posiadania kolejnego dziecka w porównaniu z przypadkami, kiedy ojciec takiego urlopu nie wykorzystał (Duvander i Andersson 2006; Olah 2003). Co ciekawe, zarezerwowanie części urlopu dla ojców i korzystanie przez nich z tych uprawnień przynosi skutek w postaci równiejszego podziału prac domowych, co można interpretować jako rodzaj efektu przeniesienia tendencji i gotowości do dzielenia się opieką nad dzie-

kiem na inne czynności domowe, uchodzące wcześniej za domenę kobiecą (Hook 2006). Wyniki badań nad ojcami, którzy korzystali z urlopu rodzicielskiego, w różnym wymiarze pokazały, że im dłużej przebywali oni z dzieckiem na urlopie, tym silniejszy był efekt przejścia części obowiązków opiekuńczych i czynności takich jak zmiana pieluch, karmienie czy kąpanie dziecka (Nepomnyaschy i Waldfogel 2007) (patrz wykres 5).

Również badania porównawcze rodzin węgierskich i szwedzkich pokazały, że równiejszy podział obowiązków domowych w rodzinie oznacza większe prawdopodobieństwo podjęcia decyzji o urodzeniu drugiego lub trzeciego dziecka (Olah 2003).

1.3. Nowe (?) formy rodziny

Powyższe analizy dotyczą bardzo często rodziny nuklearnej, heteroseksualnej pary posiadającej dzieci. Jak wskazują badacze OECD, współczesna polityka rodzinna powinna uwzględnić również nowe formy rodziny, które przez wiele systemów wsparcia dla ro-

dzin uznawane są za nietypowe. Zmieniają się również wzorce rodzicielstwa i rodziny. Część zmian we wzorcach formowania rodziny wiąże się ze wspomnianym już wejściem kobiet na rynek pracy, ich wyższym wykształceniem i większymi wymaganiami pod względem

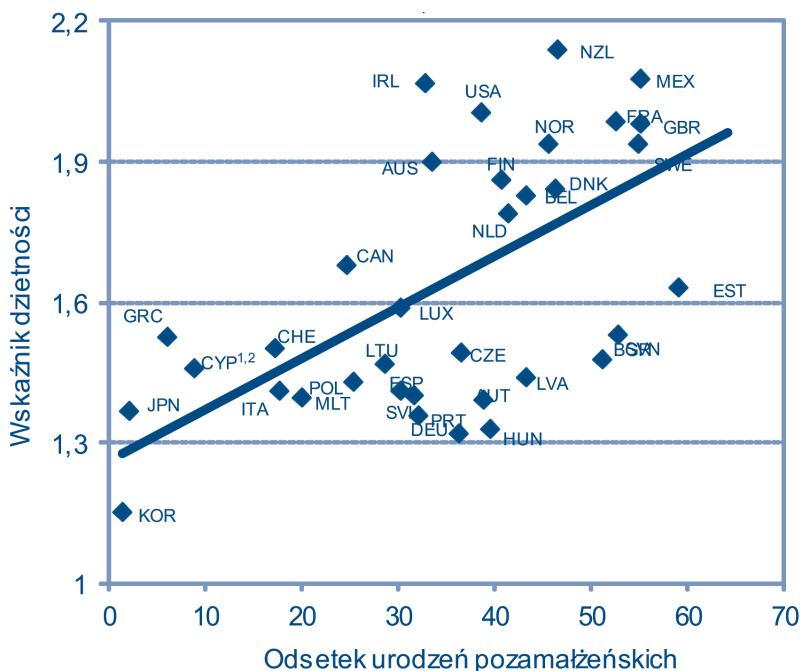
upodmiotowienia w rodzinie i w społeczeństwie. Pierwsze dziecko pojawia się więc znacznie później niż to miało miejsce kilka dekad temu (nie po 20., a raczej przed 30. rokiem życia). Zwiększa się odsetek kobiet, które z różnych powodów nie decydują się na dziecko w ogóle – w takich krajach jak Hiszpania czy Wielka Brytania bezdzietność dotyczy ponad 20% kobiet urodzonych w 1965 roku. Szacuje się, że w niedalekiej przyszłości prawie jedna trzecia par nie będzie miała w ogóle dzieci, przy czym przeważająca część tej grupy to osoby bezdzietne z wyboru (*childfree*).

W związku z coraz wyższą liczbą rozwodów i zawieranych ponownie związków, częstszym zjawiskiem są tzw. rodziny patchworkowe, kohabitacja, związki na odległość czy bez wspólnego miejsca zamieszkania (*living apart together*) bądź też związki partnerskie, w tym osób tej samej płci. Najpopularniejszą

formą związku jest wciąż małżeństwo, ale pary coraz częściej decydują się na dziecko poza (czy przed) małżeństwem – w 1980 roku 11% dzieci rodziło się w związkach niesformalizowanych, w połowie lat 2000. było to już 33%. Co ciekawe, najwyższe stopy urodzeń pozamałżeńskich obserwuje się w krajach z najwyższymi wskaźnikami dzietności (Islandia, Szwecja, Francja, Norwegia) (patrz wykres 6).

Rośnie liczba rodzin tworzonych przez osoby nieheteroseksualne. W USA w ostatniej dekadzie odsetek adopcji dzieci przez pary homoseksualne wzrósł z 8% do 19%, pary te również częściej decydują się na adopcję dzieci z różnego rodzaju upośledzeniami, a jednocześnie najrzadziej dochodzi w przypadku tego rodzaju rodzin do zaprzestania adopcji, kończącej się powrotem dziecka do instytucjonalnej formy opieki dziennej³.

WYKRES 6: URODZENIA POZAMAŁŻEŃSKIE A WSKAŹNIK DZIETNOŚCI, 2009



Źródło: OECD 2011

³ Sabrina Tavernise, *Adoptions by Gay Couples Rise, Despite Barriers*, „The New York Times”, 13 czerwca 2011.

Można zastanawiać się, do jakiego stopnia wymienione w podrozdziale 1.2 progresywne instrumenty polityki rodzinnej odpowiadają na potrzeby nowych form rodzin. W wielu krajach uprawnienia do otrzymania wsparcia w formie świadczeń czy usług związane są bowiem ze statusem żony/męża/dziecka pochodzącego ze sformalizowanego związku (wspólne rozliczanie się małżonków, dofinansowanie kredytu na mieszkanie, ulgi na dziecko itp.). Być może najbardziej sprawiedliwym wyjściem jest zindywidualizowanie uprawnień związanych z rodzicielstwem. Częściowo w tym właśnie kierunku poszły kraje

nordyckie, które np. odeszły od wspólnego rozliczania dochodów małżonków, ale pozwoli rozszerzenie i uelastycznienie uprawnień socjalnych związanych ze statusem bycia rodzicem przestaje być już domeną państw skandynawskich. Innymi słowy, krajom, które zaczęły modernizować politykę społeczną, udało się lepiej wychwycić zmiany społeczno-kulturowe, a nawet wyjść o krok do przodu i przewidywać reakcje społeczne. W następnej części tekstu powyższy przegląd zagadnień pozwoli na krytyczną ocenę polityki wobec rodzicielstwa i rodziny w Polsce.

2. POLITYKA WOBEC RODZINY I RODZICIELSTWA W POLSCE

2.1. Kontekst postsocjalizmu i transformacji ustrojowej

Politykę rodzinną w Polsce i innych krajach postsocjalistycznych często analizuje się, biorąc pod uwagę spuściznę okresu socjalizmu państwowego. Polityka wobec macierzyństwa i pracy kobiet przez wiele lat po upadku PRL-u nie znajdowała istotnego miejsca w debacie publicznej. Jednym z powodów odejścia od dyskusji o roli państwa we wspieraniu rodzicielstwa była chęć odcięcia się nowych elit politycznych od spuścizny PRL-u, jaką była choćby (mniej lub bardziej udana) polityka wspierania roli zawodowej kobiet. Postulaty „powrotu do normalności” zwykle oznaczały chęć „przywrócenia” wzorców konserwatywnych, co dla polityki rodzinnej oznaczało wycofanie się państwa z finansowania i organizacji np. usług opiekuńczych dla małych dzieci. Obowiązki domowe, w tym opieka nad dziećmi czy osobami starszymi, w jeszcze większym stopniu spadły na barki rodziny, a w niej na kobiety, matki, opiekunki.

Również z powodu przebiegu transformacji gospodarczej w krajach postkomunistycznych nastąpił spadek udziału kobiet w rynku pracy (ale też mężczyzn) i to z pewnością przyczyniło się do spadku wskaźników dzietności. W ten sposób sytuacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zaczęła przypominać demograficzną zapaść typową dla konserwatywnych społeczeństw Europy Południowej, gdzie modele polityk i kontekst instytucjonalny nie są dopasowane do nowej rzeczywistości.

W poszukiwaniu przyczyn tego zjawiska w naszym regionie Europy wskazuje się na brak zatrudnienia, migrację osób młodych

z naszej części Europy do krajów Europy Zachodniej i niską jakość istniejących miejsc pracy: coraz więcej młodych ludzi zatrudnianych jest na podstawie umów na czas określony lub podejmuje nietypowe formy zatrudnienia (ponad 30 procent wszystkich zatrudnionych w Polsce pracuje na podstawie umów na czas określony). Brak stabilności zatrudnienia musi mieć wpływ na decyzje dotyczące dzietności. Kotowska i in. (2008) twierdzą, że wpływ na dzietność może mieć również wycofywanie się państwa z dostarczania usług opiekuńczych. Na podstawie przeprowadzonych badań autorzy uznali, że „koszty wychowywania dzieci” i „niepewna przyszłość dzieci” są najważniejszymi czynnikami wpływającymi na decyzje o posiadaniu mniejszej liczby dzieci. Brak zatrudnienia czy słaba jakość miejsc pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i ogólnie ekonomiczne położenie wielu grup społecznych, których sytuacja pogorszyła się w czasie transformacji, wskazywane są jako przyczyny braku możliwości osiągnięcia pożądanego równowagi między pracą zawodową i życiem prywatnym – rezygnacja z potomstwa interpretowana jest jako konsekwencja ograniczenia pełnego spektrum wyborów życiowych (Hobson, Fahlén i Takács 2011).

Do tej pory rządy krajów Europy Środkowo-Wschodniej decydują się na wzmacnianie tylko tych instrumentów polityki społecznej, które wzmacniają tradycyjny podział ról w rodzinie przez wydłużanie płatnych urlopów rodzicielskich bez gwarantowania ich części drugiemu rodzicowi, a zaniebując usługami opiekuńczymi dla najmniejszych dzieci.

Taka polityka nie daje oczekiwanych efektów. Reformy dokonuje się często, uzasadniając ją tym, że ułatwia podejmowanie decyzji o rodzicielstwie. Często retoryka reform podkreśla moralizujący wymiar traktowania dzietności jako kwestii „patriotyzmu”, osoby bezdietne narażone są na ostracyzm społeczny, a kobiety, które nie posiadają dzieci (a tym bardziej deklarują świadomą rezygnację z macierzyństwa) posądza się o „egoizm”. Najbardziej dramatycznym przykładem dokładania kolejnych konserwatywnych elementów do polityki rodzinnej są Węgry. Jest to kraj, który nawet po obniżeniu podatków i w środku kryzysu zachował i rozbudował niezwykle szczodry system wsparcia dla rodzin w postaci świadczeń rodzinnych, ulg na dzieci oraz systemu urlopów i świadczeń ro-

dzicielskich, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin z co najmniej trójką dzieci, przy czym uprawnienia te przysługują każdej rodzinie, nie tylko najuboższym. Faworyzowane przez system wsparcia są rodziny zamożniejsze, z powodu wysokich ulg podatkowych na dzieci. Obecnie rodzina z trójką dzieci może liczyć na łączne wsparcie w wysokości płacy minimalnej. Jednocześnie odbywa się to w atmosferze presji wywieranej na kobiety, by rodziły więcej dzieci, w sytuacji zaniedbania usług opiekuńczych dla dzieci poniżej 3. roku życia i bez żadnego wsparcia dla partnerskiego modelu rodziny. Być może to właśnie taka polityka przyczyniła się do spadku wskaźnika dzietności na Węgrzech (1,3) na jedno z ostatnich miejsc w Europie.

2.2. Przemiany życia rodzinnego w Polsce: przegląd

Przemiany rodziny obserwowane na świecie scharakteryzowane w podrozdziale 1.3 możemy obserwować również w Polsce. Oprócz malejących wskaźników dzietności ze znacznymi zmianami mamy do czynienia np. w przypadku rozwodów. O ile pomiędzy 1980. a 2000. rokiem odsetek rozpadu małżeństw był w miarę stabilny (około 40 tys. rozwodów), o tyle w ostatnich latach liczba ta przekroczyła 60 tys. (*ibidem*). Jeśli chodzi o kohabitację, nastąpił zasadniczy wzrost występowania takich związków od lat 70. XX wieku. Na początku obecnej dekady, związki kohabitacyjne stanowiły około 4% istniejących związków. Charakteryzują się one tym, że są relatywnie krótkotrwałe i przekształcają się w związek małżeński najczęściej w momencie pojawienia się ciąży. W przeciwieństwie do ciąży, obecność już urodzonego dziecka nie zwiększa zasadniczo prawdopodobieństwa zawarcia małżeństwa (Matysiak i Mynarska 2014). Innymi słowy, jeśli kohabi-

tacja nie przekształci się w małżeństwo podczas ciąży, po urodzeniu dziecka szansa na sformalizowanie związku gwałtownie spada. Jednocześnie coraz więcej dzieci rodzi się poza małżeństwem.

Zmienia się również przestrzenne zróżnicowanie płodności, zwłaszcza z rozbiem na obszary miejskie i wiejskie. O ile w roku 1980 dzietność ogólna w miastach wynosiła około 1,93, o tyle na wsi była zasadniczo wyższa, sięgając 2,9. Obecnie (2012) dzietność ogólna w miastach zbliżona jest do 1,2, podczas gdy na wsi jest niewiele wyższa i wynosi 1,42. Mamy zatem do czynienia z wyraźną konwergencją między miastem a wsią, przy czym na wsi decyzje o posiadaniu dzieci uległy zasadniczej przemianie (GUS 2013).

Pojawiają się również zmiany kulturowe świadczące o coraz nowocześniejszym podejściu do kwestii rodzicielstwa i formowania rodziny. Zwróćmy uwagę na stosunek Polaków

do żłobków i przedszkoli. Jak wspomniałam w podrozdziale 1.1.1., omawiając wyniki Europejskiego Badania Wartości, zmniejsza się nieufność Polaków do tych instytucji: podczas gdy w 1993 roku 59% respondentów *zdecydowanie* zgadzało się ze stwierdzeniem, że małe dziecko ucierpi, jeśli jego matka pracuje zawodowo, w 2010 było to już tylko 13,3% respondentów. Z badania CBOS wynika, że w zasadniczy sposób zmienia się też stosunek Polaków do par homoseksualnych. I tak w 2006 roku 9% ankietowanych traktowało związek osób tej samej płci wychowujących wspólnie dziecko (dzieci) jednej z nich jako rodzinę, podczas gdy w 2013 już 23% ankietowanych tak zakwalifikowałoby tego typu związek. Co ciekawe, znacznie mniej ankietowanych (choć tutaj również zanotowano wzrost) traktuje związek dwóch osób tej samej płci bez dzieci jako rodzinę (w 2006 roku 6%, z kolei w 2013 już 14%) (CBOS 2013)⁴.

Wyniki badań opinii publicznej wskazują również na rozdzźwięk między postawami i oczekiwaniami społecznymi a polityką państwa w sferze praw reprodukcyjnych. Już w połowie lat 2000. 90% Polaków w wieku 18–49 lat popierało edukację seksualną w szkołach (Izdebski 2006), choć około jedna trzecia uczniów nie miała dostępu do żadnej formy edukacji seksualnej (Dzierzgowska 2008). Szokujących wyników dostarczyło badanie doświadczeń aborcyjnych Polek: jak podaje CBOS, nie więcej niż jedna trzecia, ale też nie mniej niż jedna czwarta Polek ma za sobą usunięcie ciąży – jest to w skali całego społeczeństwa liczba od 4,1 do 5,8 mln kobiet. Stawia to pytania o to, w jakich warunkach przeprowadzano te zabiegi, jak również o dostęp do nich najczęściej uwarunkowany możliwościami finansowymi.

2.3. Polityka rodzinna w Polsce: najważniejsze problemy

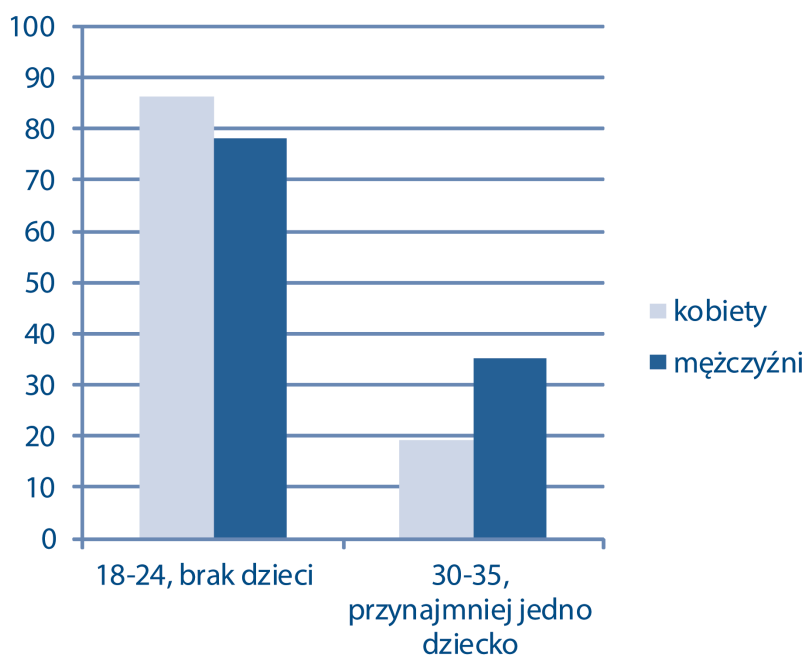
2.3.1. Urlopy i świadczenia rodzicielskie

Czy polityka rodzinna rządu reaguje na te zmiany? Nieznacznie. Można to zaobserwować chociażby w przypadku większości uprawnień związanych z rodzicielstwem. Zasilek macierzyński przysługuje tylko ubezpieczonym matkom, to samo dotyczy nowego urlopu rodzicielskiego, w praktyce pełniącego rolę rocznego urlopu macierzyńskiego, ponieważ nie zdecydowano się na wprowadzenie specjalnych zachęt dla ojców (drugich rodziców), aby skorzystali z tego uprawnienia. Dla przypomnienia, obecnie łączny wymiar urlopu macierzyńskiego (wraz z tzw.

dodatkowym macierzyńskim) wynosi 26 tygodni, natomiast nowy urlop rodzicielski również 26 tygodni. Jeśli matka zdecyduje się na skorzystanie z obu tych urlopów łącznie, wówczas otrzymuje świadczenie w wysokości 80% wynagrodzenia (oczywiście dotyczy to kobiet ubezpieczonych). Po skorzystaniu z rocznego urlopu, kobieta może zdecydować się na urlop wychowawczy aż do osiągnięcia przez dziecko 4. roku życia, natomiast świadczenie wychowawcze w wysokości 400 zł (nieindeksowane od ponad 10 lat) przysługuje tylko osobom spełniającym kry-

⁴ Przykładem bardzo interesującego i dostarczającego wiele cennych obserwacji studium na temat rodzin tworzonych przez osoby nieheteroseksualne w Polsce jest raport J. Mizielińskiej, M. Abramowicz i A. Stasińskiej *Rodziny z wyboru w Polsce. Życie rodzinne osób nieheteroseksualnych*, Instytut Psychologii PAN, Warszawa 2014, http://rodzinywyboru.pl/wp-content/uploads/2014/10/Raport_Rodziny-z-wyboru-w-Polsce.-Życie-rodzinne-osób-nieheteroseksualnych.pdf.

WYKRES 7: PREFERENCJE PROKREACYJNE KOBIECI I MĘŻCZYŹN W WIEKU 18–24, NIEPOSIADAJĄCYCH DZIECI ORAZ W WIEKU 30–34, POSIADAJĄCYCH CO NAJMNIEJ JEDNO DZIECKO



Źródło: CBOS 2010

terium dochodowe. Jeden z 36 miesięcy urlopu wychowawczego przypada ojcu/drugiemu rodzicowi, co pokazuje dysproporcjonalność realnych uprawnień ojca, a jednocześnie brak wsparcia dla równego podziału obowiązków w rodzinie. Uzasadniając brak wprowadzenia indywidualnych uprawnień dla ojca, rząd powoływał się najczęściej na kwestię pozostawienia wyboru rodzinie czy dostosowania tego rozwiązania do sytuacji rodziców.

Brakuje badań, na podstawie których można by jednoznacznie stwierdzić, w jaki sposób podział obowiązków w rodzinie i obciążenie opieką kobiet wpływa na decyzje o posiadaniu dziecka przez Polki. Warto się jednak przyjrzeć wynikom badań CBOS. Ciekawie wygląda porównanie preferencji co do posiadania dziecka osób w wieku 18–24, bez dzieci i osób posiadających co najmniej jedno dziecko, ale już w grupie wiekowej 30–34 (czyli wtedy, kiedy kobiety najczęściej decydują się na drugie dziecko) (patrz wykres 7).

Podczas gdy 86% młodych kobiet deklaruje chęć posiadania dzieci, w przypadku mężczyzn odsetek respondentów w wieku 18–24, planujących mieć dzieci, wynosi 78%. Relacja ta odwraca się w przypadku starszej grupy wiekowej (30–34) i osób już posiadających potomstwo: odsetek mężczyzn deklarujących chęć posiadania dzieci jest o 16 punktów procentowych wyższy niż odsetek kobiet wyrażających chęć dalszej prokreacji. Nasuwa się wniosek, że skoro to kobiety ponoszą znaczny koszt posiadania dziecka, mniej chętnie planują kolejne. Jak można wnioskować na podstawie wyników badań nad postawą ojców korzystających z urlopów rodzicielskich, które przedstawiałam w pierwszej części opracowania, indywidualne uprawnienia i dłuższe, płatne urlopy tylko dla ojców mają zasadnicze znaczenie dla stopnia ich zaangażowania w opiekę nad dziećmi i prace domowe w dłuższym okresie. Jednocześnie kobiety chętniej decydują się na drugie i następne dziecko przy bardziej za-

angażowanym w opiekę ojcu, i to niezależnie od kontekstu kulturowego. Pokazuje to strategiczne znaczenie uprawnień dla ojców i możliwe konsekwencje zaniechania tego rodzaju polityki wobec rodzicielstwa w Polsce. Warto jeszcze wspomnieć, że rodziny z dzieckiem mogą ubiegać się o prawo do różnych rodzajów świadczeń rodzinnych, do których należy również zasitek wychowawczy, są one

jednak dostępne dopiero po spełnieniu kryterium dochodowego. Rodzinom pracujących rodziców przysługuje również ulga podatkowa na dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin z co najmniej trojgiem dzieci, ale taka konstrukcja wsparcia sprawia, że uprzywilejowane są rodziny zamożniejsze, a najbardziej potrzebujący z takiej pomocy są często wyłączeni.

2.3.1. Usługi opiekuńcze

Dostęp do usług opiekuńczych niezmiennie pozostaje na niskim poziomie. Dotyczy to zwłaszcza usług dla rodzin z dziećmi poniżej 3. roku życia, spośród których do żłobka uczęszcza jedynie kilka procent. O zdecydowanie niewystarczającym poziomie zapewnienia usług opiekuńczych dla dzieci poniżej 3. roku życia świadczą długie listy oczekujących – dostanie się do żłobka publicznego graniczy z cudem, a specjalne traktowanie samotnych rodziców (matek) wywołuje niekiedy konflikty i antagonizmy. Ustawa o opiece nad dzieckiem do lat trzech oraz jej wykonanie, m.in. przy wsparciu programu „Maluch”, nie dała oczekiwanych rezultatów. W 2010 roku mieliśmy w Polsce 392 żłobków, w 2012 było ich 646, nadal jednak tylko 80% gmin oferuje jakiegokolwiek wsparcie w postaci usług opiekuńczych dla rodzin z dziećmi poniżej 3. roku życia. Jeszcze mniej jest ich wśród gmin wiejskich, bo tylko 9% (MB 2014).

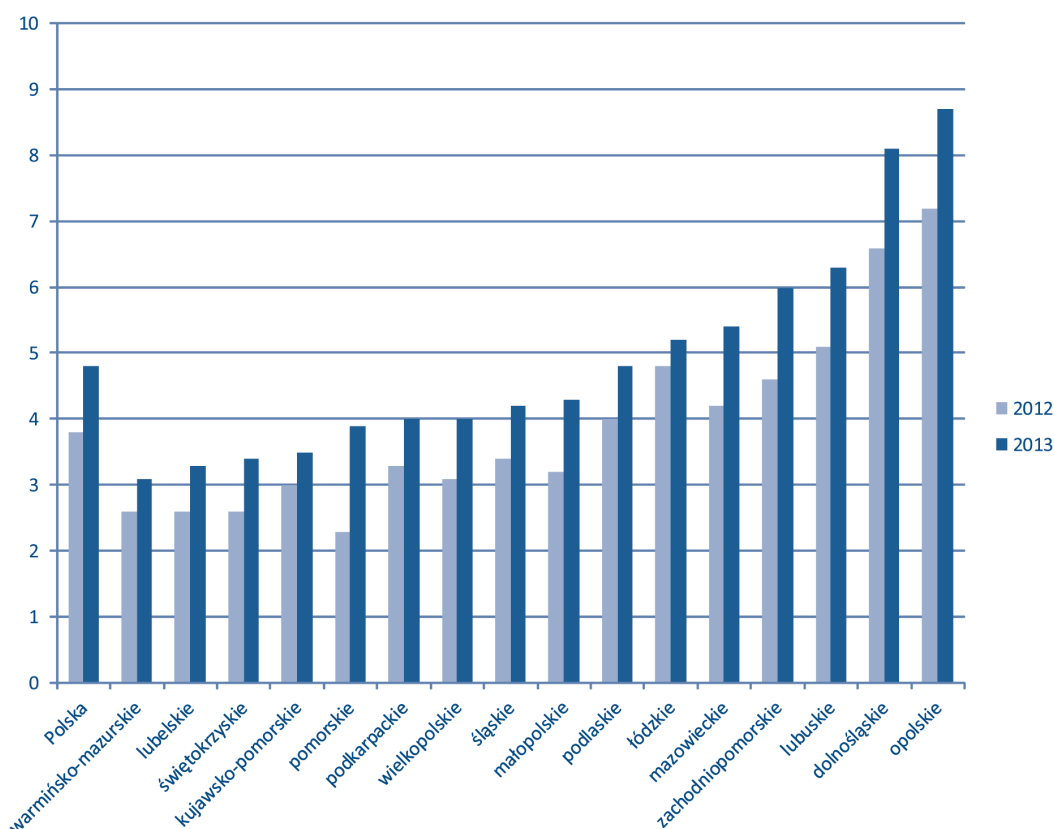
Jednocześnie w dużych miastach, takich jak Warszawa, Wrocław czy Kraków poziom „użłobkowania” przekracza 10%, ale nawet tutaj wciąż brakuje miejsc, a kolejki oczekujących na miejsce w publicznym żłobku są bardzo długie: w Warszawie na 2700 dostępnych miejsc w żłobkach było ponad dwa

razy więcej chętnych (Ćwiek 2013). Można zauważyć również spore zróżnicowanie regionalne, jeśli chodzi o dynamikę przyrostu miejsc: w skali całego kraju poziom „użłobkowania” wzrósł w 2013 roku o jeden punkt procentowy (z 3,8% do 4,8%), natomiast największy przyrost miał miejsce w przypadkach tych województw, które już wcześniej oferowały stosunkowo więcej placówek opieki i miejsc, np. województwa śląskie czy opolskie (patrz wykres 8).

Co ciekawe, wspierany dotacjami państwowymi rośnie w siłę sektor prywatny: w 2013 roku ponad połowa placówek (63 proc.) należała do tego sektora (w 2011 – 47 proc.; w 2012 – 54 proc.) (GUS 2014). Przewaga podmiotów prywatnych może prowadzić do pogorszenia się jakości opieki (zwłaszcza jeśli podmioty te konkurować będą ceną usługi). Wreszcie, jeśli współczynnik użłobkowania będzie wzrastał w obecnym tempie, tj. jeden punkt procentowy rocznie, osiągnięcie poziomu celu barcelońskiego (33%) zajmie nam trzy dekady, a osiągnięcie państwa nordyckich – pół wieku.

Mimo że nowe dane dotyczące wychowania przedszkolnego podane przez Główny Urząd Statystyczny (około 70% dzieci w wieku 3–5 lat) wskazują na wyższe wskaźniki uczest-

WYKRES 8: ROZWÓJ USŁUG OPIEKUŃCZYCH DO LAT TRZECH: ODSETEK DZIECI DO LAT TRZECH KORZYSTAJĄCYCH Z USŁUG OPIEKUŃCZYCH WŚRÓD WSZYSTKICH DZIECI DO LAT TRZECH, 2012 I 2013, WEDŁUG WOJEWÓDZTW



Źródło: GUS 2014

nictwa w edukacji przedszkolnej, to jednak nawet przy uwzględnieniu tych nowych statystyk, Polska wciąż plasuje się w grupie krajów o niższym stopniu zapewnienia dostępu do korzystania z przedszkoli.

Niskiemu zaangażowaniu państwa w organizację opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi oraz ograniczonemu wsparciu finansowemu towarzyszy w Polsce niewielki dostęp do edukacji seksualnej, minimalny dostęp do refundowanych środków antykoncepcyjnych i restrykcyjne prawo w zakresie możliwości przerywania ciąży. Z tych i innych względów reżim polityki społecznej w Polsce (z uwzględnieniem perspektywy gender) określany jest jako „domniemany familizm” bądź „prywatny maternalizm” (Glass i Fodor 2007).

Nie ma się co dziwić, że wzrasta odsetek osób wspierających zaangażowanie się państwa w zachęcanie obywateli do posiadania dziecka: z 33% w 2000 roku do 71% w 2013 (CBOS 2013). W Badaniu CBOS z 2013 roku respondenci na pierwszym miejscu jako skuteczny instrument wspierania rodzicielstwa podają nowy urlop rodzicielski dający w sumie roczną płatną przerwę po urodzeniu dziecka (49%). Jako przeszkodę w zapewnieniu opieki nad dzieckiem respondenci podają niewystarczające środki na opłacenie opiekunki, brak miejsc w przedszkolach/żłobkach.

Rysunek 1 zestawia wspomniane wyżej współczesne badania nad rodziną i polityką rodzinną i mity, które wciąż funkcjonują w debacie publicznej w Polsce.

RYSUNEK 1: FAKTY I MITY NA TEMAT POLITYKI RODZINNEJ



Źródło: opracowanie własne

2.4. Czy nie ma odwrotu od konserwatywnej polityki społecznej?

Bardzo często powtarzaniem argumentem w debacie publicznej o polityce rodzinnej jest postulat uszanowania prywatności rodziny przez brak ingerencji w decyzje dotyczące opiekowania się dziećmi. Pod takimi hasłami zrezygnowano w zeszłym roku z zarezerwowania części nowego urlopu rodzicielskiego, powszechnie określanego również jako

wydłużony urlop macierzyński. Jest to retoryka obecna również w innych krajach, których polityka rodzinna określona została jako wspierająca familializm i model męskiego żywiciela rodziny.

Warto podkreślić, że nigdzie chyba urlopy dla ojców nie zostały wprowadzone jako wynik oddolnej mobilizacji społecznej. Raczej było

to przyspieszanie zbyt powolnych zmian, również uderzających w dzietność. Przykładem podawanym ostatnio przez badaczy zmian w polityce rodzinnej jest gruntowna reforma niemieckiego systemu wsparcia dla rodzin, która miała miejsce za rządów Wielkiej Koalicji (2005–2009). Niemieckie państwo opiekuńcze przez wiele dekad wspierało system bezpośrednio wspierający model męskiego żywiciela rodziny: rodziny z dziećmi nie miały dostępu do żłobków, kolejne rządy nie zastanawiały się nad zmianą polityki społecznej nacechowanej ideologią familializmu, przypisującą role kobietom i mężczyznom. I jeśli miało miejsce coś takiego, jak kryzys państwa opiekuńczego w Europie Zachodniej, to Niemcy były tym państwem, które ten kryzys odczuły najbardziej. Objawami kryzysu była niewystarczająca baza podatkowa (niska aktywność zawodowa Niemców) i spadające wskaźniki dzietności. Jego źródło wyjaśnia wspomniana wyżej teoria Petera McDonalda: wobec braku wsparcia państwa i partnerów kobiety opóźniają macierzyństwo lub w ogóle z niego rezygnują. Politycy niemieccy w pewnym momencie zrozumieli, że trzeba przeorientować niemiecką wizję rozwoju ekonomicznego na inwestycje w równość płci. Główne reformy polegały więc na wprowadzeniu 14-miesięcznego urlopu rodzicielskiego, z przeznaczeniem dwóch miesięcy tylko dla drugiego rodzica, w celu mobilizacji ojców do skorzystania z tego rodzaju uprawnień. Dawano przy tym gwarancję miejsca w żłobku dla dzieci poniżej 3. roku życia oraz 14-miesięczny urlop rodzicielski, z zarezerwowaniem dwóch miesięcy tylko dla jednego z rodziców. Przeprowadzenie reformy nie było sprawą prostą, zwłaszcza, że pociągała za sobą wydatki rzędu 4,3 miliarda euro na budowę żłobków. Angela Merkel według komentatorów nie do końca przywiązana do familialistycznych sentymentów kolegów z partii (Morgan 2012), poparła

„alians na rzecz rodzin”, na czele którego stanęła niemiecka minister ds. rodziny Ursula von der Leyen, polityczka CDU. Von der Leyen stała się szybko popularna, umiejętnie postępowwała z mediami i sprawnie pozyskiwała sojuszników do wdrożenia planu progresywnych reform. Poparło ją nie tylko SPD, ale też kobiety wewnątrz CDU – mężczyźni z jej własnej partii sprzeciwiali się reformom i napisali specjalny manifest o „nowym konserwatyzmie”. Sprawnie poprowadzony proces przygotowania reform i wsparcie się na pracy wielu ekspertów, zbudowanie przekonującej koalicji – wszystko to złożyło się na polityczny sukces von der Leyen, postrzeganej obecnie jako jedna z możliwych następczyń Merkel. Reformy przyczyniły się również do powiększenia kobiecego elektoratu CDU (straciły partie lewicowe).

Skoro Niemcy mogą iść w takim kierunku, dlaczego nie inne kraje, skoro (prawdopodobnie) powinny? Czy Polska polityka rodzinna jest w pułapce konserwatyizmu? A może polityka rodzinna w ogóle nie jest ważnym tematem w debacie publicznej i w procesie mobilizowania elektoratu? Patrząc na polską scenę polityczną spodziewalibyśmy się silnego wspierania usług opiekuńczych dla najmłodszych i odchodzenia od tradycyjnego podziału ról dla mężczyzn i kobiet po stronie partii lewicowych, a z drugiej strony wspierania długich urlopów macierzyńskich przez partie prawicowe. W tabeli 2 zestawiałam najważniejsze postulaty po dość pobieżnym przeglądzie programów politycznych pięciu głównych partii: PO, PSL, PiS, SLD i Twojego Ruchu, a więc tych partii, które dostały się do Parlamentu w roku 2011 i w stosunkowo niezmiennym formie przetrwały do dzisiaj. Co prawda wiele się zmieniło od czasu wyborów, partie polityczne wysuwają co jakiś czas kolejne postulaty, jednak to program polityczny jest najważniejszym sposobem komunikowania się partii wyborców z wyborcami. Można od

TABELA 2: POLITYKA RODZINNA I WOBEC RODZICIELSTWA W POLSCE W PROGRAMACH PARTII POLITYCZNYCH, WYBORY PARLAMENTARNE 2011.

	PO	PSL	PLS	SLD	Twój Ruch
Priorytety	- rozwój kapitału ludzkiego - solidarność międzypokoleniowa - aktywizacja młodych, kobiet, osób 50+	- „Człowiek jest najważniejszy” - poprawa warunków bytowych Polaków	- wartości rodzinne, solidarność z rodziną	- zwalczenie ubóstwa wśród dzieci - równość płci i walka z dyskryminacją	- równouprawnienie kobiet i mężczyzn, godzenie życia zawodowego z rodzinnym
Poród, przerwa w pracy związana z macierzyństwem/rodzicielstwem	- większe wsparcie dla kobiet w ciąży i pociągu	- program profilaktyki zdrowotnej nad kobietą ciężarną oraz matką i dzieckiem	- zdrowie dzieci i kobiet w ciąży - 26-tygodniowy jednolity urlop macierzyński, dłuższy dla rodziców dzieci hospitalizowanych	- wzmocnienie bezpłatnej opieki nad kobietą ciężarną, zdrowie niemowląt - „miesiące ojcowskie” - zniesienie lub zwiększenie progu dochodowego przy zasiłku wychowawczym	
Usługi opiekuńcze/wczesna edukacja	- wprowadzenie modelu „edu-care” - przedszkole dla wszystkich 3- i 4-latków - dostosowanie godzin funkcjonowania przedszkoli do potrzeb rodziców	- zapewnienie „pełnego dostępu do żłobków i przedszkoli” przez szersze dofinansowanie	- współfinansowanie finansowanie żłobków z budżetu państwa - standardy dla alternatywnych form edukacji przedszkolnej	- miejsce dla każdego dziecka w żłobku i przedszkolu - subwencja i Narodowy Program Budowy Przedszkoli (i żłobków), subwencja na przedszkola	- zapewnienie potrzebującym miejsc w żłobkach, a wszystkim dzieciom w przedszkolach
Opieka nad osobami niesamodzielnymi	- reforma systemu wsparcia, poprawienie skuteczności - większy dostęp do rehabilitacji		- różnorodność form opieki, ale pierwszeństwo dla opieki domowej, sprawowanej przez rodzinę	- rozbudowany system placówek opiekuńczych, wsparcie dla osób całodobowo zajmujących się osobą niesamodzielną - bon na usługi pielęgnacyjne	
Finansowe wsparcie dla rodzin	- większa ulga rodzinna dla trzeciego i kolejnego dziecka		- podwyższenie świadczeń rodzinnych - karta rodziny wielodzietnej	- zmiana systemu ulg na dzieci (aby bardziej służyła uboższym)	
Polityka mieszkaniowa	- kontynuacja i modyfikacja programu „Rodzina na swoim”	- preferencyjne kredyty mieszkaniowe - wsparcie finansowe na pierwsze mieszkanie, zapewnienie budownictwa komunalnego	- kontynuacja programu „Rodzina na swoim” plus wsparcie budownictwa mieszkań pod wynajmem - kasy oszczędnościowo-budowlane	- większy nacisk na planowanie i programowanie mieszkalnictwa na poziomie krajowym i lokalnym - budowa mieszkań na wynajem - budownictwo społeczne	- budowa mieszkań pod wynajmem finansowana ze środków publicznych
Inne	- walka z różnicami w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn	- emerytura małżeńska - osłabienie interwencji instytucji w ustawie o zapobieganiu przemocy - sprzeciw wobec aborcji i refundowania in vitro	- refundacja środków antykoncepcyjnych i in vitro, prawo do legalnej aborcji - walka z przemocą w rodzinie - edukacja seksualna - zmniejszenie dyskryminacji płacowej - ustawa o związkach partnerskich	- refundacja środków antykoncepcyjnych i in vitro, prawo do legalnej aborcji - edukacja seksualna - legalizacja związków partnerskich - zrównanie płac kobiet i mężczyzn - część urlopów rodzicielskich tylko dla ojców	

razu zauważyć, że programy partii zasadniczo odpowiadają naszym oczekiwaniom – zarówno SLD, jak i „Twój Ruch” wspierają równość płci w życiu społecznym i rodzinnym, postulują wprowadzenie co najmniej miesięcznego urlopu rodzicielskiego tylko dla ojca, a poza tym proponują wprowadzenie pakietu reform wzmacniających prawa reprodukcyjne kobiet. PO przedstawia się jako partia zorientowana na innowację i rozwój, ciekawym punktem jest w jej przypadku chęć wprowadzenia jednolitego systemu opieki nad dziećmi bez podziału na żłobki i przedszkola. Co godne podkreślenia, wszystkie partie polityczne deklarują chęć wspierania rozwoju żłobków i zwiększenia finansowania tych usług, zagwarantowania miejsca dla każdego dziecka itp. Za obszary szczególnie zaniedbane należy uznać ogólnie prawa kobiet i prawa reprodukcyjne. Wciąż brakuje całościowego programu wsparcia edukacji seksualnej w szkołach (czyli zobowiązań wynikających z ustawy o ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży), brakuje również dyskusji o zwiększeniu refundacji środków antykoncepcyjnych. Obecny rząd nie kwestionuje też

restrykcyjnych rozwiązań w zakresie dopuszczalności przerywania ciąży, a wsparcie dla egzekwowania istniejących rozwiązań nie jest wystarczające, jeśli wziąć pod uwagę choćby rosnącą liczbę przypadków kobiet, którym odmawia się należynej im pomocy lekarskiej. Głosami partii rządzących odsunięto przyjęcie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, choć najnowsze zapowiedzi rzeczniczki rządu wskazują, że podjęte będą próby kolejnego głosowania nad przyjęciem konwencji. Pojawia się więc pytanie, dlaczego nie widzimy postępu w tej dziedzinie, skoro prawdopodobnie mielibyśmy w przypadku żłobków do czynienia z konsensusem, a przynajmniej z jakiegoś rodzaju kompromisem? Dlaczego tak istotne z punktu widzenia rozwoju kraju i codzienności wielu rodzin instytucje nie są obiektem jakiejś zdecydowanej mobilizacji politycznej? Być może wybory parlamentarne w 2015 roku i nowe programy polityczne pozwolą na oddanie głosu na partię polityczną z większą wiarą w realizację ich postulatów w dziedzinie polityki rodzinnej.

BIBLIOGRAFIA

- Brewster Karin L., Ronald R. Rinfuss. 2000. Fertility and Women's Employment in Industrialised Nations. *Annual Review of Sociology* 26:271–296.
- Budrowska Bogusława. 2000. Macierzyństwo jako punkt zwrotny w życiu kobiety, Seria Humanistyczna: Funna. Castles Frank. 2003. The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 OECD Countries. *Journal of European Social Policy* 13:209–227.
- CBOS 2010. Postawy prokreacyjne Polaków. BS/4/2010, Warszawa: CBOS. CBOS 2013. Polityka prorodzinna – oceny i postulaty BS/110/2013, Warszawa: CBOS.
- Ćwiek Joanna. 2013. Żłobki zbyt drogie i niedostępne. *Rzeczpospolita*: 18–07–2013.
- Daly Mary. 2011. What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18 (1):1–23.
- Duvander Ann-Zofie, Gunnar Andersson. 2006. Gender Equality and Fertility in Sweden: a Study on the Impact of the Father's Uptake of Parental Leave on Continued Childbearing. *Marriage and Family Review* 1/2:121–142.

- Duvander Ann-Zofie, Mats Johansson. 2012. What are the Effects of Reforms Promoting Fathers' Parental Leave Use? *Journal of European Social Policy* 22(3): 19–330
- Dzierzgowska Anna. 2008. Edukacja, Polityka i Płeć. W: *Ślepa na płeć. Edukacja równościowa po polsku*, red. A. Dzierzgowska, I. Rutkowska, Warszawa: Fundacja Feminoteka: 24–39.
- Glass Christy, Eva Fodor. 2007. From Public to Private Maternalism? Gender and Welfare in Poland and Hungary after 1989. *Social Politics* 14 (3):323–350.
- GUS. 2013. *Rocznik demograficzny 2013*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. 2014. *Żłobki i kluby dziecięce w 2013 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Haney Lynne. 2002. *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. University of California Press.
- Hašková Hana, Dorottya Szikra. 2013. How did we get the 'magic 3'? The timing of parental leaves and child care services in the Visegrád-countries. Budapest: Budapest Institute.
- Hobson, Barbara, Susanne Fahlén, Judit Takács. 2011. Agency and Capabilities to Achieve a Work–Life Balance: A Comparison of Sweden and Hungary. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18 (2):168–198.
- Hook, Jennifer L. 2006. Care in Context: Men's Unpaid Work in 20 Countries, 1965–2003. *American Sociological Review* 70:639–660.
- Izdebski, Zbigniew. 2006. Rzykowna seksualność Polaków w dobie HIV/ AIDS. Studium porównawcze 1997–2001–2005, Uniwersytet Zielonogórski.
- Kotowska Irena, Janina Józwiak, Anna Matysiak, Anna Baranowska. 2008. Poland: Fertility decline as a response to profound societal and labour market changes? *Demographic Research* 19 (22):795–854.
- Lewis Jane. 1992. Gender and the development of welfare state regimes. *Journal of European Social Policy* 2 (3):159–173.
- Luci Angela, Olivier Thévenon (2010). Does Economic Development Drive the Fertility Rebound in OECD Countries?, INED Working Paper, No. 167, Paris.
- Marier Patrick. 2011. Affirming, Transforming, or Neglecting Gender? Conceptualizing Gender in the Pension Reform Process. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 14 (2):182–211.
- Matysiak Anna, Monika Mynarska. 2014. Urodzenia w kohabitacji: wybór czy konieczność? In *Nowe wzorce formowania i rozwoju rodziny w Polsce. Przyczyny oraz wpływ na zadowolenie z życia*, red. A. Matysiak. Warszawa: Scholar.
- MB 2014. *Diagnoza wpływu Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 na rozwój wczesnodziecięcych usług opiekuńczo-edukacyjnych w gminach*. Warszawa: Milward Brown i Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego.
- Morgan Kimberly. 2012. Promoting social investment through work-life policies: which nations do it and why? In *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, red. N. Morel, B. Palier i J. Palme: The Polity Press.
- Nepomnyaschy Lena, Jane Waldfogel. 2007. Paternity leave and fathers' involvement with their young children: Evidence from the American ECLS-B. *Community, Work and Family* 10: 427–453.
- OECD 2011. *Doing Better for Families*. Paryż: OECD.
- Olah Livia. 2003. Gendering fertility: Second births in Sweden and Hungary *Population Research and Policy Review* 22 (2):171–200.
- Orloff Ann Shola. 1993. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review* 58:303–328.
- Saxonberg Steven. 2013. From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology. *Social Policy & Administration* 47 (1):26–49.
- Saxonberg Steven, Hana Hašková, Jiří Mudrák. 2012. *The Development of Czech Childcare Policies*. Praga: SLON.
- Szelewa Dorota. 2011. *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci: główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA.
- Szelewa Dorota. 2013. *Równość (zna)czy dietność? Demograficzne wyzwania Europy, referat wprowadzający do konferencji, która odbyła się 5 lutego 2013 r. w Centrum Prasowym Foksal*.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
lub
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2014 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.
Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji
im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2014

ISBN 978-83-64062-05-6

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin
Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name "Inder".