



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej



Kamil Filipek

Uwarunkowania polityki rodzinnej Polski, Czech i Węgier



PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 11/2020
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-66413-27-6
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Korekta Anna Paprocka
Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © Sergey Nivens | shutterstock.com
© Phongphan | shutterstock.com

Druk www.drukarniaakapit.pl



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Kamil Filipek

Uwarunkowania polityki rodzinnej Polski, Czech i Węgier

Spis treści

Wprowadzenie	9
1. Istota i cele polityki rodzinnej.....	13
2. Wyzwania polityki rodzinnej w Europie Środkowej.....	35
3. Realizacja polityki rodzinnej – analiza danych.....	51
Podsumowanie.....	65
Bibliografia.....	69

TEZY

W ostatniej dekadzie polityka rodzinna stała się jedną z kluczowych polityk szczegółowych rozwijanych przez rządy sprawujące władzę w regionie Europy Środkowej. Ze względu na pozytywny odbiór społeczny programów ukierunkowanych na wspieranie rodzin polityka rodzinna jest ważnym instrumentem legitymizującym decyzje polityczne (szczególnie te niepopularne) oraz zapewniającym ciągłość władzy.

Uruchomienie wielu programów społecznych ukierunkowanych na wspieranie rodzin nie odwróciło negatywnych trendów demograficznych w Europie Środkowej. Efektywność form wsparcia rodzin zależy od oddziaływania wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, których obecność jest niezwykle trudno wyeliminować.

Dużym problemem społeczeństw Europy Środkowej, na tle społeczeństw Europy Zachodniej, jest trudna sytuacja mieszkaniowa, która może mieć negatywny wpływ na efektywność polityki pronatalistycznej. Brak własnego mieszkania lub trudne warunki lokalowe mają bezpośredni wpływ na decyzję o założeniu lub powiększeniu rodziny.

Ważnym czynnikiem, który wpływa i w najbliższym czasie będzie jeszcze silniej wpływał na politykę rodzinną (w szczególności pronatalistyczną) w Europie Środkowej, jest proces starzenia się społeczeństw. Opieka nad osobami starszymi oraz niepełnosprawnymi jest ogromnym problemem, z którym często zmagają się rodziny wychowujące dzieci. Bez publicznych programów ukierunkowanych na zapewnienie opieki nad osobami starszymi i na wsparcie ich niezwykle trudno będzie osiągnąć cele pronatalistyczne, które dominują w dokumentach definiujących politykę rodzinną w państwach Europy Środkowej.

Wprowadzenie

Negatywnym skutkiem przejścia od socjalizmu do kapitalizmu była marginalizacja polityki rodzinnej w większości państw, które zdecydowały się na przebudowę systemu polityczno-gospodarczego. Reformy systemowe wdrażane po 1989 roku wiązały się z programem radykalnych cięć budżetowych, co w praktyce sprowadzało się do rezygnacji z realizacji zadań ukierunkowanych na wspieranie rodzin. Konsekwencją wymuszonej rezygnacji z polityki rodzinnej są takie problemy jak: ujemny przyrost naturalny, niska podaż na rynku pracy czy starzenie się społeczeństw, które dotyczą większości państw Europy Środkowej.

W ostatnich latach podejście do polityki rodzinnej w naszym regionie radykalnie się jednak zmienia. Węgry, Polska czy Czechy przeznaczyły ogromne środki na wsparcie rodzin, co zapobiegać ma przede wszystkim nadciągającej katastrofie demograficznej. Zmiana podejścia nie powinna zaskakiwać, w nowoczesnych państwach polityka rodzinna postrzegana jest bowiem jako jeden z najważniejszych instrumentów prorozwojowych – forma inwestowania w przyszłość obywateli. Trudno wyobrazić sobie sprawnie działający rynek pracy, nieruchomości, usług czy dóbr konsumpcyjnych bez rodzin, które są w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby społeczno-ekonomiczne. Choć bieżące koszty prowadzenia polityki rodzinnej często są dużym obciążeniem dla budżetów centralnych oraz samorządowych, to w perspektywie długoterminowej zwroty powinny być bardzo wysokie i powinny przyczynić się do trwałego rozwoju społeczeństwa.

Efektywna polityka rodzinna odchodzi od działań epizodycznych, będących reakcją na bieżące problemy społeczne, na rzecz kompleksowego i bezpośredniego wspierania rodzin. Ma ona jednak charakter pomocniczy i wspomaga rodzinę wyłącznie w zadaniach, które nie mogą być przez nią skutecznie realizowane. Polityka taka powinna być niezależna od nacisków politycznych oraz wolna od rozmaitych presji ideologicznych i religijnych. Instrumenty nowoczesnej polityki ukierunkowanej na wspieranie rodzin służą realizacji celów strategicznych (długofalowych) oraz ope-

racyjnych (krótkoterminowych). Co ważne, efektywna polityka rodzinna jest komplementarna wobec innych polityk szczegółowych realizowanych na terenie danego państwa.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na następujące pytania: Jak powinna wyglądać polityka rodzinna wdrażana w nowoczesnym państwie? Jakie cele w obszarze polityki rodzinnej realizują państwa w Europie Środkowej? Jakie są efekty wdrażania rozmaitych instrumentów ukierunkowanych na wsparcie rodzin? Czy polityka rodzinna jest odpowiedzią na największe wyzwania społeczno-demograficzne, z jakimi zmagają się społeczeństwa w Europie Środkowej?

1.

Istota i cele polityki rodzinnej

Polityka rodzinna to zestaw długofalowych rozwiązań systemowych realizowanych przez państwo na rzecz rodziny jako podstawowej komórki społecznej. W praktyce rozwiązania takie przybierają różny kształt i zmieniają się wraz z obowiązującą definicją rodziny, dynamiką otoczenia politycznego, gospodarczego i społecznego. W niniejszym rozdziale zostaną ukazane wybrane problemy związane z definiowaniem rodziny oraz zaprezentowane najważniejsze modele, cele i instrumenty polityki rodzinnej.

1.1. Modele polityki rodzinnej

Zorganizowana polityka ukierunkowana na wspieranie rodzin oraz dzieci zapoczątkowana została już w latach czterdziestych XX wieku. Termin ten zaproponowała socjolożka Alva Myrdal w 1941 roku w pracy pod tytułem „Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy”¹. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że punktem zwrotnym był okres po II wojnie światowej, kiedy wymiar praktyczny uzyskała koncepcja tzw. państwa opiekuńczego (ang. welfare state)². Rozwój państw opiekuńczych wynikał z założenia o aktywnej roli rządu, związków pracodawców, pracowników i społeczności lokalnych w kształtowaniu podstaw dochodowych obywateli. Państwo opiekuńcze miało za zadanie również wspieranie rodziny na różnych etapach jej funkcjonowania (od narodzin dziecka po emeryturę) oraz w trakcie sytuacji kryzysowych (np. rozwodów, problemów wychowawczych z dziećmi)³. Jak wyjaśnia Anthony Giddens, źródłem strukturalnym powstania państwa opiekuńczego była próba stworzenia społeczeństwa, „w którym rola pracy, rozumiana jako zatrudnienie

¹ A. Myrdal, *Nation and Family: the Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, „The Medical officer” 1946, 76 (12), s. 127.

² T. Ferrarini, *Families, States and Labour Markets. Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2006, s. 16.

³ J.J. Macionis, K. Plummer, *Sociology: a Global Introduction*, Prentice Hall Europe, New York – London – Toronto 1998, s. 284-288.

w przemyśle, jest centralna i definiująca”⁴. W pierwotnej formule system zabezpieczenia społecznego był związany przede wszystkim z promowaniem pracy oraz przemysłu. Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat działania państw opiekuńczych w obszarze wspierania rodzin były niejednolite i zmieniały się pod wpływem bieżących wydarzeń politycznych, gospodarczych oraz społecznych. Praca członków rodziny nie zawsze jest priorytetem polityki rodzinnej.

Zdaniem Stanisława Kosińskiego „rodzina dla człowieka jest środowiskiem społecznym, w którym czuje się najbezpieczniej, w sensie psychicznym i najpełniej zaspokaja swoje psychospołeczne potrzeby”⁵. Polityka ukierunkowana na wspieranie rodzin stanowi zatem ważny element definicyjny państw nowoczesnych, udzielających pomocy swoim obywatelom. Działania wchodzące w zakres polityki rodzinnej są realizowane w większości państw europejskich, co może sugerować trwałą i niebudzącą większych kontrowersji potrzebę obecności interwencjonizmu państwowego w obszarze wspierania rodzin. Jak trafnie zauważa Giddens, „Celem dobrego państwa jest sprzyjanie dążeniu do szczęścia, i w taki sposób należy definiować opiekę, zarówno indywidualną, jak i społeczną”⁶.

⁴ A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 151-152.

⁵ S. Kosiński, *Socjologia ogólna. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 176.

⁶ A. Giddens, op.cit., s. 199.

Warto jednak podkreślić, że polityka rodzinna nie zawsze wywołuje pozytywne skutki. Gøsta Esping-Andersen podkreśla, że interwencjonizm państwowy osłabia rodzinę, zdejmując z niej odpowiedzialność za funkcje opiekuńcze i zabezpieczające⁷. Podobny argument przedstawia Charles Murray, który po przeanalizowaniu amerykańskiej polityki społecznej realizowanej w latach 1950-1980 sugeruje, że działania podejmowane przez instytucje publiczne (interwencjonizm państwowy) osłabiają odpowiedzialność rodziny za swój los⁸. To negatywna konsekwencja polegania na pomocy z zewnątrz (np. wsparcie ośrodków pomocy dla grupy tzw. *underclass*). Zdaniem Marka Szczepańskiego długofalowa i bezrefleksyjna pomoc państwa doprowadziła do powstania stref wykluczenia społecznego, tzw. *gett* biedy. Centralnymi postaciami tych patologicznych enklaw są „profesorowie biedy” (lub „profesorowie prawa”), którzy do perfekcji opanowali przepisy prawa pozwalające czerpać korzyści materialne z systemu pomocy społecznej w danym państwie. Źle zaprojektowana lub/i nieumiejętnie realizowana polityka rodzinna może zatem prowadzić do wielu negatywnych konsekwencji społeczno-gospodarczych, które stanowią punkt wyjścia do szerszej krytyki działań podejmowanych przez instytucje publiczne (zarówno centralne, jak i samorządowe).

⁷ G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 32-46.

⁸ Ch. Murray, *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York 2008.

Praktyka działań społecznych w obszarze wsparcia rodziny nierzadko zależy od ram aksjonormatywnych, które stanowią punkt wyjścia działań rządów złożonych z określonych partii politycznych (tj. lewicowych, centrowych lub prawicowych). Esping-Andersen wyróżnił trzy modele państwa opiekuńczego w krajach zachodnich: 1) model konserwatywny, 2) model socjaldemokratyczny i 3) model liberalny⁹. W modelu konserwatywnym rządzący zainteresowani są przede wszystkim promowaniem i wspieraniem małżeństw oraz dzieci pochodzących ze związków formalnych. Uprawnienia do świadczeń pozostają względnie stabilne i wynikają przede wszystkim ze statusu zatrudnienia (kryterium uprawniające) członków rodziny. Agnieszka Szczudlińska-Kanoś podkreśla, że rozwiązania charakterystycznego dla tego modelu „po pierwsze wspierają opiekę sprawowaną nad dziećmi przez członków rodzin, przede wszystkim przez kobiety, a po drugie oferują rodzinom świadczenia pieniężne”¹⁰. Najważniejszymi instrumentami są tutaj świadczenia społeczne, zaś polityka rodzinna pozostaje zdecentralizowana, tj. realizowana przez samorządy lokalne oraz organizacje pozarządowe.

Na etapie konstruowania polityki rodzinnej innymi wartościami i założeniami kierują się rządy socjaldemokratycz-

⁹ G. Esping-Andersen, op.cit., s. 74-86.

¹⁰ A. Szczudlińska-Kanoś, *Polska polityka rodzinna w okresie przemian. Kontekst krajowy i międzynarodowy*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2019, s. 8.

ne. Rozumienie rodziny jest tutaj bardzo szerokie, a działania państwa nie ograniczają się do wspierania rodzin utrwalonych formalnym aktem małżeństwa¹¹. W modelu socjaldemokratycznym działania państwa mają największy zasięg, a dla wsparcia rodziny wykorzystywany jest najszerszy wachlarz instrumentów. Wiąże się to z wysokimi podatkami oraz innymi obciążeniami nakładanymi przez państwo na przedsiębiorców. Celem jest więc tutaj szeroko rozumiana redystrybucja ukierunkowana na likwidację stref wykluczenia, które zagrażają rodzinie. Ważnym celem polityki rodzinnej w modelu socjaldemokratycznym jest aktywizacja kobiet na rynku pracy. Możliwe jest to dzięki rozwijaniu usług publicznych, które pozwalają godzić matkom obowiązki rodzinne ze zobowiązaniami zawodowymi.

W przeciwieństwie do propozycji konserwatywnej oraz socjaldemokratycznej, w modelu liberalnym zakres redystrybucji na cele społeczne jest bardzo ograniczony. Polityka rodzinna ma charakter doraźny, a najważniejszym mechanizmem zaspakajającym potrzeby społeczne jest rynek. Interwencja państwa dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy naturalne sposoby koordynacji życia (rynek i rodzina) zawodzą¹². Jak podkreśla Michael Novak, w amerykańskim modelu liberalnym państwo często wyręczane jest przez

¹¹ E. Green, *Why Is It Hard for Liberals to Talk About 'Family Values'?*, „The Atlantic”, 30.07.2013, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2013/07/why-is-it-hard-for-liberals-to-talk-about-family-values/278151/> [29.09.2020].

¹² A. Szczudlińska-Kanoś, op.cit., s. 28.

najbogatszych, którzy część swoich dochodów przeznaczają na rzecz wspólnoty¹³. W praktyce państwa liberalne mają najmniej rozwiniętą politykę rodzinną, która jest zwykle integralną częścią polityki społecznej.

W wielu państwach Europy Środkowej polityka rodzinna jest relatywnie nową, wciąż krystalizującą się domeną, na którą składa się szereg często niepowiązanych ze sobą działań realizowanych przez instytucje publiczne. Polityka rodzinna często ma charakter mieszany, a więc wykorzystuje rozwiązania charakterystyczne dla trzech modeli idealnych, wspomnianych wyżej.

1.2. Problemy z definiowaniem rodziny

Socjologowie podkreślają, że rodzina jest naturalnym środowiskiem życia oraz wychowania członków rodziny¹⁴. Instytucja rodziny służy realizacji szeroko rozumianych potrzeb np. bezpieczeństwa, przynależności, miłości, szacunku i uznania¹⁵. W toku socjalizacji pierwotnej to w rodzinie kształtują się najważniejsze nawyki oraz przyzwyczajenia dziecka dostosowane do kształtu danego społeczeństwa. Rodzina,

¹³ B. Wildstein, *Profile wieku*, POLITEJA, Warszawa 200, s. 205.

¹⁴ Z. Tyska, *System metodologiczny wieloaspektowej integralnej analizy życia rodzinnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2001; S. Kosiński, op.cit.

¹⁵ L. Dyczewski, *Rodzina. Społeczeństwo. Państwo*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994; idem, *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.

podobnie jak inne instytucje społeczne (np. państwo, szkoła), podlega współcześnie wielu ilościowym oraz jakościowym przeobrażeniom. „Mamy dziś do czynienia z takimi przemianami rodziny i wzorców wychowania dzieci, które prowadzą do zmniejszenia ilości kontaktów dziecka z bezpośrednim otoczeniem społecznym” – zauważa Mira Marody¹⁶. Dynamika rynku pracy, procesy sekularyzacji, emancypacji oraz indywidualizacji, zmiany obyczajowe i przede wszystkim postęp technologiczny głęboko modyfikują strukturę oraz funkcje rodziny w warunkach nowoczesności. Rodzina staje się bytem coraz bardziej nietrwałym, wielowymiarowym, który wykracza poza klasyczne rozumienie tego pojęcia (np. rodzina nuklearna). Ten pozornie mało znaczący problem definicyjny ma jednak bardzo wyraźne implikacje praktyczne. Jak trafnie podkreśla Małgorzata Herudzińska, „Przyjęcie danej definicji rodziny w ustawodawstwie państwowym m.in. wyznacza granice dla osób, które mogą być wspierane przez dany rząd, może służyć rozszerzaniu bądź zmniejszaniu zakresu udzielania im pomocy socjalnej, dostępu do zasobów i usług społecznych”¹⁷.

Zależność ta jest bardzo widoczna zwłaszcza w Polsce, gdzie definiowanie rodziny wykroczyło poza domenę aka-

¹⁶ M. Marody, *Jednostka po nowoczesności. Perspektywa socjologiczna*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2014, s. 174.

¹⁷ M.H. Herudzińska, *Rodzina w świadomości społecznej. Co (kto) tak naprawdę stanowi rodzinę? Społeczne (re)konstruowanie definicji rodziny*, „Wychowanie w Rodzinie” 2012, 6 (2), s. 23.

demicką i w ostatnim czasie stało się przede wszystkim zjawiskiem politycznym. Pamiętając o wielu zagrożeniach definicyjnych, warto zwrócić uwagę na dwa problemy, które stały się źródłem gorących debat oraz dyskusji publicznych (nie tylko w Polsce). Po pierwsze, chodzi tutaj o status prawny związku rodziców, którzy mogą pozostawać w relacjach formalnych (małżeństwo) lub nieformalnych (konkubinat). Po drugie, istotne są relacje oraz tożsamość płciowa rodziców lub partnerów. W oparciu o wspomniane problemy wyróżnić moglibyśmy dwa szersze podejścia do definiowania rodziny, które mają wpływ na kształt polityki rodzinnej: 1) tradycyjne, 2) nowoczesne.

W podejściu tradycyjnym kluczowy jest aspekt formalny, którego podstawą jest zwykle religijne rozumienie rodziny. Na przykład, w religii chrześcijańskiej koncepcja rodziny jest jednoznacznie powiązana z sakramentem małżeństwa¹⁸. Oznacza to, że fundamentem rodziny jest związek małżeński, bez którego istnienie rodziny staje się niemożliwe. W podejściu tym mieści się definicja rodziny zaproponowana przez Józefa Rembowskiego, dla którego rodzina to „grupa, która składa się z mężczyzny i kobiety złączonych małżeństwem, ich potomstwa (własnego lub adoptowanego) oraz w niektórych przypadkach z innych osób, najczęściej najbliższych

¹⁸ M. Ławreszuk, *„Oto matka moja i moi bracia” – chrześcijańskie rozumienie rodziny*, „Elpis” 2016, 18, s. 127-131.

krewnych”¹⁹. Co ważne, w podejściu tradycyjnym role w rodzinie (np. matki, ojca) mają trwały charakter i przypisane są do płci jej członków. Obowiązki i uprawnienia członków rodziny reguluje tradycja, co wydaje się szczególnie problematyczne w kontekście współczesnych zmian społeczno-gospodarczych (np. zmian na rynku pracy).

W podejściu nowoczesnym koncepcja rodziny nie jest powiązana z wykładnią religijną, a działania państwa nie ograniczają się do wspierania rodzin utrwalonych formalnym aktem małżeństwa²⁰. Pełną rodzinę mogą tworzyć przedstawiciele jednej płci, którzy w wielu państwach posiadają prawo adopcji dzieci. W przeciwieństwie do propozycji tradycyjnej, tu rodzina jest projektem refleksyjnym, który zrywa z ograniczeniami narzuconymi przez tradycję oraz odmiennosc płciową. Role w rodzinie mają charakter dynamiczny i w zależności od bieżących potrzeb mogą być realizowane zarówno przez każdego z rodziców, jak również każde z dzieci. W wyniku globalnych przekształceń na rynku pracy nierzadko zdarza się, że najważniejszym (często jedynym) źródłem dochodu rodziny jest praca matki. Niezależnie od tego, czy mamy tu do czynienia z obiektywną sytuacją zewnętrzną (np. brak pracy dla mężczyzn), czy też ze świadomą decyzją partnerską (partnerzy ustalają nowy

¹⁹ J. Rembowski, *Rodzina w świetle psychologii*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1986, s. 13.

²⁰ E. Green, op.cit.

podział ról i obowiązków), rolę żywiciela rodziny pełni tutaj kobieta, co pozostaje w sprzeczności z matrycą ról w rodzinie tradycyjnej. Co ciekawe, już wyniki badań Jacquelin Lerner z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku sugerowały, że tradycyjny model rodziny, w którym kobieta odpowiedzialna jest za wychowanie dzieci i prowadzenie domu, zaś mężczyzna odpowiada za zabezpieczenie materialne, obecny był w mniej niż 7% rodzin amerykańskich²¹.

Dane empiryczne pokazują, że definiowanie rodziny w kategoriach tradycyjnych wiąże się z ryzykiem nieuwzględniania dynamiki zmian gospodarczych, społecznych i kulturowych, którym ulegają współczesna rodzina i społeczeństwo. Polityka rodzinna bazująca na definicji statycznej, niedopasowanej do bieżącego kontekstu, staje się polityką „ekskluzywną”, adresowaną do wybranych kategorii obywateli. W efekcie tradycyjnie zakorzenione rozumienie rodziny staje się źródłem wielu konfliktów i protestów społecznych w Europie Środkowej. Co ciekawe, stronami tak rozumianych sporów są również podmioty spoza regionu Europy Środkowej.

1.3. Cele polityki rodzinnej

Jak już zostało to zaznaczone, polityka rodzinna jest specjalizacją w obrębie szeroko rozumianej polityki społecznej.

²¹ J.V. Lerner, *Working Women and Their Families*, Sage Publications, Beverly Hills 1994.

Kształt polityki rodzinnej jest zamierzoną lub niezamierzoną konsekwencją przyjętych celów, na które wpływ mają procesy: 1) polityczne, 2) społeczno-demograficzne, 3) gospodarcze, 4) kulturowe. O ile cel ogólny polityki rodzinnej pozostaje względnie trwały, o tyle cele szczegółowe ulegają większym lub mniejszym zmianom, co nie pozostaje bez wpływu na efektywność działań podejmowanych przez instytucje publiczne we wspomnianym obszarze.

Niezależnie od kontekstu politycznego, religijnego czy społeczno-kulturowego, celem ogólnym polityki rodzinnej jest wspieranie rodziny w różnych fazach jej rozwoju. Piotr Szukalski wyróżnił dziewięć faz rozwoju współczesnej rodziny: 1) faza pozamałżeńskiego pomieszkiwania razem, 2) faza młodego, bezdzietnego małżeństwa, 3) faza małżeństwa z małym dzieckiem lub dziećmi, 4) faza małżeństwa z dziećmi w wieku szkolnym, 5) faza związana z wychowaniem nastolatków, 6) faza opuszczania rodzinnego gniazda przez dorastające dzieci, 7) wczesna faza pustego gniazda, 8) późna faza pustego gniazda 9) faza samotnego zamieszkiwania po śmierci małżonka²². Choć propozycja Szukalskiego nie jest jedyną funkcjonującą w literaturze typologią, to jej mocną stroną jest uwzględnienie zmian współczesnych,

²² P. Szukalski, *Fazy życia rodziny z perspektywy polityki społecznej*, w: *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 70-71.

którym poddana jest instytucja rodziny w warunkach nowoczesności.

Cele szczegółowe polityki rodzinnej są ściśle powiązane z dominującym modelem polityki rodzinnej (konserwatywny, socjaldemokratyczny, liberalny) obowiązującym w danym państwie. Warto jednak podkreślić, że cele szczegółowe mają charakter dynamiczny i zależą od bieżących potrzeb społeczeństwa lub społeczności lokalnej. Na potrzeby niniejszej pracy wyróżniono cztery cele szczegółowe polityki rodzinnej, które wchodzi w zakres interwencji publicznej w większości państw europejskich. Chodzi tu o: 1) wyrównywanie poziomu życia i likwidację nierówności społecznych, 2) budowanie ładu społecznego opartego na solidaryzmie, 3) stymulowanie dzietności i przeciwdziałanie niżowi demograficznemu, 4) opiekę zdrowotną.

Najważniejszym celem interwencji państwa jest wyrównywanie poziomu życia rodzin poprzez likwidację nierówności społecznych powstałych na tle materialnym oraz niematerialnym. Najczęściej chodzi tutaj o niwelowanie różnic dochodowych rodzin, które wpływają na poziom konsumpcji podstawowych dóbr materialnych, uczestnictwo w kulturze, formy spędzania czasu wolnego, stan zdrowia członków rodziny itd. Ważnym działaniem ukierunkowanym na wyrównywanie szans jest zmniejszanie różnic edukacyjnych oraz kompetencyjnych. W dobie tzw. gospodarki cyfrowej chodzi zwłaszcza o przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu (informacyjnemu), które jest jedną z przyczyn

ograniczonego dostępu do rynku pracy, usług prywatnych oraz publicznych. Warto podkreślić, że celem polityki rodzinnej w nowoczesnym państwie dobrobytu powinno być zwiększanie dostępu do usług publicznych osób tworzących rodziny, w których z różnych powodów nie może dojść do zawarcia małżeństwa (np. rodziny, w których jeden z partnerów nie dostał tzw. rozvodu kościelnego).

Istotnym celem polityki rodzinnej jest budowanie ładu społecznego opartego na solidaryzmie. Ruth Katz i Ariela Lowenstein²³ proponują koncepcję tzw. solidarności funkcjonalnej, w której chodzi o wzajemną wymianę zasobów, pomocy i wsparcia między członkami rodziny. Maria Łuszczyńska zwraca zaś uwagę na tzw. solidarność międzypokoleniową, którą definiuje jako „poczucie wzajemnej zależności między ludźmi, wynikające ze wspólnych interesów, które generują szereg pozytywnych wyników społecznych”²⁴. W kontekście tak zdefiniowanego celu szczegółowego, polityka państwa stymuluje oraz uzupełnia solidarność rodzinną opartą na naturalnych więziach między członkami rodziny. Jak trafnie zauważa Małgorzata Szyszka, „Takie wsparcie bazuje na zasadzie pomocniczości, bowiem ma wspomagać rodzinę

²³ R. Katz, A. Lowenstein, *Solidarity between generations and elders' life satisfaction: Comparing Jews and Arabs in Israel*, „Journal of Intergenerational Relationships” 2012, 10 (1), s. 5-21.

²⁴ M. Łuszczyńska, *Oblicza solidarności międzypokoleniowej – bariery, korzyści i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 35.

w pełnieniu jej funkcji, odciążać, ale nie wyręczać”²⁵. Ważne jest więc, aby polityka rodzinna państwa wpisywała się w istniejący ład społeczny, ostrożnie go modyfikowała, jeśli zaistnieje taka potrzeba, nie zaś kształtowała go na nowo za wszelką cenę. Największym niebezpieczeństwem z punktu widzenia trwałości oraz efektywności instytucji rodziny jest bowiem „ideologizacja polityki rodzinnej”, która często towarzyszy radykalnym zmianom na scenie politycznej danego państwa.

Wydaje się, że najtrudniejszym do zrealizowania celem polityki rodzinnej jest stymulowanie dzietności i przeciwdziałanie niżowi demograficznemu. Z problemem tym zmagają się większość państw europejskich²⁶, ale jak dotąd nie powstał kodeks dobrych praktyk, który miałby charakter uniwersalny. Jak podkreślają ekonomiści, skutkami katastrofy demograficznej są m.in. stagnacja gospodarcza, niewydolność systemu emerytalnego, kryzys na rynku nieruchomości, kurczenie się rynku pracy dla nauczycieli²⁷. Instrumenty polityki rodzinnej szczególnie mocno wspierać powinny zatem rodzinę we wstępnych fazach jej rozwoju. Chodzi tutaj

²⁵ M. Szyszka, *Polityka rodzinna dopełnieniem solidarności rodzinnej*, „Studia Socjologiczne” 2017, 2 (225), s. 243.

²⁶ Eurostat, Fertility statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics#_live_births_per_woman_in_the_EU_in_2018 [29.09.2020].

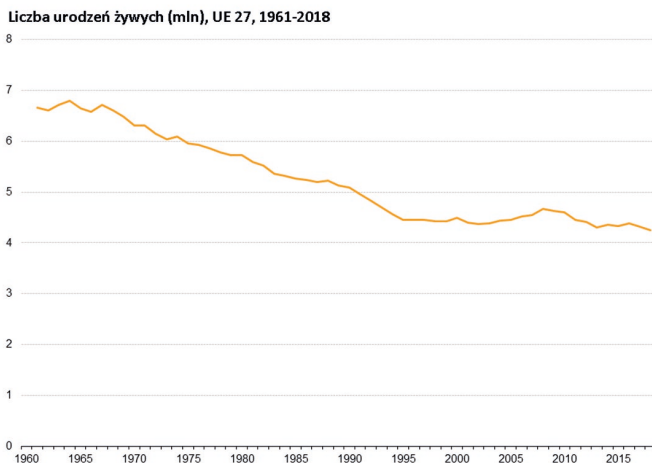
²⁷ M. Ramesh, *Economic crisis and its social impacts*, „Global Social Policy” 2009, 9 (1_suppl), s. 79-99; J.E. Stiglitz, *The current economic crisis and lessons for economic theory*, „Eastern Economic Journal” 2012, 35 (3), s. 281-296.

o tworzenie bodźców materialnych oraz niematerialnych, które skłoniłyby członków rodziny do podjęcia ważnych i często bardzo trudnych decyzji o urodzeniu pierwszego lub kolejnego dziecka. Najczęściej stosowane rozwiązania dotyczą: 1) rynku pracy (sfera regulacji relacji pracownik – pracodawca), 2) rynku nieruchomości, 3) wsparcia w obszarze funkcji wychowawczo-opiekuńczej (żłobki, przedszkola, szkoły), 4) zwalczania negatywnych stereotypów (dzieciorób, kura domowa, zacofanie). Zmiany w sferze kulturowej, rosnące aspiracje materialne, indywidualizacja oraz izolacja społeczna (skutek m.in. rewolucji technologicznej, a w ostatnim czasie globalnej pandemii) sprawiają, że niezwykle trudno jest wypracować uniwersalny zestaw instrumentów stygulujących dzietność.

W literaturze przedmiotowej podkreśla się, że polityka rodzinna powinna mieć charakter „horyzontalny”²⁸, tj. powinna łączyć się z innymi politykami szczegółowymi, w tym z polityką zdrowia. Promowanie i wspieranie zdrowia fizycznego, psychicznego oraz społecznego członków rodziny powinno być priorytetem działań wielu instytucji publicznych, m.in. Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie czy Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej. Promocja zdrowia jest najtańszym sposobem zapobiegania różnym chorobom, które mogą

²⁸ M. Raclaw, *W poszukiwaniu warunków optymalizacji lokalnej polityki rodzinnej: poza ukierunkowaną orientacją rozwiązywania problemów społecznych*, w: *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, s. 107.

Wykres 1. Spadek liczby urodzeń w Unii Europejskiej



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

dotknąć członków rodziny w różnych fazach jej rozwoju. Mimo że większość państw w Europie gwarantuje podstawową opiekę zdrowotną rodzinom (np. bezpłatna opieka zdrowotna dla matek i dzieci), to w praktyce brakuje rozwiązań, które wspierałyby rodziny (np. brak noclegów dla rodziców w wielu szpitalach dziecięcych), stymulowałyby dzietność i zapobiegały niżowi demograficznemu. W badaniu dotyczącym służby zdrowia Polacy najgorzej ocenili dostępność wizyt u specjalistów (83%) oraz niewystarczającą

liczbę personelu medycznego w szpitalach (70%)²⁹. Wydaje się, że czynniki te mogą mieć pośredni wpływ na decyzje o założeniu lub powiększeniu rodziny.

1.4. Instrumenty polityki rodzinnej

Szczudlińska-Kanoś trafnie zauważa, że polityka rodzinna może być rozumiana w sposób węższy – jako zestaw działań skierowanych bezpośrednio na rodzinę, lub szerszy – ukierunkowany na różne sfery życia człowieka, które mają lub mogą mieć pośredni wpływ na funkcjonowanie rodziny³⁰. W zależności od przyjętej koncepcji (rozumienia), państwo korzysta z różnej liczby instrumentów wspierających rodzinę w różnych fazach jej rozwoju. W literaturze przedmiotowej instrumenty polityki rodzinnej najczęściej dzieli się na trzy grupy: 1) ekonomiczne, 2) prawne oraz 3) organizacyjne (instytucjonalne)³¹.

Zdaniem Arkadiusza Durasiewicza instrumenty ekonomiczne powinny wypełniać następujące funkcje: dochodową (uzupełnianie dochodu rodziny), kompensacyjną (rekompensowanie pewnych kategorii wydatków), redystrybucyjną

²⁹ Komunikat z badań, *Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej*, CBOS, nr 89/2018.

³⁰ A. Szczudlińska-Kanoś, op.cit., s. 24.

³¹ A. Durasiewicz, *Instrumenty polityki rodzinnej*, „Biuletyn Informacyjny – Wiadomości Społeczne” 2009, nr 1, red. K. Głąbicka, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 57-70; M. Skawińska, *Polityka rodzinna i edukacyjna – główny priorytet polityki społecznej państwa*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2012 (3), s. 129-149.

(przesuwanie dochodu narodowego w kierunku rodzin), egalitarną (łagodzenie nierówności ekonomicznych) i stymulującą (rozwój rodziny w pewnych założonych kierunkach)³². Występują one zwykle w postaci zasiłków oraz zapomóg i mogą mieć charakter obligatoryjny lub uznaniowy (np. decyzja o przyznaniu zasiłku lub zapomogi podejmowana jest przez pracownika socjalnego). W wielu krajach decyzja o przyznaniu świadczeń na rzecz rodziny zależy od dochodów i/lub oszczędności, w innych (np. 500+ w Polsce) zależność taka nie występuje. Do najczęściej stosowanych instrumentów ekonomicznych należą świadczenia pieniężne związane z: 1) ciążą i macierzyństwem, 2) urodzeniem dziecka (tzw. becikowe), 3) wychowaniem dzieci, 4) wsparciem pracujących rodziców, którzy wychowują dzieci, 5) bezrobociem rodziców, 6) niepełnosprawnością dzieci, 7) niepełną rodziną. Świadczenia na rzecz rodziny mogą mieć również charakter rzeczowy. Adresowane są wówczas do rodzin najuboższych w celu poprawienia jakości ich bytu. Do najważniejszych świadczeń rzeczowych zaliczamy: 1) schronienie, 2) posiłek, 3) niezbędne ubranie, 4) wyprawkę szkolną³³. Wpływ rozmaitych czynników gospodarczych, politycznych i społecznych sprawia, że stosowanie instrumentów ekonomicznych w polityce rodzinnej ma bardzo dynamiczny charakter. W wa-

³² A. Durasiewicz, *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017, s. 193-194.

³³ Ibidem, s. 214-215.

runkach wysokiego bezrobocia państwo powinno silniej angażować instrumenty ekonomiczne i wspierać rodziców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej wynikającej z utraty pracy. Zaangażowanie instrumentów ekonomicznych w postaci świadczeń pieniężnych może mieć również pozytywny wpływ na decyzję rodziców o urodzeniu dziecka.

Wsparcie oraz ochronę rodziny w większości państw na świecie zapewniają przepisy prawa. Oznacza to, że instrumenty polityki rodzinnej wynikają bezpośrednio lub pośrednio z norm międzynarodowych (akty prawne Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Rady Europy), których państwa zobowiązały się przestrzegać, oraz norm krajowych (np. konstytucja, kodeks rodzinny i opiekuńczy, kodeks pracy). Normy prawne określają charakter stosunków społecznych w rodzinie, relacje rodziny z państwem oraz instytucjami publicznymi i prywatnymi. W praktyce prawo określa m.in. warunki powstania oraz rozpadu rodziny, obowiązki i uprawnienia członków rodziny (w tym dzieci), wartość oraz miejsce rodziny w szerszym porządku prawnospołecznym. Poza tym prawo zapewnia rodzinie dostęp do rynku pracy, poszanowanie wolności oraz swobód (np. dotyczących wyboru szkoły czy religii), ochronę dzieci przez wyzyskiem społecznym i ekonomicznym, ochronę zdrowia. Polska polityka rodzinna uwzględnia rekomendacje Stolicy Apostolskiej spisane w 1983 roku w Karcie Praw Rodziny. W wielu państwach prawo nie nadąża jednak za zmianami społecznymi i kulturowymi, które mają wpływ

na kształt oraz funkcjonowanie współczesnej rodziny. Problematiczne wydaje się również wdrażanie prawnych zobowiązań międzynarodowych, które nierzadko są sprzeczne z prawem lokalnym.

Państwo to najważniejszy podmiot, który odpowiedzialny jest za kształtowanie oraz realizację polityki rodzinnej. Od możliwości organizacyjnych państwa zależy efektywność wdrażanych rozwiązań, które mają wpływ na funkcjonowanie rodziny. Trafnie zauważa jednak Durasiewicz, że „Podmiotami polityki rodzinnej są również organizacje pozarządowe, związki rodzinne, związki pracodawców, Kościoł rzymskokatolicki, inne Kościoły i związki wyznaniowe”³⁴. W Polsce największy wpływ na kształt polityki rodzinnej ma Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Pośród instytucji centralnych warto wymienić również Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Rzecznika Praw Dziecka. Na poziomie lokalnym wpływ na politykę rodzinną mają samorząd województwa, samorząd powiatowy oraz samorząd gminny. W wielu krajach część zadań wchodzących w skład szeroko rozumianej polityki społecznej jest realizowana przez instytucje pozarządowe (np. fundacje oraz stowarzyszenia). Zdaniem Skawińskiej³⁵ najważniejszym instrumentem organizacyjnym polityki rodzinnej jest system podatkowy.

³⁴ Ibidem, s. 156.

³⁵ M. Skawińska, op.cit., s. 133.

Wpływ na kształt polityki podatkowej (prorodzinnej lub antyrodzinnej) mają instytucje zarówno centralne, jak i samorządowe.

2.

Wyzwania polityki rodzinnej w Europie Środkowej

Polityka rodzinna to przykład polityki szczegółowej (tzw. polityki publicznej) ukierunkowanej na rozwiązywanie bieżących oraz przyszłych problemów dotyczących ważnych społecznie zagadnień. Warunkiem skuteczności takiej polityki jest jej ciągła zmienność (adaptacyjność) w wymiarze teleologicznym (w zakresie przejętych celów) oraz instrumentalnym (w zakresie wykorzystywanych instrumentów). Cele niniejszego rozdziału to prezentacja najważniejszych celów oraz wstępna ewaluacja polityki rodzinnej realizowanej w krajach Europy Środkowej, dokonana w oparciu

o dane wtórne pochodzące z polskich i zagranicznych źródeł danych publicznych.

2.1. Wymiary ewaluacji polityki rodzinnej

Ze względu na większą dostępność materiałów źródłowych oraz mniejsze prawdopodobieństwo stronniczości politycznej (zaangażowania politycznego), w polityce rodzinnej najczęściej oceniane są instrumenty, którymi posługują się różne jednostki administracji publicznej. „Rzadziej polityka wobec rodziny oceniana jest z perspektywy stawianych przed nią długookresowych celów” – podkreśla Bożena Balcerzak-Paradowska³⁶. W praktyce ocena instrumentów polityki rodzinnej niemożliwa jest jednak bez uwzględnienia krótko- i długookresowych celów, którym ta polityka ma służyć. Cele krótkookresowe (operacyjne) są często zastępowane lub modyfikowane wraz z cyklami wyborczymi, zmianami politycznymi oraz gospodarczymi dokonującymi się w otoczeniu państwa. Cele długookresowe (strategiczne) polityki rodzinnej pozostają zwykle bardziej stabilne ze względu na pewne tendencje globalne (tzw. megatrendy), takie jak 1) wzrost liczby mieszkańców naszej planety, 2) globalny spadek podaży na pracę, 3) wzrost nierówności społecznych, 4) starzenie się społeczeństw, 5) zmiana struktury zachorowań

³⁶ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w Polsce – wyzwania, stan, ocena*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2015, 2 (125), s. 2.

ności ludności³⁷. Tymczasem brak szerszego spojrzenia na politykę rodzinną staje się największą przeszkodą w ocenie działań podejmowanych przez instytucje publiczne na rzecz rodziny. Chodzi tutaj o kompleksową analizę instrumentów wsparcia rodziny w odniesieniu do operacyjnych oraz strategicznych celów polityki rodzinnej.

2.1.1. Cele strategiczne

Cele strategiczne polityki rodzinnej są bardziej odporne na zmiany zachodzące w otoczeniu politycznym państwa, rewolucje programowe partii politycznych czy też nastroje dominujące w debacie publicznej. Jak wspomniano wyżej, ich obecność jest ściśle związana z występowaniem globalnych megatrendów, które mają długofalowy wpływ na współczesne gospodarki i społeczeństwa. Trudno wyobrazić sobie nowoczesną, a więc zorientowaną na przyszłość, opartą na dowodach, zintegrowaną z innymi programami państwa, ciągle ewaluowaną³⁸ politykę rodzinną, która odcina się od wspomnianych megatrendów. W praktyce strategiczne cele polityki rodzinnej, takie jak: 1) przeciwdziałanie starzeniu się społeczeństwa, 2) walka z ubóstwem, 3) zapobieganie wykluczeniu społecznemu, 4) zmniejsza-

³⁷ M. Bukowski, A. Śniegocki, *Megatrendy: od akceptacji do działań*, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa 2017.

³⁸ A. Zybala, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Wydawnictwo KONTRAST, Warszawa 2012, s. 29.

nie nierówności społecznych, 5) podnoszenie kompetencji zawodowych, 6) stymulowanie wskaźnika skolaryzacji, 7) podnoszenie świadomości zdrowotnej członków rodzin, są efektem megatrendów rozpoznanych i opisanych przez instytucje międzynarodowe (m.in. OECD, UE, ONZ). Niestety cele długookresowe nie zawsze są wyraźnie artykułowane w oficjalnych dokumentach regulujących zakres interwencji państwa w obszarze wspierania rodziny. Problem ten ma wpływ na jakość ewaluacji polityki rodzinnej *sensu largo*, a także na ocenę wybranych instrumentów stosowanych przez państwo.

2.1.2. Cele operacyjne

Cele krótkookresowe, w literaturze przedmiotu często określane jako operacyjne, wynikają z lokalnych uwarunkowań polityczno-społeczno-gospodarczych, są realistyczne, określone w czasie oraz mierzalne. Cele operacyjne mają dynamiczny charakter, tzn. zmieniają się wraz z bieżącymi trendami demograficznymi, sytuacją na rynku pracy, rynku nieruchomości, cyklami wyborczymi itd. Mimo że cele operacyjne są często realizowane i wyznaczane na najniższym szczeblu organizacji, powinny mieścić się w celach strategicznych definiowanych na szczeblu międzynarodowym oraz centralnym. Większość działań instytucji centralnych oraz samorządowych ukierunkowanych na wsparcie rodziny wynika z obowiązujących celów operacyjnych. Ocena efektywności instrumentów wykorzystywanych przez państwo

w obszarze realizacji celów operacyjnych polityki rodzinnej wydaje się więc zadaniem relatywnie łatwiejszym. Spróbujmy przyrzeć się celom strategicznym i operacyjnym polityk rodzinnych w wybranych państwach Europy Środkowej.

2.2. Założenia polityki rodzinnej w Europie Środkowej

Ewolucja polityki rodzinnej w Europie Środkowej jest (powinna być) reakcją na wyzwania społeczno-demograficzne, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą większości społeczeństw w naszym regionie. Na ile wyzwania te wpisane są w cele polityki rodzinnej Polski, Węgier i Czech?

2.2.1. Polska

Zdaniem Marka Rymusza polityka rodzinna w Polsce po 1989 roku przeszła ewolucję od modelu liberalnego przez socjaldemokratyczny do konserwatywnego, z otwarciem na idee „trzeciej drogi”³⁹. Do 2016 roku, tj. do momentu uchwalenia ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, polityka rodzinna w Polsce była źle skoordynowana i traktowana jako obciążenie dla budżetu państwa (podejście neo-liberalne), a nie inwestycja w przyszłość młodych pokoleń. Rekonstrukcję najważniejszych celów polityki rodzinnej w Polsce rozpocząć można od analizy programów wsparcia

³⁹ M. Rymusz, *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2016, 1 (45), s. 69.

oraz oficjalnych dokumentów definiujących pomoc państwa zatwierdzonych po 2015 roku.

Przełomowym na skalę polską programem wsparcia rodzin był realizowany od 1 kwietnia 2016 roku program społeczny „Rodzina 500 plus”. W pierwotnej wersji wsparciem objęte było drugie i kolejne dzieci w rodzinie (z pewnymi wyjątkami), jednak od 1 lipca 2019 roku wsparciem objęto każde dziecko. W artykule 4 ustawy z dn. 11 lutego 2016 roku „O pomocy państwa w wychowaniu dzieci” bezpośrednio zdefiniowano cel programu „Rodzina 500 plus”: „Celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”⁴⁰. Co ciekawe, ustawa z 2016 roku nie wspominała o celu pronatalistycznym.

W raporcie z 2017 roku „Rodzina najlepszą inwestycją”⁴¹ ówczesna minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbieta Rafalska deklarowała jednak, że „Powstał on [program „Rodzina 500 plus”] przede wszystkim po to, aby przeciwdziałać negatywnej sytuacji demograficznej. Celem programu jest wsparcie finansowe rodzin wychowujących dzieci. Ma także zachęcać rodziny do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci”⁴². Wypowiedź ta wyraźnie sugeruje,

⁴⁰ Dz.U. 2016 poz. 195, Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

⁴¹ *Rodzina najlepszą inwestycją*, Narodowy Komitet Obchodów Dnia Praw Rodziny, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2017.

⁴² Ibidem.

że oprócz celów operacyjnych program „Rodzina 500 plus” miał również realizować cel strategiczny.

Od 2015 roku Prawo i Sprawiedliwość, posiadając większość sejmową, wprowadziło wiele instrumentów ukierunkowanych na wsparcie rodzin. Wśród nich warto wspomnieć o programach: „Dobry start”, „Mama 4+”, „Emerytura+” czy „Senior+”, które tworzą ramy nowoczesnej polityki rodzinnej.

Jak podkreśla na swojej stronie internetowej Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej celem programu „Maluch+” „jest zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki”⁴³.

Polityka rodzinna skierowana jest również do starszych członków rodzin. Celem strategicznym programu „Senior+” jest „Zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach «Senior+» przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów «Senior+» i Klubów «Senior+»”⁴⁴. Cel ten wpisuje się w globalny problem starzenia się społeczeństw, który w szczególności dotyczy państwa europejskie.

⁴³ Informacje dot. programu Maluch+, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty-program-maluch> [29.09.2020].

⁴⁴ Informacje dot. programu Wieloletni Senior+, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-senior-plus-na-lata-2015-2020> [29.09.2020].

Przegląd najważniejszych dokumentów oraz programów stanowiących o istocie polityki rodzinnej w Polsce po 2015 roku pozwolił zidentyfikować cele zarówno strategiczne, jak i operacyjne. Kompleksowej analizy najważniejszych dokumentów strategicznych (m.in. „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, „Strategia Rozwoju Kraju 2020”), mających wpływ na kształt polityki rodzinnej w Polsce, dokonał Durasiewicz⁴⁵. Zapisane bezpośrednio lub pośrednio w wielu różnych dokumentach cele polityki rodzinnej pozostają jednak ze sobą zbieżne. W dalszej części pracy przyjrzymy się zamierzonym oraz niezamierzonym efektom realizacji wyróżnionych wyżej celów polityki rodzinnej w Polsce.

2.2.2. Węgry

Sukces wyborczy partii Fidesz – Węgierskiej Unii Obywatelskiej, rządzącej nieprzerwanie od 2002 roku, możliwy był m.in. dzięki odważnej polityce rodzinnej, która stanowi filar programowy kolejnych rządów Viktora Orbána⁴⁶. W przeciwieństwie do Polski, która przeszła po 1989 roku tzw. terapię wstrząsową, transformacja systemowa na Węgrzech miała zdecydowanie bardziej prospołeczny charakter⁴⁷. Warto podkreślić, że w okresie przemian Węgry utrzymały choćby

⁴⁵ A. Durasiewicz, op.cit.

⁴⁶ I. Janke, *Napastnik – opowieść o Viktorze Orbánie*, Wydawnictwo DEMART, Warszawa 2012, s. 238.

⁴⁷ D. Stark, L. Bruszt, *Postsocialist pathways: Transforming politics and property in East Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

świadczenie rodzinne (węg. családi pótlék), które w kolejnych latach uzupełniały inne instrumenty wspierające rodziny⁴⁸. W 2019 roku rząd wprowadził głębokie zmiany w obszarze polityki rodzinnej, które anglojęzyczny dziennik „Hungary Today” określił jako „nową erę węgierskiej polityki rodzinnej”⁴⁹. Blisko 2% PKB przeznaczanych jest na wsparcie węgierskich rodzin.

Stanisława Golinowska podkreśla, że obecną węgierską politykę społeczną (w tym rodzinną) cechuje przede wszystkim motywowanie obywateli do pracy⁵⁰. Jej zdaniem podatkowy (tj. odliczenie lub zwolnienie z podatku) charakter wsparcia rodzin sprawia jednak, że istniejący system faworyzuje rodziny najbogatsze oraz te posiadające dużą liczbę dzieci. Krytyczne opinie na temat węgierskiej polityki rodzinnej regularnie pojawiają się w liberalnej i lewicowej „prasie zachodniej” (głównie niemieckiej). Krytycy podkreślają, że węgierscy politycy dyskryminują kobiety, narzucając im obowiązki rodzenia dzieci⁵¹. Jak jednak wyglądają cele opera-

⁴⁸ Z. Spéder, L. Murinkó, L. Sz. Oláh, *Cash support vs. tax incentives: The differential impact of policy interventions on third births in contemporary Hungary*, „Population Studies. A Journal of Demography” 2020, 1 (74), s. 39–54.

⁴⁹ *More Children, More Subsidies: Approval of New Family Policy Generates Even More Support*, „Hungary Today”, 20.04.2019, <https://hungarytoday.hu/more-children-more-subsidies-approval-of-new-family-policy-generates-even-more-support/> [30.09.2020].

⁵⁰ S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s. 100.

⁵¹ *Ungarn braucht ein neues Frauenbild*, „Frankfurter Rundschau”, 25.11.2019, <https://www.fr.de/panorama/ungarn-braucht-neues-frauenbild-13244238.html>

cyjne oraz strategiczne zapisane w oficjalnych dokumentach definiujących węgierską politykę rodzinną? Czy pojawiająca się krytyka węgierskiej polityki rodzinnej jest zasadna?

W wywiadzie opublikowanym online Katalin Novák, wiceprzewodnicząca partii Fidesz oraz minister ds. zasobów ludzkich, podkreśliła, że cele polityki społecznej państwa węgierskiego to ochrona tradycyjnych wartości rodzinnych oraz zachęcanie rodzin do posiadania dzieci⁵². W podobnym duchu wypowiedział się premier Viktor Orbán, który na Światowym Kongresie Rodzin w 2017 roku w Budapeszcie uznał pronatalizm za cel strategiczny polityki rodzinnej państwa⁵³. Cel ten został wpisany do najważniejszego aktu prawnego Węgier, tj. konstytucji z 2011 roku, w której w artykule L.2 zapisano: „Węgry popierają rodzicielstwo”⁵⁴.

Bardzo ważnym celem operacyjnym polityki rodzinnej na Węgrzech jest stymulowanie aktywności zawodowej wśród kobiet, które mają dzieci. W „Planie działania na rzecz ochro-

[30.09.2020]; *I Ungern ställs barnlösa kvinnor mot mammorna*, „Dagens Nyheter”, 10.11.2019, <https://www.dn.se/nyheter/varlden/i-ungern-stalls-barnlosa-kvinnor-mot-mammorna/> [30.09.2020].

⁵² Novák: *Hungary's Family Policy Both Conservative and Modern*, „Hungary Today”, 28.02.2020, <https://hungarytoday.hu/novak-hungary-family-policy-conservative-modern/> [30.09.2020].

⁵³ Ch. Adam, *Hungarian action plan seeks to dramatically increase birth rate by 2030*, „Hungarina Free Press”, 25.05.2017, <http://hungarianfreepress.com/2017/05/25/hungarian-action-plan-seeks-to-dramatically-increase-birth-rate-by-2030/> [30.09.2020].

⁵⁴ Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tekoi/txt/konst/wegry2011.html> [30.09.2020].

ny rodziny”⁵⁵, który ujrzał światło dzienne w lipcu 2019 roku, znalazły się m.in. następujące instrumenty zachęcające matki do pozostania aktywnymi na rynku pracy: 1) całkowite zwolnienie z podatku dochodowego matek posiadających min. czwórkę dzieci, 2) dofinansowanie zakupu nowego samochodu dla rodzin z min. czwórką dzieci, 3) urlop macierzyński dla dziadków, którzy opiekują się dziećmi.

Kluczowa, z punktu widzenia celu pronatalistycznego, jest jednak poprawa sytuacji ekonomicznej węgierskich rodzin. W 2019 roku premier Viktor Orbán stwierdził, że „niski współczynnik urodzeń wynika z tego, że nieposiadanie dzieci jest ekonomicznie bardziej opłacalne, niż ich posiadanie”⁵⁶. W efekcie rząd uruchomił szereg programów w celu zachęcania węgierskich rodzin do posiadania dzieci. Chodzi tutaj m.in. o: wcześniejszą emeryturę dla matek wielu dzieci, częściową spłatę kredytu hipotecznego skierowaną do rodzin wychowujących dzieci, zredukowaną składkę ubezpieczenia społecznego⁵⁷. Na przykład, Program Wsparcia Mieszkań Rodzinnych (węg. CSOK) przewiduje obniżkę podatku VAT na

⁵⁵ Z. Kovács, *Family Protection Action Plan*, „About Hungary”, 04.04.2019, <http://abouthungary.hu/blog/hungarys-family-protection-action-plan-its-coming-july/> [01.10.2020].

⁵⁶ P. Gorondi, *Hungary touts family policies as alternative to immigration*, „AP News”, 05.09.2019, <https://apnews.com/279dfc17b13340e0bc27271cf75b768> [01.10.2020].

⁵⁷ D. Albert, *Hungary: New data shows pro-family policies continue to increase births and marriages*, „REMIX”, 12.06.2020, <https://rmx.news/article/article/hungary-s-pro-family-policies-are-leading-to-increase-in-births-and-marriages-report> [01.10.2020].

nowe mieszkania z 25% do 5% dla rodzin z dziećmi. Rodziny z trójką lub czwórką dzieci mogą natomiast ubiegać się o wsparcie w wysokości 10 mln forintów (ok. 125 tys. złotych) na nowo wybudowany dom.

Najważniejszym celem strategicznym polityki rodzinnej na Węgrzech jest zapewnienie trwałego wzrostu demograficznego. Cel ten jest bezpośrednią reakcją na problemy demograficzne, z którymi zmagają się wszystkie państwa Europy Środkowej. Cele operacyjne ogniskują się wokół poprawy sytuacji materialnej rodzin. Warto podkreślić, że państwo węgierskie jest pionierem nowoczesnej polityki rodzinnej, w której ogromną rolę odgrywają instrumenty motywacyjne.

2.2.3. Czechy

W czasach realnego socjalizmu, kiedy Czechy współtworzyły jedno państwo ze Słowacją, system wsparcia rodzin należał do jednego z najbardziej efektywnych w Europie⁵⁸. Na szczególną uwagę zasługiwała wysoka aktywność zawodowa kobiet oraz bardzo rozbudowany system opieki nad dziećmi⁵⁹.

⁵⁸ D. Szelewa, *Three faces of familialism: comparing family policies in the Czech Republic, Hungary and Poland*, Referat RC19 Annual Academic Conference: Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue, Florence 6-8.09.2006, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlt6Xe3azsAhWptYsKHRY2AlcQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.dsps.unifi.it%2Fupload%2Fsub%2Fszelewapaper.pdf&usg=AOvVaw3jKyO9vT8lKEULjMQ4O7-> [01.10.2020].

⁵⁹ Ibidem.

System wsparcia rodzin był na tyle efektywny, że po upadku komunizmu Czesi nie zdecydowali się na głębokie reformy w obszarze polityki społecznej. Dopiero w ostatnich latach Czesi, podobnie jak Polacy i Węgrzy, gruntownie przebudowują swoją politykę rodzinną⁶⁰.

Reformy systemowe sprawiły, że w 1999 roku współczynnik dzietności spadł w Czechach do poziomu najniższego w najnowszej historii (1,13). Choć w ciągu ostatniej dekady wskaźnik ten wyraźnie się poprawił, Czesi zmagają się z wieloma problemami charakterystycznymi dla regionu Europy Środkowej. Spróbujmy więc zrekonstruować najważniejsze cele polityki rodzinnej w oparciu o ostatnie dokumenty ustanawiające jej ramy.

W dokumencie strategicznym „Czechy 2030” wydanym w 2017 roku zapisano, że „Polityka rodzinna jest nieodłączną częścią systemu społeczno-gospodarczego, w którym odgrywa ważną rolę prorozwojową”⁶¹. Strategicznym celem państwa jest tworzenie prawnych instrumentów ochrony rodziny, rodzicielstwa oraz małżeństwa⁶². Rozwój społeczeństwa możliwy jest dzięki wychowaniu dzieci w rodzinie. Ważnym celem polityki rodzinnej realizowanej przez pań-

⁶⁰ R. Jahoda, *A new approach to family policy is underway in the Czech Republic*, European Social Policy Network (ESPN), Flash Report 2016, nr 42.

⁶¹ *Strategic Framework Czech Republic 2030*, red. A. Kárníková, Office of the Government of the Czech Republic, Department of Sustainable Development, Praga 2017, s. 31.

⁶² Ibidem, s. 48.

stwo jest więc tworzenie warunków, w których narodziny dziecka nie będą wiązały się z ryzykiem popadnięcia w biedę. Środkami zabezpieczającymi rodzinę przed trudnymi warunkami materialnymi są: 1) stymulowanie aktywności zawodowej matek wychowujących dzieci, 2) wspomaganie rodzin w obszarze opieki nad dziećmi.

Cele te zostały częściowo powtórzone w 2019 roku w trakcie sesji Komisji Statusu Kobiet, działającej w ramach ONZ. Minister pracy oraz polityki społecznej Republiki Czeskiej, Jana Maláčová, podkreśliła, że celem czeskiej polityki rodzinnej jest zmniejszanie nierówności między mężczyznami a kobietami, w szczególności nierówności płacowych⁶³. Instrumentem realizacji tak zdefiniowanego celu jest stwarzanie kobietom większych możliwości na rynku pracy poprzez wspomaganie ich w obszarze opieki nad dziećmi.

W dokumentach z ostatnich lat definiujących politykę rodzinną w Republice Czeskiej prawie zupełnie zniknął cel pronatalistyczny, który jeszcze dwie dekady temu dominował w dyskursie na temat rodziny. Wydaje się, że wpływ na to może mieć dość stabilna liczba urodzeń w ostatnich dziesięciu latach, co sugerować może trwałe odwrócenie negatywnego trendu z końca lat dziewięćdziesiątych. Brak wyraźnych deklaracji pronatalistycznych na tle Polski oraz

⁶³ Statement by H.E. Ms. Jana Maláčová, Minister of Labour and Social Affairs, at the 63rd session of the Commission on the Status of Women, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 11.03.2019, Nowy Jork.

Węgier może być pewnym zaskoczeniem. Warto jednak pamiętać, że niezrealizowane ambitne cele społeczne mogą być negatywnie postrzegane przez obywateli – potencjalnych wyborców.

3.

Realizacja polityki rodzinnej – analiza danych

Punktem wyjścia oceny stopnia realizacji polityki rodzinnej są krótkookresowe i długookresowe dane statystyczne ilustrujące najważniejsze zmiany w obszarze demograficznym, społecznym oraz gospodarczym. Celem niniejszego rozdziału jest prezentacja wybranych procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych ukazujących efekty realizacji polityki rodzinnej w Polsce, na Węgrzech oraz w Czechach.

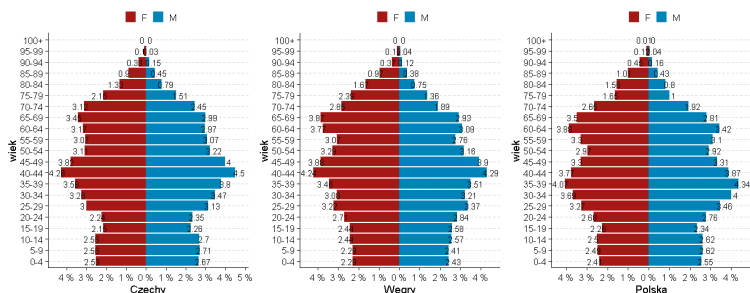
3.1. Demografia

Najważniejszym celem strategicznym polityk rodzinnych w Europie Środkowej jest stymulowanie wzrostu demogra-

ficznego, który zaburzony został w większości państw regionu w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Spośród trzech analizowanych państw tylko Czechy mogą pochwalić się dodatnim wzrostem demograficznym, który z niewielkimi turbulencjami trwa od 2003 roku. Tabela 1 pokazuje, jak zmieniała się wielkość populacji w Czechach, na Węgrzech oraz w Polsce w latach 1980-2020.

Duży wpływ na kierunki oraz efektywność polityki rodzinnej ma wiek populacji. Im więcej osób starszych, tym trudniej osiągnąć cel pronatalistyczny, który stanowi cel strategiczny polityk rodzinnych w krajach Europy Środkowej.

Wykres 1. Piramida wieku w Czechach, na Węgrzech i w Polsce



Źródło: Eurostat: <https://populationpyramid.net/>.

Struktury wieku populacji w trzech analizowanych krajach mają dość zbliżony kształt. W Czechach i na Węgrzech dominują osoby w przedziale wiekowym 40-44 lata. W Polsce najliczniejszą grupę stanowią osoby w wieku 35-39. Niestety

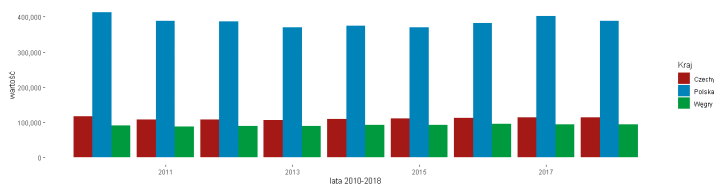
Tabela 1. Dynamika populacji w Czechach, na Węgrzech i w Polsce

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Czechy	10,462,088	10,486,731	10,505,445	10,516,125	10,512,419	10,538,275	10,553,843	10,578,820	10,610,055	10,649,800
Węgry	10,014,324	9,985,722	9,931,925	9,908,798	9,877,365	9,855,571	9,830,485	9,797,561	9,778,371	9,772,756
Polska	38,022,869	38,062,718	38,063,792	38,062,535	38,017,856	38,005,614	37,967,209	37,972,964	37,976,687	37,972,812

Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

w strukturach wiekowych wszystkich krajów duży udział mają osoby starsze w przedziale wiekowym 55-75, a relatywnie niski udział – osoby młode w przedziale 0-20.

Wykres 2. Narodziny dzieci w Czechach, Polsce i na Węgrzech



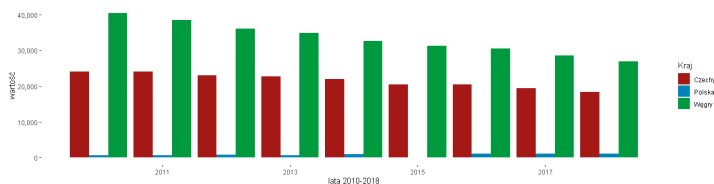
Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Mimo coraz większej liczby instrumentów polityki rodzinnej liczba urodzeń utrzymuje się na względnie stałym poziomie. W latach 2010-2018 nie nastąpił skokowy wzrost liczby urodzeń w żadnym z analizowanych krajów. Wskaźnik leganie przeprowadzonych aborcji na najwyższym poziomie utrzymuje się na Węgrzech (w 2018 roku – 26,941), na najniższym zaś w Polsce (2018 – 1,076).

W 2018 roku Węgry zanotowały 33-procentowy spadek liczby aborcji w porównaniu z 2010 rokiem. Mimo restrykcyjnych kar Polska odnotowała zaś 67-procentowy wzrost.

Pomimo wielu programów społecznych ukierunkowanych na wspieranie rodziny negatywne procesy demograficzne w Europie Środkowej nie zostały jak dotąd ani zatrzymane, ani tym bardziej odwrócone. Warto jednak

Wykres 3. Liczba legalnych aborcji w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

pamiętać, że na efektywność wprowadzanych rozwiązań społecznych wpływa wiele czynników z otoczenia wewnętrznego (np. kultura pracy, infrastruktura zdrowotna) oraz zewnętrznego (np. kryzysy gospodarcze, pandemie), których udział jest niezwykle trudno antycypować. Ponadto efekty wprowadzanych rozwiązań mogą być widoczne dopiero w długiej perspektywie czasowej, co stoi w sprzeczności z cyklami wyborczymi, które mogą oznaczać radykalne zwroty w obszarze polityki rodzinnej.

3.2. Uwarunkowania gospodarcze

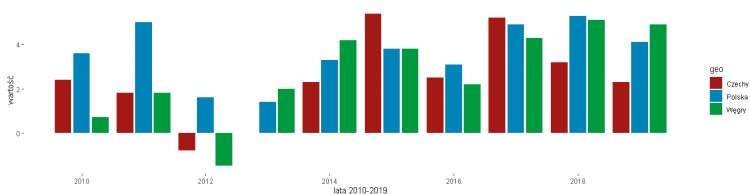
Eksperti ds. polityki rodzinnej podkreślają, że w krajach rozwiniętych duży wpływ na decyzję o założeniu lub powiększeniu rodziny mają szeroko rozumiane warunki bytowe (materialne)⁶⁴. Bezrobocie, niskie płace oraz brak dostępu do

⁶⁴ C. Enström Öst, *Housing and children: simultaneous decisions? – a cohort study of young adults' housing and family formation decision*, „Journal of Population Economics” 2012, 25, s. 349-366.

wielu podstawowych dóbr materialnych może skutkować niskim wskaźnikiem urodzeń oraz zapaścią demograficzną. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku społeczeństwa Europy Środkowej boleśnie odczuły skutki transformacji systemowej (np. wysokie bezrobocie, inflacja, likwidacja świadczeń społecznych), co przełożyło się na problemy demograficzne, z którymi większość z nich boryka się do dziś.

Kryzys finansowy z 2008 roku boleśnie uderzył w gospodarki państw Europy Środkowej. W ciągu ostatniej dekady PKB Czech, Węgier i Polski росł systematycznie, choć pewne problemy zanotowano w latach 2012-2013.

Wykres 4. Dynamika produktu krajowego brutto w Czechach, Polsce i na Węgrzech

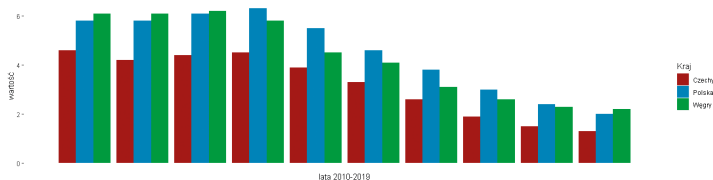


Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

W latach 2010-2019 nastąpił wyraźny spadek bezrobocia we wszystkich analizowanych krajach. W ostatnich kilku latach Europa Środkowa po raz pierwszy w najnowszej historii zderzyła się z problem niskiej podaży siły roboczej. W efekcie

Czechy, Węgry i Polska z krajów wysyłających emigrantów stały się krajami uzależnionymi od imigrantów⁶⁵.

Wykres 5. Bezrobocie w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Mimo wielu obiegowych opinii uruchomienie programów pomocy rodzinie nie przełożyło się na spadek aktywności zawodowej kobiet. Od 2010 roku w Czechach, Polsce i na Węgrzech udział kobiet wśród osób pracujących nieprzerwanie rośnie. Zasadne jest jednak pytanie: na ile aktywność zawodowa kobiet wpływa na decyzję o posiadaniu dziecka?

Korzystna sytuacja na rynku pracy w regionie przełożyła się na dynamiczny wzrost średniej płacy we wszystkich analizowanych państwach. To ważna zamiana w kontekście decyzji o założeniu lub powiększeniu rodziny.

Co ważne, aktywna polityka rodzinna połączona z pozytywnymi zmianami na rynku pracy przełożyła się na spadek

⁶⁵ K. Filipek, D. Polkowska, *The Latent Precariousness of Migrant Workers: a Study of Ukrainians Legally Employed in Poland*, „Journal of International Migration and Integration” 2020, 21, s. 205-220.

Tabela 2. Dynamika zatrudnienia kobiet w Czechach, na Węgrzech i w Polsce

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Czechy	61,5	62,2	63,5	65,1	65,6	66,5	67,6	68,7	69,6	69,8
Węgry	56,3	56,6	58,0	58,6	60,7	62,2	63,5	64,2	64,9	65,3
Polska	58,5	58,9	59,7	60,1	61,1	61,4	62,0	62,6	63,3	63,4

Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

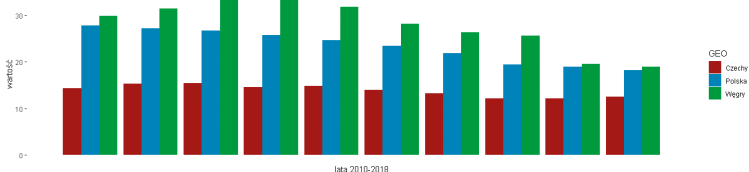
Tabela 3. Dynamika wzrostu płac w Czechach, na Węgrzech i w Polsce (EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Czechy	944	995	997	964	936	975	1,027	1,126	1,243
Węgry	735	763	771	777	770	800	845	961	1,035
Polska	807	825	841	870	904	932	928	1,003	1,076

Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

ubóstwa w regionie. Poziom zagrożenia ubóstwem w ostatnich latach nieprzerwanie spadał we wszystkich analizowanych krajach.

Wykres 6. Poziom zagrożenia ubóstwem w Czechach, Polsce i na Węgrzech



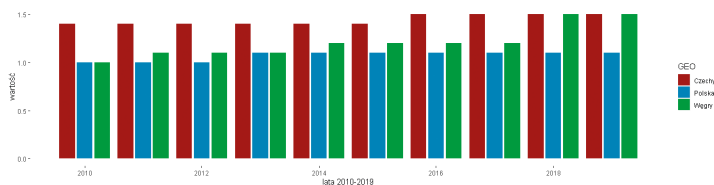
Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Ostatnie lata to okres przyspieszonego wzrostu gospodarczego w Europie Środkowej. Korzystna sytuacja makroekonomiczna dawała duże możliwości realizacji aktywnych programów wsparcia rodziny.

3.3. Sytuacja mieszkaniowa

Jednym z warunków realizacji celu pronatalistycznego jest tworzenie przez państwo godziwych warunków bytowych, które zachęcałyby rodziny do posiadania dzieci. Cel ten pojawia się w dokumentach definiujących politykę rodzinną trzech analizowanych krajów. W Polsce średnia liczba pokoi na jednego mieszkańca jest wyraźnie mniejsza niż w Czechach i na Węgrzech (wykres 7).

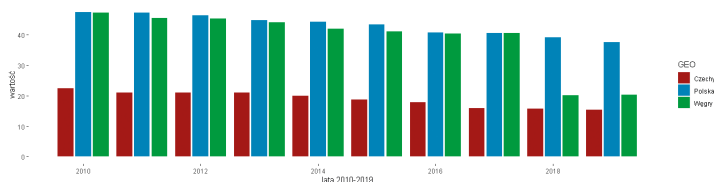
Wykres 7. Średnia liczba pokoi na mieszkańca w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Potwierdzeniem trudnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, na tle Czech i Węgier, jest największy odsetek mieszkańców zasiedlających przeludnione mieszkania.

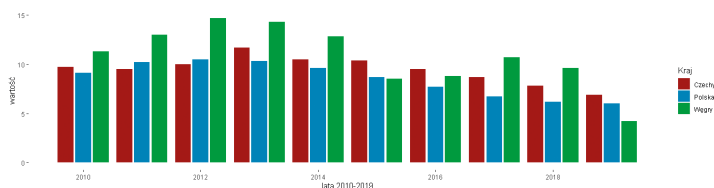
Wykres 8. Problem przeludnionych mieszkań w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Przeludnienie domów oraz mieszkań w Polsce sprawia jednak, że liczba mieszkańców ponoszących nadmierne koszty utrzymania jest u nas relatywnie najmniejsza (wykres 9).

Wykres 9. Koszty utrzymania mieszkania w Czechach, Polsce i na Węgrzech



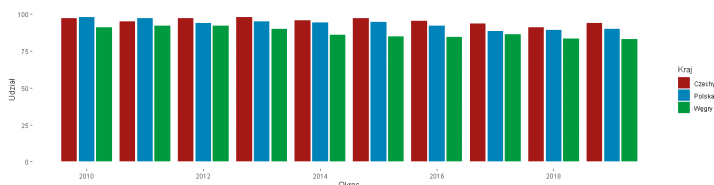
Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Trudna sytuacja mieszkaniowa w Europie Środkowej jest jednym z najważniejszych czynników osłabiających efektywność wprowadzanych rozwiązań społecznych wspierających rodziny. Brak własnego lokum lub przeludnione mieszkania mogą być kluczowymi argumentami wpływającymi na decyzję o założeniu lub powiększeniu rodziny. Zależność tę dostrzegają władze Węgier, które zdecydowały się na odważne rozwiązania ukierunkowane na zapewnienie godziwych warunków życia rodzin.

3.4. Dzieci i wychowanie

Jedne z największych wyzwań dla rodzin posiadających dzieci to zapewnienie im opieki oraz ich wychowanie. Dla pracujących rodziców szczególnie ważna jest dostępność placówek opiekuńczych dla dzieci na różnych etapach ich rozwoju. Najmniej dzieci w wieku poniżej trzech lat objętych formalną opieką było w 2019 roku na Węgrzech (83,1%), najwięcej zaś w Czechach (93,7%).

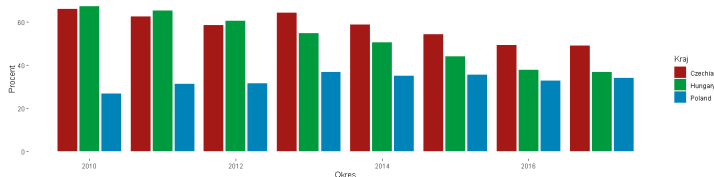
Wykres 10. Formalna opieka nad dziećmi w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Wpływ na efektywność opieki oraz wychowania dzieci mają rozwydy rodziców. W Polsce odsetek rozwodów na 100 zawartych małżeństw jest najmniejszy, choć widać, że liczba ta nieprzerwanie rośnie od 2010 roku. Wyraźny spadek liczby rozwodów zanotowały Węgry. Wynikać to może ze specyfiki instrumentów polityki rodzinnej, preferujących rodziny pozostające w formalnych związkach.

Wykres 11. Rozwydy w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

System opieki formalnej nad dziećmi do lat 3 nie jest efektywny na Węgrzech oraz w Polsce (2019 – 89,9%). Brak formalnej opieki dla ponad 10% dzieci jest ogromnym problemem dla rodziców planujących powrót do aktywności za-

wodowej. W przypadku wysokich wskaźników rozwodów wsparcie państwa w tym obszarze wydaje się nieocenione.

3.5. Opieka nad osobami starszymi

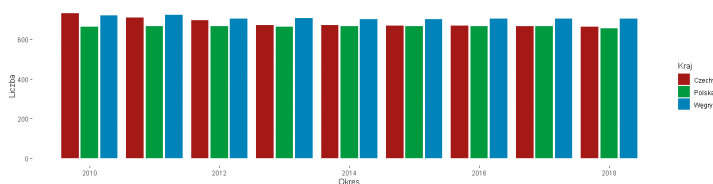
Efektywna polityka rodzinna nie może koncentrować się wyłącznie na potrzebach młodych oraz najmłodszych członków rodziny. Naturalnym, choć w starzejących się społeczeństwach niezwykle trudnym do realizacji celem jest opieka nad osobami starszymi. Cel ten, wpisany w politykę państwa, wydaje się szczególnie ważny w dobie zaniku rodzin wielopokoleniowych, w których osoby starsze mogły liczyć na (przynajmniej częściową) pomoc ze strony pozostałych członków rodziny. Negatywną konsekwencją rozpadu więzi międzypokoleniowych w rodzinie jest znęcanie się nad osobami starszymi lub ich porzucanie⁶⁶. Warto jednak podkreślić, że nie zawsze młodszy członkowie rodziny mają możliwość opieki nad osobami starszymi. Aktywna rola państwa w tym obszarze jest więc nie tyle uzupełnieniem działań ukierunkowanych na osoby młodsze, co warunkiem *sine qua non* efektywności wszystkich instrumentów polityki rodzinnej.

Od lat pozostająca na niezmiennym niemal poziomie liczba łóżek w szpitalach na 100 tys. mieszkańców może su-

⁶⁶ D. Rożańska, *Szpitala, jak przechowalnie starych ludzi. Przed świętami zdarzają się przypadki porzucenia seniorów w izbie przyjęć*, „Natemat”, 25.12.2017, <https://natemat.pl/225775,chorzy-na-swieta-schorowana-babcie-oddam-w-dobre-rece-ja-ja-de-wypoczac> [02.10.2020].

gerować, że Czechy, Węgry i Polska nie postrzegają problemu starzenia się społeczeństw kompleksowo.

Wykres 12. Liczba łóżek w szpitalach w Czechach, Polsce i na Węgrzech



Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Problem ten wydaje się jeszcze poważniejszy, kiedy przyjrzymy się liczbie lekarzy geriatrów na tle przedstawicieli wszystkich profesji medycznych. W Czechach pracuje 442 geriatrów (na 10 649 800 obywateli), w Polsce 400 (37 972 812), zaś na Węgrzech 109 (9 772 756)⁶⁷. Pamiętając o problemie starzenia się społeczeństw, można założyć, że opieka nad osobami starszymi będzie jednym z największych wyzwań polityki rodzinnej w XXI wieku w krajach europejskich. Aktywność państwa powinna skupić się na wdrażaniu instrumentów, które zapewnią wsparcie osób starszych, w efekcie zaś zmniejszą zakres obowiązków członków rodzin, w których wychowywane są dzieci.

⁶⁷ A. Lipiec, *Opieka geriatryczna w Polsce praktycznie nie istnieje. Seniorzy nie mają gdzie się leczyć*, „Medonet”, 08.08.2019, <https://www.medonet.pl/zdrowie/fatalny-stan-geriatrii-w-polsce-brakuje-specjalistow,artykul,1732889.html> [02.10.2020].

Podsumowanie

Po trudnych dekadach transformacji systemowej Europa Środkowa wkroczyła na ścieżkę przyspieszonego wzrostu gospodarczego, co przełożyło się na aktywność państw w obszarze polityki rodzinnej. Sukcesy wdrażania rozmaitych instrumentów ukierunkowanych na poprawę sytuacji rodzin sprawiły, że partie polityczne, które nie opowiadały się za aktywną polityką społeczną, zmodyfikowały swoje programy. Zakrojona na szeroką skalę polityka rodzinna jest ważnym argumentem batalii wyborczych prowadzonych na różnych szczeblach systemu politycznego. W społeczeństwach postkomunistycznych, przez dekady pozbawionych programów

społecznych, instrumenty ukierunkowane na wspieranie rodzin stały się efektywnym narzędziem procesu legitymizacji władzy na różnych szczeblach systemu politycznego. Ze względu na rosnące oczekiwania obywateli w obszarze programów społecznych, scenariusz rezygnacji z aktywnej polityki rodzinnej w regionie Europy Środkowej w najbliższym czasie wydaje się mało prawdopodobny.

Negatywne procesy demograficzne nie zostały jak dotąd zatrzymane. Mimo ogromnych nakładów na politykę rodzinną kraje Europy Środkowej wciąż zmagają się z problemem niskiego wskaźnika dzietności, w efekcie zaś z postępującym procesem starzenia się społeczeństw. Efektywność wprowadzanych rozwiązań powinna być analizowana w szerokim kontekście, a więc powinna uwzględniać wpływ czynników politycznych, gospodarczych i kulturowych, co nie zawsze ma miejsce w debacie publicznej.

Mimo podobnych problemów społeczno-demograficznych cele polityki rodzinnej w Polsce, na Węgrzech i w Republice Czeskiej nie są identyczne. W Polsce i na Węgrzech najważniejszy jest cel pronatalistyczny, podczas gdy Czesi koncentrują się głównie na likwidowaniu nierówności społecznych. Ważnym celem węgierskiej polityki rodzinnej jest ochrona tradycyjnych wartości rodzinnych. Cel ten budzi skrajne reakcje wśród dziennikarzy oraz polityków, zwłaszcza o poglądach lewicowych, jednak w świetle danych o liczbie aborcji w tym kraju można stwierdzić, że sformułowanie tego celu było uzasadnione.

W przeciwieństwie do biernych transferów finansowych i rzeczowych charakteryzujących polską politykę rodzinną, na Węgrzech (w mniejszym stopniu) oraz w Czechach (w większym stopniu) ma ona charakter motywacyjny i koncentruje się na zachęcaniu członków rodziny do aktywności zawodowej. Podejście Polski wydaje się bardzo ryzykowne, stymuluje ono bowiem tzw. wyuczoną bezradność. Warto również dodać, że polska polityka rodzinna w formie bezwarunkowych bezpośrednich transferów narusza wspomnianą wyżej zasadę pomocniczości.

Mimo ogromnych nakładów finansowych na politykę rodzinną w Polsce i na Węgrzech cel strategiczny, jakim jest wzrost demograficzny oraz poprawa wskaźnika dzietności, nie został osiągnięty. Niezwykle trudno jest wskazać przyczyny takiego stanu rzeczy. Warto jednak podkreślić, że decyzja o urodzeniu pierwszego lub kolejnego dziecka jest wynikiem wielowymiarowej kalkulacji, w której pomoc państwa w postaci bezpośrednich transferów pieniężnych stanowi zaledwie jedną z wielu zachęt pronatalistycznych. Bez wątpienia jednym z najważniejszych czynników, który ma negatywny wpływ na decyzję o założeniu lub powiększeniu rodziny, jest trudna sytuacja mieszkaniowa. Wydaje się, że ostatnie reformy na Węgrzech mają bardziej kompleksowy charakter i wprowadzają wiele równoległych zachęt do posiadania dzieci. Na szczególną uwagę zasługują dopłaty do mieszkań dla rodzin posiadających lub planujących posiadanie dzieci.

Największym wyzwaniem dla polityki rodzinnej w Europie Środkowej będzie w kolejnych latach proces starzenia się społeczeństw. Rosnące nakłady na opiekę osób starszych, nadmierne obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych, a także dodatkowe obowiązki dla młodszych członków rodzin mogą wpłynąć negatywnie na efektywność działań pronatalistycznych. Bez aktywnego angażowania się instytucji publicznych w rozwiązywanie problemów osób starszych, niezwykle trudno będzie odwrócić negatywne wskaźniki urodzeń oraz dzietności w Europie Środkowej.

Bibliografia

- Adam Ch., *Hungarian action plan seeks to dramatically increase birth rate by 2030*, „Hungarina Free Press”, <http://hungarianfreepress.com/2017/05/25/hungarian-action-plan-seeks-to-dramatically-increase-birth-rate-by-2030/> [30.09.2020].
- Albert D., *Hungary: New data shows pro-family policies continue to increase births and marriages*, „REMIX”, 12.06.2020, <https://rmx.news/article/article/hungary-s-pro-family-policies-are-leading-to-increase-in-births-and-marriages-report> [01.10.2020].
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna w Polsce – wyzwania, stan, ocena*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2015, 2 (125).

- Bukowski M., Śniegocki A., *Megatrendy: od akceptacji do działań*, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa 2017.
- Durasiewicz A., *Instrumenty polityki rodzinnej*, „Biuletyn Informacyjny – Wiadomości Społeczne” 2009, nr 1, red. K. Głębicka, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Durasiewicz A., *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017.
- Dyczewski L., *Rodzina. Społeczeństwo. Państwo*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994.
- Dyczewski L., *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.
- Dz.U. 2016 poz. 195, Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.
- Enström Öst C., *Housing and children: simultaneous decisions? – a cohort study of young adults’ housing and family formation decision*, „Journal of Population Economics” 2012, 25.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Eurostat, Fertility statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics#live_births_per_woman_in_the_EU_in_2018 [29.09.2020].
- Ferrarini T., *Families, States and Labour Markets. Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2006.
- Filipek K., Polkowska D., *The Latent Precariousness of Migrant Workers: a Study of Ukrainians Legally Employed in Poland*, „Journal of International Migration and Integration” 2020, 21.
- Giddens A., *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001.

- Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.
- Gorondi P., *Hungary touts family policies as alternative to immigration*, „AP News”, 05.09.2019, <https://apnews.com/279df-c17b13340e0bc272717cf75b768> [01.10.2020].
- Green E., *Why Is It Hard for Liberals to Talk About ‘Family Values’?*, „The Atlantic”, 30.07.2013, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2013/07/why-is-it-hard-for-liberals-to-talk-about-family-values/278151/> [29.09.2020].
- Herudzińska M.H., *Rodzina w świadomości społecznej. Co (kto) tak naprawdę stanowi rodzinę? Społeczne (re)konstruowanie definicji rodziny*, „Wychowanie w Rodzinie” 2012, 6 (2).
- I Ungern ställs barnlösa kvinnor mot mammorna*, „Dagens Nyheter”, 10.11.2019, <https://www.dn.se/nyheter/varlden/i-ungern-stalls-barnlosa-kvinnor-mot-mammorna/> [30.09.2020].
- Informacje dot. programu Maluch+, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty-program-maluch> [29.09.2020].
- Informacje dot. programu Wieloletni Senior+ <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-senior-plus-na-lata-2015-2020> [29.09.2020].
- Jahoda R., *A new approach to family policy is underway in the Czech Republic*, European Social Policy Network (ESPN), Flash Report 2016, nr 42.
- Janke I., *Napastnik – opowieść o Viktorze Orbánie*, Wydawnictwo DEMART, Warszawa 2012.
- Katz R., Lowenstein A., *Solidarity between generations and elders’ life satisfaction: Comparing Jews and Arabs in Israel*, „Journal of Intergenerational Relationships” 2012, 10 (1).
- Komunikat z badań, *Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej*, CBOS, nr 89/2018.

- Kosiński S., *Socjologia ogólna. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.
- Kovács Z., *Family Protection Action Plan*, „About Hungary”, 04.04.2019, <http://abouthungary.hu/blog/hungarys-family-protection-action-plan-its-coming-july/> [01.10.2020].
- Lerner J.V., *Working women and their families*, Sage Publications, Beverly Hills 1994.
- Lipiec A., *Opieka geriatryczna w Polsce praktycznie nie istnieje. Seniorzy nie mają gdzie się leczyć*, „Medonet”, <https://www.medonet.pl/zdrowie,fatalny-stan-geriatrii-w-polsce-brakuje-specjalistow,artykul,1732889.html> [02.10.2020].
- Ławreszuk M., „Oto matka moja i moi bracia” – chrześcijańskie rozumienie rodziny, „Elpis” 2016, 18.
- Łuszczyńska M., *Oblicza solidarności międzypokoleniowej – bariery, korzyści i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Macionis J.J., Plummer K., *Sociology: a Global Introduction*, Prentice Hall Europe, New York – London – Toronto 1998.
- Marody M., *Jednostka po nowoczesności. Perspektywa socjologiczna*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2014.
- More Children, More Subsidies: Approval of New Family Policy Generates Even More Support*, „Hungary Today”, 20.04.2019, <https://hungarytoday.hu/more-children-more-subsidies-approval-of-new-family-policy-generates-even-more-support/> [30.09.2020].
- Murray Ch., *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York 2008.
- Myrdal A., *Nation and Family: the Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, „The Medical officer” 1946, 76 (12).
- Novák: *Hungary's Family Policy Both Conservative and Modern*, „Hungary Today”, 28.02.2020, <https://hungarytoday.hu/novak-hungary-family-policy-conservative-modern/> [30.09.2020].

- Raław M., *W poszukiwaniu warunków optymalizacji lokalnej polityki rodzinnej: poza ukierunkowaną orientacją rozwiązywania problemów społecznych*, w: *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
- Ramesh M., *Economic crisis and its social impacts*, „Global Social Policy”, 2009, 9 (1_suppl).
- Rembowski J., *Rodzina w świetle psychologii*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1986.
- Rodzina najlepszą inwestycją, Narodowy Komitet Obchodów Dnia Praw Rodziny, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2017.
- Rożańska D., *Szpital, jak przechowalnie starych ludzi. Przed świętami zdarzają się przypadki porzucenia seniorów w izbie przyjęć*, „Natemat”, <https://natemat.pl/225775,chorzy-na-swietaschorowana-babcie-oddam-w-dobre-rece-ja-jade-wypoczac> [02.10.2020].
- Rymsza M., *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2016, 1 (45).
- Seligman M.E.P., Maier S.F., *Failure to escape traumatic shock*, „Journal of Experimental Psychology”, 1967, 74.
- Skawińska M., *Polityka rodzinna i edukacyjna – główny priorytet polityki społecznej państwa*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2012 (3).
- Spéder Z., Murinkó L., Oláh L. Sz., *Cash support vs. tax incentives: The differential impact of policy interventions on third births in contemporary Hungary*, „Population Studies. A Journal of Demography” 2020, 1 (74).
- Stark D., Bruszt L., *Postsocialist pathways: Transforming politics and property in East Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

- Statement by H.E. Ms. Jana Maláčová, Minister of Labour and Social Affairs, at the 63rd session of the Commission on the Status of Women, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 11.03.2019, Nowy Jork.
- Stiglitz J.E., *The current economic crisis and lessons for economic theory*, „Eastern Economic Journal”, 2012, 35 (3).
- Strategic Framework Czech Republic 2030, red. A. Kárníková, Office of the Government of the Czech Republic, Department of Sustainable Development, Praga 2017.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Polska polityka rodzinna w okresie przemian. Kontekst krajowy i międzynarodowy*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2019.
- Szelewa D., *Three faces of familialism: comparing family policies in the Czech Republic, Hungary and Poland*, Referat RC19 Annual Academic Conference: Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue, Florence 6-8.09.2006, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjIt6Xe3azsAhWptYsKHRY2AlcQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.dsps.unifi.it%2Fupload%2Fsub%2Fszelewapaper.pdf&usg=AOvVaw3j-KyO9vT8lKEULjMQ4O7-> [01.10.2020].
- Szukalski P., *Fazy życia rodziny z perspektywy polityki społecznej*, w: *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*, red. J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
- Szyszką M., *Polityka rodzinna dopełnieniem solidarności rodzinnej*, „Studia Socjologiczne” 2017, 2 (225).
- Tyszką Z., *System metodologiczny wieloaspektowej integralnej analizy życia rodzinnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2001.

Ungarn braucht ein neues Frauenbild, „Frankfurter Rundschau”, 25.11.2019, <https://www.fr.de/panorama /ungarn-braucht-neues-frauenbild-13244238.html> [30.09.2020].

Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> [30.09.2020].

Wildstein B., *Profile wieku*, POLITEJA, Warszawa 200.

Zybała A., *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Wydawnictwo KONTRAST, Warszawa 2012.

