

# Rodziny w dobie kryzysu gospodarczego – zmiany w środkach polityki w UE

## Streszczenie

### Wprowadzenie

W sprawozdaniu opisano sytuację i doświadczenia rodzin w dobie kryzysu gospodarczego oraz przeanalizowano zmiany w politykach rodzinnych, które zaszły od 2010 r. W niektórych państwach ograniczono świadczenia, co w sposób nieproporcjonalny wpłynęło na rodziny znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Inne państwa wprowadziły nowe środki służące pomocy rodzinom najbardziej dotkniętym w wyniku kryzysu gospodarczego. W sprawozdaniu przedstawiono też sytuację socjalną różnych rodzajów rodzin z dziećmi pozostającymi na utrzymaniu oraz opisano, jakie rodzaje działań mogą pomóc w łagodzeniu wpływu kryzysu na rodziny znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Skupiono się na szczegółowych analizach zmian w 10 państwach członkowskich UE.

### Kontekst polityki

Kluczowym priorytetem polityki ujętym w strategii „Europa 2020” jest ambitny cel zakładający zmniejszenie liczby osób żyjących w ubóstwie i wykluczonych społecznie o 20 mln do 2020 r. Komitet Ochrony Socjalnej podkreśla, że społeczna inwestycja w dzieci może przyczynić się do zapobiegania ubóstwu i do zmniejszania go. Jednak obecnie UE raczej oddala się od tego celu, a nie zbliża się do niego: w 2013 r. liczba obywateli UE żyjących w ubóstwie lub wykluczonych społecznie była o około 4,8 mln większa niż w 2008 r.

Priorytety polityki zawarte w programie wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zakładające pomoc rodzicom w aktywnym udziale w życiu społecznym i gospodarczym, skupiają się na środkach pomagających im w łączeniu obowiązków zawodowych z obowiązkami opiekuńczymi, wspomagających ich w zakresie kosztów opieki nad dziećmi oraz przyczyniających się do opłacalności pracy dla (obojętą) rodziców. Kolejnym kluczowym obszarem polityki jest zatrudnienie. Jednym z celów strategii na rzecz wzrostu gospodarczego jest zapewnienie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75% wśród osób w wieku 20-64 lat. Przegląd śródkresowy wykazał natomiast, że cele w zakresie zatrudnienia można osiągnąć jedynie, jeżeli większą wagę przywiązuwać się będzie do równości mężczyzn i kobiet.

### Kluczowe ustalenia

- W całej Europie rodziny niepełne i rodziny wielodzietne z co najmniej trójką dzieci pozostających na utrzymaniu napotykać największe trudności: ich

sytuacja uległa pogorszeniu w czasie kryzysu. Różnice w sytuacji rodzin zależą po części od stopnia, w jakim ucierpiały na skutek kryzysu; zależą też od sposobu reakcji na kryzys państw członkowskich, stosujących różne systemy polityki rodzinnej.

- Dowody wskazują na zmiany w kierunku wsparcia uzależnionego od kryterium dochodowego; to może prowadzić do powstawania nowych grup rodzin znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, które przed kryzysem miały dostęp do powszechnych środków wsparcia.
- Niektóre państwa członkowskie mają bardziej aktywizujące systemy polityki rodzinnej, dzięki którym rodziny mogą odchodzić od tradycyjnego modelu „żywiciela rodziny”. W państwach tych obniżki świadczeń rodzinnych skupiły się na świadczeniach pieniężnych i korzyściach podatkowych. To może wskazywać, że pomimo kryzysu w dalszym ciągu koncentrowano się na równowadze między życiem zawodowym a prywatnym oraz na inwestycjach społecznych.
- Z ustaleń wynika, że w państwach stosujących bardziej ograniczające systemy polityki rodzinnej istnieje znaczna presja, co oznacza, że rządy krajowe i władze lokalne nie są już w stanie finansować niektórych usług i środków finansowanych przed kryzysem.
- Zachodzące od 2010 r. zmiany wynikają w dużym stopniu z szeregu sprzecznych czynników: zmian w zakresie potrzeb rodzin, konieczności ograniczenia wydatków publicznych oraz konieczności sprawiedliwego podziału ograniczonych zasobów. Oznacza to, że polityce rodzinnej często brakuje spójnych i zintegrowanych ram.

### Wskazówki dotyczące polityki

**Ulepszenie polityki opartej na dowodach i oceny programów dzięki zaangażowaniu zainteresowanych stron i beneficjentów:** Choć nowe przepisy i reformy są zazwyczaj wprowadzane jako eksperymenty pilotażowe, rzadko towarzyszą im procedury monitorowania i oceny. Szczególnie w przypadku programów o małej skali systematyczne oceny i ewaluacje wyników nie występują często. Monitorowanie parametrów jakościowych powinno

wspomagać proces wdrażania nowych inicjatyw, tak aby usługodawcy rozumieli, jak i dlaczego cele są (lub nie są) osiągnięte, oraz aby uwzględniali rzeczywiste codzienne problemy i potrzeby.

**Polityka rodzinna powinna być częścią zintegrowanej strategii:** Wsparcie dla rodzin jest często udzielane w sposób dorywczy, w następstwie konkretnych sytuacji kryzysowych i politycznych inicjatyw, a nie w ramach skoordynowanych reform strukturalnych. Jak wykazano w literaturze, w czasach kryzysu i cięć wydatków publicznych koordynacja i integracja mają kluczowe znaczenia dla osiągnięcia jak najlepszych wyników przy jak najniższym poziomie zasobów publicznych i prywatnych.

**Konieczne zintegrowane strategie: Koordynacja powinna obejmować różne aspekty polityki i różne poziomy instytucjonalne:** konieczna jest ściślejsza współpraca pomiędzy szczeblami krajowym, regionalnym i lokalnym, tak aby unikać powielania działań. Umożliwiłoby to skorygowanie sytuacji, gdy dobrze poinformowane rodziny mają dostęp do wszelkich możliwych świadczeń, podczas gdy pomoc nie trafia do bardziej potrzebujących rodzin. Zintegrowana strategia może sprzyjać wzmocnieniu organizacji rodzinnych, więzi społecznych i nieformalnych organizacji lokalnych. Jedynie spójne i całościowe ramy polityki rodzinnej mogą zagwarantować zrównoważony rozwój społeczny oraz zapobiec popadaniu rodzin w problemy, z których wyjście jest trudniejsze i droższe.

**Należyte dochody mają kluczowe znaczenie dla wsparcia rodzin znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i dla zapobiegania nieformalnemu zatrudnieniu:** W opracowaniu podkreśla się znaczenie zapewnienia minimalnego dochodu dla rodzin znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W wielu państwach członkowskich poziom wsparcia dochodów jest poniżej progu zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Brak odpowiednich programów wsparcia dochodów zmusił wiele rodzin do przejścia do szarej strefy gospodarki.

**Rodzinom należy pomagać w godzeniu obowiązków opiekuńczych z pracą zawodową:** Zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy poprawia sytuację społeczną i gospodarczą rodzin we wszystkich badanych państwach, pomimo że dochód uzyskiwany z zatrudnienia często nie wystarcza rodzinom na wyjście z ubóstwa. Oznacza to, że ważne są wszelkie środki zwiększające równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Studia przypadku wskazują na efekt aktywizacji, jaki ma zwiększenie dostępności niedrogich usług opieki nad dziećmi. Stanowi to konieczny warunek wydostania się z ubóstwa i umożliwi w szczególności samotnym rodzicom poszukiwanie pracy za wynagrodzeniem.

**Trudna sytuacja ma charakter wielowymiarowy:** Posiadanie pracy nie jest jedyną odpowiedzią na problem zagrożenia ubóstwem. Polityka musi również uwzględnić włączenie społeczne i uczestnictwo. Pozornie „mniejsze” rzeczy, jak dodatkowa pomoc w opiece nad dziećmi bądź bilety ulgowe na transport, mogą mieć znaczne pozytywne skutki i przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Kluczową kwestią jest polityka mieszkaniowa, która może przybierać różne formy (pomoc w opłacie czynszu lub rachunków za energię elektryczną, obniżki podatkowe bądź preferencyjny dostęp do przystępnych cenowo mieszkań).

**Zapewnienie odpowiedniej opieki nad dziećmi ma zasadnicze znaczenie w czasach trudności gospodarczych:** Dla wielu rodzin, w szczególności samotnych rodziców, trudno jest pogodzić życie rodzinne z zatrudnieniem w pełnym wymiarze czasu pracy. W takich okolicznościach zapewnienie odpowiedniej i dobrej jakościowo opieki nad dziećmi, wraz ze wspieraniem dobrostanu dzieci, jest istotnym czynnikiem w przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu. W dobie kryzysu gospodarczego większe jest prawdopodobieństwo konfliktu między potrzebami w zakresie opieki a koniecznością utrzymania dochodu. W tym względzie samotni rodzice borykają się z dodatkowymi trudnościami, stając wobec konieczności wyboru między pracą a opieką nad dziećmi.

**Informacje i dostęp do świadczeń i programów powinny być proste:** Świadczenia powinny sprzyjać maksymalnemu ich wykorzystaniu przez osoby do nich uprawnione. W wielu przypadkach środki są skierowane do osób najbardziej wymagających szczególnego traktowania: dlatego muszą one być łatwo dostępne i zrozumiałe. W przeciwnym razie osoby, które nie mają wiedzy lub kontaktów, mogą nie skorzystać z przysługujących im środków. Rodziny bez dostatecznego kapitału społecznego, materialnego i kulturowego są zagrożone jeszcze większym wykluczeniem.

**Ukierunkowane wsparcie powinno uwzględniać nowe formy rodziny:** Kierowanie środków do rodzin najbardziej potrzebujących jest sprawiedliwym sposobem rozdzielania dostępnych zasobów w okresie oszczędności. Jednak największe problemy są spowodowane zbyt wąską definicją, na przykład rodziny lub rodziny niepełnej oraz definicjami nieuwzględniającymi zmian w strukturze rodzin, na przykład rodzin „mieszanych” po rozwodzie i w nowym małżeństwie. Ważną cechą systemów wsparcia społecznego jest zatem ich zdolność do szybkiego dostosowywania się do zmieniających się struktur rodzin oraz do przywiązywania mniejszej wagi do statusu prawnego rodzin.

#### Dalsze informacje

Sprawozdanie „Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU” („Rodziny w dobie kryzysu gospodarczego – zmiany w środkach polityki w UE”) jest dostępne na stronie internetowej <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Dodatkowych informacji udziela Daphne Ahrendt, kierownik ds. badań, pod adresem e-mail: [dap@eurofound.europa.eu](mailto:dap@eurofound.europa.eu).