

Włodzimierz Anioł*

Dylematy polityki rodzinnej w Europie na przykładzie doświadczeń skandynawskich

Polityka rodzinna stanowi jeden z głównych filarów skandynawskiego państwa opiekuńczego. W Europie i na świecie od lat zwraca się uwagę na co najmniej trzy ważne osiągnięcia tej polityki, które polegają na zapewnieniu: po pierwsze – równouprawnienia płci, po drugie – bardzo dużej aktywności zawodowej kobiet i po trzecie – stosunkowo wysokiej dzietności. Nordyckie doświadczenia w tych dziedzinach budzą rosnące zainteresowanie także w Polsce. Najogólniej mówiąc, dominującym celem w Skandynawii jest obecnie urzeczywistnianie – jak się to czasem określa – modelu rodziny pracującej z podwójnym żywicielem i opiekunem (*work-family model of dual earners and dual carers*).¹ Na czym jednak dokładnie polega specyfika nordyckiej, a w szczególności szwedzkiej, polityki rodzinnej, jej najważniejsze dokonania oraz istota zmian, jakim podlegała w ostatnich dwóch dekadach?

Skandynawski model polityki rodzinnej

Charakterystyczna dla krajów skandynawskich polityka społeczna jest często określana mianem przyjaznej rodzinie, kobietom i dzieciom (*family-, women- and children-friendly social policy*). Wszystkie te kategorie społeczne są tam objęte szczególną ochroną, na ogół nie dotyczyły ich stosowane w ostatnich dwóch dekadach dotkliwie cięcia w wydatkach socjalnych. Skandynawia słynie z najhojniejszych płatnych

* Prof. zw. dr hab. **Włodzimierz Anioł** – Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ G. Bjoerk Eydal, T. Rostgaard, *Gender equality revisited – changes in Nordic childcare policies in the 2000s*, „Social Policy & Administration” no. 2/2011, s. 162.

urlopów rodzicielskich, ze znacznym i wciąż rosnącym komponentem ojcowskim, który po prostu przepada, gdy nie jest wykorzystywany. Stopa dzietności, relatywnie wyższa niż w innych częściach Europy, zbliża się tam do poziomu 2,0, podczas gdy w całej UE wynosi średnio około 1,6.² Wskaźniki zagrożenia dzieci ubóstwem są najniższe nie tylko spośród notowanych w państwach OECD, ale i we wszystkich krajach świata (z wyjątkiem Danii).

Znany jest powszechnie tzw. skandynawski feminizm państwowy (*state feminism*), pojęcie oznaczające promowanie przez państwo zarówno zawodowej aktywności kobiet, jak i ich udziału w życiu publicznym, w tym w polityce (np. parytety płci na listach wyborczych, zajmowanie przez kobiety wysokich stanowisk państwowych w rządach i nie tylko).³ W rezultacie, w świetle badań i analiz porównawczych, sytuacja w zakresie równości płci jest w Skandynawii duża lepsza niż w innych częściach Europy i świata. W rankingu obejmującym kraje członkowskie UE najwyższe lokaty pod tym względem zajęły: Finlandia, Szwecja i Dania, natomiast najniżej ulokowały się państwa śródziemnomorskie.⁴ Z kolei wskaźnik opracowany przez Światowe Forum Ekonomiczne (*Gender Gap Index*) pozwolił sklasyfikować na czele listy obejmującej w 2010 r. 134 kraje świata całą nordycką piątkę, z Islandią na miejscu pierwszym, Norwegią – na drugim, Finlandią – na trzecim, Szwecją – na czwartym oraz Danią – na pozycji piątej.⁵

Priorytetowe traktowanie zagadnienia równości płci w krajach nordyckich nie zawsze znajdowało właściwe odzwierciedlenie w typologiach modeli polityki społecznej, w których państwa te najczęściej klasyfikowano jako reprezentantów reżimu socjaldemokratycznego. Na przykład perspektywa *gender* (równości płci) nie została właściwie uwzględniona w najbardziej znanej typologii Gosty Espinga-Andersena z 1990 r., co było przedmiotem krytyki, zwłaszcza ze strony przedstawicieli feministycznego nurtu w badaniach nad polityką społeczną, i co

² W 2005 r. średnia liczba dzieci rodzonych przez kobietę dla czterech krajów nordyckich (bez Islandii) wyniosła 1,8, podczas gdy w krajach Europy kontynentalnej – 1,6, a w południowej części kontynentu (kraje śródziemnomorskie) – 1,4. Dla porównania: w 1970 r. wskaźnik ten, choć był w Skandynawii wyższy niż obecnie, osiągał niższe wartości niż gdzie indziej (na poziomie, odpowiednio – 2,0, 2,3 oraz 2,1).

³ O mniejszym poparciu dla interwencji państwa w tej dziedzinie w Szwecji niż w Norwegii świadczą sondaże przeanalizowane w artykule: N. Jakobsson, A. Kotsadam, *Do attitudes toward gender equality really differ between Norway and Sweden?*, „Journal of European Social Policy” no. 2/2010.

⁴ J. Plantenga i in., *Towards a European Union Gender Equality Index*, „Journal of European Social Policy” no. 1/2009.

⁵ *Global Gender Gap Report 2010*, WEF, Geneva 2010.

przyznawał nieraz w późniejszych swoich pracach sam autor.⁶ Ekspozowane przez niego kryterium dekomodyfikacji w jakimś sensie ignorowało bowiem sytuację kobiet, które – nie będąc zatrudnione – wykonują nieodpłatną pracę w domu i są zależne od dochodów małżonka. W systemie jednego męskiego żywiciela rodziny żony i matki mają bardzo ograniczone możliwości komodyfikacji (zatrudnienia poza domem) albo pośrednio i niejako na siłę są dekomodyfikowane. Można więc tę okoliczność uznać za pewną lukę czy słabość koncepcji teoretycznej Espinga-Andersena.

Ogólnie rzecz biorąc, można jednak powiedzieć, że w trzech najczęściej rozróżnianych modelach *welfare state* kobiety i rodzina zajmują następującą pozycję.

W **liberalnej** (marginalnej) polityce społecznej zakłada się, że rodzina zasadniczo sama, z pomocą tylko rynku, powinna rozwiązywać swoje problemy życiowe. Jej potrzeby winny zaspokajać usługi i świadczenia oferowane przede wszystkim przez sektor prywatny, a jeśli mają być finansowane ze środków publicznych – to bardzo selektywnie. Praktycznie nie ma więc tu miejsca na politykę rodzinną. Rynek stwarza możliwości pracy zarobkowej i szanse dla wszystkich (*opportunities for all*), a zatem i dla kobiet, nie ma więc konieczności specjalnego wspierania ich aktywności zawodowej itd.

Model **konserwatywny** (korporacyjny, motywacyjny) przyjmuje, że warto wspierać wszystkie rodziny (*general family support*), ale ich potrzebom i rozwojowi najlepiej służy podział ról w małżeństwie, przypisujący kobietom funkcję gospodyni domowej, opiekującej się dziećmi i seniorami. Praca zarobkowa małżonek poza domem jest uznawana za przyczynę destabilizacji i dezintegracji rodzin, za czynnik generujący konflikty między małżonkami itd. Polityka społeczna jest adresowana w dużym stopniu do rodzin (oraz do grup społeczno-zawodowych), nie do jednostek, pojedynczych ludzi, ma wymiar głównie wspólnotowy, a nie indywidualistyczny.

Na tle dwóch omówionych stanowisk teoretycznych wyraźną specyfiką wyróżnia się podejście **socjaldemokratyczne** (instytucjonalne), praktykowane w krajach nordyckich. Przyznaje ono państwu istotną rolę w kształtowaniu polityki rodzinnej i promowaniu równouprawnienia płci, ale jednocześnie podkreśla znaczenie indywidualizmu w planowaniu i realizacji polityki społecznej. Polityka społeczna ma, najkrócej

⁶ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010; idem, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa 2010, s. 64.

mówiąc, „wyciągać” kobietę (ale i mężczyznę) z zależności rodzinnych, stawia nie tylko na równy dostęp obu płci do edukacji czy rynku pracy, ale też na ich równy udział w organizacji zadań domowych, w opiece nad dziećmi i innymi domownikami. Tego rodzaju polityka, uniezależniająca jednostkę od zobowiązań rodzinnych i małżeńskich, zwiększająca jej kontrolę zwłaszcza nad zasobami ekonomicznymi, określona została mianem „defamilizacji”.⁷

Jak trafnie zwraca uwagę G. Esping-Andersen, defamilizacja nie oznacza – wbrew niektórym krytycznym opiniom – podejścia wrogiego rodzinie, tylko uwolnienie gospodarstwa domowego od obowiązków społecznych i opiekuńczych, dzięki wspierającym działaniom państwa i rynku. Reżim defamilizujący (*de-familializing*) odciąża rodzinę, nadaje kobietom autonomię, uwalnia je od nieodpłatnej pracy w domu i zwiększa szanse na niezależność materialną (komodyfikację). Nie mówiąc już o tym, że zwiększa bezpieczeństwo całej rodziny, bo gdy np. jeden ze współmałżonków traci pracę, to pozostaje wynagrodzenie drugiego. Natomiast, dla kontrastu, w systemach familistycznych, poddanych wpływom katolickiej nauki społecznej i zasady subsydiarności, czyli nakładających na rodzinę obowiązek dostarczania świadczeń społecznych, aktywna polityka prorodzinna jest często niezwykle słabo rozwinięta, co zdają się potwierdzać przykłady Włoch lub Hiszpanii.⁸

Koncepcyjne podstawy pod tak rozumianą strategię defamilizacji w krajach nordyckich położyła m.in. Alva Myrdal, głosząc publicznie tezę, że każdy dorosły człowiek powinien być odpowiedzialny za własne utrzymanie i niezależny ekonomicznie od innych. Realizacji tego postulatu w Szwecji miały sprzyjać konkretne rozwiązania praktyczne, np. ustanowienie w 1971 r. bardzo zindywidualizowanego systemu podatkowego czy zniesienie do połowy lat 70. dodatków do pensji męża na niepracującą żonę. Indywidualne opodatkowanie i świadczenia podkreślały równość płci oraz prymat jednostki nad rodziną, ale rodziną rozumianą bardzo tradycyjnie, według wzorca, w którym mężczyzna ma pracować zarobkowo, a kobieta zajmować się domem.

Można zatem stwierdzić, że celem szwedzkiej (a następnie i skandynawskiej) polityki rodzinnej stało się wspieranie konkretnego modelu

⁷ C. Saraceno, *Family change, family policies and the restructuring of welfare. Paper presented at the OECD Conference „Beyond 2000: The New Social Agenda”, Paris, 12–13.11.1996.* Zob. też: M. Baeck-Wiklund, *The Family and the welfare state: a route to de-familization*, w: *Autonomy and Dependence in the Family*, eds. R. Liljestrom, E. Ozdalga, Stockholm 2008.

⁸ G. Esping-Andersen, *Spoleczne...*, op.cit., s. 69.

rodziny, a mianowicie z dwoma pracującymi poza domem jej żywicielami (*support of dual earners*). Preferencja ta nie była jednak oczywista od początku, od momentu narodzin koncepcji nordyckiego państwa opiekuńczego. Pojawiła się raczej, „przebiła” do świadomości decydentów i utrwaliła dopiero po pewnym czasie.

Gdy późniejsi laureaci Nagrody Nobla – Alva i Gunnar Myrdalowie, opublikowali w 1934 r. swą słynną i niezwykle wpływową książkę pt. *Kryzys w kwestii ludnościowej*,⁹ położyli nią w Szwecji podwaliny pod koncepcję prewencyjnej i produktywistycznej polityki społecznej. Dyskusja publiczna na temat pożądanego modelu rodziny oraz roli państwa w tej dziedzinie dopiero się zaczęła. Punkt wyjścia zawartych w publikacji rozważań stanowił fakt, że Szwecja w latach 30. znalazła się wśród krajów o najmniejszym przyroście naturalnym na świecie, a wskaźnik dzietności (na poziomie 1,7) był tam najniższy w całej Europie Zachodniej. Autorzy dramatycznie ostrzegali, że słabnąca rozrodczość zagraża radykalnym spadkiem produkcji i obniżeniem standardu życia. Zaproponowane przez nich środki zaradcze przeciwko kryzysowi demograficznemu, w ramach nowej polityki przyjaznej rodzinie (samo pojęcie „polityka rodzinna” pojawiło się dopiero później, w drugiej połowie lat 40.¹⁰), znalazły odzwierciedlenie w propozycjach legislacyjnych powołanej wkrótce Komisji Ludnościowej. Większość przygotowanych przez nią projektów ustaw zostało następnie uchwalonych i wdrożonych, począwszy od przyjętych już w 1937 r. regulacji dotyczących ochrony macierzyństwa, w tym urlopu oraz bezpłatnego porodu i opieki lekarskiej w okresie okołoporodowym, zasiłków na dzieci itp.

Główne hasło zwiększenia liczby narodzin zdrowych dzieci było w kolejnych pracach Alvy Myrdal rozwijane i uzupełniane o dodatkowe wątki, niektóre oceniane jako dość radykalne i wysoce kontrowersyjne, np. te odnoszące się do daleko posuniętej interwencji państwa w życie rodzin – inspirowane doktryną inżynierii społecznej czy nawet, np. wskazywało wielu komentatorów, pomysłami niektórych socjalistów utopijnych. Większą akceptację zyskiwały natomiast jej idee dotyczące wzmacniania partnerstwa w małżeństwie, wspólnego wychowywania dzieci, lepszego wykorzystywania potencjału kobiet,

⁹ G. i A. Myrdal, *Kris i befolkningsfragen*, Stockholm 1934. Praca ta jest czasem uważana za najczęściej czytana i dyskutowaną przez Szwedów książkę w całym XX w. Za granicą stała się intelektualną inspiracją dla licznych ekspertów i badaczy, m.in. dla Richarda M. Titmussa, wybitnego brytyjskiego teoretyka *welfare states*, który napisał pracę na zbliżony temat: *Poverty and Population*, London 1938.

¹⁰ Zob.: *Families and family policies*, eds. C. Saraceno i in., Cheltenham 2012.

konieczności występowania przez nie w podwójnej roli: matek i współżycielek rodzin.¹¹

Postulat łączenia przez kobiety i mężczyzn obowiązków domowych z zawodowymi jednak dopiero stopniowo wpływał na stosowne regulacje prawne i szersze myślenie zbiorowe. Władze i społeczeństwo przez dłuższy czas uznawały rolę matki za pierwszoplanową, jako najważniejszej, jeśli nie jedynej, opiekunki małego dziecka. Stąd tak popularne w okresie tużpowojennym, inicjowane m.in. przez wykształcone kobiety z klasy średniej i pediatrów, kampanie edukacyjne upowszechniające wśród kobiet z klasy robotniczej naukowo podbudowane porady na temat tego, jak stać się „dobrą matką”, przestrzegając zasad higieny, utrzymania czystości w domu, zdrowego żywienia.

Cztery etapy w rozwoju polityki rodzinnej

Można więc stwierdzić – podobnie jak czyni to Arnlang Leira, znana norweska socjolog z Uniwersytetu w Oslo¹² – że w rozwoju modelu rodziny w Szwecji i pozostałych krajach nordyckich w okresie powojennym dają się wyodrębnić cztery podstawowe fazy:

1. **Etap pierwszy** to dominacja tradycyjnego modelu z jednym, męskim żywicielem rodziny (*single/male breadwinner*). Charakterystyczny dla niego jest następujący podział ról: mężczyzna jest odpowiedzialny za materialne utrzymanie rodziny, za dostarczenie jej środków do życia (jak mówią Anglosasi – *bringing home the beacon*), kobieta zaś – za opiekę nad domem i dziećmi, za gospodarne użytkowanie zdobytych przez męża środków (*care for „home, kith and kin”*). W istocie rzeczą polityka rodzinna – jeśli w ogóle można było o niej mówić – redukowana była tu do zabezpieczenia socjalnego męskiego żywiciela rodziny, uzupełnianego ewentualnie specjalnymi programami pomocy dla rodzin wielodzietnych.

Trzeba przyznać, że kobiety w Skandynawii, w porównaniu z żyjącymi w innych regionach Europy i świata, i tak w tym okresie cieszyły się dużo silniejszą pozycją w społeczeństwie i rodzinie. Traktowanie kobiet jak równorzędnych partnerów w życiu i pracy (*working life*) ma tu dłuższą tradycję, co znacząco ułatwiało zakorzenianie się idei równości

¹¹ A. Myrdal, V. Klein, *Women's two roles: home and work*, London 1956.

¹² A. Leira, *Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia*, Cambridge 2002. Zob. też: A. Lundqvist, *Family policy paradoxes: gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930–2010*, Bristol 2011.

ści w rodzinie, środowisku zawodowym i życiu publicznym. Istotną rolę odgrywał także czynnik religijny, a mianowicie etos protestancki, który inaczej niż katolicyzm w krajach Europy Południowej, nie sprzyjał wykształceniu się silnej „kultury gospodyni domowej” (*housewife culture*). Wpływ religii na miejsce kobiet w społecznym podziale pracy dobrze ilustruje choćby różnica pod tym względem między katolickimi południowymi Niemcami a ich luterzańską północną częścią.

Ponadto dom i rodzina (określenia stosowane zresztą często w krajach nordyckich jako synonimy) były od dawna symbolami dobrego życia, ciepła, opieki i odpowiedzialności, powiązanych z macierzyństwem i kobiecością, niejako w opozycji do „męskiego”, bardziej twardego i brutalnego życia publicznego. Notabene skojarzenie to zostało z pewnością wykorzystane przez szwedzką socjaldemokrację w dyskursie politycznym już w międzywojniu, gdy wylansowano hasło Domu Ludu, które miało definiować całe społeczeństwo i podkreślać rolę państwa jako gwaranta bezpieczeństwa i opieki nad wszystkimi. Choć dodać należy, że formuła ta okazała się nie tylko semantycznym trikiem. Tak czy inaczej, ów tradycyjny model rodziny został w Skandynawii zasadniczo zakwestionowany dużo wcześniej niż w innych krajach rozwiniętego świata zachodniego, można przyjąć, że gdzieś na przełomie lat 50. i 60.

2. Drugi etap, przypadający na lata 60., to faza przejściowa między omówionym modelem a nowym „kontraktem płci”, wprowadzającym symetrię w podziale zadań między mężem a żoną w rodzinie. Polegał na tym, że mężczyzna nadal pozostawał głównym żywicielem rodziny, natomiast kobieta podejmowała pracę zarobkową, ale najczęściej na pół etatu – po to tylko, by uzupełnić dochody gospodarstwa domowego. Model ten jest określany jako zmodernizowany wzór rodziny z męskim żywicielem rodziny (*modernised male breadwinner model*) lub z jednym i pół żywiciela (*one and a half earner*). Do krajów, w których obecnie jest popularny, należy zwłaszcza Holandia.

Aktywność zawodowa kobiet została na tym etapie też ściśle podporządkowana poszczególnym fazom cyklu życia rodzinnego, powiązanim z różnym nasileniem obowiązków opiekuńczych w domu. Charakterystyczne było w tym kontekście wydłużenie do sześciu miesięcy w 1962 r. powszechnego płatnego urlopu macierzyńskiego, wprowadzonego w Szwecji po raz pierwszy w wymiarze trzech miesięcy w 1955 r. (w Norwegii – 1956, Finlandii – 1964, Danii – 1967, Islandii – 1980).

3. Etap trzeci, wyraźnie widoczny w krajach skandynawskich już w latach 70., to przejście do modelu, w którym mężczyzna i kobieta ponoszą wspólną odpowiedzialność za utrzymanie rodziny i oboje pracują na ogół w pełnym wymiarze czasu (*dual-earner family*). Jeśli w Szwecji

jeszcze w 1960 r. tylko 30% mężatek pracowało zawodowo, to w 1970 ogólny wskaźnik zatrudnienia kobiet wyniósł 61%, a w 1981 już 81%, czyli osiągnął poziom odpowiadający mniej więcej obecnemu. W pierwszym okresie tego etapu można było jednak zaobserwować powszechne zjawisko podwójnego obciążenia kobiet (*female double burden*) – zarówno pracą zawodową, jak i odpowiedzialnością za wykonywanie obowiązków domowych, które niejako „siłą rozpędu” pozostawały przy żonach i matkach. W ten sposób nie zrównoważony, w istocie dyskryminujący kobiety, podział ról stał się swoistą pułapką, w którą wpadały, zatrudniając się na cały etat poza domem.

Szybki wzrost liczby kobiet na rynku pracy był wspierany przez rozwój publicznego systemu opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola), który jednak nie zawsze nadążał za potrzebami. Ponadto idea „rodziny dwojga żywicieli” była wciąż kontestowana przez konserwatystów upatrujących w niej zagrożenie dla tradycyjnej rodziny. Stąd też artykułowane przez nich preferowanie zasiłków opiekuńczych jako alternatywy dla publicznych instytucji wspierających rodziców w wychowywaniu dzieci.

4. Wreszcie **czwarty etap** w ewolucji nordyckiego modelu rodziny uzupełnia formułę „dwojga żywicieli” o brakujący jej do symetrii obciążeń komponent, a mianowicie o formułę „dwojga opiekunów” (*dual earner – dual carer model*).¹³ Mężczyźni i kobiety dzielą tu równo odpowiedzialność i obowiązki związane nie tylko z materialnym utrzymaniem rodziny, ale i z jej funkcjami opiekuńczymi. Praca zawodowa jest traktowana jako równoległa do aktywności domowej przez każdego z małżonków lub partnerów, co nadaje relacjom między nimi dużo bardziej partnerski charakter. Upowszechnienie takiego podejścia jest długofalowym celem, osiąganym stopniowo i – jak wykazują badania – stosunkowo szybciej np. wśród młodych par w Szwecji niż w Norwegii, gdzie wciąż jeszcze z większymi oporami przyjmuje się równy podział obowiązków domowych i opiekuńczych między kobietę a mężczyznę.¹⁴

Można powiedzieć, że przejście do tego etapu i wyzwania z tym procesem związane to w gruncie rzeczy istota współczesnej, prowadzonej w ostatnich dwóch dekadach, polityki rodzinnej w krajach skandynawskich. Swoistym symbolicznym przełomem pod tym względem było wprowadzenie w Szwecji w 1995 r. urlopu tacierzyńskiego (zarezerwo-

¹³ Model zaproponowany i lansowany przez współczesną badaczkę szwedzką Ritę Liljestroem.

¹⁴ E. Bernhardt i in., *Shared housework in Norway and Sweden: advancing the gender revolution*, „Journal of European Social Policy” no. 3/2008; A.Z. Duvander, *Family policy and fertility: fathers’ and mothers’ use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden*, „Journal of European Social Policy” no. 1/2010.

wanego „miesiąca dla taty”), co było twórczym, bardziej zaawansowanym rozwinięciem idei urlopu rodzicielskiego z 1974 r., który umożliwił sprawowanie opieki nad małym dzieckiem zarówno matce, jak i ojcu. Centralne w tej perspektywie staje się zagadnienie równości płci (*gender equality*), a państwo i społeczeństwo są coraz bardziej przyjazne kobietom (*women-friendly*).

Norweska politolog Helga Maria Hernes, która wprowadziła do naukowego i publicznego obiegu to ostatnie pojęcie, zdefiniowała je jako politykę, która „nie zmusza kobiet do trudniejszych wyborów niż mężczyźni i nie pozwala na niesprawiedliwe traktowanie ze względu na płeć”.¹⁵ Jej zdaniem nordyckie państwa opiekuńcze są potencjalnie przyjazne kobietom, przede wszystkim dzięki połączonemu wpływowi co najmniej dwóch czynników: (1) oddolnej szerokiej mobilizacji politycznej kobiet oraz (2) odgórnego instytucjonalizacji równouprawnienia płci.

Jakie konkretne przemiany miały miejsce w szwedzkiej polityce rodzinnej po 1990 r.? Punktem wyjścia do obserwowanej w tym okresie dynamiki zmian była sytuacja społeczno-ekonomiczna z przełomu lat 80. i 90., która początkowo spowodowała pewien regres w tejże polityce. Do dość gwałtownego wzrostu liczby beneficjentów świadczeń rodzinnych i ogólnych wydatków socjalnych doszło wówczas pod wpływem niespodziewanego wyżu demograficznego (w 1990 r. odnotowano najwyższy wskaźnik dzietności w Europie, na poziomie 2,14, podczas gdy w końcu lat 70. – tylko 1,5), reformy podatkowej i recesji gospodarczej. Na dodatek pojawiła się duża fala uchodźców z byłej Jugosławii wymagających materialnego wsparcia. W efekcie nastąpiły pewne cięcia w świadczeniach na rzecz dzieci: w 1994 r. wycofano uzupełniający dodatek dla rodzin posiadających więcej niż pięcioro dzieci, rok później zmniejszono zasiłek na trzecie i czwarte dziecko, a w 1996 zlikwidowano go w ogóle. W 1994 r. zredukowano stopę zastąpienia dochodu w zasiłku z tytułu urlopu rodzicielskiego z 90 do 80%, a dwa lata później, po raz kolejny, tym razem do 75%.¹⁶ Wcześniejsze o kilka lat obciążenie władz lokalnych większą odpowiedzialnością za zadania i wydatki socjalne niekorzystnie wpłynęło także na jakość świadczonych przez gminy usług opiekuńczych.

Przeprowadzane od tego czasu podstawowe reformy w polityce rodzinnej, najogólniej mówiąc, dotyczyły dwóch głównych obszarów:

¹⁵ H.M. Hernes, *Welfare state and woman power. Essays in state feminism*, Oslo 1987, s. 15.

¹⁶ Przywrócono ją do poziomu 80% w 1998 r. W tym samym roku wznowiono wypłacanie zaopatrzeniowego dodatku na dziecko do ukończenia przez nie 16. roku życia (*barnbidrag*) oraz specjalnych zasiłków dla rodzin wielodzietnych.

urlopu rodzicielskiego (*parental leave*) oraz instytucjonalnej opieki na dzieckiem (*childcare*).

Urlop rodzicielski z komponentem ojcowskim

W pierwszej dziedzinie zasadniczą innowacją był wspomniany „miesiąc ojcowski” w ramach 12-miesięcznego urlopu rodzicielskiego (drugi miesiąc, jako nietransferowalny, przyznano matkom, resztę zaś czasu pozostawiono rodzicom do podziału). Wypromował go notabene lider Partii Liberalnej, ówczesny minister polityki społecznej w centroprawicowej koalicji rządowej (zresztą sam z niego chętnie skorzystał). Od 2002 r. poszerzono pulę przeznaczoną dla każdego z rodziców do dwóch miesięcy, jako uzupełnienie rocznego urlopu do dowolnego podziału, co oznaczało, że łączny wymiar tego świadczenia wzrósł do 16 miesięcy, z czego przez 13 miesięcy obowiązuje zasiłek w wysokości 80% płacy, a w ramach trzymiesięcznego suplementu na niższym poziomie. Przewidziano ponadto elastyczny sposób wykorzystania tego urlopu aż do ukończenia przez dziecko ósmego roku życia. W jego trakcie przysługuje m.in. prawo do zatrudnienia na części etatu.

Urlopowy „miesiąc dla taty” był i jest rozwiązaniem szeroko promowanym w przestrzeni publicznej, co ma zachęcać ojców do wykorzystywania go, a bardziej generalnie – do większego udziału w wychowywaniu dzieci. Pośrednio ma to więc służyć także zwiększaniu konkurencyjności kobiet na rynku pracy, ich szans na karierę zawodową. Głośna była kampania promocyjna szwedzkiego zakładu ubezpieczeń społecznych pod hasłem „Papa Come Home”, które zaczerpnięto z piosenki znanego trubadura Everta Taube.

W 2005 r. powołano tzw. Komisję Thorwaldssona w celu przeanalizowania efektywności urlopu rodzicielskiego ze względu na respektowanie zasady równości płci. Zakończyła ona swe prace propozycją wydłużenia podstawowej części urlopu rodzicielskiego z 13 do 15 miesięcy, z równym podziałem – po pięć miesięcy przeznaczonych dla matki i ojca, do swobodnego rozdysponowania między nimi. Zaplanowano także przyznanie 30 dni urlopu każdej kobiecie przed porodem oraz po 30 dni każdemu z małżonków po porodzie. Zalecenia te nie uzyskały jednak odpowiedniego poparcia politycznego ani akceptacji w szerszej dyskusji publicznej, jaka wywiązała się po ich zaprezentowaniu. Przedstawione w jej toku opinie odzwierciedlały m.in. wątpliwości, pojawiające się także w innych krajach, nie tylko nordeckich, wokół propozycji wydłużania płatnego urlopu rodziciel-

skiego.¹⁷ Z jednej strony może to bowiem zniechęcać kobiety do powrotu do pracy, z drugiej zaś w inny sposób utrudniać im aktywność i karierę zawodową.

Przede wszystkim chodzi o niezamierzone niekorzystne skutki uboczne dłuższych urlopów dla pracujących kobiet w wieku rozrodczym, czyli ich „statystyczną dyskryminację” przez pracodawców, którzy rozważając ich zatrudnienie czy awansowanie, obawiają się po prostu dłuższych nieobecności w pracy. Dotyczy to zwłaszcza zawodów i stanowisk, w przypadku których okresowa absencja jest kosztowna lub w inny sposób dotkliwa. Takie obawy prowadzą do segregacji na rynku pracy ze względu na płeć. Kobiety, dziś wciąż wykorzystujące zdecydowanie większą część urlopów rodzicielskich, znacznie częściej zajmują mniej odpowiedzialne czy wymagające mniejszej dyspozycyjności stanowiska. Stąd formułowany w debacie postulat, by kobietom i mężczyznom przysługiwało więcej nietransferowalnych miesięcy urlopu, co miałyby ograniczyć obawy pracodawców związane ze spodziewaną absencją urlopową wyłącznie lub przeważnie matek. Ugrupowania z lewej strony sceny politycznej – centrala związkowa LO, Partia Lewicy, Zieloni, socjaldemokratyczna młodzieżówka i federacja kobiet – domagały się nawet, by urlop rodzicielski podzielić między kobiety i mężczyzn równo po połowie, ale sondaże opinii publicznej nie wykazywały społecznego poparcia tego postulatu.

Dlatego stanowisko partii socjaldemokratycznej (SAP) nie było w tej kwestii stabilne i jednoznaczne. Jej liderka Mona Sahlin, dostrzegając omawiany problem, w 2008 r. mówiła nieco żartobliwie, że zapewne nie zniknie on dopóty, dopóki młodym mężczyznom nie wytatuuje się na czole, że mogą kiedyś zostać ojcami i – podobnie jak ich partnerki – także pójść na urlop rodzicielski.¹⁸ W tym samym roku wprowadzono w Szwecji specjalny bonus finansowy dla par, które równo dzielą swój urlop. Ma on zachęcać mniej zarabiającego rodzica, którym zwykle jest kobieta, do szybszego powrotu do pracy. Uzyskanie bonusu teoretycznie opłaca się, choć mniej, także średniozamożnym rodzinom, ale ponieważ jest technicznie dość skomplikowane (m.in. na jego otrzymanie trzeba czekać rok, bo jest związane z rozliczeniem podatkowym), rozwiązanie nie przynosi jeszcze oczekiwanych rezultatów.

Warto przypomnieć, że idea odrębnej kwoty urlopowej dla ojców pojawiła się najpierw w latach 80. w Norwegii. Tam też, w 1993 r., po

¹⁷ Zob.: N.D. Gupta i in., *Child care and parental leave in the Nordic countries: a model to aspire to?*, „IZA Discussion Paper” no. 2014, Bonn 2006.

¹⁸ K. Earles, *Swedish family policy – continuity and change in the Nordic welfare state model*, „Social Policy & Administration” no. 2/2011, s. 188–190.

raz pierwszy wprowadzono ją w życie – najpierw w wymiarze jednego miesiąca, stopniowo rozszerzonym do 10 (od 2009 r.) i 12 tygodni, w ramach całego 56-tygodniowego urlopu (od 2011 r.). Obecnie mężczyźni w tym kraju wykorzystują przeciętnie około 10% łącznego okresu urlopowego.

Dużo wyższy – w istocie najwyższy na świecie – jest ten wskaźnik w Islandii, na poziomie około 33%. Jest to efekt pionierskiej, radykalnej reformy urlopu rodzicielskiego z 2000 r., w ramach której podzielono jego okres (dziewięć miesięcy) na trzy równe części: trzy dla matki, trzy dla ojca, a trzy pozostałe mogą zostać wykorzystane wedle uznania, przez oboje partnerów. Warto przy okazji zauważyć, że najkrótszy całościowy wymiar urlopu w Islandii wymusza szybszy powrót do pracy obojga rodziców. Potrzebę zachowania w tej dziedzinie równowagi wskazują m.in. analizy i zalecenia OECD, według których urlop rodzicielski winien trwać dostatecznie długo, by można było zapewnić właściwą opiekę niemowlętom, ale nie nadmiernie długo, by nie powodował niewykorzystania czy stagnacji kapitału ludzkiego.

Znamienne, że w Danii dwutygodniowy urlop ojcowski wprowadzono w 1998 r., by w cztery lata później go zlikwidować, w ramach hojnego wydłużenia całego urlopu rodzicielskiego do 50–64 tygodni. Większy wymiar obowiązuje tylko w Szwecji, ale wyłącznie w Danii wynagrodzenie jest rekompensowane w 100%. Znosząc specjalną pulę dla ojców, argumentowano, że kwestia podziału obowiązków rodzicielskich (kto idzie na urlop i na jak długo) to prywatna sprawa obywateli, w którą państwo nie powinno ingerować. W efekcie jednak długi okres urlopowy jest w Danii tylko w 5% wykorzystywany przez mężczyzn.

Na tym samym poziomie wskaźnik ów pozostaje w Finlandii, gdzie nietransferowalnej kwoty ojcowskiej w zasadzie jeszcze nie wprowadzono, choć dyskusje na ten temat trwają od wielu lat. Obecne regulacje przewidują natomiast trzytygodniowy bonus dla mężczyzn na koniec urlopu rodzicielskiego w przypadku, gdy wykorzystali przynajmniej dwa z należnych obojgu partnerom 44 tygodni.

Wspólną cechą wszystkich krajów nordyckich jest to, że z ojcowskich praw do przebywania na części urlopu rodzicielskiego najczęściej korzystają zamożniejsi mężczyźni z klasy średniej i wyższej, a nie np. z robotniczej. W sumie też można stwierdzić, że wszędzie faktyczny czas spędzany przez nich na tych urlopowach wciąż tylko w niewielkim stopniu przekracza wyłącznie im przypisane okresy.¹⁹

¹⁹ Bardziej szczegółowe porównanie nordyckich rozwiązań w zakresie urlopu rodzicielskiego zob.: G. Bjoerk Eydal, T. Rostgaard, *op.cit.*, s. 165–166.

Instytucjonalna opieka nad dzieckiem

Drugim podstawowym obszarem reform w szwedzkiej polityce rodzinnej był rozwój instytucji opiekuńczych dla dzieci. W tej dziedzinie wyróżnić można kilka głównych kierunków zmian.

1. Urynkowienie opieki instytucjonalnej, znaczący wzrost liczby placówek prywatnych. Pierwsze inicjatywy w tym zakresie, promowane przez stowarzyszenia pracodawców (m.in. SAE), pojawiły się jeszcze na początku lat 80. XX w. Najgłośniejsza z nich dotyczyła pierwszej nastawionej na zys placówki opiekuńczej dla dzieci, którą utworzyła spółka Electroluxa – Pysslingen i której usługi chciała zakontraktować podmiejska dzielnica Sztokholmu – Sollentuna. Po odzyskaniu władzy przez socjaldemokratów w 1982 r. rząd zakazał tworzenia takich podmiotów i określił bliżej zasady działania innych niepublicznych instytucji w tej sferze, generujących pedagogiczne i organizacyjne innowacje (np. spółdzielni zakładanych przez rodziców). Regulację tę zaczęto popularnie nazywać *Lex Pysslingen* (od nazwy wspomnianej firmy).

Po ponownym dojściu do władzy w Szwecji centroprawicy w 1991 r. regulacja została unieważniona i nie reaktywowano jej już po 1994 r., kiedy rządy znów objęła socjaldemokracja. Ta liberalizacja prawa stworzyła pole dla rozwoju prywatnych placówek opiekuńczych dla dzieci, zwłaszcza w dużych miastach, ze szczególnym uwzględnieniem stolicy kraju. O ile w 1994 r. w Sztokholmie i jego okolicach funkcjonowało 27 takich ośrodków, to w trzy lata później – 40, a w 2009 r. – 77. W 2008 r. już 34% dzieci mieszkających w gminie sztokholmskiej uczęszczało do niepublicznych placówek przedszkolnych, m.in. mających charakter spółdzielni rodzicielskich, a w całym kraju – przeciętnie 18%. Pozostałe dzieci i ich rodziców najwyraźniej zadowolają instytucje publiczne. Ośrodkom prywatnym nie jest też zapewne łatwo wygenerować duży zysk. Zarówno jedne, jak i drugie, żeby otrzymać gminne subsydia, muszą działać według tych samych, ściśle określonych i wymagających zasad i standardów programowych.

2. Uniwersalizacja dostępu do publicznej edukacji przedszkolnej, niezależnie od miejsca zamieszkania, pozycji społecznej czy sytuacji materialnej rodzin. Pierwsza regulacja w Szwecji w tym zakresie powstała w 1985 r., jednak dopiero ustawa o opiece nad dzieckiem z 1995 r. w pełni zagwarantowała dostępność miejsc w publicznych placówkach gminnych, co stwierdza stosowny zapis, „*bez zbędnej zwłoki*” (w praktyce uznaje się, że maksymalnie w ciągu trzech miesięcy).

Upowszechnieniu systemu służyło także wprowadzenie w 2002 r. maksymalnej wysokości opłat za przedszkole, na poziomie od 1 do 3%

uzyskiwanych dochodów, zależnie od liczby dzieci.²⁰ Czesne to pokrywa obecnie około 10% kosztów funkcjonowania placówek, resztę finansują gminy i – kiedyś w połowie, a dziś w zasadniczo mniejszej części – państwo, w formie rządowych grantów i subwencji. W pierwszej połowie lat 90., po znaczących podwyżkach opłat, udział ten sięgał 20%. Drugim, obok stosunkowo niskiego czesnego, instrumentem uniwersalizacji było objęcie prawem do opieki przedszkolnej dodatkowych kategorii dzieci, wcześniej wyłączonych z systemu, a zgodnie z wieloma opiniami najbardziej potrzebujących wsparcia. Chodzi np. o dzieci rodziców bezrobotnych (prawo rozszerzone od 2001 r.) lub przebywających na urlopie rodzicielskim w związku z posiadaniem innego potomstwa (od 2002 r.). Zwiększyło to szanse m.in. na lepszą integrację ze szwedzkim społeczeństwem najmłodszego pokolenia imigrantów, zapobiega też gwałtownemu zrywaniu kontaktów nawiązanych wcześniej przez dzieci w przedszkolu itp.

3. Trzecim kierunkiem zmian było położenie większego nacisku na edukacyjny aspekt i walor opieki przedszkolnej. Potraktowano ją jako pierwszy etap w procesie kształcenia przez całe życie (LLL – *Life Long Learning*), związanym z budowaniem społeczeństwa opartego na wiedzy, co formalnie potwierdziła najnowsza ustawa o oświacie z 2011 r. Faktyczna reorientacja w filozofii myślenia na ten temat nastąpiła jednak dużo wcześniej. W 1996 r. administracyjny nadzór nad przedszkolami przeszedł z Ministerstwa Zdrowia i Polityki Społecznej do resortu edukacji, co nie było wyłącznie posunięciem symbolicznym. Dwa lata później nadano przedszkolom wspólną podstawę programową oraz wprowadzono klasy zerowe dla sześciolatków, które formalnie są dobrowolne, ale w praktyce około 95% dzieci w tym wieku do nich uczęszcza. Natomiast w 2003 r. cztero- i pięciolatki uzyskały ustawowe uprawnienia do bezpłatnych 525 godzin edukacji przedszkolnej (rozszerzone później także na dzieci trzyletnie).

Zmiany wzmacniające pedagogikę przedszkolną kontynuowała centroprawica po przejściu władzy w 2006 r. Przywrócono specjalistyczne kursy dla nauczycieli pracujących w placówkach opiekuńczych dla dzieci (niepotrzebnie zlikwidowane w 2001 r.). Zmieniono ich oficjalną nazwę – z „centrum opieki dziennej” (*daghem*) na „przedszkole” (*foerskolar*). Zezwolono, by zajęcia w ostatnim roku edukacji przedszkolnej mogły odbywać się w szkołach podstawowych.

²⁰ Odpłatność wynosi 3% za pierwsze dziecko, 2% za drugie, 1% za trzecie, a czwarte i kolejne uczęszczają do przedszkola bezpłatnie. Istnieją ponadto górne limity opłat ustalone kwotowo.

W kontekście trzech omówionych tendencji warto poświęcić nieco uwagi wprowadzonemu w 1994 r. zasiłkowi opiekuńczemu dla rodziców z dziećmi w wieku od roku do trzech lat, które nie uczęszczają do przedszkoli (*home care allowance*, określanemu też mianem *cash-for-cares-cheme*). Rozwiązanie to było lansowane przez centroprawicę już od lat 60., niejako w opozycji do propagowanej przez lewicę opieki instytucjonalnej. Tym razem, na dwa miesiące przed wyborami parlamentarnymi, udało się je wcielić w życie z inicjatywy partii chadeckiej – jednego z czterech koalicjantów rządowych. Ale nie na długo, praktycznie tylko na kilka miesięcy. Cofnięto je tuż po wyborach wygranych przez socjaldemokrację i utworzeniu nowego gabinetu koalicyjnego, zgodnie zresztą z obietnicą złożoną podczas przedelekcyjnej kampanii.

To jednak nie koniec historii. Ponowne dojście do władzy konserwatystów kilkanaście lat później doprowadziło w 2008 r., znów z inicjatywy chadeków, do przywrócenia zasiłku opiekuńczego, który może być wykorzystywany przez rodzica zostającego z dzieckiem w domu albo na opłacanie prywatnej opieki. Pobieranie tego świadczenia nie jest uzależnione od wcześniejszej pracy rodzica, warunkiem jest natomiast, aby jego partner pracował lub studiował. Ów program jest finansowany i administrowany przez władze lokalne, do tej pory w dość ograniczonym zakresie (w 2010 r. wprowadziło go lub planowało wdrażać tylko około 100 z 290 szwedzkich gmin).²¹ Przy czym socjaldemokraci cały czas zapowiadają jego likwidację po ewentualnym powrocie do rządów.

Zawirowania wokół zasiłku opiekuńczego odzwierciedlają głębszy spór doktrynalny w kwestii najbardziej pożądanых form wychowywania i kształcenia dzieci. Nieco upraszczając, jeśli forsująca to rozwiązanie prawica widzi w nim środek wspierający tradycyjny model rodziny i jej funkcji opiekuńczych, to ugrupowania lewicowe dostrzegają w nim zagrożenie dla paradygmatu genderowego i zasady równości płci. Do świadczenia Szwecji i innych krajów, w tym nordyckich, dowodzą bowiem, że ze świadczenia tego korzystają prawie wyłącznie kobiety, co skazuje je na dalszą – po urlopie rodzicielskim – dezaktywację zawodową i marginalizację na rynku pracy. Dotyczy to szczególnie młodych matek z niższym wykształceniem. Zasiłek ów, przedstawiany i reklamowany często jako narzędzie poszerzające „prawo wolnego wyboru”, w praktyce jest stronnicy ze względu na płeć, zachęca bowiem matki do pozostawania z dziećmi w domu, a nie do podejmowania pracy zarobkowej. Faktycznie jest więc zasiłkiem macierzyńskim, nie rodzicielskim. Krytyczna wobec niego Partia Lewicy nieraz określała to rozwią-

²¹ K. Earles, *op.cit.*, s. 187–188.

zanie jako „jawnie antyfeministyczne”, nie tylko odciągające kobiety od rynku pracy i osłabiające ich niezależność ekonomiczną, ale i wzmacniające różnego rodzaju negatywne, antykobiece stereotypy, takie jak syndrom gospodyni domowej, przeważnie samej wychowującej dzieci (*housewife culture*), lub – w przypadku opłacania z zasiłku wynajmowanej piastunki – stereotyp niani z niższych warstw społecznych, najmowanej „na służbę u państwa”.

Prezentowane są też inne argumenty przeciwko zasiłkom opiekuńczym. Opóźniają one przystępowanie do edukacji przedszkolnej. Powszechne, zwłaszcza w rodzinach imigranckich, opiekowanie się dziećmi w domu izoluje je od reszty społeczeństwa, nie sprzyja np. opanowaniu języka szwedzkiego. Wyrażano obawy, że świadczenie to może okazać się konkurencyjne wobec urlopu rodzicielskiego i być realizowane jego kosztem. Zdawała się to potwierdzać decyzja z 1994 r., kiedy wprowadzono je zamiast zniesionego w tym samym momencie trzymiesięcznego suplementu do urlopu dla obojga rodziców, z minimalną rekompensatą za niepobierane w tym czasie wynagrodzenie pracownice.

Także w pozostałych krajach nordyckich, w których zasiłek opiekuńczy wprowadzono na ogół również z inicjatywy partii chadeckich, w ogromnej większości korzystają z niego kobiety, zdecydowanie przy tym częściej z rodzin imigranckich niż innych. Najbardziej popularny jest w Finlandii, gdzie obowiązuje od 1985 r. i gdzie w 2008 obejmował ponad 50% dzieci w wieku do trzech lat. W Norwegii zaczął funkcjonować w 1998 r., ale jego popularność w kolejnych latach systematycznie spadała (z 75% w 1999 r. do 35% w 2008), na co wpływ miała zapewne rosnąca w tym okresie dostępność żłobków. W Danii i Islandii – podobnie jak w Szwecji – stosowany jest z jeszcze większymi oporami, ze względu na szczególne promowanie w tych krajach modelu „podwójnego żywiciela i opiekuna rodziny”. Umożliwiono jednak podejmowanie decyzji o wypłacaniu zasiłku opiekuńczego na poziomie gminnym, co jest obwarowane wieloma szczegółowymi warunkami. W Danii od 2002 r. zasiłek mogą pobierać tylko niepracujący rodzice, nie można go łączyć z innymi świadczeniami – z powodu tych ostrych kryteriów w 2006 r. wypłacany był na rzecz zaledwie 700 dzieci (aczkolwiek jego wysokość była relatywnie wyższa niż w krajach sąsiedzkich, gdyż wynosiła około 25% średniej płacy, podczas gdy gdzie indziej 10–12%). W Islandii, mimo braku stosownej regulacji ogólnokrajowej, zasiłek opiekuńczy jest oferowany przez gminy od 2006 r. (w końcu 2009 praktykowało to rozwiązanie 11 spośród 77 islandzkich gmin).

Również poza Szwecją *cash-for-care* bywa często krytykowany za zwiększanie ryzyka „wypychania” młodych matek z rynku pracy, a oj-

ców – z życia rodzinnego. Wzmacnia bowiem tradycyjny podział ról między rodzicami, ekonomiczną zależność i nierówności między płciami oraz – jak się przekonuje – stanowi swoistą „pułapkę dla kobiet” itp. Jego stosunkowo niski wymiar i uniezależnienie od dochodu z pracy sprawiają ponadto, że znacznie częściej korzystają z niego rodziny uboższe, co pogłębia polaryzację społeczną. Zdaniem krytyków fakt, że wiele dzieci z tychże rodzin podlega tylko opiece domowej, a dzieci z zamożniejszych rodzin na ogół uczęszczają do przedszkoli, utrwala podziały warstwowe i nie sprzyja wyrównywaniu szans życiowych młodego pokolenia.²²

Jednocześnie zwolennicy urlopu opiekuńczego argumentują, że urozmaica on wachlarz instrumentów polityki rodzinnej, stanowiąc jeśli nie alternatywę, to przynajmniej uzupełnienie urlopu rodzicielskiego i opieki przedszkolnej. Rozwiązanie to, wdrażane w różnych wewnętrznych kontekstach, podkreśla pluralizm krajowych uwarunkowań i preferencji. Urzeczywistnianie tej idei może wynikać z domagania się przez rodziców bardziej zindywidualizowanych propozycji opiekuńczych albo z poszukiwania przez gminy tańszych sposobów zapewnienia dzieciom opieki niż w regularnych przedszkolach. O wychodzeniu naprzeciw tym potrzebom może też świadczyć utrzymywanie się w Szwecji – wprawdzie malejące, ale jednak – takich hybrydalnych form instytucjonalnych jak tzw. otwarte przedszkola (*oeppen foerskola*), do których razem z dziećmi uczęszczają rodzice, albo tzw. rodzinne dzienne domy opieki (*familjedaghem*). Ostatnie z wymienionych placówek, zarządzane w domu opiekuna, szczególnie popularne na terenach wiejskich i przeznaczone dla dzieci w wieku do 12 lat, obejmowały w 2008 r. około 5% dzieci w tej kategorii wiekowej.

A jak wygląda ogólna sytuacja w zakresie opieki instytucjonalnej nad dzieckiem poza Szwecją, w pozostałych krajach skandynawskich? Ustawowe prawo do opieki przedszkolnej po zakończeniu urlopu rodzicielskiego nie istnieje tylko w Islandii, obowiązuje natomiast w Finlandii (od 1990 r.), Danii (od 1998, obwarowane tu jednak warunkiem zatrudnienia obojga rodziców) oraz Norwegii (od 2009). W Norwegii, podobnie jak obecnie w Szwecji, korzystanie z tego prawa co do zasady nie wyklucza pobierania zasiłku opiekuńczego na dziecko (tzn. można łączyć korzystanie z przedszkola w niepełnym wymiarze czasu z częścią zasiłku), natomiast w innych państwach nie jest to możliwe.

²² Szerzej na ten temat zob.: *Cash-for-childcare. The consequences for caring mothers*, eds. J. Sipilä i in., Cheltenham 2010.

Liderem, jeśli chodzi o dostępność publicznych usług opiekuńczych, jest Dania, gdzie w 2008 r. korzystało z nich: 97% dzieci w wieku od trzech do pięciu lat, 90% – w wieku od roku do dwóch lat oraz 17% dzieci w pierwszym roku życia. Kraj ten zdecydowanie wyprzedza inne zwłaszcza pod względem popularności żłobków, co wynika z silnego nacisku, jaki kładzie się tam w ramach koncepcji *flexicurity* na jak najszybszy powrót młodych matek do pracy. Z tego też wynika całodzienny i całoroczny charakter większości placówek opiekuńczych. Warto przy okazji dodać, że odpłatność za nie jest w Danii relatywnie najwyższa, maksymalnie na poziomie około 25% ogólnych kosztów ich funkcjonowania. Stosunkowo najniższa frekwencja w tego typu placówkach występowała natomiast w Finlandii (na poziomie – w zależności od wspomnianych grup wiekowych – 73%, 42% i 1%). Dla porównania, w Szwecji – 97%, 70% i 0% (ostatnia liczba to naturalny efekt najdłuższego urlopu rodzicielskiego), w Islandii – 95%, 79% i 7%, w Norwegii zaś – 96%, 75% i 4%.²³

Podsumowanie

Przytoczone liczby wskazują na pewien pluralizm sytuacji i rozwiązań w ramach jednego nordyckiego modelu państwa opiekuńczego i polityki rodzinnej. Nieco inne są w poszczególnych krajach modele rodzicielstwa, ramy instytucjonalne i regulacje prawne. Tendencja do (re)familizacji opieki nad dzieckiem relatywnie najsilniej zaznacza się w Finlandii, gdzie też w publicznej debacie najmocniej brzmią głosy przekonujące, że dom rodzinny jest najbardziej odpowiednim miejscem do wychowywania dzieci w wieku do lat trzech. Z kolei w Norwegii sondaże opinii publicznej pokazują, że zamiast zasiłków opiekuńczych rodzice woleliby raczej dłuższe urlopy rodzicielskie i krótszy czas pracy. Korzystanie zaś z tych zasiłków wynika dziś niekoniecznie z „wolnego wyboru”, lecz raczej z braku dostatecznej liczby miejsc w żłobkach lub niewystarczającego spełniania przez nie oczekiwań rodziców. Traktowane są więc (zasiłki) najczęściej jako przejściowe, „pomostowe” rozwiązanie między urlopem rodzicielskim a pójściem starszego dziecka do przedszkola. W Danii, dla odmiany, rodzice preferowaliby jeszcze większą elastyczność w dostępnych formach sprawowania opieki nad dzieckiem, w tym wprowadzanie różnych rozwiązań mieszanych, np. możliwości wykorzystywania zasiłków opiekuńczych na opłacanie czesnego w prywatnych przedszkolach.²⁴

²³ G. Bjoerk Eydal, T. Rostgaard, op.cit., s. 164.

²⁴ Ibidem, s. 171.

Niektórzy autorzy zwracają uwagę na symptomy pewnego regresu w duńskiej polityce rodzinnej pod rządami centroprawicy w poprzedniej dekadzie.²⁵ W 2010 r. podwyższono np. górny próg czesnego w przedszkolach, jeśli serwowane są w nich lunchy, z 25 do 30% kosztów ich funkcjonowania (mniej zamożne rodziny wciąż jednak otrzymują znaczące zniżki). Dopuszczono też ostatnio możliwość dodatkowych opłat za zajęcia uzupełniające w placówkach prywatnych, których liczba stale i dość szybko rośnie i które do tej pory w zasadzie nie różniły się od publicznych, działając na podobnych zasadach i otrzymując z gmin takie same subsydia. Zaobserwować można było ponadto zmniejszenie realnej wartości dużo hojniejszych wcześniej zasiłków rodzinnych, co jest wynikiem przyjętego sposobu ich niepełnej indeksacji (podobnie jak w przypadku innych świadczeń – z tytułu bezrobocia, pomocy społecznej czy emerytur). W 2010 r., po raz pierwszy od lat 70., zostały one na dodatek zredukowane o 5% oraz ustanowiono ich górny pułap w wymiarze rocznym, co uderzyło po kieszeni zwłaszcza rodziny wielodzietne, często zagrożone ubóstwem. Z drugiej strony niektóre szczegółowe decyzje podejmowane w Danii w ostatnim okresie poprawiały sytuację rodzin, np. podniesienie w porozumieniach zbiorowych dla większości zatrudnionych liczby dni wolnych od pracy w roku (z jednego do czterech) na opiekę nad chorymi członkami rodziny.

W sumie można jednak stwierdzić, że dobrze rozwinięty nordycki system opieki przedszkolnej – podobnie jak hojne urlopy rodzicielskie, z rosnącym komponentem ojcowskim – w dużym stopniu przyczyniają się do aktywizacji zawodowej kobiet i relatywnie wyższego niż w innych krajach europejskich poziomu dzietności. Przynosi to wymierne zyski finansowe.²⁶ Specjalne kwoty ojcowskie w urlopie rodzicielskim (warto przypomnieć, że brak ich jednak w Danii i Finlandii) wpływają na podniesienie równości płci i promowanie odpowiedzialnego ojcostwa. Bardziej równomierne rozkładanie obowiązków opiekuńczych i zawodowych między matki i ojców zwiększa poziom satysfakcji i stabilność związków małżeńskich lub partnerskich.

²⁵ J. Kvist, B. Greve, *Has the Nordic welfare model been transformed?*, „Social Policy & Administration” no. 2/2011, s. 150. Krytycznie o niespełnionych w latach 90. obietnicach polityki rodzinnej w Szwecji i Finlandii zob.: H. Heikki, *The rise and fall of Nordic family policy? Historical development and changes during the 1990s in Sweden and Finland*, Helsinki 2002.

²⁶ G. Esping-Andersen oszacował, że w Danii dodatkowe przychody podatkowe państwa z tytułu zatrudnienia rodziców, dzięki zapewnionej opiece instytucjonalnej nad dziećmi, aż o 43% przewyższają wydatki publiczne na żłobki i przedszkola (zob.: D. Szewła, *Żłobki Polskę wzbogacą*, „Gazeta Wyborcza”, 22.02.2012).

Przedszkola są także instrumentem wyrównywania szans życiowych dzieci, i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, podnoszą ogólny poziom wykształcenia i wychowania, co potwierdzają liczne badania (m.in. PISA prowadzone pod egidą OECD). Po drugie, obok walorów edukacyjno-pedagogicznych mają także ważne znaczenie integracyjne – w istotny sposób pomagają włączać do społeczeństwa dzieci niepełnosprawne, imigrantów czy z innych przyczyn zagrożone wykluczeniem. Przekłada się to pośrednio m.in. na oszczędności budżetowe, gdyż podniesienie, dzięki przedszkolom, kompetencji poznawczych i społecznych dzieci ze środowisk narażonych na społeczną ekskluzję pozwala odciążyć wydatki publiczne, np. na eliminowanie opóźnień rozwojowych, na powtarzanie klasy przez uczniów, na przechodzenie ich pod opiekę kosztownej edukacji specjalnej lub do domów poprawczych, na ochronę zdrowia (m.in. późniejsze leczenie z nałogów) itp. Zapewniany przez profesjonalne przedszkola lepszy rozwój umysłowy i fizyczny na wczesnym etapie życia umożliwia ograniczanie różnego rodzaju długofalowych kosztów ubóstwa, patologii lub przyszłego niedostosowania do potrzeb rynku pracy.

Znamienna przy tym wydaje się ewolucja w traktowaniu opieki przedszkolnej w Skandynawii w dłuższej perspektywie historycznej, której wyraźne przyspieszenie przypadło jednak na analizowany tu okres ostatnich dwóch dekad. Najstarsze placówki opiekuńcze dla dzieci, np. ochronki dla ubogich prowadzone przez fundacje lub kościoły, miały z reguły charakter charytatywny. Z końcem XIX w. pojawiły się pierwsze odpłatne prywatne ośrodki dla dzieci z zamożnych rodzin, z większymi ambicjami pedagogicznymi. W 1904 r. powstało w Szwecji pierwsze publiczne przedszkole i z wolna zaczęła się rozwijać ogólnokrajowa sieć takich placówek. Na początku widziano w nich przede wszystkim instytucje umożliwiające zatrudnianie w szerszej skali rodziców dzieci, które znajdowały w nich opiekę. Następnie, od lat 60.–70. XX w., zaczęto upatrywać w nich ważny instrument wspomagający równouprawnienie kobiet i mężczyzn.

W ostatnim wreszcie okresie, na przełomie XX i XXI w., dostęp do opieki i edukacji przedszkolnej zyskał wymiar uniwersalnego, bezwarunkowego prawa społecznego, którego realizacja ma spełniać egalitarne ideały nordyckiego państwa opiekuńczego.²⁷ Chodzi tu już nie tylko o równość płci, ale i szerszą równość społeczną, w tym międzyklasową, której dobrze służy wyrównywanie szans życiowych przedstawicieli najmłodszego pokolenia.

²⁷ R. Bakalarczyk, *Edukacja przedszkolna w Szwecji – lekcje dla Polski*, „Analizy Norden Centrum” nr 4/2011.

W tym sensie można skonkludować, że nordycka, a w szczególności szwedzka, polityka rodzinna – mimo wielu zmian dokonanych po 1990 r. – zasadniczo zachowała swój socjaldemokratyczny charakter. Zapoczątkowane w Szwecji na większą skalę w pierwszej połowie lat 90. wprowadzanie prywatnych, nastawionych na zys usługodawców w zakresie opieki nad dzieckiem, a z drugiej strony – oferta zasiłków opiekuńczych na dzieci pozostające z rodzicem (faktycznie z matką) w domu, nie zmieniły natury systemu. Te nowe, o ograniczonej zresztą skali – częściowo neoliberalne, a po części tradycjonalistyczne – elementy i akcenty w polityce rodzinnej nie mogły odmienić jej kluczowych założeń i istoty, podporządkowanych takim socjaldemokratycznym wartościom jak zasada równości płci, ideał pełnego zatrudnienia, wyrównywanie szans i warunków życia lub uniwersalizm w dostępie do podstawowych dóbr publicznych.

Te generalne cele w polityce rodzinnej w ostatnich dwóch dekadach były nie tylko podtrzymywane, ale i częstokroć skuteczniej realizowane, dzięki zastosowaniu nowych narzędzi i środków. Na przykład powszechniejszy dostęp do przedszkoli potwierdzał i utrwalał misję oraz wizerunek państwa szwedzkiego jako „państwa usług socjalnych” (*social service state*), które obejmują wszystkich potrzebujących. Regulacje zachęcające matki do większej aktywności zawodowej, a ojców – do większego zaangażowania w wychowywanie dzieci, niewątpliwie przyczyniały się do osiągnięcia w większym stopniu równości płci itd.²⁸ Dlatego teza o demontażu nordyckiego modelu *welfare state*, gdyby brać jako przesłankę do takiego wnioskowania przynajmniej przeobrażenia w szwedzkiej polityce rodzinnej, byłaby przedwczesna i nieprawdziwa.

Abstract

Dilemmas of family policy in Europe. The case of Scandinavia

The article provides an analysis of the family policy in Sweden in broader Scandinavian and European contexts, with special attention given to the new welfare trends from the early 1990s to the late 2000s. Generous parental leave schemes, including the father's quota, and

²⁸ K. Earles, *op.cit.*, s. 181.

public childcare have been for years the trademark of the Nordic countries. The author argues that despite recent changes and challenges, such as the introduction of private for-profit childcare providers and a home care allowance, Swedish and Nordic family policies have remained largely social-democratic in their underlying goals, such as gender equality, high employment and female labour force participation, universalism in providing social services, etc. These policies have managed to facilitate a balanced work-family model of dual earners and dual carers. They also contribute to a fertility rate much higher than in other parts of Europe.