

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych – wymiana najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi”**

(opinia rozpoznawcza)

(2011/C 218/02)

Sprawozdawca generalny: **Stéphane BUFFETAUT**

Współsprawozdawczyni generalna: **Béatrice OUIN**

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. ambasador Péter GYÖRKÖS, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu prezydencji węgierskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Rola polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych – wymiana najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi”.

Dnia 7 grudnia 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT, a współsprawozdawczynią Béatrice OUIN.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Stéphane'a BUFFETAUT na sprawozdawcę generalnego, a Béatrice OUIN na współsprawozdawczynię generalną oraz stosunkiem głosów 183 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął niniejszą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Polityka rodzinna prowadzona w Europie ma różne założenia i treści, ale jeden cel: wsparcie rodzin. Bardziej ogólna polityka krajowa i regionalna oraz polityka inwestycyjna, mieszkaniowa, a także polityka w zakresie kształcenia i zatrudnienia mogą doprowadzić do tego, że pewne państwo członkowskie, pewien region czy obszar stają się atrakcyjne dla rodzin i stanowią środowisko dla nich korzystne.

1.2 Porównanie wprowadzonych systemów jest interesujące, ponieważ umożliwia rozpoznanie najlepszych rozwiązań praktycznych. Jest jednak oczywiste, że aby rozwiązania te były w pełni skuteczne, oferta usług i mechanizmy wsparcia muszą odpowiadać oczekiwaniom rodzin i rodziców lub przyszłych rodziców. Oczekiwania te mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich, ze względu na kulturę narodową, obyczaje społeczne i tradycje. Władze publiczne powinny zatem wystrzegać się założeń ideologicznych, proponując w zamian mechanizmy rzeczywiście umożliwiające jednostkom podjęcie decyzji o założeniu rodziny i o liczbie dzieci, które dana rodzina pragnie mieć.

1.3 Choć polityka rodzinna nie należy do zakresu kompetencji Unii Europejskiej, UE może niemniej stanowić prawo w dziedzinach, które dotyczą godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym, w dziedzinie równości zawodowej mężczyzn i kobiet oraz w zakresie ochrony i rozwoju dzieci.

1.4 Unia może też odegrać użyteczną rolę, jeśli chodzi o znajomość sytuacji demograficznej i jej rozwój oraz wymianę najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi.

1.5 Obecnie pod egidą Unii Europejskiej opracowywany jest szereg inicjatyw i źródeł finansowania w tym zakresie, a fundusze strukturalne lub Europejski Fundusz Społeczny już wsparły i nadal mogą wspierać politykę prorodziną.

1.6 Należałoby lepiej je połączyć i powierzyć ich prowadzenie, lub przynajmniej koordynowanie, organowi odpowiedzialnemu za określenie całościowej polityki i wyznaczenie kierunków działania i badań. Rolę kierownika i koordynatora można byłoby powierzyć, z punktu widzenia politycznego i zarządzania, Komisji Europejskiej, zwłaszcza poprzez Europejski Sojusz na rzecz Rodzin, a z punktu widzenia naukowego, Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy – Eurofund.

1.7 Byłoby pożądane, aby stowarzyszenia reprezentujące rodziny zostały włączone w opracowywanie polityki rodzinnej lub mającej wpływ na rodziny, zarówno na szczeblu Unii, jak i państw członkowskich.

1.8 Wiele obszarów polityki, co do których decyzje zapadają na szczeblu unijnym, ma bezpośredni wpływ na życie rodzin. W tej sytuacji EKES zaleca, aby wymiar rodzinny został ujęty przekrojowo we wszystkich obszarach polityki europejskiej, zwłaszcza przy przeprowadzaniu ocen oddziaływania, które są obecnie wymagane w przypadku wszelkiego rodzaju prawodawstwa europejskiego<sup>(1)</sup>, i uwzględniony we wszystkich ocenach funkcjonujących już strategii, które muszą zostać poddane przeglądowi.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 4.8.

1.9 Komitet zdecydowanie popiera ideę ogłoszenia roku 2014 r. Europejskim Rokiem Rodzin.

## 2. Wprowadzenie: sytuacja demograficzna

2.1 Europejskie rodziny przechodzą całkowite przeobrażenie: od kilku dziesięcioleci<sup>(2)</sup> obserwuje się spadek dzietności poniżej progu zastępowalności pokoleń, przesuwanie się wieku urodzenia pierwszego dziecka, wzrost wskaźnika separacji, odsetka rodzin niepełnych i rodzin bez stałych dochodów, wzrost długości życia, wzrost liczby niesamodzielnych osób starszych, zwłaszcza w wyniku wcześniejszych tendencji demograficznych. Zmiany w strukturze rodziny pociągają za sobą nowe wyzwania, które należy uwzględnić przy opracowywaniu i koordynowaniu polityki rodzinnej, a następnie w fazie jej wdrażania.

2.2 Zmierzchowi dużych rodzin i ich zastąpieniu przez rodziny „atomowe”, między innymi z powodu urbanizacji i zmian w stylu życia, towarzyszyło pojawienie się postaw bardziej indywidualistycznych, nowych grup społecznych w większym stopniu zagrożonych wykluczeniem społecznym. Chodzi tu o długotrwale bezrobotnych, rodziny niepełne, ubogich pracowników i dzieci ubogie lub zagrożone ubóstwem. Zjawiska te dotyczą niestety wszystkich społeczeństw europejskich. Szacuje się, że 17 % Europejczyków jest dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, co nie pozostaje bez wpływu na politykę rodzinną.

2.3 Mimo że współczynnik dzietności znajduje się poniżej progu zastępowalności pokoleń w całej Unii Europejskiej, występują wyraźne różnice, zarówno gdy chodzi o sytuację demograficzną państw członkowskich i ich poszczególnych regionów, jak i politykę prorodzinną. Można także stwierdzić, że gęstość zaludnienia jest równie zróżnicowana w obrębie poszczególnych państw członkowskich, gdyż niektóre regiony charakteryzują się bardzo wysoką gęstością zaludnienia, a inne są opustoszałe, z czym wiąże się problem zagospodarowania przestrzennego i utrzymania usług publicznych, w tym usług przeznaczonych dla rodzin. Dewiza Unii Europejskiej – „zjednoczeni w różnorodności” – jest więc w tym wypadku szczególnie uzasadniona. Przyczyny starzenia się społeczeństwa europejskiego czyli proporcjonalne zwiększenie liczby osób starszych są pozytywne – wydłużenie się średniego trwania życia i wzrost liczby lat zdrowego życia, ale mają też aspekt negatywny – znaczny spadek liczby urodzeń, który stanowi o niezastępowalności pokoleń.

2.4 Żadne państwo członkowskie nie osiąga progu zwykłej zastępowalności pokoleń<sup>(3)</sup>, nawet jeśli dwa z nich, Francja i Irlandia, są tego bardzo bliskie. Współczynnik dzietności w Stanach Zjednoczonych Ameryki prawie osiąga ten próg, natomiast w Unii Europejskiej średni współczynnik dzietności jest od niego niższy o jedną czwartą.

2.5 W tym ogólnym kontekście występują silne kontrasty. Osiemnaście państw członkowskich ma dodatni przyrost naturalny tzn. liczba urodzeń przewyższa w nich liczbę zgonów, podczas gdy dziewięć państw ma ujemny przyrost naturalny

tzn. liczba zgonów jest w nich wyższa od liczby urodzeń (w porządku rosnącym: Portugalia, Estonia, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Niemcy).

2.6 Odwrócenie tej tendencji jest uzależnione głównie od wyraźnego wzrostu współczynnika dzietności („total fertility rate”). Przepływy migracyjne także mają na niego wpływ, ale nie są wystarczające, ponieważ imigranci niekoniecznie osiedlają się tam, gdzie współczynnik dzietności jest najniższy; także oni się starzeją. Co więcej, imigracja pociąga za sobą konieczność prowadzenia aktywnej polityki integracyjnej, celem uniknięcia trudności związanych ze współżyciem społeczności, jeszcze bardziej odczuwalnych w państwach przyjmujących o niskiej dynamice demograficznej.

## 3. Wpływ kryzysu na rodziny

3.1 Kryzys gospodarczy miał szereg skutków, które miały negatywny wpływ na warunki życia niektórych rodzin i utrudniły udzielenie niezbędnej pomocy. Sytuacja gospodarcza ujemnie odbiła się przede wszystkim na zatrudnieniu i na środkach, jakimi dysponują liczne gospodarstwa.

3.2 Opisujący kryzys i krytyczna sytuacja finansów publicznych w szeregu państw członkowskich mogą też doprowadzić rządy do zmiany lub odroczenia wprowadzenia niektórych przepisów polityki rodzinnej.

3.3 Większość dziedzin polityki wewnętrznej państw dotyczy bezpośrednio rodzin lub ma na nie wpływ. Tak jest w przypadku polityki w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu, kształcenia, polityki oświatowej, transportu publicznego, pomocy społecznej, zatrudnienia, polityki mieszkaniowej, energetycznej itp. Wskazuje to na konieczność przekrojowego monitorowania tych obszarów polityki pod kątem ich wpływu na rodziny („family mainstreaming”)<sup>(4)</sup>.

## 4. Zróżnicowanie polityki prorodzinnnej

4.1 Całościowa polityka rodzinna obejmuje środki o charakterze podatkowym i świadczenia rodzinne, działania na rzecz równości zawodowej mężczyzn i kobiet, usługi w zakresie opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi, uprawnienia rodzinne w ramach ubezpieczeń emerytalnych oraz możliwość godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym: urlopy rodzicielskie lub ze względów rodzinnych, wybór niepełnego wymiaru czasu pracy. Tego rodzaju polityka prowadzona jest w całej Unii Europejskiej, nawet jeśli w poszczególnych państwach nacisk położony jest na różne aspekty, lub polityka ta jest pojmowana jako polityka społeczna, a nie rodzinna. Różnorodność ta nie jest zaskakująca, ponieważ poszczególne państwa różnią się pod względem tradycji, potrzeb, podejścia społecznego czy wręcz filozoficznego, jak również oczekiwania rodzin.

<sup>(2)</sup> Zjawisko nazywane przez demografów „zimną demograficzną”.

<sup>(3)</sup> Próg ten wynosi 2,1 dziecka na kobietę w Unii Europejskiej. 0,1 dziecka na kobietę wynika z tego, że więcej rodzi się chłopców niż dziewczynek oraz z tego, że pewna liczba dziewczynek nie dożyje wieku macierzyństwa, czego skutkiem należy zarządzić.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 4.8.

4.2 Różne są także względy, jakimi inspirowana jest tego rodzaju polityka. Czasem są to względy natury moralnej i obywatelskiej, w innych przypadkach raczej względy gospodarcze czy polityczne, czy też pronatalistyczne. Niezależnie od źródła tej polityki, jej zasadniczym elementem jest dobro dzieci pod względem psychologicznym, zdrowotnym i wychowawczym, jak również umożliwienie rodzicom wychowania pożądanego przez nich liczby dzieci oraz pogodzenia obowiązków rodzinnych z życiem zawodowym i społecznym.

4.3 W krajach skandynawskich już w latach 70. zwrócono szczególną uwagę na równość ojców i matek zarówno w ramach obowiązków zawodowych, jak i rodzinnych, i wdrożono politykę społeczną oraz w zakresie szkolenia zawodowego umożliwiającą lepsze godzenie pracy z życiem rodzinnym, a także łatwiejszy powrót na rynek pracy po urlopie rodzicielskim lub ze względów rodzinnych. W Szwecji podstawą dla tej polityki były poważne reformy dotyczące urlopów rodzicielskich, publicznych usług w zakresie opieki nad małymi dziećmi, szczególnego opodatkowania rodzin (zniesienie wspólnego opodatkowania w 1971 r.) i ustawodawstwa rodzinnego. Wprowadzona polityka rodzinna opiera się na trzech wymiarach: pomocy dla rodzin w ścisłym znaczeniu, pomocy dla pracujących rodziców w formie płatnych urlopów rodzicielskich i podziale uprawnień obojga rodziców do płatnego urlopu rodzicielskiego. Polityka ta doprowadziła do wysokiego zatrudnienia wśród kobiet, zwiększonego udziału ojców w opiece nad małymi dziećmi, współczynnika dzietności wyższego od średniej w Unii Europejskiej i zmniejszenia ubóstwa dzieci. W Finlandii w 1988 r. wprowadzono dodatek za opiekę nad dziećmi w domu; podobny dodatek wprowadzono w Norwegii w 1998 r., aby uznać rolę rodziców wychowujących dzieci w pełnym wymiarze czasu pracy i zapewnić im odpowiednie środki.

4.4 W Holandii główny nacisk położono na zwiększenie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, by umożliwić poświęcenie więcej czasu na wychowanie dzieci. Niepełny wymiar czasu pracy jest w większym stopniu niż gdziekolwiek indziej wykorzystywany przez ojców. Niemniej, o ile 73,2 % mężczyzn jest zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, o tyle jedynie 45,9 % kobiet znajduje się w podobnej sytuacji. 19 % ojców korzysta z oferowanej rodzicom możliwości zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy – co stanowi dużo wyższy odsetek niż w całej pozostałej części Europy – podczas gdy odsetek ten wynosi 41 % w przypadku matek. Z możliwości tej można korzystać do chwili ukończenia przez dziecko ósmego roku życia; towarzyszy jej zmniejszenie opodatkowania o 704 euro miesięcznie. Liczba godzin przysługujących na każde dziecko jest równa liczbie godzin pracy w tygodniu pomnożonej przez 26, a w przypadku większej liczby dzieci jest możliwość łączenia naliczonych w ten sposób godzin. Z tego względu z usług opieki nad dziećmi można korzystać w niepełnym wymiarze czasu pracy.

4.5 We Francji polityka rodzinna ma długą historię i zawsze była bardzo stabilna, niezależnie od układu sił na arenie politycznej. Opiera się na połączeniu świadczeń finansowych, sprawiedliwego z punktu widzenia rodzin systemu podatkowego, wprowadzeniu w ramach systemów emerytalnych i w prawie pracy przepisów dotyczących specjalnych płatnych urlopów, systemie opieki nad dziećmi do 3 roku życia i bezpłatnych przedszkolach dla dzieci od lat trzech. Jej znaczenie wynika także z tego, że jest ona prowadzona tak przez państwo, jak

i przez francuskie departamenty i miasta, bez względu na tendencje polityczne. Francuskie departamenty i miasta uzupełniają politykę krajową prowadząc różnego rodzaju politykę prorodzinną na szczeblu lokalnym dotyczącą systemu opieki nad dziećmi lub pomocy rodzinie. Świadczenia rodzinne w ścisłym znaczeniu przeznaczone są na pokrycie kosztów ponoszonych przez rodzinę w związku z każdym dzieckiem i są korzystne dla rodzin wielodzietnych. Zgodnie z zasadą powszechności nie są one uzależnione od wysokości dochodów. Są przeznaczone na dziecko, co odróżnia politykę rodzinną od polityki społecznej. W konsekwencji Francja jest jednym z państw europejskich, w których stopa zatrudnienia kobiet i współczynnik dzietności są najwyższe. Wolność wyboru sposobu opieki jest sprawą zasadniczą w ramach francuskiej polityki rodzinnej, jednak aby swobodny wybór był możliwy, musi istnieć wystarczająca oferta systemów opieki.

4.6 W Wielkiej Brytanii polityka jest z pozytywnym skutkiem bardziej ukierunkowana na przeciwdziałanie ubóstwu rodzin i dzieci; powszechnie uznaje się, że państwo nie powinno ingerować w indywidualne decyzje życiowe. Polityka ta prowadzona jest w kontekście elastycznego rynku pracy, umożliwiającego matkom stosunkowo łatwy powrót do pracy. Duża elastyczność rynku pracy pozwala też zaspokoić bardzo różnorodne oczekiwania rodzin. Współczynnik dzietności w przypadku kobiet bardziej skoncentrowanych na życiu rodzinnym jest około dwukrotnie wyższy niż w przypadku kobiet bardziej zaangażowanych w obowiązki zawodowe.

4.7 W Niemczech, gdzie sytuacja demograficzna jest krytyczna, od kilku lat prowadzona jest ambitna polityka mająca umożliwić godzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym zarówno jeśli chodzi o stronę praktyczną tego zagadnienia, jak i o nastawienie do niego, gdyż łączenie pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci jest dość źle oceniane. Wprowadzono bardziej rozwinięte systemy opieki nad dziećmi w lepiej dostosowanych godzinach, a także czternastomiesięczny płatny urlop rodzicielski, podczas którego pobiera się dwie trzecie uposażenia. Działaniami tym towarzyszą konkretne i ukierunkowane środki uzupełniające stanowiące dodatek do dochodów jako przeciwdziałanie ubóstwu wśród dzieci.

4.8 Z przeprowadzonych badań wynika, że wysokiej stopie zatrudnienia kobiet towarzyszy często wysoki lub stosunkowo wysoki współczynnik dzietności, jeżeli oferowane są możliwości godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym. Wydaje się, że po pierwszym okresie przemian demograficznych – kiedy spadła liczba dzieci przypadających na kobietę przy jednoczesnym znacznym spadku współczynnika umieralności zwłaszcza niemowląt, dzieci i nastolatków oraz matek, a także upowszechnieniu higieny i możliwości decydowania o momencie narodzin – okres, który nastąpił po tej transformacji, charakteryzuje się działalnością zawodową obojga rodziców poza domem. Niemniej, stopa zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy jest wyższa w przypadku ojców niż w przypadku matek, zwłaszcza gdy dostęp do usług i płatnych urlopów rodzicielskich jest niewystarczający.

## 5. Różne scenariusze

5.1 W obecnej sytuacji demograficznej panującej w Unii Europejskiej bardzo ważne jest określenie wpływu prowadzonej polityki na poziom dzietności. Można bowiem przewidzieć kilka scenariuszy zmian demograficznych.



5.2 Pierwszy możliwy do przewidzenia scenariusz zakłada zmiany zgodne z obecną tendencją. W Unii Europejskiej utrzymałaby się sytuacja, w której współczynnik dzietności pozostałby poniżej progu zastępowalności pokoleń i różniłby się między poszczególnymi państwami członkowskimi, jednak wystąpiłby niewielki wzrost liczby ludności ze względu na właściwy logice demograficznej efekt inercji związany z podniesieniem się średniej długości życia osób starszych i pozytywnym bilansem migracyjnym, lecz i ten efekt w końcu osłabłby. W takim wypadku w UE mielibyśmy do czynienia z szybkim starzeniem się społeczeństwa pomimo napływu imigrantów (efekt „struktury”), znacznym wzrostem liczby osób starszych, tzw. bombą geriatryczną (efekt „tendencji”) i z możliwym spadkiem liczby osób czynnych zawodowo, pomimo podniesienia wieku emerytalnego. W około połowie państw UE mógłby wystąpić spadek liczby mieszkańców.

5.3 Sytuacja ta doprowadziłaby do pogłębienia dużych rozbieżności demograficznych między państwami członkowskimi i mogłaby zagrozić spójności Unii Europejskiej, ponieważ polityki, które należy wprowadzić oraz postulaty obywateli mogłyby różnić się znacznie w poszczególnych państwach, ze względu na ich uwarunkowania demograficzne.

5.4 Scenariusz katastrofalny, to sytuacja, w której nasiliłaby się tzw. zima demograficzna czyli liczba narodzin byłaby znacznie niższa od liczby zgonów. W takim wypadku miałyby miejsce połączenie bardzo znacznego starzenia się społeczeństwa ze względu na bardzo niski współczynnik dzietności, o połowę niższy od progu zwykłej zastępowalności pokoleń, co można już zaobserwować ze względu na taki właśnie poziom dzietności w niektórych regionach Unii Europejskiej, oraz być może ze względu na rosnącą długość życia powyżej 65 lat. Tak bardzo starzejące się społeczeństwo być może nie będzie dysponowało środkami zapewniającymi finansowanie dochodów i opieki zdrowotnej koniecznych dla osób starszych.

5.5 Te dwa elementy scenariusza katastrofalnego pociągnęłyby za sobą emigrację młodych absolwentów, porzucających starzejącą się Unię Europejską na rzecz krajów bardziej przedsiębiorczych. Jednocześnie nastąpiłby spadek imigracji, ponieważ mniej dynamiczna, uboższa i borykająca się z dużymi trudnościami budżetowymi i deficytem w wydatkach na cele społeczne Europa straciłaby na atrakcyjności.

5.6 W wyniku tej sytuacji w Unii Europejskiej ukształtowałaby się bardzo nie zrównoważona piramida wieku charakteryzująca się dużo większą liczbą osób starszych niż młodych, znacznym spadkiem liczby osób czynnych zawodowo i znacznym starzeniem się tej grupy ludności.

5.7 Wreszcie trzeci, bardziej optymistyczny scenariusz odnowy demograficznej, to „wiosna demograficzna”. W tym przypadku współczynnik dzietności wzrósłby i zbliżył się do progu zwykłej zastępowalności pokoleń. Wzrost liczby narodzin byłby bodźcem dla wielu sektorów działalności gospodarczej. Wobec tego zmniejszająca się liczba osób czynnych zawodowo wzrosłaby w kolejnym pokoleniu. Dynamika demograficzna pociągnęłaby za sobą szybki wzrost gospodarczy, który przyczyniłby się do sfinansowania ochrony socjalnej. Unia Europejska stałaby się ponownie atrakcyjna dla własnych obywateli, którzy nie odczuwaliby już potrzeby emigracji, byłaby także atrakcyjna dla lepiej wykształconych imigrantów.

5.8 Oczywiście przedstawione scenariusze to nie przewidywania, a jedynie przypuszczenia, umożliwiające opracowanie odpowiednich strategii celem naprawy obecnej sytuacji i uniknięcia najgorszego scenariusza.

## 6. Czy różnice we współczynnikach dzietności można wyjaśnić polityką prorodzinną?

6.1 Wszystkie państwa członkowskie prowadzą politykę w kilku obszarach, które wspólnie tworzą politykę rodzinną, niezależnie od tego, czy nosi ona tę nazwę, czy też nie<sup>(5)</sup>. Cele prowadzonej polityki są zróżnicowane:

- ograniczanie ubóstwa i utrzymanie dochodów rodzin;
  - opieka nad małymi dziećmi i wspieranie rozwoju dzieci;
  - ułatwienie godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym;
  - sprostanie wymogowi równości kobiet i mężczyzn;
  - zadbanie o to, by rodzice i przyszli rodzice mogli mieć pożądaną przez nich liczbę dzieci w pożądanym przez nich czasie i zwiększenie tym samym współczynnika dzietności.
- 6.2 Jeżeli chcielibyśmy przeprowadzić klasyfikację państw ze względu na prowadzoną przez nie politykę i zdefiniować kategorie, można byłoby wyróżnić:
- państwa o słabej polityce rodzinnej i współczynniku dzietności poniżej średniej europejskiej;
  - państwa o polityce rodzinnej nieodpowiadającej potrzebom rodzin i współczynniku dzietności poniżej średniej europejskiej;
  - państwa, w których część PKB przeznaczona na działania na rzecz rodzin zdaje się mniejsza lub równa średniej w Unii Europejskiej, lecz które wykazują współczynnik dzietności powyżej średniej;
  - państwa o silnej polityce rodzinnej i współczynniku dzietności powyżej średniej w Unii Europejskiej<sup>(6)</sup>.

Wydaje się zatem, że wpływ prowadzonej polityki na współczynnik dzietności jest zróżnicowany w zależności od elementów tej polityki.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 7.

<sup>(6)</sup> Komunikat dla grupy refleksji nad przyszłością Unii Europejskiej (pod przewodnictwem Felipe Gonzalesa) – Gérard-François Dumont, „UE Prospective démographique” – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.

6.3 Porównanie polityk rodzinnych jest interesujące, ponieważ umożliwia rozpoznanie najlepszych rozwiązań praktycznych. Jest jednak oczywiste, że aby rozwiązania te były w pełni skuteczne, oferta usług i mechanizmy wsparcia, zwłaszcza finansowego i/lub o charakterze podatkowym, muszą odpowiadać oczekiwaniom rodzin i rodziców lub przyszłych rodziców. Oczekiwania te mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich, ze względu na kulturę narodową, obyczaje społeczne i tradycje. Władze publiczne powinny zatem wystrzegać się założeń ideologicznych, proponując w zamian mechanizmy rzeczywiście umożliwiające jednostkom podjęcie decyzji o założeniu rodziny i o liczbie dzieci, które dana rodzina pragnie mieć. Mechanizmy te muszą być dostosowane do różnorodnej gęstości zaludnienia na poszczególnych obszarach. Przyjmując za punkt wyjścia powyższe stwierdzenia, a także przy pełnym poszanowaniu tych różnic, można opracować system informacyjny i wymiany najlepszych rozwiązań praktycznych. Interwencja władz publicznych jest jednak w pełni uzasadniona, ponieważ rodzina, będąca podstawą tworzenia kapitału ludzkiego<sup>(7)</sup>, stanowi fundament każdej struktury społecznej. Było to widoczne w sytuacji kryzysu, gdy rodziny odgrywały często rolę amortyzatora społecznego.

## 7. Najważniejsze czynniki powodzenia polityki rodzinnej

7.1 Polityka prorodzinna różni się w poszczególnych państwach, ale okazuje się, że w przypadku skutecznej polityki występują podobieństwa:

- wdrożenie mechanizmów umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym (wysokiej jakości opieka nad dziećmi, zwłaszcza infrastruktura publiczna w zakresie opieki nad małymi dziećmi, środki wsparcia dla rodzin w zakresie opieki nad osobami niesamodzielnymi, elastyczna organizacja pracy, specjalne urlopy) ze świadomością, że mechanizmy te powinny być dostosowane do uwarunkowań krajowych i odpowiadać oczekiwaniom ojców i matek, a także potrzebom w zakresie rozwoju emocjonalnego, psychologicznego i fizycznego dziecka;

- zapobieganie i przeciwdziałanie ubóstwu rodzin;

- trwałość wdrożonej polityki, niezależna od zmian na arenie politycznej, i jej powszechność. Polityka ta jest realizowana w interesie dziecka, niezależnie od wszelkich względów dotyczących dochodów rodziców. Ta cecha stałości ma ogromne znaczenie, ponieważ polityka rodzinna jest projektem długoterminowym. Odpowiednia i trwała polityka rodzinna jest elementem zrównoważonego rozwoju;

- uznanie i podkreślanie roli rodziny i sukcesu w życiu rodzinnym. Sukces we współczesnym społeczeństwie pojmowany jest zwykle jako sukces indywidualny i zawodowy, tymczasem istnieją inne formy sukcesu osobistego, związane z innymi ludźmi i wspólnym dobrem, takie

jak sukces w życiu rodzinnym, w działalności stowarzyszeniowej czy kulturalnej, które powinny być w większym stopniu eksponowane w środkach masowego przekazu<sup>(8)</sup> i w krajowych systemach oświatowych;

- uwzględnienie specyficznej sytuacji rodzin wielodzietnych.

7.2 Oprócz elementów polityki rodzinnej sensu stricto wyraźnie bardzo ważne wydają się dwa obszary polityki: polityka zatrudnienia i polityka mieszkaniowa<sup>(9)</sup>. Bez pracy i mieszkania zaangażowanie się w tworzenie rodziny jest trudne. Aby założyć rodzinę, niezbędne jest minimalne poczucie bezpieczeństwa, jeśli chodzi o przyszłość. Wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży i niepewność zatrudnienia mogą mieć poważne skutki dla zastępowalności pokoleń, ponieważ wychowanie dzieci zajmuje wiele czasu, a wiek, w którym możliwe jest zajście w ciążę jest ograniczony. Dlatego też należałoby zająć się sytuacją studentów i młodych ludzi, którzy już są rodzicami lub pragną nimi zostać.

7.3 W sytuacji, gdy polityka rodzinna prowadzona jest w perspektywie długoterminowej i rzeczywiście odpowiada oczekiwaniom rodzin, wpływa ona pozytywnie na rozwój dzieci i rodziców, harmonię w życiu społecznym i powrót do wyższych współczynników dzietności.

7.4 Niedawna ankieta przeprowadzona wśród 11 tys. matek przez Światowy Ruch Matek (MMM) pokazuje, że matki życzyłyby sobie:

- po pierwsze, pogodzenia pracy z życiem rodzinnym;

- po drugie, uznania przez społeczeństwo wagi ich roli jako matek;

- po trzecie, dysponowania większą ilością czasu na zajęcie się dziećmi.

7.5 Interesujące byłoby przeprowadzenie podobnej ankiety wśród ojców, ponieważ trzy wyłonione priorytety mogą dotyczyć także ojców, zwłaszcza uznanie ich roli. Mogłoby to jedynie zobowiązać ojców do większego zaangażowania się w życie rodzinne<sup>(10)</sup>. W tym kontekście niedawne propozycje mające na celu zachęcenie ojców do korzystania z urlopów rodzicielskich, czy wręcz wprowadzenie obowiązkowego płatnego urlopu dla ojców są interesujące, ponieważ odpowiadają konieczności nadania większego znaczenia roli ojca, jak również konieczności uświadomienia ojcom spoczywającej na nich odpowiedzialności, zwłaszcza w przypadku rozwodu. Z tej perspektywy użyteczne byłoby gromadzenie najlepszych rozwiązań praktycznych zastosowanych w przedsiębiorstwach, które wprowadziły organizację pracy dostosowaną do

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 6.4 i opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 3.11.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 8.15 i opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 3.13.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 4.6.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 8.11.

obowiązków rodzicielskich. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw rozciąga się także na środki mające ułatwić znalezienie odpowiedniej równowagi między pracą a życiem rodzinnym. To w firmach są one konkretnie wdrażane. Interesujące mogłoby być wprowadzenie oznakowania przedsiębiorstw „przyjaznych rodzinie”, jak ma to miejsce w Hiszpanii przy wsparciu ze strony Ministerstwa Zdrowia i Spraw Społecznych<sup>(11)</sup>.

7.6 W jednej ze swych wcześniejszych opinii<sup>(12)</sup> Komitet zaproponował „rozważenie inicjatyw umożliwiających opiekę nad dziećmi dziadkom i innym bliskim członkom rodziny, jeśli pracujący rodzice również tego sobie życzą i jeśli leży to w interesie dziecka”. Jeśli chodzi o czas przeznaczony dla rodziny, EKES przyjął już zasadę stanowiącą, że „Każdy powinien mieć możliwość (...) dysponowania wystarczającą liczbą lat „kredytu czasu”, na zajęcia rodzinne (...). Możliwy powinien być wybór co do przesunięcia wieku odejścia na emeryturę, jeśli dana osoba woli wykorzystać czas (finansowany tak jak emerytura) w okresie życia zawodowego<sup>(13)</sup>”. W ten sposób, jeśli praca poza domem to niepełny wymiar czasu lub jeśli jest ona czasowo przerwana, dochód z niej nie byłby nadmiernie okrojony. Należałoby dokonać ścisłego rachunku ekonomicznego, by oszacować oszczędności uzyskane w odniesieniu do systemów zbiorowej opieki. Sumy te można byłoby przeznaczyć na uwzględnienie czasu na wychowanie dzieci w obliczeniach świadczeń emerytalnych. Należy także zagwarantować prawa dziadków w stosunku do wnuków.

7.7 Przeprowadzenie ankiet dotyczących dążeń młodych ludzi, zmian związanych z większą mobilnością rodzin, związku między dostępnością mieszkań dla osób młodych a decyzją o założeniu rodziny czy wpływu nowych form rodziny na dzietność, umożliwiłoby opracowanie polityki rodzinnej dostosowanej do potrzeb. Tego rodzaju ankiety byłyby użyteczne w stopniu, w jakim umożliwiłyby lepsze poznanie oczekiwań rodzin, co jest jednym z zasadniczych czynników sukcesu prowadzonej polityki.

## 8. Jaką rolę powinna odegrać Unia Europejska?

8.1 Polityka rodzinna nie należy do zakresu kompetencji Unii Europejskiej. W art. 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wyraźnie zaznaczono, że prawo rodzinne jest regulowane ustawami krajowymi. Niemniej, Unia Europejska może stanowić prawo w dziedzinach, które dotyczą godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym, a partnerzy społeczni mogą negocjować umowy, które staną się dyrektywami. Było to widoczne w przypadku urlopu rodzicielskiego i dyskusji dotyczących czasu trwania urlopu macierzyńskiego. Unia Europejska może też stanowić prawo w dziedzinie równości zawodowej mężczyzn i kobiet, stanowiącej jeden z elementów wszelkiej polityki rodzinnej, jak i w dziedzinie troski o dobro i rozwój dziecka w oparciu o niedawno opracowany program Komisji Europejskiej dotyczący praw dziecka<sup>(14)</sup>.

<sup>(11)</sup> [http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp\\_social/resp\\_efr.asp](http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp).

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Wspieranie poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią”, Dz.U. C 277/102 z 17.11.2009, punkt 1.12

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie równouprawnienia, wzrostu gospodarczego i wskaźników zatrudnienia, Dz.U. C 318/15 z 23.12.2009, punkt 4.2.6.2

<sup>(14)</sup> COM(2011) 60 wersja ostateczna.

8.2 W strategii „Europa 2020” ustalono cel dotyczący stopy zatrudnienia mężczyzn i kobiet, który będzie mógł zostać osiągnięty jedynie w połączeniu z polityką rodzinną, umożliwiającą mężczyznom i kobietom wychowanie tylu dzieci, ile pragną bez przerywania pracy zawodowej, co nie jest obecnie możliwe w większości państw Unii.

8.3 Unia Europejska może też odegrać użyteczną rolę, jeśli chodzi o znajomość sytuacji demograficznych i ich rozwoju w dowolnej skali geograficznej, ocenę polityki prorodzinnej bez względu na to, czy jest to polityka państwowa, czy polityka rodzinna prowadzona przez władze lokalne, a także o wymianę najlepszych rozwiązań praktycznych między państwami członkowskimi.

8.4 W ramach Europejskiego Sojuszu na rzecz Rodzin, utworzonego w okresie ostatniej prezydencji niemieckiej, przewidziano uruchomienie centrum monitorowania, które nigdy nie powstało.

8.5 Obecnie pod egidą Unii Europejskiej rozwijany jest szereg inicjatyw i źródeł finansowania z tym związanych:

- grupa ekspertów do spraw demograficznych;
- Europejskie Forum Demograficzne; warsztaty poświęcone wymianie sprawdzonych rozwiązań;
- sieć dotycząca polityki rodzinnej;
- portal internetowy Europejskiego Sojuszu na rzecz Rodzin;
- seminaria regionalne.

Ogół środków finansowych przeznaczonych na te działania wynosi ok. 500 tys. euro. Do tego dochodzi dobiegający końca projekt badawczy FAMILY PLATFORM i inne projekty badawcze dotyczące demografii, a także zagadnień związanych z rodziną oraz baza danych na temat rodziny OECD.

8.6 Należałoby lepiej połączyć wszystkie te inicjatywy i powierzyć ich prowadzenie, lub przynajmniej koordynowanie, organowi odpowiedzialnemu za określenie całościowej polityki i wyznaczenie kierunków działania i badań. Ponieważ nie pora teraz na tworzenie nowych niezależnych organów w Unii Europejskiej, rolę kierownika i koordynatora można byłoby powierzyć, z punktu widzenia politycznego i zarządzania, Komisji Europejskiej, poprzez Europejski Sojusz na rzecz Rodzin, a z punktu widzenia naukowego, fundacji Eurofound, która jako agencja Unii Europejskiej zajmująca się trzema dziedzinami byłaby w pełni odpowiednia do tego celu. Dzięki dobrej koordynacji wszystkich inicjatyw prowadzonych już na poziomie Unii Europejskiej możliwe byłoby udostępnienie państwom członkowskim prawdziwego banku danych. Ponadto Europejski Sojusz powinien nawiązać kontakty i współpracę ze strukturami

i działaniami w ramach otwartej metody koordynacji społecznej, która jest przedmiotem rozważań w Komisji Europejskiej z udziałem zainteresowanych podmiotów.

8.7 Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Rozwoju Regionalnego przyczyniły się już do wprowadzenia prorodzinnych środków politycznych w niektórych państwach członkowskich. Wskazane byłoby zastanowienie się nad sposobem rozwinięcia tego typu działań. Polityka rodzinna musi także stanowić część Platformy walki z ubóstwem.

8.8 Zgodnie z tą samą logiką należałoby przewidzieć w ramach programu w zakresie badań<sup>(15)</sup> i innowacji środki finansowe na badania demograficzne oraz na socjologię, antropologię i filozofię, które także zajmują się zagadnieniami rodziny. Dodatkowo należałoby prowadzić badania dotyczące skuteczności i wpływu polityki prorodzinnej. W tym kontekście byłoby pożądane, aby FAMILYPLATFORM nie zaprzestała działalności, lecz przeciwnie, umocniła ją, zgodnie z życzeniem wszystkich stowarzyszeń i zainteresowanych stron zajmujących się zagadnieniami rodziny.

8.9 Należałoby lepiej włączyć Stowarzyszenia reprezentujące rodziny w opracowywanie polityki rodzinnej lub mającej wpływ na rodziny, zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich.

8.10 Wszyscy Europejczycy byli lub są członkami rodzin, niezależnie od losu czy historii tych rodzin i od ogólnych zmian, jakim podlegały rodziny w ciągu ostatnich dziesięcioleci. Nikt nie pojawia się na świecie w wyniku samoródtwa i wszelkie badania opinii publicznej pokazują, że solidarność rodzinna wciąż jeszcze należy do wartości otwierających listę podstawowych wartości wyznawanych przez obywateli europejskich. Wiele obszarów polityki, co do których decyzje zapadają na szczeblu unijnym, ma bezpośredni wpływ na życie rodzin (swobodny przepływ osób, zatrudnienie i ochrona socjalna,

ochrona środowiska i konsumentów, określenie stopy VAT na artykuły dla małych dzieci<sup>(16)</sup>, polityka medialna czy też programy edukacyjne, kulturalne i społeczne).

8.11 W tej sytuacji EKES zaleca, aby wymiar rodzinny został ujęty przekrojowo we wszystkich obszarach polityki europejskiej, zwłaszcza przy przeprowadzaniu ocen oddziaływania, które są obecnie wymagane w przypadku wszelkiego rodzaju prawodawstwa europejskiego<sup>(17)</sup>, a także został włączony do wszelkich ocen istniejących strategii politycznych z myślą o ich przeglądzie. W Hiszpanii taryfikacja wody przewiduje wzrost kosztu metra sześciennego wraz ze wzrostem konsumpcji, by zmniejszyć zużycie tego rzadkiego zasobu. Tymczasem mechanizm ten jest bardzo niekorzystny dla rodzin wielodzietnych, gdyż rodzina pięcioosobowa automatycznie zużywa więcej wody niż osoba samotna czy bezdzietne małżeństwo. W wyniku postępowania sądowego zaprzestano tego proceduru<sup>(18)</sup>. Pożądane byłoby więc, by na poziomie europejskim systematycznie przeprowadzano ocenę wpływu prawodawstwa na życie rodzin, by uniknąć ewentualnych niezamierzonych skutków niekorzystnych dla rodzin.

8.12 Ponadto należy podkreślić jak dalece polityka regionalna, inwestycyjna, mieszkaniowa, polityka w zakresie kształcenia i zatrudnienia są współzależne i prowadzą do tego, że pewne państwo członkowskie, pewien region czy obszar stają się atrakcyjne dla rodzin i młodych ludzi bez względu na politykę rodzinną w ścisłym znaczeniu, i mogą przyczynić się do powstania wysokiego poziomu ogólnej dynamiki demograficznej.

8.13 Komitet zdecydowanie popiera ideę ogłoszenia roku 2014 r. Europejskim Rokiem Rodzin i uczczenia dwudziestej rocznicy Międzynarodowego Roku Rodziny ustanowionego przez ONZ. Przyszłość społeczeństwa zależy od przyszłych pokoleń, a te pojawiają się w konkretnych rodzinach. Niemniej na zakończenie należy podkreślić istnienie determinującego czynnika w decyzji o założeniu rodziny. Jest nim nadzieja na lepszą przyszłość. Za to, czy społeczeństwa mają nadzieję, odpowiadają ich rządy. Na tym polega wielkość i ciężar ich misji.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u „Rodzina a zmiany demograficzne”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66, pkt 4.5.

<sup>(16)</sup> Komitet wypowiedział się już w tej sprawie opowiadając się za zmniejszeniem VAT-u na pieluchy dla niemowląt. Zob.: opinia EKES-u w sprawie promowania solidarności między pokoleniami, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, punkt 4.7.

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u „Promowanie solidarności między pokoleniami”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 66, pkt 4.8.

<sup>(18)</sup> <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.