

*Agnieszka Fihel*

Wydział Nauk Ekonomicznych  
Uniwersytet Warszawski

## RODZINNA POLITYKA AUSTRII: LEKCJA DLA POLSKI<sup>1</sup>

### WSTĘP

Polska oraz inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej stoją obecnie przed koniecznością stosowania skutecznej polityki rodzinnej mającej na celu odwrócenie negatywnych tendencji demograficznych: spadku liczby urodzeń, malejącego natężenia zawieranych związków małżeńskich oraz wzrostu liczby rozwodów. W okresie transformacji ustrojowej adresatami polskiej polityki społecznej w Polsce były grupy w największym stopniu zagrożone ubóstwem: bezrobotni, renciści, emeryci, rodziny wielodzietne (Gucwa-Leśny, 2002). Natomiast młode osoby zakładające rodzinę pozbawione były zainteresowania za strony państwa, które mogłoby przejawiać się wsparciem materialnym, prawnym czy instytucjonalnym, sprzyjającym godzeniu pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych.

W Polsce w ostatnich latach nasila się zainteresowanie problemem spadku liczby ludności naszego kraju wskutek emigracji i ujemnego przyrostu naturalnego. Mają również miejsce konkretne posunięcia administracji rządowej i samorządowej przeciwdziałające złej sytuacji materialnej rodzin oraz dyskryminacji zawodowej rodziców, takie jak zwiększenie wysokości świadczeń rodzinnych czy sprzyjanie pracy młodych matek. Warto więc przyrzeć się doświadczeniom innych krajów, których rządy od wielu lat oddziałują lub przynajmniej próbują oddziaływać na proces tworzenia się rodzin. Takim krajem niewątpliwie jest Austria, państwo o bardzo długich i bogatych tradycjach polityki rodzinnej.

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał na podstawie ekspertyzy przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Autorka pragnie podziękować Recenzentom za pomocne uwagi dotyczące niniejszego tekstu.

Ursula Haubner, sprawująca w latach 2005–2007 Urząd Ministra ds. Bezpieczeństwa Socjalnego, Pokoleń i Ochrony Konsumenta<sup>2</sup>, odpowiedzialna za politykę rodzinną Austrii stwierdziła, iż jej celem jest stworzenie „społeczeństwa przyjaznego rodzinom i dzieciom, (...) ponieważ inwestycja w rodzinę jest bezpośrednią inwestycją w przyszłość” (BMSG, 2004, s. 101). Do głównych celów polityki rodzinnej zaliczyła finansowe wsparcie rodzin, zapewnienie im pomocy socjalnej oraz doradczą w trudnych sytuacjach, a także stworzenie odpowiednich warunków do godzenia życia rodzinnego i zawodowego. O ile jednak rozbudowany system świadczeń rodzinnych dobrze spełnia w Austrii funkcję kompensacji dochodów<sup>3</sup>, a doradztwo rodzinne pozostaje na wysokim poziomie, o tyle realizacja celu wymienionego jako ostatni – tworzenia warunków do łączenia życia rodzinnego i zawodowego – była przez wiele lat zanedbywana. Świadczą o tym niedostatki w infrastrukturze żłobków i przedszkoli i niski poziom aktywności zawodowej matek, a także potwierdzają to wyniki sondaży społecznych (Lutz i in., 2000). Przykład Austrii pokazuje, że kilkadziesiąt lat temu zanedbania te nie były dotkliwe, ponieważ normę stanowił wzorzec wczesnego zakładania rodziny i dezaktywizacji ekonomicznej matki. Obecnie jednak nie można mówić o dobrej polityce rodzinnej bez rozwiązań ułatwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych.

Niniejsza analiza dotyczy wyłącznie tych elementów austriackiej polityki rodzinnej, które wspierają decyzje o (kolejnym) dziecku. Najpierw przedstawione zostaną demograficzne uwarunkowania spadku płodności w Austrii, następnie historia i obecne rozwiązania polityki rodzinnej w tym kraju. W ostatniej części tekstu podejmę dyskusję, czy można mówić o bezpośrednim wpływie konkretnych rozwiązań polityki rodzinnej na wzrost liczby urodzeń w Austrii<sup>4</sup>.

## DEMOGRAFICZNE UWARUNKOWANIA SPADKU PŁODNOŚCI W AUSTRII

Austria jest krajem o ponad 8-milionowej populacji: w 2006 r. Austrię zamieszkiwało 8,3 mln osób, w tym ponad 1,4 mln rodzin z dziećmi (Schipfer, 2007). W 814 tys. rodzin mieszkało 1,3 mln dzieci w wieku do 15 lat. Od prawie trzech dekad kraj ten zmagają się z przyrostem naturalnym zbliżonym do zera, spowodowanym bardzo niską liczbą urodzeń. Jest to konsekwencją, z jednej strony, małej skłonności młodych Austriaków do zakładania rodzin, a z drugiej strony, ograniczaniem liczby potomstwa do jednego bądź dwojga dzieci.

---

<sup>2</sup> Od lutego 2007 r. ministrem ds. Bezpieczeństwa Socjalnego i Ochrony Konsumenta Austrii (Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, <http://www.bmsk.gv.at>) jest dr Erwin Buchinger.

<sup>3</sup> Polegającą na rekompensowaniu wydatków związanych z utrzymaniem dziecka (por. Balcerzak-Paradowska, 2004).

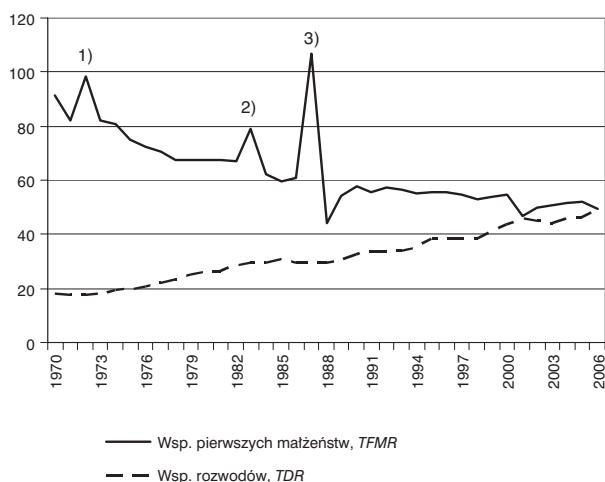
<sup>4</sup> O tak rozumianą skuteczność pytają często przedstawiciele polityki, administracji rządowej oraz mass mediów.

Absolutna liczba zawieranych małżeństw systematycznie maleje od lat 70., przy czym jest to w głównej mierze spowodowane spadkiem liczby małżeństw zawieranych po raz pierwszy. Wartość współczynnika zawierania pierwszych małżeństw przez kobiety (*total first marriage rate – TFMR*) zmalała od 1970 r. z 91 (na 100 kobiet) do 49 w roku 2006 (rys. 1). Udział pierwszych małżeństw wśród wszystkich

zawartych związków małżeńskich systematycznie malał i w 2006 r. wynosił jedynie 63%. Oznacza to, że instytucja małżeństwa ma coraz mniejsze znaczenie dla młodego pokolenia Austriaków. Poza tym związki małżeńskie zawiera się w Austrii nie tylko coraz rzadziej, ale również coraz później. W latach 1970–2006 przeciętny wiek zawierania pierwszego związku małżeńskiego wzrósł z 24,4 do 31,4 lat dla mężczyzn oraz z 21,7 do 28,6 lat dla kobiet (Schipfer, 2007).

Rys. 1. Współczynnik pierwszych małżeństw kobiet (na 100 kobiet) oraz współczynnik rozwodów (na 100 małżeństw) w Austrii, 1970–2006

Fig. 1. The total first marriage rate of females (TFMR) and total divorce rate (TDR) in Austria, 1970–2006



<sup>1)</sup> Wprowadzenie jednorazowego świadczenia z okazji zawarcia pierwszego związku małżeńskiego (w dn. 01.01.1972 r.); <sup>2)</sup> Pogłoska o likwidacji świadczenia dla nowożeńców (okazała się nieprawdziwa); <sup>3)</sup> Decyzja o ostatecznej likwidacji (w dn. 01.01.1988 r.) świadczenia dla nowożeńców.

<sup>1)</sup> Introduction of first marriage benefit (on January 1<sup>st</sup> 1972); <sup>2)</sup> Rumours on elimination of first marriage benefit (proved to be untrue); <sup>3)</sup> Final decision about elimination of a first marriage benefit (on January 1<sup>st</sup> 1988).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistik Austria (2007).

Source: based on Statistik Austria (2007).

Czy wobec malejącej popularności małżeństwa związki nieformalne stają się instytucją sprzyjającą założeniu rodziny tak, jak ma to miejsce w państwach skandynawskich? Według wyników Mikrosypisu z 2001 r. płodność mężatek była dużo

wyższa niż kobiet stanu wolnego (Kytir, Wiedenhofer-Galik, 2003): kobiety w wieku 20 lat i więcej urodziły średnio 1,68 dziecka, w tym mężatki – 2,01, a panny – 0,35. Przy kontroli wieku badanych kobiet te same liczby wyniosły: 1,27 dziecka dla mężatki w wieku 25–29 lat i 0,29 dla panny w tym samym wieku oraz 2,01 dla mężatki w wieku 35–39 lat i 0,58 dla panny w tym samym wieku. W 2000 r. 74% dzieci mieszkało z rodzicami<sup>5</sup> pozostającymi w małżeństwie, 22% – z jednym z rodziców, a jedynie 4% z rodzicami tworzącymi związek kohabitacyjny.

Jednakże związki nieformalne stanowią w Austrii coraz bardziej rozpowszechnione preludium do małżeństwa<sup>6</sup> i w tym sensie sprzyjają decyzji o założeniu rodziny. W 2006 r. odsetek dzieci przychodzących na świat poza związkiem małżeńskim wynosił aż 37,2% (Statistik Austria, 2007). Szacuje się, że rodzice około połowy nieślubnych dzieci urodzonych w latach 90. zawarli małżeństwo tuż po urodzeniu dziecka (Kytir, Münz, 1999). W 2006 r. co czwarta para wstępująca w związek małżeński posiadała już wspólne dzieci (Schipfer, 2007). Fakt, iż pary kohabitujące wychowujące potomstwo należą do rzadkości, wynika więc z tego, iż pary te pobierają się wkrótce po urodzeniu dziecka.

W ostatnich trzech dekadach liczba rozwodów w Austrii wzrosła dwukrotnie: współczynnik rozwodów (*total divorce rate – TDR*) wzrósł z 18 rozwodów (na 100 małżeństw) w 1970 r. do 49 w 2006 r. (Statistik Austria, 2007). Należy podkreślić, iż wartość współczynnika rozwodów jest zbliżona do wartości tej miary w pozostałych krajach Unii Europejskiej w składzie do 2004 r. (UE 15)<sup>7</sup>. Połowa rozwodów następuje w ciągu 10 lat od zawarcia małżeństwa. Oznacza to, iż w większości związków, które się rozpadają, są już dzieci: rodzina, w której miejsce ma rozwód małżonków, składa się przeciętnie z jednego dziecka (w ponad 20 tys. rozwodów, jakie miały miejsce w 2006 r., zaangażowanych było prawie 21 tys. dzieci). Zatem wysoka intensywność rozwodów nie ma w Austrii dużego wpływu na intensywność pierwszych urodzeń. Natomiast dalsza płodność (dziecko drugie, trzecie, itd.) osób rozwiedzionych może być znacznie ograniczona, choć teza ta nie może być tutaj zweryfikowana<sup>8</sup>.

Przez cały XX wiek Austria należała do krajów o najniższym poziomie płodności w Europie. Przykładowo, w okresie międzywojennym (lata 1933–1934) przekrojowy współczynnik dzietności całkowitej (*total period fertility rate – TPF*) wynosił jedynie 1,6 dziecka na kobietę. W sąsiednich krajach poziom dzietności był zbliżony: w Niemczech wartość *TPFR* wynosiła 1,6, w Szwajcarii – 2,0, zaś na Węgrzech

---

<sup>5</sup> Z obojgiem rodziców bądź z rodzicem i jego/jej współmałżonkiem.

<sup>6</sup> Badanie *European Fertility and Family Surveys* przeprowadzone w Austrii w roku 1996 pokazało, że dla osób urodzonych w latach 1951–1971 od 40 do 50% związków małżeńskich było poprzedzonych kohabitacją (Prinz i in., 1998). Podobnych wyników dostarczyło to samo badanie przeprowadzone w latach 90. we Francji, Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii.

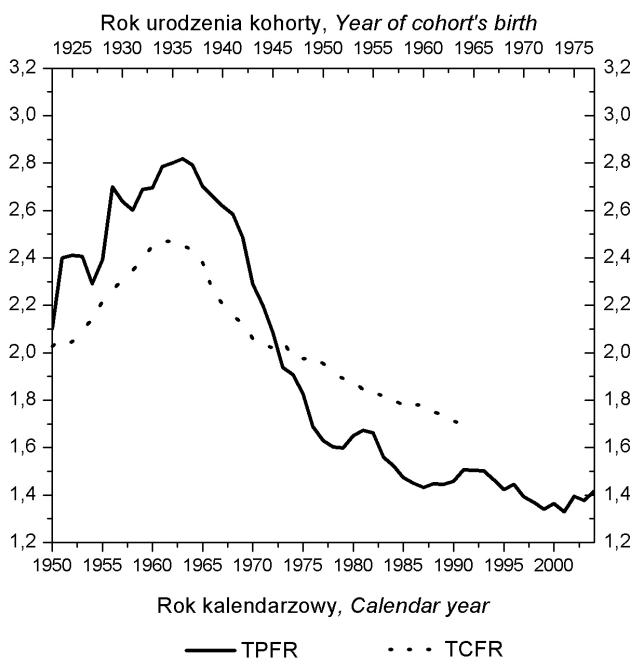
<sup>7</sup> Wyjątkiem są kraje Europy Południowej, gdzie współczynnik ten jest dwukrotnie niższy.

<sup>8</sup> Ze względu na brak dokładnych danych, niech za ilustrację tezy o niskiej skłonności do zawierania powtórnego związku małżeńskiego posłużą następujące liczby: w 2001 r. na 520 tys. osób rozwiedzionych (w tym 280 tys. w wieku 25–49 lat) zawarto jedynie 13 tys. małżeństw z udziałem rozwodników/rozwódek. Nie wyklucza to oczywiście możliwości, iż duża część osób rozwiedzionych pozostaje w związkach nieformalnych.

– 1,95. Natomiast pierwsza powojenna dekada cechowała się w Austrii dość dużą liczbą urodzeń oraz wysoką wartością współczynnika *TPFR* (powyżej 2,1) (por. rys. 2). Jednakże prawdziwy wyciek urodzeń miał miejsce na przełomie lat 50. i 60., a zwłaszcza w latach 1959–1965. W szczytowym roku 1963 przyszło na świat 134,8 tys. dzieci, a współczynnik *TPFR* wyniósł 2,82. Od tego roku współczynnik dzietności całkowitej systematycznie spadał i osiągnął poziom poniżej prostej zastępowalności pokoleń już w 1972 r. Jedynie w roku 1977 liczba urodzeń nieznacznie wzrosła w stosunku do lat poprzednich. W latach 80. i 90. liczba urodzeń nadal spadała, choć nieregularnie – wzrost zaobserwowano w latach 1980–1982 oraz 1989–1992. W całym okresie powojennym najniższą liczbę urodzeń odnotowano w roku 2001, kiedy przyszło na świat 75,5 tys. dzieci, a współczynnik *TPFR* wyniósł 1,33. W ostatnich latach można było zaobserwować niewielki wzrost liczby urodzeń – w 2006 r. urodziło się 76,9 tys. dzieci, zaś współczynnik *TPFR* wzrósł do 1,41.

Rys. 2. Przekrojowy współczynnik dzietności całkowitej (*TPFR*) i kohortowy współczynnik dzietności całkowitej (*TCFR*) według roku kalendarzowego (skala dolna, 1950–2004) i roku urodzenia kohorty (skala górna, 1923–1964), Austria

Fig. 2. The total period fertility rate (*TPFR*) and total cohort fertility rate (*TCFR*) by the calendar year (lower scale, 1950–2004) and the year of cohort's birth (upper scale, 1923–1964), Austria



Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistik Austria (2006), Sobotka (2005).  
Source: based on Statistik Austria (2006), Sobotka (2005).

Współczynnik dzietności kohortowej (*total cohort fertility rate TCFR*) odzwierciedla całkowitą zrealizowaną płodność poszczególnych generacji kobiet. W Austrii

najwyższą płodnością cechowały się kohorty urodzone w latach 30. – przeciętnie od 2,3 do 2,45 dziecka na 1 kobietę<sup>9</sup>. Kohorty urodzone w następnych dekadach systematycznie i w dużym stopniu ograniczyły swoją płodność: szacuje się, iż na kobietę urodzoną w 1964 r. przypada średnio od 1,6 (Frejka, Sardon, 2004) do 1,7 dziecka (Sobotka, 2005)<sup>10</sup>.

Tablica 1. Współczynniki dzietności całkowitej okresowej (TPFR) oraz kohortowej (TCFR) w Austrii i wybranych sąsiadujących z nią krajach

Table 1. Total period fertility rate (TPFR) and total cohort fertility rate (TCFR) in selected years in Austria and selected neighbouring countries

Kraj Country	TPFR TPFR					TCFR dla kohorty urodzonej w roku: TCFR for cohort born in:				
	1950	1965	1975	1985	2002	1930	1940	1950	1960	1965
Austria Austria	2,10	2,71	1,83	1,47	1,40	2,32	2,12	1,87	1,70	1,64
Czechy Czech Rep.	2,79	2,18	2,40	1,96	1,17	2,14	2,07	2,10	2,03	1,93
RFN Germany	2,10	2,51	1,45	1,28	1,38	2,14	1,97	1,69	1,60	1,48
Szwajcaria Switzerland	2,40	2,61	1,61	1,52	1,40	2,18	2,08	1,79	1,78	1,65
Węgry Hungary	2,60	1,82	2,35	1,85	1,30	2,07	1,92	1,95	2,02	1,97

Źródło: Frejka, Sardon (2004, s. 39–40).

Source: Frejka, Sardon (2004, pp. 39–40).

Obserwowany w ostatnich dekadach gwałtowny spadek liczby urodzeń spowodowany był, po pierwsze, ograniczaniem płodności oraz po drugie, odracaniem macierzyństwa przez generacje kobiet urodzonych w latach 40. i później. Jeśli chodzi o odracanie macierzyństwa, to w okresie od lat 70. do 2006 r. średni wiek macierzyństwa wzrósł z 26,2 do 29,7 lat (Schipfer, 2007). W tym samym okresie zmienił się wzorzec płodności według wieku – wartości współczynników płodności w jednorocznych grupach wieku zmniejszyły się dla kobiet w wieku 22–27 lat oraz wzrosły dla kobiet w wieku 29–31 lat. W latach 60. najwyższą płodnością cechowały się kobiety w wieku 22–27 lat, zaś w roku 2004 – kobiety w wieku 29–31 lat.

Na ograniczanie płodności wskazują, między innymi, analizy kohortowe T. Sobotki (2005). W Austrii istotnie wzrosła proporcja kobiet, które pozostają bezdzietne po zakończeniu okresu reprodukcji: z 12% dla kobiet urodzonych w latach 1933–1949 do 18% dla urodzonych w latach 60. (według prognozy) i 20% dla urodzonych w połowie lat 70. (według prognozy). Natomiast kobiety, które zdecy-

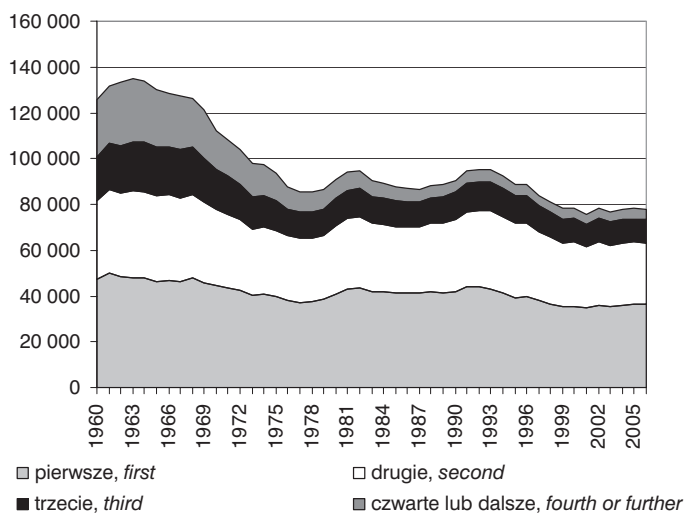
<sup>9</sup> Podaję zakres od – do, ponieważ chodzi o płodność 10 kohort urodzonych w dekadzie lat 30.

<sup>10</sup> Jednakże Austria nie była i nie jest odosobniona w tak niskim poziomie płodności – sąsiadujące z nią kraje notują równie niskie wartości okresowych i kohortowych wskaźników dzietności (por. tablica 1).

dowały się założyć rodzinę, znacznie ograniczyły swoją płodność. Wyż urodzeniowy z początku lat 60. spowodowany był przede wszystkim wzrostem liczby urodzeń trzecich, czwartych oraz dalszych w kolejności (rys. 3). Podobnie silny spadek liczby urodzeń w kolejnych dekadach wynikał przede wszystkim ze spadku liczby urodzeń trzecich i kolejnych, podczas gdy liczba pierwszych urodzeń spadła o 24% (w latach 1960–2006), to liczba urodzeń trzecich i dalszych spadła o 67%. W tym samym okresie udział urodzeń pierwszych wśród wszystkich urodzeń wzrósł z 37 do 46%, urodzeń drugich – z 27 do 35%, zaś trzecich lub dalszych w kolejności spadł z 35% do 19%.

Rys. 3. Liczba urodzeń według kolejności w Austrii, 1960–2006

Fig. 3. Number of births by parity in Austria, 1960–2005



Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistik Austria (2006).

Source: based on Statistik Austria (2006).

Czy poziom płodności w Austrii byłby jeszcze niższy, gdyby nie duża grupa imigrantów<sup>11</sup> mieszkających w tym kraju? Imigracja ma wpływ na liczbę urodzeń w Austrii z dwóch względów: po pierwsze, imigranci są zazwyczaj osobami młodymi, w wieku 20–39 lat, czyli w okresie najwyższej intensywności płodności. Przykładowo, wśród mieszkających w Wiedniu imigrantów 20% jest w wieku do 20 roku życia, zaś dalsze 50% to osoby w wieku 20–45 lat. Po drugie, płodność imigrantów jest wyższa niż ludności rodzimej: w 2005 r. przekrojowy współczynnik dzietności *TPFR* wynosił dla obywaterek Austrii 1,31, a dla imigrantek – 2,00. Jednakże wpływu imigracji na poziom dzietności w Austrii nie należy przeceniać. Wyższy przekrojowy współczynnik dzietności dla imigrantek powoduje wzrost ogólnego współczynnika o około 7%, w samym zaś Wiedniu, w którym odsetek cudzoziemców wynosi 18%

<sup>11</sup> Około 10% populacji Austrii stanowią cudzoziemcy.

mieszkańców, wzrost o 15% (Bachinger, Csitkovics, Wais, 2005). Co więcej, obserwuje się systematyczny spadek dzietności imigrantek związany ze stopniowym przemianami przez obcokrajowców austriackiego wzorca tworzenia rodziny.

Paradoksalnie ograniczaniu płodności w Austrii towarzyszy brak zmian preferencji dotyczących wielkości rodziny. We wspomnianym już badaniu *European Fertility and Family Survey* przedstawiciele kohort urodzonych w latach 1956–1976 (zarówno kobiety, jak i mężczyźni) wskazywali na taką samą najbardziej preferowaną liczbę dzieci: średnio dwoje na respondenta (Prinz i in., 1998). Oznacza to, że choć założenie rodziny pozostaje zamiarem większości Austriaków, to jednak realizacja tego celu staje się coraz trudniejsza. Do demograficznych czynników bezpośrednio utrudniających realizację planów rodzicielskich należy odracanie decyzji o urodzeniu dziecka w czasie<sup>12</sup> oraz rosnąca niestabilność związków małżeńskich przy jednoczesnej małej skłonności do zawierania ponownego związku. Zjawiska te wiążą się z kolei z ogólnymi przemianami w sferze ekonomicznej, społecznej i kulturowej: obecnie edukacja trwa coraz dłużej, młodzi mężczyźni i kobiety dążą do stabilizacji zawodowej i materialnej, a także, co pozostaje nie bez znaczenia, do realizacji własnych zainteresowań (Duvander, 2000). Działalność zawodowa, życie rodzinne, a także jakość związku dwojga ludzi są przedmiotem refleksji i powtarzającej się oceny, a gdy ta nie jest satysfakcjonująca – przedmiotem zmiany (Giddens, 2002; Van de Kaa, 1987).

Wymienione wyżej procesy cywilizacyjne wymuszają zmianę narzędzi polityki rodzinnej: systemu transferów pieniężnych oraz instrumentów ułatwiających godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi<sup>13</sup>. Przykładowo, system świadczeń rodzinnych powinien odpowiadać rosnącej różnorodności form rodzinnych, a instrumenty ułatwiające godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi powinny sprzyjać równemu podziałowi obowiązków pomiędzy rodzicami dziecka. Zmiany instrumentów polityki rodzinnej Austrii dokonywały się wielokrotnie, jednakże o ile system transferów rodzinnych po prostu ulegał rozbudowaniu, a urlop macierzyński i wychowawczy wydłużeniu, o tyle rozwiązania sprzyjające aktywizacji zawodowej rodziców, przede wszystkim matek, były do połowy lat 90. anachroniczne, tzn. niedostosowane do warunków współczesnego rynku pracy. Zaniedbania instytucjonalne, o których wspomniałam już na wstępie, okazały się niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie młodych rodzin.

## KSZTAŁT POLITYKI RODZINNEJ: NARODOWY FUNDUSZ FLAF I ROZBUDOWANY SYSTEM TRANSFERÓW

Potrzeba wspierania rodziny była zawsze w Austrii kwestią bezdyskusyjną i powszechnie akceptowaną. Już w okresie międzywojennym państwo pomagało

<sup>12</sup> Biologiczna zdolność do prokreacji jest bowiem zależna od wieku. Odracanie płodności może zatem sprawić, że kobieta „nie zdąży” zrealizować w pełni swoich planów macierzyńskich.

<sup>13</sup> Podział na te dwa typy instrumentów polityki rodzinnej stosuję za Balcerzak-Paradowską (2004).



finansowo osobom posiadającym dzieci, jednakże program ten skierowany był głównie do najbiedniejszych warstw społecznych. Po wojnie dyskusja na temat polityki rodzinnej rozpoczęła się już w latach 50. i wtedy właśnie rozpoczęto realizację programu wspierania rodzin. Początkowo program ten był oddolną inicjatywą robotników, którzy podczas negocjacji płacowych w 1948 r. zrezygnowali z przysługujących im podwyżek płac i przekazali zaoszczędzone w ten sposób pieniądze na fundusz dodatków rodzinnych (Dusek, Fellner, 2001). Świadczenia te, opłacane przez robotników, przysługiwały wyłącznie rodzinom robotniczym.

Wkrótce potem, w 1955 r.<sup>14</sup>, państwo zorganizowało narodowy fundusz świadczeń rodzinnych na wzór funduszu robotniczego. Fundusz ten, nazwany w skrócie Funduszem FLAF (nazwa pochodzi od słowa *Familienlastenausgleichsfonds*, w dosłownym tłumaczeniu Fundusz Wyrównania Obciążeń Rodzinnych), finansowany był z wynagrodzeń wszystkich zatrudnionych – każdy zatrudniony przeznaczał na ten cel 6% wynagrodzenia brutto, a od 1981 r. – 4,5% tego wynagrodzenia. Oprócz redystrybucji środków finansowych w ramach Funduszu FLAF wprowadzono również prorodzinne zapisy prawne.

W połowie lat 50. na politykę rodzinną Austrii składały się trzy elementy. Pierwszym z nich była jednorazowa zapomoga w związku z urodzeniem się dziecka (*Geburtenbeihilfe*) i stały, comiesięczny dodatek rodzinny na wychowanie dziecka (*Kinderbeihilfe*). Drugi element stanowiła ochrona kobiet w okresie ciąży i opieki nad małymi dziećmi: pracujące kobiety zostały objęte zakazem wykonywania obowiązków służbowych w okresie 6 tygodni przed porodem, zaś kobietom ciężarnym oraz karmiącym piersią zabroniono pracy w nocy, w weekend oraz brania nadgodzin. Jednocześnie rozszerzono zapisy prawne chroniące kobiety przed zwolnieniami z pracy w związku z macierzyństwem. Trzecim elementem była tzw. tygodniówka (*Wochengeld*) wypłacana kobietom w okresie urlopu macierzyńskiego oraz ograniczeń czasu pracy (podczas ciąży i okresu karmienia). Dodatkowo wprowadzono niepłatny urlop wychowawczy, który mógł trwać do 6 miesięcy. Po zakończeniu tego urlopu prawo gwarantowało kobiecie powrót na dawne stanowisko pracy.

W latach 60. rozwiązania te były rozszerzane: urlop wychowawczy stał się płatny oraz wydłużono go do roku. Wysokość „tygodniówki” wypłacanej kobietom w czasie urlopu wychowawczego wynosiła dla samotnych matek równowartość zasiłku dla bezrobotnych, zaś dla matek pozostających w związku małżeńskim jego połowę. Wkrótce zaczęło dochodzić do licznych nadużyć tych rozwiązań: G. Dusek i H. Fellner (2001) twierdzą, iż normą stało się fikcyjne zatrudnianie kobiet-członków rodziny (żon, sióstr, córek) na okres ciąży w celu zapewnienia im tego zasiłku w okresie urlopu macierzyńskiego. Po zakończeniu urlopu macierzyńskiego kobiety te pozostawały na bezpłatnym urlopie wychowawczym i rejestrowały się jako osoby bezrobotne w celu otrzymania zasiłku. W rzeczywistości jednak pozostawały one bierne zawodowo.

---

<sup>14</sup> W roku tym uchwalono tzw. układ państwowy, czyli porozumienie pomiędzy władzą centralną a regionalną dotyczące zakresu władzy rządu lokalnego. Dopiero takie porozumienie umożliwiło kształtowanie ogólnopństwowej polityki gospodarczej i społecznej, w tym polityki rodzinnej.

W późniejszych dekadach zwiększano wysokość i zakres transferów rodzinnych. Płatny urlop macierzyński został wydłużony do 16 tygodni, a wysokość świadczenia wypłacanego pracującym matkom z tytułu urlopu macierzyńskiego i wychowawczego, w pierw w zależności od dotychczasowego wynagrodzenia kobiet<sup>15</sup>, stała się jednakowa dla wszystkich beneficjentów. Podwyższono również jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka tym kobietom, które w trakcie ciąży poddawały się częstym i regularnym badaniom lekarskim. To ostatnie rozwiązanie miało na celu zmniejszenie umieralności niemowląt, wysokiej w Austrii w porównaniu z innymi krajami Europy Zachodniej.

Trzeba podkreślić, iż w ciągu ostatnich trzech dekad poszczególne rozwiązania polityki rodzinnej zmieniały się wielokrotnie, na co wpływ niewątpliwie miały wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych i poszczególne koalicje rządowe (Mesner, 2006). Po pierwsze, kwestią sporną stało się faworyzowanie rodzin wielodzietnych. Wysokość dodatku rodzinnego, uzależniona w latach 70. od liczby dzieci w rodzinie (wzrost dodatku wraz z dalszą kolejnością urodzenia dziecka), została w latach 80. zrównana, by dekadę później powrócić do zróżnicowania według kolejności urodzenia, sprzyjającemu rodzinom wielodzietnym. Po drugie, zaczęto dążyć do jednakowego traktowania małżeństw wychowujących dzieci oraz samotnych rodziców. Dlatego bezpośrednimi beneficjentami świadczeń rodzinnych przestały być pary małżeńskie (lub samotni rodzice), a stali się nimi pojedynczy rodzice (jeden rodzic dla jednego dziecka), bez względu na typ rodziny. Miało to znaczenie dla ostatecznej wysokości świadczeń rodzinnych, gdyż te zostały uzależnione nie od dochodu całej rodziny, lecz od wynagrodzenia jednego z rodziców<sup>16</sup>. W dodatku w 1973 r. zniesiono wspólne opodatkowanie małżonków, a ulgi podatkowe z tytułu wychowywania dziecka zaczęły przysługiwać tylko jednej osobie. Paradoksalnie wobec pierwotnego zamiaru polityków, jakim było jednakowe traktowanie wszystkich rodzin, samotni rodzice otrzymali wiele przywilejów względem par wychowujących dzieci: wyższe świadczenia wypłacane podczas urlopu wychowawczego czy możliwość wystąpienia o jednorazową pomoc w przypadku pogorszenia się sytuacji materialnej. Austriacy analitycy twierdzą, iż niektóre z wyżej wymienionych rozwiązań wręcz sprzyjały samotnemu macierzyństwu i w pewnych sytuacjach<sup>17</sup> zniechęcały do wstępowania w związki małżeńskie (Mesner, 2006).

Obecny system świadczeń rodzinnych oraz regulacje dotyczące urlopów macierzyńskich i wychowawczych w Austrii obejmują następujące rozwiązania:

1. Dodatek rodzinny (*Familienbeihilfe*) przysługujący opiekunowi dziecka na pokrycie kosztów jego wychowania do momentu ukończenia przez nie pełnoletniości. Wypłacany co miesiąc, bez względu na wysokość dochodu całej rodziny, jest zróżnicowany ze względu na wiek i kolejność urodzenia dziecka (por. tab-

---

<sup>15</sup> Zasada ta miała zachęcać kobiety o dobrej pozycji zawodowej i wysokich zarobkach do decyzji o dziecku.

<sup>16</sup> Ale już w latach 90. porzucono to rozwiązanie, zrównując na przykład zasiłek wypłacany w trakcie urlopu wychowawczego dla wszystkich beneficjentów bez względu na dochody.

<sup>17</sup> Na przykład przy określonej wysokości dochodów (lub ich braku) rodziców.

lica 2): jego wartość jest większa dla dzieci starszych oraz dalszych w kolejności: drugiego, trzeciego, itd., co stanowi pewnego rodzaju wsparcie dla rodzin wielodzietnych<sup>18</sup>. W skład dodatku rodzinnego wchodzi również dodatek dla rodzin wielodzietnych (*Mehrkinderzuschlag*), który przysługuje rodzicom co najmniej trójki dzieci.

Tablica 2. Wysokość miesięcznych dodatków rodzinnych na jedno dziecko według kolejności urodzenia i wieku dziecka (euro), Austria 2002

Table 2. The amount of monthly family benefits per child by parity and child's age (in euro), Austria 2002

Wiek dziecka <i>Child's age</i>	Dla pierwszego dziecka <i>First child</i>	Dla drugiego dziecka <i>Second child</i>	Dla trzeciego (lub dalszej kolejności) dziecka <i>Third or further child</i>
Dodatek rodzinny <i>Family benefit</i>			
Do 3 roku życia <i>Up to 3 years</i>	105,4	118,1	130,8
4–9 lat <i>4–9 years</i>	112,7	125,5	138,2
10–18 lat <i>10–18 years</i>	130,9	143,7	156,4
19–26 lat <sup>a</sup> <i>19–26 years<sup>a</sup></i>	152,7	165,5	178,2
Dodatek dla rodzin wielodzietnych <sup>b</sup> <i>Multi-children family benefit<sup>b</sup></i>			
Do 26 roku życia <sup>a</sup> <i>Up to 26 years<sup>a</sup></i>	-	-	36,4

<sup>a</sup> Jeżeli dziecko kontynuuje naukę, w wyjątkowych sytuacjach do 27 roku życia; <sup>b</sup> Przysługuje trzeciemu, czwartemu i dalszym w kolejności dzieciom.

<sup>a</sup> *If a child continues education, exceptionally up to 27 years of age;* <sup>b</sup> *Only for the third, the fourth and further child.*

Źródło: Schattovits (1999, s. 418); BMSG (2004, s. 102).

Source: Schattovits (1999, p. 418); BMSG (2004, p. 102).

2. Zapomoga przy urodzeniu dziecka (*Geburtenbeihilfe*) to jednorazowe świadczenie z okazji urodzenia dziecka. Zasiłek ten jest wypłacany miesięcznie przez rok (około 73 €). Dla matek w najtrudniejszej sytuacji materialnej stworzono dodatkowy zasiłek na małe dziecko.

3. Zaliczka alimentacyjna (*Unterhaltsvorschuss*) wypłacana jest samotnym rodzicom, którzy nie mogą wyegzekwować zasądzonych alimentów od drugiego rodzica, jednakże pod warunkiem, że rodzic niepłacący alimentów został uznany przez sąd za osobę wiarygodną. Zaliczka może być wypłacana najwyżej przez 3 lata.

<sup>18</sup> Choć trzeba przyznać, że różnica w wysokości dodatku rodzinnego dla pierwszego i dla kolejnego dziecka nie jest duża: drugie dziecko dostaje 12,80 € więcej niż pierwsze, zaś trzecie – 25,50 €.

4. Wypłata w ramach Książeczki Matki i Dziecka (*Mutter-Kinder-Pass*) przysługuje tym matkom, które odbywały regularne i wielokrotne badania lekarskie w trakcie ciąży oraz w pierwszym roku życia dziecka. Na podstawie książeczki matka otrzymuje jednorazową wypłatę w wysokości 145 €<sup>19</sup>. Na pierwszy rzut oka wypłata ta jest jedynie finansowym bonusem za regularne badania lekarskie. Jednakże od wypełnienia tej książeczki zależy prawo do pozostałych zasiłków rodzinnych, na przykład do zasiłku na opiekę nad dzieckiem.

5. Zasiłek na opiekę nad dzieckiem (*Karenzgeld* lub *Kinderbetreuungsgeld*) jest świadczeniem wypłacanym rodzicom pozostającym na urlopie wychowawczym. Urlop wychowawczy przysługuje obojgu rodzicom. Zazwyczaj jednak z urlopu wychowawczego korzystają wyłącznie matki pomimo to, iż jest on dłuższy, jeżeli zostanie podzielony pomiędzy oboje rodziców. Zasiłek na opiekę nad dzieckiem przysługuje do 30 miesiąca życia dziecka, jeżeli z urlopu wychowawczego korzysta tylko jeden rodzic, lub do 36 miesiąca, jeżeli wykorzystują go oboje rodzice. Wysokość zasiłku wynosi około 436 € miesięcznie. Tylko 2 lata urlopu wychowawczego można zaliczyć do stażu pracy, który jest podstawą do obliczenia wysokości przyszłej emerytury.

6. Dodatek na opiekę nad dzieckiem (*Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld*) jest dodatkowo wypłacany wraz z zasiłkiem na opiekę nad dzieckiem dla osób najbiedniejszych. Jeśli osoba opiekująca się dzieckiem zarabia (w ramach niepełnoetatowej lub dorywczej pracy) poniżej 5 200 € brutto rocznie, może wystąpić o zapomogę w wysokości 181,80 € miesięcznie. Dochód drugiego rodzica nie może wtedy przekroczyć 7 200 € brutto rocznie plus 3 600 € na każdą osobę będącą na jego/jej utrzymaniu.

7. „Tygodniówka” (*Wochengeld*) jest świadczeniem wypłacanym kobiecie w czasie urlopu macierzyńskiego, który zaczyna się 8 tygodni przed wyznaczoną datą rozwiązania ciąży, a kończy 8 tygodni po porodzie. W okresie tym obowiązuje całkowity zakaz pracy matki, a po jego zakończeniu kobieta ma zagwarantowany powrót na dotychczasowe miejsce pracy. Świadczenie to, wypłacane przez pracodawcę, jest ustalane na poziomie średniego wynagrodzenia kobiety z trzech ostatnich miesięcy.

8. Ulgi podatkowe (*Kinderabsetzbetrag*) składają się z kwot odpisywanych od podstawy opodatkowania. Podatnikom, którzy otrzymują dodatek rodzinny (por. punkt 1), przysługuje kwota wolna od podatku: miesięcznie wynosi ona 50,9 € na jedno dziecko. Jeżeli dochody odbiorcy zasiłków są tak niskie, że ulga nie zostanie wykorzystana, urząd podatkowy wypłaca tę sumę. W praktyce jest to dodatkowy dochód np. dla matek, które przebywają na urlopie wychowawczym. Odpis od podatku przysługuje również rodzicom, którzy nie mieszkają ze swoim dzieckiem, lecz płacą na nie alimenty<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> O ile roczny dochód rodziny nie przekroczył w kalendarzowym roku urodzenia dziecka 38 720 € brutto.

<sup>20</sup> Taki rodzic może odpisać miesięcznie 25,50 € na pierwsze dziecko, 38,20 € na drugie dziecko i 50,90 € na każde następne.

Wymienione wyżej transfery pokazują, jak bardzo rozbudowany jest austriacki system wspierania rodzin: praktycznie każdy rodzic otrzymuje w trakcie wychowywania małego dziecka przynajmniej pięć różnych świadczeń finansowych. W 2007 r. wartość wszystkich zasiłków i ulg podatkowych, wypłacanych w ramach Funduszu FLAF, osiągnęła rekordowy poziom 5,5 mld euro (przy deficycie Funduszu 1 mld euro), z czego 54% przeznaczone zostało na dodatki rodzinne, 20% na zasiłki na opiekę na dzieckiem, 16% na zaliczki alimentacyjne i doradztwo rodzinne (Schipfer, 2007).

Fundusz FLAF realizuje wertykalną redystrybucję dochodów, tj. od osób bogatszych do biedniejszych. Według R. Richtera (2004) beneficjentami netto świadczeń rodzinnych jest w Austrii 60% rodzin, to znaczy, że wartość transferów do nich skierowanych przewyższa wartość zebranych od nich podatków (por. tablica 3). Wkład 25% rodzin, które są najgorzej usytuowane, wynosi 10% wszystkich przychodów Funduszu FLAF, zaś transfery do nich skierowane stanowią 29% wszystkich świadczeń. Co więcej, dla tych rodzin transfery rodzinne stanowią prawie połowę dochodu gospodarstwa domowego (Ouers, 2004). Dla porównania, składka przekazana przez 25% najlepiej usytuowanych rodzin z dziećmi wynosi 45% dochodów Funduszu, natomiast świadczenia do nich skierowane – 19%.

Tablica 3. Wartość świadczeń rodzinnych dystrybuowanych przez Fundusz FLAF według grupy dochodowej rodzin, Austria 1993

Table 3. Family transfers distributed by the FLAF fund by family income group, Austria 1993

Grupa dochodowa <i>Income group</i>	Wpłaty i wypłaty <i>Input and output</i>				Średnia wartość miesięczna na rodzinę (w euro) <i>Monthly average per family (in euro)</i>	
	W mln euro <i>In euro (mln)</i>		Udział procentowy <i>In percent</i>			
	Wpłata <i>input</i>	Wypłata <i>output</i>	Wpłata <i>input</i>	Wypłata <i>output</i>	Wpłata <i>input</i>	Wypłata <i>output</i>
1. kwartyl <sup>a</sup> <i>1<sup>st</sup> quartile<sup>a</sup></i>	350,5	1096,9	9,8	29,0	122,5	383,4
2. kwartyl <i>2<sup>nd</sup> quartile</i>	644,0	1078,8	18,0	28,5	224,6	376,2
3. kwartyl <i>3<sup>rd</sup> quartile</i>	981,4	885,8	27,5	23,4	345,1	311,4
4. kwartyl <sup>b</sup> <i>4<sup>th</sup> quartile<sup>b</sup></i>	1598,5	727,5	44,7	19,2	560,5	255,1
Suma <i>Total</i>	3574,4	3789,0	100,0	100,0	Średnia: <i>Mean:</i> 312,9	Średnia: <i>Mean:</i> 331,7

<sup>a</sup> 25% rodzin, które są najbiedniejsze; <sup>b</sup> 25% rodzin, które są najbogatsze.

<sup>a</sup> 25% of families with the lowest income; <sup>b</sup> 25% of families with the highest income.

Źródło: Schattovits (2004, s. 441).

Source: Schattovits (2004, p. 441).

Wartość świadczeń rodzinnych wyrażona w relacji do produktu krajowego brutto sprawia, iż Austria znajduje się w czołówce najbardziej przyjaznych dzieciom krajów Unii Europejskich. W 2004 r. transfery przekazywane w ramach pomocy rodzinnej wyniosły 3% austriackiego produktu krajowego brutto (Eurostat, 2007). Odsetek ten był wyższy w Danii (3,9), Luksemburgu (3,8), Islandii (3,2) i Norwegii (3,1) oraz taki sam w Finlandii, Niemczech i Szwecji.

### ZMIANA PRIORYTETU: LIKWIDACJA ZANIEDBAŃ INSTYTUCJONALNYCH

Słabą stroną austriackiej polityki rodzinnej było skupienie się na transferach pieniężnych przekazywanych rodzicom oraz regulacjach dotyczących urlopów macie-rzyńskich i wychowawczych, podczas gdy zaniedbania instytucjonalne stanowiły poważną przeszkodę w łączeniu wychowania dzieci z pracą zawodową matek. Rząd Austrii wydłużał płatne urlopy wychowawcze, promował indywidualną opiekę matki nad małymi dziećmi, a korzystanie ze żłobków i przedszkoli rezerwował dla najuboższych, zazwyczaj samotnych matek. Ten stan rzeczy spowodowany był wspieran-iem aż do lat 90. modelu rodziny z mężczyzną jako jedynym żywicielem podczas, gdy żona zajmowała się wyłącznie wychowaniem dzieci, przynajmniej do czasu osiągnięcia przez nie wieku szkolnego (*male breadwinner model*). Zawodowa praca matek, zwłaszcza w pełnym wymiarze godzin, postrzegana była jako zaniedbywanie dzieci lub wręcz działanie na ich szkodę<sup>21</sup>. Parlamentarzystka Grete Rehor, która projektowała w latach 60. politykę rodzinną Austrii, w następujący sposób uzasadniała to podejście: „Jeżeli przez wprowadzenie (płatnego – AF) urlopu wychowawczego uda nam się sprawić, iż dziecko zbliży się do swojej matki i dzięki temu stanie się prawidłowo rozwiniętym człowiekiem, wtedy nie uczynimy gospodarce żadnej krzywdy, lecz wyświadczymy naszemu narodowi wielką przysługę, ponieważ społeczeństwo (wspólnota), aby przetrwać, potrzebuje harmonijnie ukształtowanych i zrównoważonych ludzi<sup>22</sup>” (Mesner, 2006, s. 220). Ta konserwatywna ideologia wydaje się być główną przesłanką dla działań rządu na rzecz bierności zawodowej kobiet<sup>23</sup>.

Badania z lat 90. dowodziły nie tylko małej aktywności zawodowej matek (według danych Eurostatu na początku lat 90. mniej niż 70% kobiet w wieku 25–54 lata było aktywnych zawodowo), ale także niskiej udziału dzieci objętych

---

<sup>21</sup> Na poparcie tej tezy przywoływano w parlamentarnej debacie dane dotyczące wysokiej umieralności niemowląt lub dużej proporcji przedwczesnych porodów u matek aktywnych zawodowo (Mesner, 2006, s. 220).

<sup>22</sup> Podaję cytat w oryginalnej wersji językowej: „Wenn es uns nun durch den Karenzurlaub gelingt, die Mutter dem Kind so nahezubringen, daß aus jedem Kind ein harmonischer Mensch wird, dann haben wir der Wirtschaft tatsächlich keine Opfer auferlegt, sondern unserem Volk einen großen Dienst erwiesen, denn die Gemeinschaft braucht harmonische und ausgeglichene Menschen, um bestehen zu können”.

<sup>23</sup> Z wyjątkiem lat 70., kiedy dezaktywizacja kobiet znacznie zredukowała ogólny poziom bezrobocia wywołanego recesją.

opieką instytucjonalną<sup>24</sup>. Według Mikrospisu z 1995 r. tylko 6% dzieci w wieku do lat trzech korzystało z usług dowolnej zewnętrznej instytucji opiekuńczej<sup>25</sup> w dowolnym wymiarze czasu. Z przedszkoli nie korzystało 56% trzylatków, 30% czteroletków i 16% pięcioletków. Co czwarty rodzic nie mógł umieścić swego dziecka w żłobku lub przedszkolu, ponieważ nie było wolnego miejsca (46% odpowiedzi), instytucja ta była zbyt odległa (30%) albo zbyt droga (21%) (Schattovits, 1999)<sup>26</sup>. Także badanie ankietowe *Fertility and Family Survey* ujawniło ogromną potrzebę rozwoju infrastruktury usług opiekuńczych. Na pytanie o najbardziej pożądane posunięcie rządu w kwestii wsparcia rodzin respondentki uznały, że byłoby nim stworzenie więcej miejsc w żłobkach i przedszkolach (49%) oraz wspieranie elastycznych form zatrudnienia umożliwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami domowymi (25%), natomiast zwiększenie świadczeń rodzinnych zajęło dalszą pozycję (Lutz i in., 2000).

Niedopasowanie rozwiązań kolejnych rządów Austrii do zmieniających się realiów na rynku pracy i preferencji społecznych musiało doprowadzić do zmiany polityki rodzinnej. Pod koniec lat 90. zaczęto przeciwdziałać niedostatecznej liczbie miejsc w zewnętrznych instytucjach opieki, przeznaczając ponad 90 mln euro na rozbudowę infrastruktury przedszkoli i żłobków, a także wsparcie innych form opieki: zajęć w świetlicach, zajęć kilkugodzinnych czy popołudniowych (Leitner, Wroblewski, 2000). Te ostatnie mają służyć dzieciom tych rodziców, którzy pracują w niestandardowym wymiarze godzin, na przykład wieczorami. Jednak Mikrospis z 2002 r. pokazał, że w dalszym ciągu brakuje około 48 tys. miejsc w publicznych instytucjach opiekuńczych dla dzieci w wieku do 15. roku życia (BMSG, 2004).

W celu promocji równego podziału obowiązków rodzinnych (ściślej: większego zaangażowania ojców w życie rodzinne) zorganizowano kampanię medialną pod tytułem „(Wszyscy mężowie wykonują) pół-na pół”<sup>27</sup> (Mesner, 2006). Przykładem takiego zaangażowania miało być podzielenie się urlopem wychowawczym: urlop ten został wydłużony z 1,5 do 2 lat pod warunkiem, iż to dodatkowe pół roku zostanie wykorzystane przez ojca dziecka. Mimo to urlop ojcowski nie stał się w Austrii popularny – jedynie 2% ojców zdecydowało się na wychowywanie w domu dziecka przez 6 miesięcy.

W 2002 r. podjęto kolejny krok w celu aktywizacji zawodowej matek. Osobie korzystającej z urlopu wychowawczego umożliwiono podjęcie pracy zawodowej w niepełnym wymiarze godzin, przy czym określono limit zarobków, przy którym osoba ta nie traci zasiłku na opiekę nad dzieckiem. Dzięki temu osoba wychowu-

---

<sup>24</sup> A jak pisze Balcerzak-Paradowska (1999, s. 38), „Konieczność uczestnictwa w procesach rozwoju dziecka różnych instytucji środowiska zewnętrznego wynika z przyczyn obiektywnych, niezależnych od kondycji i możliwości rodziny. (...) W świecie daleko posuniętej specjalizacji i profesjonalizmu dziecko musi korzystać z zasobów wiedzy dostarczanych w drodze profesjonalnych usług”.

<sup>25</sup> W Austrii istnieje duża różnorodność takich instytucji: są to żłobki, świetlice, grupy kilkugodzinne i inne nieregularne zajęcia prowadzone przez stowarzyszenia, zakłady pracy, wspólnoty lokalne czy wyznaniowe.

<sup>26</sup> W tym czasie 27% austriackich przedszkoli oraz 40% żłobków pozostawało w prywatnych rękach.

<sup>27</sup> „(Ganze Männer machen) Halbe-Halbe”.

jąca małe dziecko, zazwyczaj matka, nie traci kontaktu z rynkiem pracy i zdobywa dalsze doświadczenie zawodowe. Zaczęto również promować zatrudnienie na część etatu, które staje się w Austrii coraz popularniejsze. Obecnie już co trzecia aktywna zawodowo kobieta pracuje w niepełnym wymiarze godzin (Dörfler, 2004a). Według badania *Fertility and Family Survey* jest to najbardziej pożądanym statusem zawodowym dla wszystkich ankietowanych matek zarówno aktywnych, jak i biernych zawodowo. Przykładowo, co druga kobieta zajmująca się wyłącznie dziećmi i domem chciałaby podjąć zatrudnienie na część etatu i w godzinach dopasowanych do obowiązków domowych (Lutz i in., 2000). Jednakże pewne charakterystyki takiego zatrudnienia, tego jak trudności podnoszenia kwalifikacji czy awansu, mniejsze wynagrodzenie oraz fakt, że stosunkowo częściej jest ono stosowane przy pracach prostych sprawiają, że nie stanowi ono realnej alternatywy dla osób stosunkowo dobrze wykształconych (Dörfler, 2004b). Oprócz promocji zatrudnienia niepełnoetatowego konieczne jest więc jednocześnie wspieranie rozwoju opieki instytucjonalnej nad dziećmi.

### CZY MOŻNA OCENIAĆ SKUTECZNOŚĆ POLITYKI RODZINNEJ?

Polityka rodzinna Austrii została w niniejszym artykule oceniona jako niedostosowana do realiów konkurencyjnej gospodarki i preferencji rodziców. To niedostosowanie może być przyczyną, dla której rządowi tego kraju nie udało się powstrzymać niekorzystnych tendencji demograficznych, przede wszystkim malejącej płodności. Czy jednak można w ogóle ocenić wpływ poszczególnych rozwiązań polityki rodzinnej na zachowania prokreacyjne jednostek? Czy nie jest tak, że w krajach wysoko rozwiniętych wszelkie transfery mające na celu podwyższenie poziomu płodności odnoszą słabe lub wręcz nie odnoszą żadnych efektów (Caldwell, Caldwell, McDonald, 2002)? Truizmem jest stwierdzenie, iż ocena taka jest niezwykle trudna ze względu na złożoność czynników, które mogą przyczynić się do podjęcia decyzji o założeniu czy powiększeniu rodziny. Czynniki te mogą mieć charakter ogólnych przemian społecznych, takich jak zmiana hierarchii wartości, a także indywidualnych cech jednostek, takich jak światopogląd religijny i polityczny, poziom wykształcenia, sytuacja materialna. I wreszcie, reakcje osób mogą być spowodowane czynnikami losowymi lub takimi, których nie da się zmierzyć na obiektywnej skali w podobny sposób, w jaki bada się światopogląd czy poziom wykształcenia. Kolejnym problemem jest pomiar wpływu poszczególnych zmiennych składających się na reakcję jednostek oraz dostęp do danych pozwalających na pomiar interakcji pomiędzy zmiennymi.

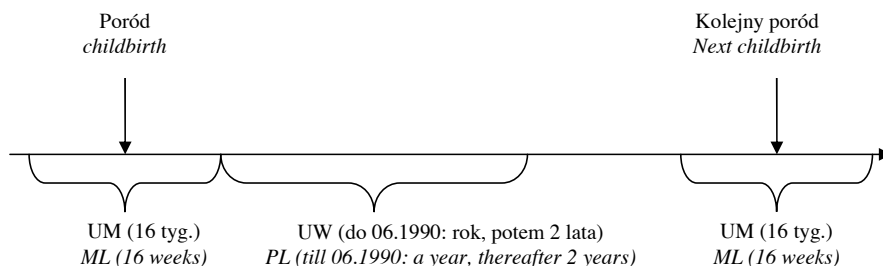
Przedmiotem analizy R. Lalive'a i J. Zweimüllera (2005) był bezpośredni wpływ wydłużenia urlopu wychowawczego na wzrost płodności kobiet w Austrii. W 1990 r. obowiązywał następujący system urlopu macierzyńskiego i wychowawczego: urlop macierzyński trwał 16 tygodni, przy czym rozpoczął się 8 tygodni przed planowaną datą rozwiązania i kończył 8 tygodni po rzeczywistym dniu porodu. W tym okresie kobieta nie pracowała, ale była chroniona przed zwolnieniem z pracy



i otrzymywała swoje dotychczasowe wynagrodzenie. Po zakończeniu urlopu macierzyńskiego kobieta mogła przejść na urlop wychowawczy, który trwał od momentu zakończenia urlopu macierzyńskiego do pierwszych urodzin dziecka. W okresie tym kobieta otrzymywała 31% średniej płacy brutto (w 1991 r. było to 340 € miesięcznie) i była chroniona przed zwolnieniem z pracy. Urlop wychowawczy można było przedłużyć bez konieczności powrotu do pracy, jeśli miało się urodzić kolejne dziecko. Możliwość ta przysługiwała tym matkom, dla których okres pomiędzy zakończeniem urlopu wychowawczego a rozpoczęciem kolejnego urlopu macierzyńskiego był krótszy niż sześć tygodni (rys. 4). Jeżeli okres ten był dłuższy, kobieta traciła prawo do kolejnego płatnego urlopu wychowawczego.

Rys. 4. Schemat urlopu macierzyńskiego (UM) i wychowawczego (UW) w Austrii

Fig. 4. The outline of maternity leave (ML) and parental leave (PL) in Austria



Źródło: Lalive, Zweimüller (2005, s. 26).

Source: Lalive, Zweimüller (2005, p. 26).

W 1990 r. miało miejsce wydłużenie urlopu wychowawczego z trwającego do pierwszych urodzin dziecka na trwający do urodzin drugich, jednakże zmiana ta dotyczyła jedynie dzieci urodzonych 1 lipca lub później. Autorzy analizy porównali reakcje matek, które urodziły dzieci w lipcu 1990 r., zaś grupą kontrolną (porównawczą) były matki, których dzieci przyszły na świat w czerwcu 1990 r.<sup>28</sup>. Okazało się, że ta prolongata urlopu wpłynęła na dzietność kobiet poprzez skrócenie odstępu pomiędzy urodzeniami (zmianę kalendarza urodzeń), oraz zwiększenia liczby potomstwa: prawdopodobieństwo urodzenia kolejnego dziecka w ciągu trzech lat od porodu w czerwcu/lipcu 1990 r. wyniosło 0,32 dla matek z krótszym urlopem wychowawczym oraz 0,37 dla matek z urlopem dłuższym o rok. W dodatku, prawdopodobieństwo powrotu do pracy w ciągu trzech lat od porodu w 1990 r. okazało się znacznie niższe dla tych matek, którym urlop ten wydłużono. Podobnych wyników dostarczają inne badania (np. Hoem, Prskawetz, Neyer, 2001; Prskawetz, Zagaglia, 2005).

<sup>28</sup> „Czerwcowym” matkom przysługiwał urlop wychowawczy do pierwszych urodzin dziecka, zaś matkom „lipcowym” do drugich urodzin. Jeśli kobieta zdecydowała się na dziecko, które miało przyjść na świat w ciągu sześciu tygodni od zakończenia poprzedniego urlopu wychowawczego, to maksymalny okres bez pracy wydłużony został z 15,5 do 27,5 miesięcy.

Jednakże wydłużenie urlopu wychowawczego w 1990 r. nie wywołało trwałego i długofalowego wzrostu dzietności kobiet. Co prawda, badane po 10 latach od reformy kobiety nadal różniły się (w sposób istotny statystycznie) pod względem całkowitej dzietności, jednakże różnica ta była niewielka: wśród matek z lipca odselek kobiet, które zdecydowały się na kolejne dziecko, był w 2000 r. o 3,9 punktów procentowych wyższy niż wśród matek z czerwca. Co więcej absolutna liczba urodzeń, a zwłaszcza liczba urodzeń dalszych, których wzrost był głównym celem wydłużenia urlopu wychowawczego, spadły w ciągu kilku następnych lat (od wprowadzenia reformy) do poziomu najniższego w powojennej historii Austrii. Wynik ten wskazuje, że o wiele ważniejsze od doraźnych zmian jest tworzenie przyjaznego dzieciom i rodzinom otoczenia instytucjonalnego, odnoszącego się do rynku pracy, infrastruktury zewnętrznej opieki nad dziećmi, i ogólniej, do wszelkich instytucji odwiedzanych przez rodziny: urzędów, sklepów, środków transportu, ośrodków kulturalnych i zdrowotnych (McDonald, 2002).

## ZAKOŃCZENIE – JAKA LEKCJA DLA POLSKI?

Podsumowując politykę rodzinną Austrii można stwierdzić, iż do lat 90. promowano rodzinną (ściślej: matczyną) opiekę nad małymi dziećmi. System świadczeń był dostosowany do modelu rodziny, w którym matka opiekowała się dziećmi, zaś ojciec pozostawał głównym żywicielem rodziny. Głównym narzędziem polityki rodzinnej pozostawał rozbudowany system transferów finansowych: dodatków rodzinnych, ulg podatkowych, zasiłków na czas urlopu wychowawczego itp., rekompensujących finansowo koszt pozostawania matki w domu. Pomimo zmiany polityki rodzinnej Austrii w latach 90. system opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi (żłobki, przedszkola i świetlice) jest nadal słabo rozwinięty i dość kosztowny. Podobnie jest w takich krajach europejskich, jak: Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Szwajcaria czy Włochy. Natomiast zupełnie inna sytuacja ma miejsce w państwach skandynawskich, Belgii, Francji, Holandii, Irlandii czy Wielkiej Brytanii. W krajach tych priorytetem jest ułatwienie matkom łączenia aktywności zawodowej z wychowywaniem dzieci poprzez rozwój opieki instytucjonalnej oraz elastycznych formy zatrudnienia (praca w niepełnym wymiarze czasu, elastyczna organizacja pracy). W państwach skandynawskich opieka instytucjonalna traktowana jest jako jedno z obywatelskich praw dziecka.

Empiryczne dane wskazują, iż w krajach, w których stosuje się rozwiązania sprzyjające integracji matek na rynku pracy, udało się powstrzymać spadek dzietności. Obecnie najniższy poziom dzietności występuje w tych krajach, które nie wspierają aktywności zawodowej matek: wśród krajów UE15 są to: Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy oraz Austria i Niemcy (por. tablica 4). Obraz ten potwierdzają analizy przekrojowej korelacji pomiędzy dzietnością a zatrudnieniem kobiet (Engelhardt, Prskawetz, 2004). Do lat 80. zależność ta była ujemna, w krajach wysoko rozwiniętych o wysokiej stopie zatrudnienia kobiet dzietność była niska, zaś kraje o wysokiej dzietności charakteryzowały się niskimi wskaźnikami zatrudnienia

kobiet. W połowie lat 80. zależność ta stała się dodatnia (rys. 5), kraje o wysokim zatrudnieniu kobiet cechuje wyższa dzietność niż kraje o niskim zaangażowaniu kobiet na rynku pracy.

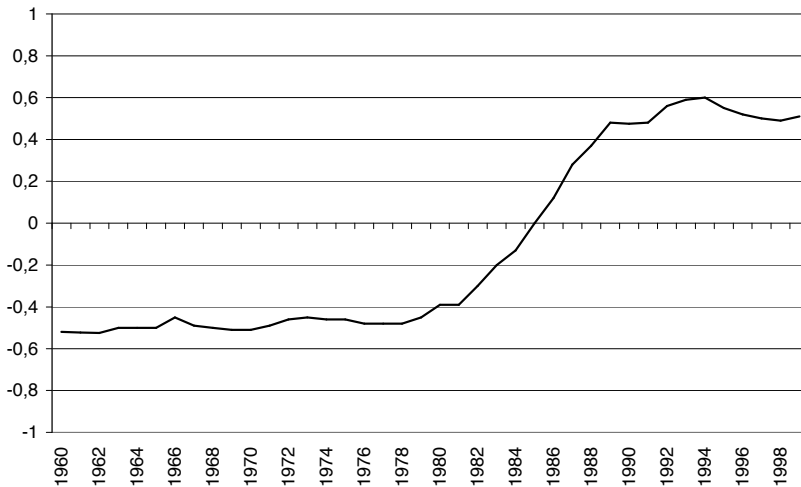
Tablica 4. Dzietność kohortowa i przekrojowa w krajach EU 15  
*Table 4. Cohort and period fertility in the UE-15 countries*

Kraj <i>Country</i>	Współczynnik dzietności kohortowej dla kohorty urodzonej w 1960 r. <i>Total cohort fertility rate for the cohort born in 1960</i> TCFR (1960)	Przekrojowy współczynnik dzietności całkowitej w 2005 r. <i>Total period fertility rate in 2005</i> TPFR (2005)
Austria <i>Austria</i>	1,69	1,41
Belgia <i>Belgium</i>	1,84	1,64
Dania <i>Denmark</i>	1,90	1,80
Finlandia <i>Finland</i>	1,96	1,80
Francja <i>France</i>	2,10	1,94
Grecja <i>Greece</i>	1,93	1,33
Hiszpania <i>Spain</i>	1,76	1,33
Holandia <i>Netherlands</i>	1,85	1,71
Irlandia <i>Ireland</i>	2,41	1,99
Luksemburg <i>Luxembourg</i>	1,75	1,70
Niemcy <i>Germany</i>	1,65	1,37
Portugalia <i>Portugal</i>	1,89	1,40
Szwecja <i>Sweden</i>	2,04	1,75
Wielka Brytania <i>United Kingdom</i>	1,97	1,78
Włochy <i>Italy</i>	1,66	1,31

Źródło: Hantrais (2004, s. 22), Eurostat (<http://ec.europa.eu>).  
*Source: Hantrais (2004, p. 22), Eurostat (<http://ec.europa.eu>).*

Rys. 5. Korelacja pomiędzy przekrojowym współczynnikiem dzietności a wskaźnikiem zatrudnienia kobiet w wybranych krajach OECD<sup>a</sup>, 1960–1999

Fig.5. The correlation between the total period fertility rate and female employment rate in selected OECD countries<sup>a</sup>, 1960–1999



<sup>a</sup> Austria, Australia, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Kanada, RFN, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>a</sup> Austria, Australia, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States.

Źródło: Engelhardt, Prskawetz (2004, s. 36).

Source: Engelhardt, Prskawetz (2004, p. 36).

Jaka lekcja wynika z tego dla Polski? Przykład Austrii wskazuje, że skupienie się na bezpośrednich transferach rodzinnych prowadzi do powstania skomplikowanego systemu różnych zasiłków, które niekoniecznie są efektywnym wsparciem rodziny. Rozbudowana polityka rodzinna nie musi przynosić pożądanych skutków w postaci wzrostu liczby urodzeń, zwłaszcza gdy przyświeca jej cel: „zatrzymanie matki w domu”. O wiele ważniejsze od pomocy materialnej jest zastosowanie takich narzędzi polityki rodzinnej, które ułatwiają aktywnym zawodowo kobietom zakładanie i powiększanie rodziny. Są nimi dostępność i niski koszt miejsca dla dziecka w żłobku/przedszkolu/światlicy, przystosowanie tych instytucji do czasu pracy rodziców, tworzenie zachęt dla pracodawców do tworzenia miejsc zatrudnienia niepełnoetatowych, „na odległość” lub o nienormalnym czasie pracy. Dopiero te rozwiązania, wspomagane transferami finansowymi, mogą dać wymierne efekty w postaci wzrostu liczby urodzeń.

## LITERATURA

- Bachinger E., Csitkovics M., Wais K. (red.), 2005, *Gesundheitsbericht Wien 2004*, Stadt Wien, Wien.
- Balcerzak-Paradowska B., 1999, *Polityka rodzinna między dwoma modelami*, IPISS, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., 2004, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków: przemiany, zagrożenia, potrzeba działań*, IPISS, Warszawa.
- BMSG, 2004, *Bericht über die soziale Lage 2003–2004 – Resortaktivitäten, Analysen*, BMSG, Wien.
- Caldwell J., Caldwell P., McDonald P., 2002, *Policy responses to low fertility and its consequences: a global survey*, "Journal of Population Research", Vol. 19, No. 1.
- Dörfler S., 2004a, *Das Recht auf Teilzeit für Eltern. Top oder Flop?*, Working Paper No. 38, ÖIF, Wien.
- Dörfler S., 2004b, *Die Wirksamkeit von Arbeitsbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerb. Teil 1: Arbeitszeit und Arbeitsort*, Working Paper No. 36, ÖIF, Wien.
- Dusek G., Fellner H., 2001, *Umverteilung konkret – am Beispiel FLAF*, „Die Arbeit – das Monatsmagazin des Gewerkschaftlicher Linksblock“, Nr. 4/01.
- Duvander A.-Z., 2000, *The Transition from Cohabitation to Marriage*, [w:] Duvander A.-Z. (red.), *Couples in Sweden. Studies on Family and Work*, Swedish Institute for Social Research, Disseration Series No. 46, Edsbruk.
- Engelhardt H., Prskawetz A., 2004, *On the changing correlation between fertility and female employment over space and time*, "European Journal of Population", Vol. 20, No. 1, s. 35–62.
- Eurostat, 2007, *Social Protection in the European Union*, "Statistics in focus. Population and Social conditions", No. 99/2007.
- Frejka T., Sardon J.-P., 2004, *Fertility in Austria: Past, Present and the Near Future*, [w:] *Vienna Yearbook of Population Research 2004*, Statistik Austria, Wien.
- Giddens A., 2002, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gucwa-Leśny E., 2002, *Zmiany poziomu życia i ich społeczne uwarunkowania*, [w:] Marody M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 177–199.
- Hantrais L., 2004, *Family policy matters. Responding to family change in Europe*, The Policy Press, Bristol.
- Hoem J., Prskawetz A., Neyer G., 2001, *Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria*, MPIDR Working Paper, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- Kytir J., Münz R., 1999, *Geburten, Eheschließungen, Scheidungen: aktuelle demografische Trends*, [w:] *4. Österreichischer Familienbericht 1999*, BMSG, Wien.
- Kytir J., Wiedenhofer-Galik B., 2003, *Familienstrukturen und Familienbildung. Ergebnisse des Mikrozensus September 2001*, BMSG, Wien.
- Lalive R., Zweimüller J., 2005, *Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a True Natural Experiment*, Discussion Paper No. 1613, IZA, Bonn.
- Leitner A., Wroblewski A., 2000, *Chancengleichheit und Gender Mainstreaming. Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP*, Reihe Soziologie/Sociological Series, No. 41, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien.
- Lutz W., Nowak V., Oppitz M., Pfeiffer Ch., 2000, *Familie und Erwerb*, [w:] Schattovits H. (red.), *Kinderbetreuungsscheck: Modellentwicklung und Analysen*, Schriftenreihe No. 9, ÖIF, Wien.
- McDonald P., 2002, *Sustaining fertility through public policy: the range of options*, "Population (English Edition)", Vol. 57, No. 3, s. 417–446.
- Mesner M., 2006, *Mütter-Familien, Familienmütter. Politiken ums Kinderhaben in Österreich*, [w:] Wolfgruber G., Niederkofler H., Niederhuber M., Mesner M. (red.), *Kinder kriegen – Kinder haben. Analysen im Spannungsfeld zwischen staatlichen Politiken und privaten Lebensentwürfen*, StudienVerlag, Innsbruck, Wien, Bozen.

- Ouvers P., 2004, *The Means of the Middle: Potential of Austrian Family Policy*, [w:] Cizek B. (red.), *Familienforschung in Österreich. Markierungen – Ergebnisse – Perspektiven*, ÖIF Schriften Heft 12, ÖIF, Wien.
- Prinz C., Lutz W., Nowak V., Pfeiffer C., 1998, *Fertility and Family Surveys in countries of the ECE region. Standard country report – Austria*, United Nations, New York, Geneva.
- Prskawetz A., Zagaglia B., 2005, “*Second births in Austria*”, [w:] *Vienna Yearbook of Population Research 2004*, Statistik Austria, Wien.
- Richter R., 2004, *Austria*, [w:] Cizek B., Richter R. (red.), *Families in EU-15. Policies, challenges and opportunities*, ÖIF Materialien Heft 23, ÖIF, Wien.
- Schattovits H., 2004, *Das Konzept Kinderbetreuungsscheck: eine familienpolitische Innovation im Rahmen des Leistungsausgleiches für Kinder – eine Notwendigkeit zur Verwirklichung von Generationen- und Geschlechtersolidarität*, [w:] Cizek B. (red.), *Familienforschung in Österreich. Markierungen – Ergebnisse – Perspektiven*, ÖIF Schriften Heft 12, ÖIF, Wien.
- Schattovits H., 1999, *Familienpolitik – als eigenständiger Politikbereich begründet*, [w:] 4. *Österreichischer Familienbericht 1999*, BMSG, Wien.
- Schipfer R.K., 2007, *Familien in Zahlen 2007. Statistische Informationen zu Familien in Österreich und der EU*, Österreichischer Institut für Familienforschung der Universität Wien, Wien.
- Sobotka T., 2005, “*Fertility in Austria: An Overview*”, [w:] *Vienna Yearbook of Population Research 2005*, Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria, 2006, *Demographisches Jahrbuch 2005*, Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria, 2007, *Bevölkerung*, Statistik Austria, Wien (<http://www.statistik.at>)
- Van de Kaa D., 1987, *Europe's Second Demographic Transition*, “*Population Bulletin*”, No. 42(1).

## FAMILY POLICY IN AUSTRIA: A LESSON FOR POLAND

The article presents contemporary family policy in Austria in the context of unfavourable demographic changes, such as the decreasing number of births and the increasing instability of marriage. The extended system of family benefits and the regulations on maternity and parental leaves, being advantageous to parents, make Austria one of the most family-friendly countries in Europe. However, until the 1990s, the Austrian government supported maternal care for children and women's withdrawal from the labour market by giving priority to the provision of cost compensation of women's economic inactivity. That policy turned out to be unadjusted to both labour market requirements and social preferences.

Since the mid 1990s, several new family policy measures were implemented, aimed at promoting part-time jobs for mothers, or the use of maternal and parental leaves by both parents. However, underdevelopment of institutional care for children, as well as lack of flexible work patterns, make it still difficult, to reconcile work and family in Austria. Austrian experts proved, that the prolonged parental leave had only a temporary impact on fertility. Therefore, financial transfers, which compensate direct costs of children, should be supplemented by measures aimed at improving general conditions to make them more

favorable for decisions about having children, like supporting employment of parents, especially employment of young mothers, developing child care services and family-friendly institutions, in general.

**Key words:** family policy, fertility, reconciliation between work and family