

POLITYKA RODZINNA A PRZEMIANY RODZINY, GOSPODARKI I PAŃSTWA

• GŁOS W DEBACIE O POLITYCE RODZINNEJ W POLSCE

Stanisława Golinowska
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WPROWADZENIE

Polityka rodzinna, mimo że jest traktowana jako element składowy polityki społecznej, obejmuje także sprawy wykraczające poza jej obszar oraz sprawy dla rodziny specyficzne, które doprowadziły do jej wyodrębnienia i usankcjonowania jako swoistego obszaru działań państwa oraz jego podmiotów publicznych. Wprawdzie w wielu krajach o liberalnej tradycji politycznej rodzina jest traktowana jako podmiot o wyjątkowej autonomii, zamknięty przed światem zewnętrznym, to jednak podejmowane są wobec niej interwencje, które co najmniej bronią tej niezależności. Należą też do polityki rodzinnej.

Przedmiotem artykułu jest polityka rodzinna ukazana w trzech kontekstach: zmian procesu formowania się rodziny, przemiany narodowego państwa opiekuńczego oraz zmian struktury gospodarczej, a głównie przejścia od struktury z dominacją przemysłu do struktury usługowo-informacyjnej.

Przez politykę rodzinną rozumie się działania publiczne w trzech obszarach:

1) tworzenia prawa kształtującego zachowania dotyczące formowania się rodziny, jej zasobów materialnych, zdrowia reprodukcyjnego, ochrony dzieci oraz praw i obowiązków rodziców;

2) wspierania dochodowego rodzin z dziećmi oraz rodzin w trudnych sytuacjach przez instrumenty finansowe: świadczenia pieniężne i zwolnienia podatkowe oraz świadczenia rzeczowe, np. wyprawka dla noworodka, wyprawka szkolna itp.;

3) ułatwień w dostępie do dóbr i usług niezbędnych w funkcjonowaniu rodziny i pełnienia przez nią jej podstawowych funkcji: mieszkań, usług opiekuńczo-wychowawczych, usług edukacyjno-wychowawczych oraz rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży.

RODZAJE POLITYKI RODZINNEJ

Nie każde państwo prowadzi kompletną politykę rodzinną z punktu widzenia wymienionych obszarów. Wiele ze stosowanych instrumentów wynika z pewnej tradycji instytucjonalnej wspierania rodziny, z reakcji na aktualne problemy społeczne, czy też ze względu na uznanie pewnych celów ogólniejszych za szczególnie istotne, np. obecnie zwalczania wykluczenia społecznego czy równego traktowania partnerów w rodzinie ze względu na potrzebę zwiększenia aktywności zawodowej kobiet.

Dlatego na wstępie warto pokazać podstawową typologię polityki rodzinnej ze względu na zakres spraw, które państwo obejmuje swym zainteresowaniem i interwencjami. Modyfikując propozycję Gauthier (1996), politykę rodzinną można w niżej podany sposób różnicować, biorąc pod uwagę uzasadnienie państwowej interwencji oraz zakres spraw, które stanowią jej przedmiot.

Polityka prorodzinna ukierunkowana na ilościowy rozwój populacji, czyli polityka pronatalistyczna

Polityka pronatalistyczna ma różne akcenty. Jeden z nich – to akcent militarny. Wspierając rodzinę, chodziło o przyrost zdrowych chłopców, którzy stanowiliby potencjał armii. Dlatego, historycznie rzecz biorąc, każde państwo potrzebowało matek rodzących żołnierzy, jak pisała Teda Skocpol (1992) o źródłach amerykańskiej polityki społecznej. Z tego samego powodu pierwsze interwencje państwa w Wielkiej Brytanii w sprawy rodzinne dotyczyły zdrowia matki i dziecka.

Obecny akcent polityki pronatalistycznej – to akcent demograficzny. Obniżająca się stopa dzietności, nasilająca się w kolejnych fazach tzw. przejścia demograficznego, implikuje wiele zmian społecznych, a przede wszystkim starzenie się populacji, wobec czego państwa podejmują działania motywujące do posiadania dzieci.

Tradycyjna polityka rodzinna ukierunkowana na podtrzymanie instytucji rodziny

Interwencje państwa w tym obszarze polegają na takich regulacjach, które chronią instytucję małżeństwa, przeciwdziałając rozpadowi rodziny. Jednocześnie wspierają materialnie rodziny w sytuacji nieobecności partnera: służba wojskowa, emigracja, śmierć żywiciela.

W tradycyjnej polityce rodzinnej, zwanej prorodziną¹, zasada autonomii rodziny prowadzi do pozostawiania rodzicom decyzji dotyczących metod wychowywania dzieci, określania ich przyszłości i kształtowania więzi. Wynika to z przekonania, że rodzice wiedzą lepiej, co jest dobre dla ich dzieci oraz chcą dla nich jak najlepiej.

W polskiej polityce rodzinnej okresu transformacji zastosowano pewne instrumenty polityki prorodzinnej. Wprowadzono administracyjne utrudnienia procedury rozwodowej oraz ustanowiono instytucję separacji. Stosowanie się do zasady autonomii rodziny miało swe implikacje w debacie oraz regulacjach dotyczących praw dziecka (problem karania dzieci przez dopuszczanie bicia).

W sferze bytowej tradycyjna polityka prorodzinna realizowana w Polsce prowadziła do „przerzucenia” na rodzinę całości kosztów wychowania dziecka i części kosztów edukacyjnych: finansowanie usług opiekuńczo-wychowawczych oraz w istotnym zakresie szkolnictwa (głównie szkół wyższych).

Dopiero w ostatnich latach podjęta została dyskusja nad wprowadzeniem instrumentu wsparcia rodziny typowego dla tradycyjnego kierunku polityki prorodzinnej, a mianowicie tzw. podatku rodzinnego².

Równościowa polityka rodzinna ukierunkowana na kształtowanie partnerskich relacji między małżonkami

Równościowa polityka rodzinna – to polityka stosunkowo młoda, będąca rezultatem emancypacji kobiet oraz ruchów feministycznych w zakresie równego traktowania bez względu na płeć. Jej implikacje dla polityki społecznej są znaczne i dokonują się na naszych oczach. Polityka społeczna dotychczas opierała się na koncepcji modelu rodziny zwanym modelem jednego – męskiego żywiciela rodziny (*single- lub male bread winner model*). Oznaczało to w istocie usankcjonowanie tradycyjnego podziału ról w rodzinie: odpowiedzialności mężczyzny za dostarczenie środków do życia, a kobiety – za gospodarne użytkowanie tych środków na potrzeby rodziny i sprawowanie opieki nad dziećmi. Ten model został ideologicznie i politycznie zakwestionowany, a co ważniejsze – w życiu społecznym od dawna nie dominuje.

W Polsce model jednego żywiciela właściwie nie dominował w żadnym okresie historycznym, a jednocześnie próby upowszechnienia partnerskiego modelu z dwoma żywicielami, co miało miejsce w okresie PRL, napotykały ogromne (nieprzewidywalne?) trudności kulturowe oraz instytucjonalne. Formalnie był to wprawdzie model z dwoma żywicielami, ale z większym zaangażowaniem kobiety w sferze domowej. Przy czym zaangażowanie kobiety w pracy zawodowej nie było mniejsze. Kobiety bowiem nie podejmowały pracy na pół etatu, jak to się spotyka w krajach Europy Zachodniej (*modernised male breadwinner model*). Pracowały nadal na pełnym etacie i nadal wykonywały wszystkie prace w domu (*female double burden model*)³.

W równościowej polityce rodzinnej istotne znaczenie mają powszechnie dostępne i dobre jakościowo usługi opiekuńczo-wychowawcze dla dzieci, pozwalające kobiecie z małymi dziećmi na pełnoetatową pracę zawodową. Takie usługi rozwinięte są w kilku krajach Europy (a szczególnie we Francji i Szwecji), stanowiąc przedmiot zazdrości ekspertów z innych regionów świata, także amerykańskich (Renzetti, Curran 2005, s. 338–339).

Socjalna polityka rodzinna ukierunkowana na przeciwdziałanie ubóstwu rodzin z dziećmi

Ten rodzaj polityki rodzinnej budzi najmniej oporów w kontekście wydatkowania środków publicznych ze względu na to, że wydatki na rodziny ubogie – to wydatki adresowane (*targeted*). Natomiast wywołuje pewne kontrowersje ideologiczne ze względu na minimalizację interwencji państwa w sensie obszarów jego oddziaływania. Polityka rodzinna sprowadza się bowiem do pomocy społecznej rodzinom biednym i dysfunkcyjnym w celu ochrony dzieci przed skutkami ubóstwa i patologii społecznych.

Sprowadzanie polityki rodzinnej tylko do aspektu socjalnego oznacza stosowanie kryteriów dochodowych przy wszelkich interwencjach państwa. Zasiłki rodzinne, klasyczne świadczenie rodzinne, nie mają charakteru świadczeń powszechnych, lecz selektywnych. W tym podejściu w gruncie rzeczy nie ma polityki rodzinnej – jest tylko pomoc społeczna.

W okresie transformacji polska polityka rodzinna w znacznej mierze stała się polityką czysto socjalną, w dodatku z niską wartością świadczeń. Odpowiedzialność za udzielanie świadczeń rodzinnych przyznano administracji pomocy społecznej, co ma także znaczenie symboliczne. Zakłada się bowiem, że zdrowa społecznie rodzina nie powinna odwiedzać tej instytucji. To założenie nie jest zapisywane w oficjalnych dokumentach, ale było wielokrotnie przez *policy makers* wypowiedziane.

W polityce każdego kraju znaleźć można elementy ze wszystkich wymienionych rodzajów polityki rodzinnej, ale pewien pakiet instrumentów przeważa. Na tej podstawie mówimy, że dany kraj realizuje przede wszystkim równościową politykę rodzinną, a inny – tradycyjną.

Jednocześnie widoczne są w niektórych krajach działania zorientowane na całkiem nowy aspekt rozwoju społeczeństwa w kontek-

ście rodziny. Chodzi o odpowiedzialność rodziny za „produkowanie” dzieci dobrej jakości, jak to formuluje Becker (Becker, Lewis 1973). Ten kierunek wynika zarówno z tendencji dotyczącej kształtowania się wielkości i struktury populacji (mniej ludności i z rosnącym udziałem osób starszych), jak i zaostrzonej rywalizacji o dobrą pozycję na współczesnym rynku pracy.

PRZEMIANY RODZINY, GOSPODARKI I PAŃSTWA A POLITYKA RODZINNA

Współcześnie mamy do czynienia zarówno z przyspieszeniem instytucjonalnych oraz kulturowych zmian formowania się rodziny i jej odmiennego funkcjonowania w innej strukturalnie gospodarce, jak i z przekształceniem państwa narodowego, które transformuje się w państwo transnarodowe. W tych zmiennych uwarunkowaniach niewątpliwie trudno o w miarę stabilny i konsekwentny model polityki rodzinnej.

Wymieńmy główne czynniki zakłócające ukształtowanie stabilnej koncepcji polityki rodzinnej.

Inna rodzina

To, że współczesna rodzina nie jest już rodziną wielopokoleniową, lecz tak zwaną rodziną nuklearną (rodzice i dzieci), wiadomo już od dłuższego czasu. Jednak zmiany na tle nietrwałości małżeństwa nie są jeszcze dokładnie opisane, poza studiami amerykańskimi. W USA mamy bowiem do czynienia z najwyższą w świecie stopą rozwodów oraz powtórnych małżeństw. Ze studiów tych wynika, że połowa zawieranych małżeństw to **powtórne małżeństwa** jednego z małżonków lub obojga (Kameraman, Kahn 1997, s. 315). W takiej rodzinie żyją dzieci z poprzednich związków rodziców oraz dzieci wspólne.

Podobne procesy występują w innych krajach zachodnich, lecz o mniejszej skali. Rozwód jest też główną przyczyną rodzin niepełnych, z jednym rodzicem wychowującym dziecko czy dzieci. W zdecydowanej większości są to samotne matki.

Jaki wpływ na politykę rodzinną mają tendencje dotyczące nietrwałości małżeństwa? Odpowiedź ze strony *policy* idzie w dwóch kierunkach. Albo ma miejsce obrona trwałości małżeństwa przez wprowadzanie odpowiednich regulacji utrudniających lub nawet zakazujących rozwód, niejednokrotnie sankcjonujących zasady religijne i prawo zwyczajowe w tej dziedzinie. Albo regulacje prawne antycypują tendencje rozwodowe, broniąc osoby poszkodowane rozpadem małżeństwa i zobowiązując stronę uznaną za winną⁴ do świadczeń dla pozostawionych dzieci oraz współmałżonka.

Kolejnym zjawiskiem spoza głównego nurtu w obszarze formowania się rodziny są **kohabitacje**. W niektórych krajach jest to bardzo popularne zjawisko społeczne. Często występuje jako preludium do oficjalnego małżeństwa, ale też zastępuje małżeństwo. Badania porównawcze na ten temat pokazują, że kohabitacja częściej występuje w Europie niż w Ameryce (Kameraman, Kahn 1997; Kaufmann i in. 1997).

Polskie badania (np. Slany 2002; Szukalski 2004) ukazują, że zachowania w tej dziedzinie są podobne do europejskich, ale występują w dużo mniejszej skali i z opóźnieniem. Widoczna liczba związków kohabitacyjnych w Polsce ma miejsce po rozwodzie (dotyczy częściej mężczyzn i częściej występuje na wsi), co można interpretować jako obawę zalegalizowania kolejnego związku po doświadczeniu nieudanego związku lub jako „poddanie się” prawu kościelnemu, które nie uznaje rozwodów, a więc i powtórnych związków.

Bywa, że kohabitacja jest uwzględniana w przepisach prawnych (np. majątkowych)⁵, ale nigdzie nie jest zrównana ze związkiem legalnym.

Nieodosobnionym zjawiskiem jest nadal **samotne macierzyństwo** w wyniku urodzenia dziecka pozamałżeńskiego. Często dotyczy matek niepełnoletnich. Jest to zjawisko wielu krajów rozwijających się, a także krajów imigracji: USA, Wielkiej Brytanii i Francji.

W krajach dobrobytu polityka rodzinna wspiera przedwczesne macierzyństwo. Istnieją specjalne świadczenia zaadresowane do takich rodzin. Amerykański program *Aid for family with Dependant Children* (AFDC), zreformowany za czasów prezydenta Clintona, był przedmiotem licznych analiz i ogólniejszej debaty na temat efektywnego wspierania bez uzależniania od instytucjonalnej pomocy zewnętrznej (Murray 1994; Institute of Economic Affairs Health and Welfare Units 1996).

Samotne macierzyństwo występuje też wśród aktywnych zawodowo i zamożnych kobiet w późnym prokreacyjnie wieku (przed 40. rokiem życia). Jest to zjawisko nowe, występujące w krajach zachodnich, a także w Polsce.

Specyficzną cechą samotnego macierzyństwa w Polsce jest formalne pozostawanie w związku małżeńskim i jednocześnie samotne wychowywanie dzieci. Zjawisko to umyka wnikliwszym badaniom, chociaż w statystyce jest do zidentyfikowania⁶. Nawet w jednym z nowszych i bardziej ustrukturyzowanych badań na temat samotnego macierzyństwa zjawisko to nie zostało wydobyte (Rymsza 2001).

Samotne wychowywanie dzieci przez matkę, naturalne w okresie wojen, walk narodowo-wyzwoleńczych oraz okresowych emigracji zagranicznych, zmieniło przyczynę w okresie przyspieszonej industrializacji lat 50. Ojcowie migrujący do pracy w mieście lub na liczne budowy socjalizmu zaczęli porzucać swe rodziny, bez formalnego występowania o rozwód. Powstał Fundusz Alimentacyjny, wspierający dzieci samotnego partnera. Porzucanie rodziny przyniosła też nasilona emigracja zagraniczna lat 80. i okresu transformacji. Niezależnie od tego większa swoboda zachowań we współczesnej Polsce przynosi rozluźnienie zobowiązań. Zdarza się, że rodziny porzucają także kobiety.

Inna struktura gospodarki

Jeżeli duża wielopokoleniowa rodzina była charakterystyczna dla struktury gospodarczej, w której dominowało rolnictwo, a mała rodzina z jednym pracującym zawodowo (*bread winner model*) – dla struktury z dominacją przemysłu, to powstaje pytanie o kształt rodziny w gospodarce usługowej i informacyjnej. Czy można powiedzieć, że typ współczesnej gospodarki z dominacją usług implikuje partnerski model rodziny z aktywnymi zawodowo kobietami i mężczyznami? Trudno o dowód na istnienie takiej implikacji, ale łatwo wykazać, że współczesna gospodarka poindustrialna ułatwia rozwój partnerskiego modelu rodziny. Bardziej elastyczna organizacja czasu pracy i więcej usług także istotnych dla funkcjonowania rodziny – to niewątpliwie ułatwienie.

Jednocześnie jednak usługowa gospodarka i elastyczny rynek pracy zamazują „przestrzeń” (czas i miejsce) niezbędną do życia rodzinnego, która wymaga stabilizacji i pewnych rytuałów. W krajach transformacji to zamazywanie przestrzeni występuje w sposób szczególnie jaskrawy. Przez uczestniczenie w zaostrej konkurencji w pracy i w środowisku zawodowym, w uleganiu atrakcyjnej konsumpcji, w pogoni za nowymi rozrywkami, a także z powodu konieczności stałego dokształcania się oraz bardzo często – z powodu potrzeby uzyskiwania przyzwoitych dochodów, gubi się rodzinę: zarówno potencjalnie, jak i realnie. Statystyki zmian tendencji demograficznych, w tym dotyczących zawierania małżeństw i dzietności w krajach posocjalistycznych, biją na alarm. Ostatni raport Banku Światowego zatytułowany *From red to Gray* (Chawla i in. 2007), wskazujący na niebezpieczną populacyjnie dynamikę przemian, jest swoistym ostrzeżeniem dla polityków, ekspertów i reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego.

Na porządku dziennym staje więc problem przestrzeni dla rodziny. Nie można jej bowiem mieć przy okazji realizacji wszystkiego innego: wyższej wydajności i intensywności pracy, wyższej rentowności przedsiębiorstw, wyższych obrotów w handlu, wyższych zarobków i wyższej ekwiwalentności w podziale dochodów. Przy czym debata na ten temat i podejmowane akcje nie zawsze nawiązują do realnych problemów funkcjonowania rodziny we

współczesnej gospodarce z jej ostrzejszymi wymaganiami efektywnościowymi na tle globalizacji. Debata w Polsce zbyt często odbywa się w kontekście wartości ideologicznych, powrotu do wartości tradycyjnych, tak jakby możliwe było przywrócenie tradycyjnych uwarunkowań i wpływów.

Podnoszenie wartości rodziny w tej debacie stanowi w istocie przykrywkę do całkowitego przerwania na rodzinę spraw wychowania i edukacji dzieci. W imię autonomii rodziny „umywa się ręce” od przekonania do współdziałania społeczeństwa w kosztach posiadania i wychowywania dzieci, w kosztach lepszej edukacji, w rozwoju infrastruktury godzącej życie rodzinne i zawodowe. Jak na to odpowiada społeczeństwo, pokazują statystyki.

Rozumna polityka rodzinna, dostosowana do nowych warunków ekonomicznych i nowych wyzwań demograficznych, jest potrzebna Polsce i Europie, tym bardziej że dotychczasowy arsenał środków zorientowanych na godzenie życia zawodowego i rodzinnego jest niewystarczający i niekiedy zawodny: zasiłki rodzinne, urlopy wychowawcze, czy praca rodziców na pół etatu z uprawnieniami do ubezpieczenia społecznego. Znacznie większą uwagę w postulatach nowej polityki rodzinnej poświęca się rozwiązaniom z zakresu usług społecznych (European Commission 2004).

Inne państwo

Tradycyjne dla epoki przemysłowej państwo narodowe usankcjonowało w prawie rodzinnym i w rozwiązaniach zabezpieczenia społecznego model z jednym żywicielem rodziny. Czy obecnie wraz ze zmianą państwa – jego internacjonalizacją (umiędzynarodowieniem) zmiana podejścia do polityki rodzinnej będzie oczywistą konsekwencją schodzenia ze sceny państwa narodowego? W jakim kierunku?

Europejska integracja Polski, będąca wyrazem transformacji państwa narodowego w transnarodowe, przynosi pewne nowe zasady, które mogą ukierunkowywać politykę rodzinną. Najważniejsza z tych zasad dotyczy równego traktowania kobiet i mężczyzn. Zasada ta, obejmująca sferę pracy, edukacji i zabezpieczenia społecznego, nie spotkała się w Polsce z odpowiednią instytucjonalizacją. Projekt Ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn nie został w parlamencie zaakceptowany ani w 1999 r. (odrzucony przy pierwszym czytaniu), ani później – w 2003 r. (nie przyjęty), już za rządów lewicowych. Czy na tej podstawie można powiedzieć, że regulacje ponadnarodowe nie mają jeszcze odpowiedniej siły oddziaływania? Czy może społeczeństwo będące na innym etapie rozwoju ekonomicznego oraz inne kulturowo jest odporne na modernizacyjne regulacje równościowe?

Zasada równego traktowania ukierunkowana na działania antydyskryminacyjne w sferze pozadomowej zawiera też element pochodzący z obszaru polityki rodzinnej, a mianowicie dotyczący równości praw i obowiązków partnerów w rodzinie. W projekcie senackim z 2003 r. taki zapis miał miejsce (www.monitorprawapracy.pl). Jak można prawo równych powinności na rzecz rodziny realizować w społeczeństwie, w którym taka równość nie występuje i ten stan rzeczy traktowany jest jako bezdyskusyjny fakt społeczny?

Ostatnie badania na ten temat⁷ potwierdzają kulturowo uwarunkowany podział tradycyjnej odpowiedzialności w rodzinie. Praca kobiet zawsze była traktowana tylko jako uzupełnienie budżetu rodziny, z którego można było zrezygnować. W sytuacji trudności w zorganizowaniu opieki nad małym dzieckiem (w ramach pomocy dużej rodziny czy przez wynajęcie opiekunki do dziecka), kobiety przerywają więc pracę i coraz częściej mają problemy z powrotem na rynek pracy.

Reakcja na zmienność wszystkich wymienionych sfer naszego życia w ramach polityki rodzinnej jest zróżnicowana. W jednych krajach za wszelką cenę broni się tradycyjnej rodziny przed tymi zmieniającymi się uwarunkowaniami i tendencjami, przyjmując, że one dezintegrują i niszczą rodzinę. W innych krajach stosuje się raczej podejście pragmatyczne, wychodząc z założenia, że działania

w sferze *policy* nie są w stanie zatrzymać tendencji wynikających ze zmian współczesnego świata. Wówczas polityka rodzinna skupia się na obszarach, które łagodzą wyjątkowo niekorzystne trendy i wspiera rodzinę w jej nowych warunkach i formach.

Możliwe jest też podejście witające przemiany społeczne jako wyraz wolności oraz nowoczesności i dystansujące się do jakichkolwiek interwencji korygujących przemiany w wyniku prowadzenia polityki rodzinnej.

Patricia Morgan (1995), która przeanalizowała i scharakteryzowała różne rodzaje reakcji ze strony *policy*, uważa, że polityka występująca w obronie tradycyjnej rodziny jest w gruncie rzeczy najbardziej jej szkodzącą, bo tworzy fałszywe motywacje i nie pomaga rodzinie z jej realnymi problemami i aspiracjami. Może dlatego w krajach o tradycyjnej polityce rodzinnej, czyli we Włoszech i w Hiszpanii, gotowość do zawierania małżeństw i posiadania dzieci jest we współczesnej Europie najniższa?

POLITYKA RODZINNA W POLSCE

Stosunek prawa i państwa do rodziny w Polsce kształtowany był przez dramatyczną historię kraju i kościół katolicki. Procesy gospodarcze i społeczne w związku z opóźnioną industrializacją i niepełną modernizacją nie korygowały w zasadniczej mierze wpływu historii i kościoła. Wpływ ten ukształtował model tradycyjny, ale specyficzny, który można by nazwać modelem „matki Polki”.

W polskim społeczeństwie XIX wieku pewną specyfiką charakteryzowało się położenie kobiet. Ze względu na ciągły udział mężczyzn w walkach narodowo-wyzwoleńczych, długie lata więzień, zesań, służby wojskowej, a także pobytu na emigracji, na kobietach spoczywała odpowiedzialność za byt materialny i rodzinę. Kobiety pracowały dla zarobku i w domu, wychowywały i kształciły dzieci oraz prowadziły działalność dobroczynną.

Po I wojnie światowej uzyskały prawa wyborcze i rozpoczął się pierwszy okres emancypacji kobiet. Jednak heroiczna postawa matki Polki, istotnie promowana przez kościół¹⁸ i społecznie szanowana, na długie lata utrwaliła los polskich kobiet, polegający na wykonywaniu pracy dla rodziny i pracy zarobkowej jednocześnie. W rolnictwie było to dość naturalne, ponieważ kobiety miały tradycyjnie swoje działy produkcji i zarobku, ale dotyczyło to także życia miejskiego.

Na podstawie danych spisów powszechnych z 1921 r. i 1931 r. wiadomo, że poza rolnictwem kobiety pracowały głównie fizycznie jako robotnice w fabrykach, w rzemiośle i w małych warsztatach (50%), a następnie jako służące w gospodarstwach domowych (24%). Zaczęły podejmować prace także w zawodach inteligenckich: nauczycielek, pielęgniarek, lekarek i prawniczek. W grupie tzw. pracowników umysłowych na 100 zatrudnionych w latach 30. przypadało około 30% kobiet. Wskaźnik ten był wyższy w służbie zdrowia i w szkolnictwie – wynosił 50%. W administracji publicznej analogiczny wskaźnik wynosił około 20% (Żarnowski 2000).

Mimo oficjalnie niskiego zatrudnienia kobiet, *male bread winner model* nie dominował w II Rzeczypospolitej. Jak pokazują badania, występował on raczej w robotniczych środowiskach Śląska i w kręgach drobnomieszczaństwa.

W dyskusji na temat pracy zawodowej kobiet nie kwestionowano ich udziału w pracy fizycznej, bardziej krytykowano ich pracę w zawodach inteligenckich. W sumie w publicystyce międzywojennej *spotykamy zdecydowanie więcej wystąpień popierających aktywność zawodową kobiet niż wykazujących jej szkodliwość dla rodziny* (Gawin 2000, s. 314).

Po II wojnie światowej państwo pod wpływem ideologii komunistycznej zaczęło tworzyć nowe stosunki społeczne, zmieniając także regulacje rodzinne. W ich ramach rodzina już nie była instytucją „świętą”, a społeczna i ekonomiczna rola kobiety formalnie została zrównana z rolą mężczyzny. Nowoczesna kobieta oficjalnie i z poparciem socjalistycznej ideologii powinna wyjść z domu

do pracy zawodowej, traktowanej na równi z pracą mężczyzny, a opieka nad dziećmi oraz ich wychowanie miało być powierzone wyspecjalizowanym instytucjom państwowym.

Wykonywanie przez kobiety pracy zarobkowej nie było żadną nowością. W Polsce kobiety zawsze ciężko pracowały także poza gospodarstwem domowym. Było to związane z charakterem gospodarki, w której ciągle dominowało rolnictwo. Z kolei w okresie wojny kobiety masowo pracowały w fabrykach i na budowach, gdy mężczyźni walczyli na frontach. Nowością miało być wsparcie państwa w godzeniu pracy zawodowej i opieki nad dzieckiem oraz wyrównane z mężczyznami traktowanie pracy kobiet pod względem jej wynagradzania.

Socjalistycznego modelu rodziny i zrównanej z mężczyzną pozycji kobiety nigdy w Polsce nie udało się zrealizować. Wprawdzie kobiety masowo podjęły pracę zawodową, ale nie na równi z mężczyznami i nie porzuciły obowiązków domowych i rodzinnych. W praktyce realizowany był model podwójnego obciążenia kobiet.

W praktyce PRL nie realizowano polityki rodzinnej *explicite*⁹. Wprawdzie klasyczne świadczenie rodzinne, czyli zasiłek rodzinny, zostało wprowadzone już w 1947 r., ale z powodu jego niskiej wysokości miało ono znaczenie symboliczne. W przeciwieństwie do wielu innych krajów „obozu socjalistycznego” w Polsce w słabym stopniu rozwijano instytucje pozwalające godzić rodzicom pracę zawodową i życie rodzinne. Rozwój żłobków i przedszkoli był wyjątkowo mało dynamiczny. Jednocześnie aktywizacja kobiet zamężnych jako kontynuacja wzoru wojennego była relatywnie wysoka. W 1950 r. ponad 30% oficjalnego zatrudnienia stanowiły kobiety (Kurzynowski 2000). Pracowały ciężko, w większości fizycznie, i nie były skłonne do jakiegokolwiek zmiany warunków (np. przejścia do pracy lżejszej) zmniejszających ich zarobki (Jarosz 2000). Po urodzeniu dziecka wracały do pracy zaraz po zakończeniu krótkiego urlopu macierzyńskiego.

Od 1968 r., po wprowadzeniu rocznego urlopu wychowawczego, zaczął się upowszechniać wzór przerywania pracy, którego okres został wydłużony do trzech lat w 1972 r. Pracujące kobiety korzystały ponadto z pewnych udogodnień, np. z zasiłków na okres choroby dziecka, ale generalnie system socjalistyczny w Polsce nie tworzył bardziej przyjaznych rozwiązań dla rodziny. Źródłem emancypacji kobiet, jaka miała miejsce w drugiej połowie XX wieku, był dostęp do kształcenia i lepszej pracy (nie tylko fizycznej), z czego kobiety skwapliwie i masowo korzystały, osiągając wyższy poziom wykształcenia niż mężczyźni.

Po raz pierwszy wyartykułowano program polityki rodzinnej w latach 70. Był on częścią programu przygotowania startu do życia młodzieży z powojennego wyżu urodzeń; programu inwestycyjnego (miejsca pracy) i budownictwa mieszkaniowego (Golinowska 1990). Wprowadzono też kredyty dla młodych małżeństw na zaopatrzenie mieszkań. Kredyty te nie tylko pomagały sfinansować pierwsze inwestycyjne zakupy rodziny, ale także uprzywilejowały je w kolejce po deficytowe towary.

Na początku lat 80. o rozwiązania przyjazne rodzinie upomniały się niezależne związki zawodowe „Solidarność”. W swoich postulatach szczególną uwagę zwróciły na rozwój przedszkoli oraz wprowadzenie zasiłków pieniężnych na okres 3-letniego urlopu bezpłatnego dla matki małego dziecka, ponieważ w Polsce nadal nie rozwijała się instytucja żłobka, a poziom zatrudnienia kobiet był wysoki (kobiety stanowiły wówczas 44% całości zatrudnienia w PRL). Po pewnym czasie uznano, że za zgodą matki także ojciec może z niego skorzystać.

Badania z tamtego okresu pokazały, że zasiłek wychowawczy pełnił przede wszystkim funkcję pomocy społecznej (Graniewska 1985; Muszalski 1991). Korzystały z niego rodziny niezamożne, samotne matki i rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym. W tym ostatnim przypadku okres wypłacania świadczenia był dłuższy, a poziom wyższy.

W okresie transformacji sytuacja rodzin uległa istotnemu różnicowaniu. Zmieniło się funkcjonowanie rodzin. Z jednej strony nad-

zwyczajnie szybki rozwój rynku towarów i usług konsumpcyjnych przyczynił się do ułatwienia życia po długim okresie funkcjonowania uciążliwej gospodarki niedoboru. Z drugiej strony komercjalizacja usług społecznych ograniczyła doń dostęp rodzin z uboższych warstw społecznych, rodzin, w których pojawiło się bezrobocie rodziców. Ubóstwo dotknęło przede wszystkim rodziny wielodzietne.

Te trudne i nowe zjawiska społeczne wywołały reakcję w postaci wyartykułowania kilku programów polityki rodzinnej i prorodzinnej (Balcerzak-Paradowska 2004), które rząd zwykle akceptował, ale realizacja polityki rodzinnej okazywała się dla rodziny mało przyjazna. Wszystkie świadczenia dla dzieci i rodziny uległy redukcji, sprowadzając skromną pomoc do wspomagania rodzin biednych i posiadających dzieci niepełnosprawne (Golinowska, Topińska 2002).

Tymczasem zjawisko ubóstwa dzieci zaczęło występować w rodzinach już z dwójką dzieci, pojawiły się poważne trudności w podjęciu pracy przez matkę w warunkach zarówno trudnego rynku pracy, jak i braku dostępnych usług opiekuńczo-wychowawczych. Zwiększał się odsetek rodzin, w których oboje rodzice byli bezrobotnymi (Szukiełtoć-Bieńczyńska 2007).

Przyczyny tych nowych kwestii społecznych plasują problem rodziny głównie w warstwie ekonomiczno-instytucjonalnej. To usprawiedliwia brak „serca” dla bezpośredniej polityki rodzinnej. Nic dziwnego, że w obecnych warunkach dobrze brzmi hasło, że „najlepsza polityka rodzinna, to polityka tworzenia miejsc pracy dla rodziców”.

WNIOSKI

Wysoka dynamika przemian gospodarczych, politycznych i społecznych w Polsce, kraju intensywnej transformacji, nie tylko utrudnia refleksję nad modelem ładu instytucjonalnego w sferze społecznej. Jeżeli mimo tego w sprawie modelu kapitalizmu, modelu prywatyzacji, systemu bankowego czy systemu emerytalnego takie debaty miały miejsce, to w sprawach stricte społecznych nie zostały poważnie podjęte i w gruncie rzeczy zostały zlekceważone. Często hołdowano tezie, że wystarczy przenieść tylko jakieś dobre instytucjonalne rozwiązanie z zagranicy i problem będzie rozwiązany. Ta nowa instytucja zbudowana na dobrych wzorach natychmiast wywoła oczekiwane reakcje społeczne. Dzisiaj już wiadomo, że ze znacznie większą pokorą należy odnosić się do rozwiązań instytucjonalnych pochodzących z importu; z innej tradycji i kultury.

O polityce rodzinnej dyskutuje się jeszcze trudniej, ponieważ obciążona jest zróżnicowanymi wpływami ideologicznymi, różnymi interesami oraz zróżnicowanym przygotowaniem informacyjnym¹⁰. Dyskusja jest przy tym pełna emocji i prowadzi do konfliktowania się stron. Politycy często nie podejmują się przedstawienia koncepcji rozwiązania jakiegoś problemu z obszaru polityki rodzinnej właśnie w obawie przed tymi konfliktami. Im dłużej unika się podejmowania problemu, tym bardziej psuje się strukturę demograficzną populacji i tym bardziej młodzi ludzie chcą zakładać swe rodziny nie w Polsce, lecz za granicą, gdzie jest łatwiej o pracę i mieszkanie, gdzie uzyskają przyzwoite wsparcie na dziecko, gdzie jest wczesna i dobra edukacja oraz większe szanse na urządzenie dzieci w przyszłości.

Najwyższy czas, aby nie chować głowy w piasek i podjąć się rozwiązania kilku zasadniczych problemów, które mają wspólną i olbrzymią wartość dla przyszłości kraju. Są one następujące: powszechne przedszkole, wczesna edukacja, nadzór nad zdrowiem dzieci i młodzieży, wzbogacenie szkoły o standardowe funkcje społeczne, mieszkania dostępne dla młodych rodzin, autentyczne wspieranie przedsiębiorczości jako sposobu na tworzenie miejsc pracy, także dla kobiet.

Odwoływanie się do tradycyjnej rodziny z mężem w roli żywiciela, podpowiadanie rozwiązań sprzyjających niepodejmowaniu pracy zawodowej przez kobietę (np. wynagradzanie pracy

domowej), krytykowanie przedszkoli i wczesnej edukacji jako instytucjonalizacji rodziny – to propagowanie idei nieodpowiedzialnych, stawiających fałszywe rozwiązania wobec obecnych kwestii społecznych w Polsce. Potrzebne są działania dokładnie przeciwne: promocja partnerstwa w rodzinie, zachęcanie samorządów lokalnych do preferencji w rozwoju infrastruktury rozbudowującej usługi opiekuńczo-wychowawcze, promowanie przyjaznych dzieciom i rodzinie zachowań pracodawców i wspieranie kobiet w dążeniu do powrotu na rynek pracy po okresach macierzyństwa.

Praca zawodowa kobiet i pomoc rodzinie z obojgiem pracujących – to normalna kolej rzeczy w warunkach obecnych tendencji rozwojowych. W starzejących się społeczeństwach, które chcą zachować dotychczasowe osiągnięcia i wartości społeczne (emerytury, publiczną edukację oraz ochronę zdrowia), praca zawodowa kobiet jest niezbędna, by utrzymać proporcje między pracującymi i utrzymywanymi. Stanowi niezaprzeczalny kapitał ludzki. To oczywiście nie może oznaczać przymusu do pracy zawodowej. Także dla sytuacji, w której kobieta zostaje w domu z dziećmi, muszą istnieć rozwiązania wspomagające ją i dzieci, gdy małżeństwo ulega rozpadowi. A rozwody, mimo że rzadsze niż w innych krajach, także w Polsce nabierają dynamiki.

¹ W niektórych opracowaniach na temat polityki rodzinnej, w celu podkreślenia tradycyjnego podejścia, stosuje się dlań termin „polityka prorodzinna” (*pro-family*). Także w dokumentach polskich znalazło to zastosowanie. Program polityki rodzinnej rządu, przyjęty w 1999 r., nazwany został *Program polityki prorodzinnej państwa*, co – jak sugerują komentarze z tamtego okresu – ma oznaczać podejście wartościujące pozytywnie ten program z jednej strony ze względu na to, że jest to program *explicite*, a z drugiej, że jest to program wspierający tradycyjną rodzinę i w tradycyjny sposób (www.biurose.sejm.gov.pl).

² Instrument ten pojawił się w projekcie polityki rodzinnej, opracowanym przez Joannę Kluzik-Rostkowską (wiceministra oraz ministra w MPIP w latach 2005–2007) w ramach projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (www.rodzina.gov.pl). Projekt ten jest obecnie przedmiotem debaty publicznej.

³ Typologię zmodyfikowanych modeli rodziny w stosunku do modelu z męskim żywicielem (*male bread winner model*) zaproponowała norweska socjolożka Arnlaug Leira (2002).

⁴ Uznanie winy jednej ze stron w sytuacji rozpadu małżeństwa stanowi jedną z zasadniczych cech konstytuujących prawo rodzinne w większości krajów świata.

⁵ Spektakularnym przykładem takiego uwzględnienia jest francuski *Pacte Civil de Solidarite* z 1999 r.

⁶ W informacjach pochodzących ze spisów powszechnych (1988 i 2002) możliwe jest zidentyfikowanie rodziców samotnie wychowujących dzieci według stanu cywilnego.

⁷ Koordynowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, a sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Kotowska i in. 2007).

⁸ W okresie międzywojennym sprawy rodziny podlegały prawu kościelnemu, poza terytorium należącym wcześniej do zaboru pruskiego. Podejmowane w tamtym okresie próby przyjęcia prawa świeckiego nie powiodły się.

⁹ Podział polityki rodzinnej na politykę *implicite* i *explicite* wprowadzili we wstępie do swej pierwszej porównawczej książki Sheila Kamerman i Alfred Kahn (1978). Następnie zaproponowany został podział na politykę bezpośrednio adresowaną do rodziny (*direct*) oraz pośrednio (*indirect*). W przypadku polityki pośredniej chodzi o politykę adresowaną do innych podmiotów, wywołującą skutki w zachowaniach rodziny (Millar 2005).

¹⁰ Istnieje przekonanie, że o tym, jak funkcjonuje współczesna rodzina, wie każdy, kto posiada dzieci. Nic więc dziwnego, że w Polsce pełnomocnikiem ds. rodziny i dzieci mógł w pewnym okresie zostać ojciec ośmiorga dzieci, kompromitujący kraj swoją nieznaną demografią i sytuacji na świecie, nie wspominając o poglądach.

LITERATURA

- Balcerzak-Paradowska B. (2004), *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa: IPISS.
 Becker G., Lewis H.G. (1973), *On Interaction between the Quantity and Quality of Children*, „The Journal of Political Economy” nr 81.

- European Commission (2004), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. White Paper on services of general interest*, Brussels.
- Gauthier A.H. (1996), *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press.
- Gawin M. (2000), *Głosy krytyczne w sprawie zawodowej pracy kobiet 1918–1939 w świetle publicystyki*, w: A. Żarnowska i A. Szwarc (red.), *Kobieta i praca. Wiek XIX i XX*, Warszawa: Wydawnictwo DiG.
- Golinowska S. (1990), *Rola centrum w kształtowaniu struktury spożycia*, Warszawa: PWE.
- Golinowska S., Topińska I. (2002), *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa: CeDeWu CASE.
- Graniewska D. (1985), *Uwarunkowania i skutki urlopów wychowawczych*, „Polityka Społeczna” nr 7.
- Institute for Economic Affairs, Health and Welfare Unit (1996), *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate*, w: R. Lister (ed.), *Choice in Welfare*, No 33, London.
- Jarosz D. (2000), *Kobiety a praca zawodowa w Polsce w latach 1944–1956*, w: A. Żarnowska i A. Szwarc (red.), *Kobieta i praca. Wiek XIX i XX*, Warszawa: Wydawnictwo DiG.
- Kamerman S.B., Kahn A.J. (1978), *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, New York: Columbia University Press.
- Kamerman S.B., Kahn A.J. (1997), *Family Change and Family Policies: United States*, w: *Family change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States*, Oxford: Clarendon Press.
- Kaufmann F.X., Kuijsten A., Schultze H.J., Strohmeier K.P. (1997), *Family Life and Family Policies in Europe. Structures and Trends in the 1980.*, Oxford: Clarendon Press.
- Kotowska I.E., Sztanderska U., Wóycicka I., red. (2007), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kurzynowski A. (2000), *Przemiany wzorów karier zawodowych kobiet w latach 1950–1989*, w: A. Żarnowska i A. Szwarc (red.), *Kobieta i praca. Wiek XIX i XX*, Warszawa: Wydawnictwo DiG.
- Leira A. (2002), *Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Millar J. (2003), *Social Policy and Family Policy*, w: P. Alcock, A. Erskine and M. May (eds.), *Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Morgan P. (1995), *Farewell to the Family: Public Policy and Family Breakdown in Britain and the UK*, London: Institute for Economic Affairs.
- Murray Ch. (1994), *Loosing Ground. American Social Policy 1950–1980*, New York: Basic Books.
- Muszalski W. (1991), *Świadczenia rodzinne*, w: *Komisja Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce: Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław: Ossolineum.
- Renzetti C.M., Curran D.J. (2005), *Kobiety, mężczyźni i społeczeństwo*, Warszawa: PWN.
- Rymasa M., red. (2001), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Skocpol T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Slany K. (2002), *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Kraków: Zakład Wydawniczy „Nomos”.
- Szukalski P. (2004), *Kohabitacja w Polsce*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska, P. Szukalski, *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie polskim*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szukiejło-Bienkuńska (2007), *Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej. Podejście dotychczasowe i uzupełnione wymaganiami i wspólnymi badaniami Unii Europejskiej*, raport wykonany na potrzeby projektu: „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania”, Warszawa: IPiSS.
- Żarnowski J. (2000), *Praca zawodowa kobiet w Polsce międzywojennej*, w: A. Żarnowska i A. Szwarc (red.), *Kobieta i praca. Wiek XIX i XX*, Warszawa: Wydawnictwo DiG.

SUMMARY

The subject of this article is family policy considered from three perspectives: (1) changes in the family formation process, (2) changes in the national welfare state model and (3) changes in the economic structure: transformation from industry dominated economy to service and information economy. The paper describes various family policies in the world as well as the evolution of the family policy in Poland in long history. Finally – in the article is assessed the nowadays Polish family policy program.