

## **SPRAWOZDANIE Z DEBATY PT. „POLITYKA RODZINNA W POLITYCE SPOŁECZNEJ”. WOKÓŁ KSIĄŻKI TOMASZA INGLOTA (Z DOROTTYA SZKIRA I CHRISTINA RAT) PT. „MOTHERS, FAMILIES, OR CHILDREN. FAMILY POLICY IN POLAND, HUNGARY AND ROMANIA 1945–2020”**

W dniu 5 września 2023 roku odbyła się w Warszawie debata pt. "Polityka rodzinna w polityce społecznej", która skupiona była wokół książki Tomasza Ingłota (z Dorotyya Szkira i Christina Rat) pt. Mothers, families, or children. Family policy in Poland, Hungary and Romania. 1945-2020.

Spotkanie zainauguowała dr Elżbieta Bojanowska. Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych podkreśliła, że z uwagi na specyfikę zainteresowań IPiSS wyniki badań zawarte w niniejszej publikacji są niezwykle cenne i będą dyskutowane w szerszym kontekście, podkreślając sytuacje matek, rodzin i dzieci w odniesieniu do zmian demograficznych oraz aktywności rodziców – głównie kobiet na rynku pracy.

Jako pierwsza głos zabrała prof. Ewa Leś wygłaszając referat wprowadzający pt. „Instytucja rodziny w polskiej polityce społecznej”, w którym wskazała, iż mimo tego samego losu ustrojowego do 1989 roku omawianych krajów, polityki rodzinne w Polsce, Rumunii i na Węgrzech, rozwijały się według innych założeń. Zdaniem pani profesor, autorzy omawianej publikacji naukowej nie tylko podjęli się trudu analizy porównawczej polityki rodzinnej, ale także przyjęli perspektywę metodologiczną, która jest ważna tu i teraz w Polsce i którą określiła jako instytucjonalizm historyczny, czyli spojrzenie na politykę rodzinną poprzez pryzmat jej historycznej ewolucji. Nawiązując do tej koncepcji, należy zadać pytania: Co jest ewolucją? A co jest dyskontynuacją, czyli „odejściem od szlaku”? Podkreśliła, że w analizach ewolucji polityki rodzinnej po 1989 r. można wyróżnić różne okresy, w tym w szczególności okres po 2015 r., kiedy to nastąpiła reorientacja polityki rodzinnej wcześniej skupionej na matkach, w większym stopniu biorąc pod uwagę całą strukturę rodzinną.

W trzeciej dekadzie zmian ustrojowych zaczęło się to zmieniać uwzględniając obciążenia adaptacyjne polskich rodzin. Wcześniejsze zaniedbania systemowe w tej kwestii wynikały ze zbyt dużych obciążeń gospodarczych we wczesnym okresie transformacji. Zdaniem pani profesor, rodzina była do 2015 roku „kwestią prywatną”, mimo że z formalnego punktu widzenia od 1997 r., kiedy to przyjęta została Konstytucja Polski, rodzina jest uwzględniona jako istotna instytucja o charakterze społecznym i publicznym. Podstawę kształtowania rodziny stanowiła wówczas zasada podmiotowości. Oznaczało to w konsekwencji bardzo podstawową opiekę instytucji państwowych nad rodziną.

Zdaniem referentki, w latach 2005-2014 roku wyłoniła się nowa polityka rodzinna w Polsce.

Pierwszy rządowy program polityki rodzinnej został przyjęty w 2007 roku. W jego zakresie mieściło się wdrożenie programu wczesnej opieki nad dzieckiem, zwiększenie urlopu macierzyńskiego oraz wprowadzenie urlopu rodzicielskiego, urlopu i zasiłku ojcowskiego. Program był kontynuowany przez kolejne lata, co stanowiło ewolucję podejścia do rodziny polityków liberalnych i lewicowych doceniając wagę i potrzebę nowych rozwiązań instytucjonalnych.

Po 2015 roku polskie państwo opiekuńcze zostało silnie zorientowane zostało na rodzinę, a polityka rodzinna stała się krajowym priorytetem.

Autorzy książki, co podkreśliła referentka, wskazują na poprawę dostępu do opieki oraz stabilizację zatrudnienia matek. Rekonstrukcji wymaga także polityka rodzinna wobec młodzieży, w szczególności chodzi o malejącą liczbę małoletnich pozostających pod nadzorem sądu. Konieczna jest rozbudowa środowiskowego zaplecza polityki młodzieżowej, na który środki powinny służyć nie tylko z sektora publicznego, ale również prywatnego. Prof. Leś podkreśliła konieczność zmiany w kulturze. Bazą takiego programu powinno być to, że rodzina powinna być elementem konsensusu, a nie rywalizacji politycznej. Profesor Leś wskazała również, że największym problemem polityki rodzinnej od lat 90. XX wieku w Polsce jest niska dzietność. Ma ona wiele przyczyn, do których należą zarówno warunki ekonomiczne, zmiany kulturowe, jak i wzrost migracji polskich rodzin.

Następnie głos zabrała prof. Stanisława Golinowska przedstawiając referat „Dzieci w polityce społecznej”, wskazując na funkcje realizacji polityki rodzinnej *implicite* i *explicite* w ramach różnych działań polityki społecznej. Rodzina bowiem jest adresatem bezpośrednim działań w ramach polityki rodzinnej, ale również pośrednim odbiorcą działań w rozmaitych obszarach polityki społecznej, w tym zdrowotnej i edukacyjnej. Odwołała się przy tym do analiz funkcji polityki wobec rodziny podejmowanych w pracach naukowych profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej. Systematyzując działania wobec rodziny podkreśliła, iż są one podejmowane wobec różnych jej typów: rodzina biologiczna (nuklearnej), wielopokoleniowej, rodzina niepełnej (obecnie jest to tendencja rosnąca w populacji) czy patchworkowej. Są to różne kategorie wspólnot rodzinnych, ale wszystkie łączą je pełnione funkcje: prokreacyjna, opiekuńcza, wychowawcza oraz egzystencjalna (materialna). Zwracając uwagę na różnice i złożoność funkcji rodziny, warto zdaniem referentki zastanowić się na ile polityka rodzinna jest skuteczna w ich wspieraniu. Podkreśliła też, że rodzina niejednokrotnie zawodzi w prawidłowym pełnieniu tychże i dlatego staje się podmiotem polityki i wsparcia oferowanego przez odpowiednie organy państwa – kreatorów polityki rodzinnej tj. władzy rządowej i samorządowej, ale także przez pracodawców, organizacje pozarządowe, wspólnoty religijne czy podmioty polityki globalnej (ONZ) oraz europejskiej (UE).

Głos zabrał również prof. Tomasz Ingłot z Minnesota State University, przedstawiając kulisy prowadzenia badań opublikowanych w monografii będącej inspiracją do debaty. Profesor przybliżył filary polityki rodzinnej zaobserwowane w latach 1945-2020, czyli zabezpieczenie macierzyństwa, rodziny, dochodów, żłobków i przedszkoli, które to wszystkie aspekty zostały włączone do analizy w książce.

Profesor na wstępie podkreślił, że badanie polityki rodzinnej było realizowane z perspektywy międzynarodowej i dzięki udziałowi badaczek z Rumunii i Węgier było prowadzone przez okres ponad dekady równolegle w trzech krajach. Badania opierały się na analizie materiałów historycznych, ale także wywiadach z interesariuszami zaangażowanymi w kreowanie polityki rodzinnej.

Głównym celem prezentowanych badań było wyjaśnienie zróżnicowania polityk rodzinnych w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie trzech krajów: Polski, Węgier i Rumunii oraz lepsze zrozumienie sprzecznych tendencji i zależności, które wynikają z długoterminowych procesów kontynuacji lub zmian (reform) polityk rodzinnych w poszczególnych krajach. W trakcie analizy przyjęto metodologiczne założenie o wyodrębnieniu różnych „orientacji” tych polityk tj. orientacji w kierunku kobiet – matek (*mother-orientation*), rodziny jako całości (*family-orientation*) oraz dzieci w (*child-orientation*). Pierwszy z tych kierunków zdaniem badawczy najsilniej widoczny jest w Polsce, drugi na Węgrzech, a trzeci w Rumunii.

Profesor wskazał na różnice w polityce rodzinnej przez pryzmat badanych krajów w latach 2004-2020. Wśród wniosków głównych znalazła się ciągle wiodąca rola ministerstw polityki społecznej w Polsce i w Rumunii, ale nie na Węgrzech. Ponadto wzrasta rola organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych, jednak w o wiele większym zakresie w Polsce. Badania wskazały również na duże zróżnicowanie roli kobiet na różnych stanowiskach decyzyjnych, w rządzie oraz w organizacjach społecznych. Ograniczona rola na Węgrzech, bardziej jest widoczna w Rumunii od czasu przystąpienia do UE, a najbardziej rozwinięta w Polsce, od początku lat 1970-tych. Jest ona jednak ciągle nieadekwatna do możliwości i nie współmierna do roli i wpływu mężczyzn na tych samych stanowiskach.

W części drugiej spotkania, odbyła się debata panelowa moderowana przez dr hab. Agnieszkę Sowę-Koftę. W debacie udział wzięły pani Monika Fedorczyk, dyrektor Urzędu Pracy m.st. Warszawy, pani Joanna Krupska reprezentująca organizację pozarządową Związek Dużych Rodzin 3+, dr hab. Mariola Raclaw z Uniwersytetu Warszawskiego, pani Barbara Socha, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz pani Agata Żędzian-Andrzejczyk, dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Społecznej w Wołominie.

Zapytania o tendencje zmian w postrzeganiu roli rodziny, pani profesor Mariola Raclaw podkreśliła, że rodzina jest coraz częściej postrzegana jako podmiot sprawczy i z tego powodu zaczyna być adresatem działań systemowych. Wiąże się to jednak również z coraz większym

obciążaniem obowiązkami związanymi z pełnieniem jej podstawowych funkcji, w tym np. funkcji opiekuńczej wobec dzieci, które są postrzegane w starzejącej się populacji jako dobro publiczne. Odwołała się do brytyjskiej myśli społecznej postrzegającej dziecko jako podmiot sprawczy, będący aktorem zmieniającym swój własny świat. Podkreśliła też rolę ścieżek tzw. dobrego dzieciństwa, czyli kategorii usług sprzyjających wychowaniu dziecka, ale również zapewniających dobrostan całej rodzinie. Zdaniem panelistki należy również podkreślać rolę rodziców, którzy są odpowiedzialni za wychowanie dzieci, inwestując w ich przyszłość. Jednocześnie jednak są aktorami na innych polach, np. zawodowym. Są to dwie bardzo czasochłonne, wymagające i niejednokrotnie trudne do pogodzenia role, a zadaniem systemu wsparcia jest ułatwienie rodzicom możliwości ich pogodzenia. Wskazała również na tendencje zmian rodziny, a należą do nich malejąca liczba urodzeń, rosnąca liczba związków nieformalnych, wzrost liczby samotnych rodziców, w których coraz częściej wychowującym rodzicem jest ojciec.

Minister Barbara Socha podkreśliła, że ważne jest by traktować rodzinę w kategorii wolności i wyborów, na jakie się decyduje. Według przywołanych przez nią badań, dla większości Polaków najwyższą wartością jest szczęście rodzinne, tożsamy ze szczęściem osobistym. Jednocześnie wskazała na dylematy związane z podejściem do polityki rodzinnej na poziomie europejskim i w kraju. Jako przykład przywołała zorientowanie w polityce europejskiej na jak najszybszy powrót kobiet do pracy po okresie macierzyństwa. Odwołała też się do badań przeprowadzonych przez MRiPS wskazujących na preferencje Polaków dotyczące modelu rodziny: 60% popiera model partnerski, 20% model rodziny tradycyjnej, w którym kobieta nie pracuje zawodowo i prowadzi gospodarstwo domowe, a kolejne 20% model, w którym pracuje na część etatu. Rolą państwa jest stwarzanie warunków, by każdy z tych modeli mógł być realizowany, zgodnie z wyborami rodziców. Podkreśliła też rolę w systemie wsparcia rodzin usług związanych, a szczególnie wspierania zdrowia psychicznego rodziców. Wyzwaniem jest wdrażanie modelu umożliwiającego kobietom – matkom pracę w niepełnym wymiarze godzin. Przyczyn należy doszukiwać w strukturze rynku pracy, który nie jest tak dojrzały jak np. w Belgii i Holandii. Z drugiej strony niepełny wymiar czasu pracy często skutkuje niższymi świadczeniami emerytalnymi. Dr hab. Agnieszka Sowa-Kofta uzupełniła, że w Holandii, która jest krajem wspierającym szybki powrót kobiet po okresie macierzyństwa na rynek pracy, kobieta ma prawo do jednego dnia w tygodniu wolnego od pracy by móc ten czas spędzić z rodziną i dziećmi. Relacje między rynkiem pracy a polityką rodzinną są różne, zależnie od modelu państwa opiekuńczego. W Polsce z kolei z reguły emerytury kobiet są niższe niż mężczyzn, a godzenie potrzeb gospodarstwa domowego i pracy zawodowej jest trudne.

Joanna Krupska opowiedziała o roli Związku Dużych Rodzin w kształtowaniu się procesu budowania polityki społecznej w Polsce. Organizacja, aktywna od połowy lat 2000. inicjowała debaty oraz inspirowała do stworzenia programu polityki rodzinnej. Podkreśliła, że wprowadzona polityka rodzinna w dużej mierze zmniejszyła poziom ubóstwa rodzin, w tym w szczególności rodzin wielodzietnych, które wcześniej doświadczały szczególnego ryzyka wykluczenia z powodu złej sytuacji ekonomicznej. Pomimo świadczeń socjalnych, nadal jednak duże rodziny są wymagają wsparcia. Konieczna jest rozbudowa usług żłobkowych, ale jednocześnie – jak zdaniem – wybór pozostania z dzieckiem przez pierwsze trzy lata jego życia jest finansowo dyskryminowany.

Następnie głos zabarała Monika Fedorczyk zauważając, że kobiety z dziećmi do lat trzech są grupą niejedolitą i o różnych potrzebach. Jednocześnie system opieki żłobkowej i przedszkolnej jest mało elastyczny i nie uwzględnia specyfiki rynku pracy, i np. sytuacji, gdy oboje rodzice pracują zmianowo w godzinach niestandardowych.

Agata Żędzian-Andrzejczyk z kolei podkreśliła wyzwania jakie stoją przed kolejnym typem rodzin – rodzinami zastępczymi. Rodziny zastępcze są ważnym partnerem instytucji pomocy społecznej. Obecnie, rodzin zastępczych brakuje, a dzieci wymagających wsparcia jest w takim ośrodku jak PCPR nawet kilkoro tygodniowo. Rodziny zastępcze prowadzą długotrwałą opiekę, często łącząc obowiązki wobec wychowanków objętych wsparciem i własnych dzieci. System pomocy społecznej ma obowiązek zaopiekowania się dziećmi, które postanowieniem sądu są skierowane przez ośrodki pomocy społecznej do rodzin zastępczych. Wyzwaniem dla

systemu jest też skłonienie rodzin biologicznych zagrożonych utratą praw do opieki nad dzieckiem do pracy nad poprawą własnej sytuacji życiowej. Konieczna jest wzmożona praca i prowadzenie warsztatów wsparcia oraz terapii dla rodziców tak, by wzmacniać potencjał rodzin biologicznych. Istotne jest również zapewnienie wsparcia rodzicom, którzy obciążeni są zarówno opieką nad dziećmi jak i obowiązkiem opieki nad starszymi członkami rodzin.

Do pomocy społecznej coraz częściej trafiają osoby, które nie potrzebują wsparcia finansowego, ale organizacji pomocy w opiece nad członkami rodziny. To są wyzwania stojące zarówno przed rodzinami jak i przed instytucjami pomocy społecznej. Tak jak zmieniają się potrzeby rodzin, tak i zmienia się rola pomocy społecznej, która coraz częściej świadczy usługi społeczne. Zdaniem panelistki potrzebne jest również rozwijanie specjalizacji asystenta rodzin i liderów usług opiekuńczych.

Na koniec panelu wszyscy uczestnicy podkreślili, jak ważne jest kreowanie polityki rodzinnej w sposób partycypacyjny, we współpracy różnych interesariuszy. Polityka rodzinna kształtowania jest bowiem przez wielu aktorów: decydentów władzy publicznej, ale też i przy wsparciu organizacji pozarządowych i łączy ją jeden cel – wspieranie dobrobytu rodzin.