

Maciej Sobociński*

Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015

Overview of the Polish family policy in 1989–2015: The paper presents main directions of family policy in Poland. The author distinguishes and analyses three main periods: the transformation period (1989–1997), the transition period (1997–2005), and the mature period (2005–2015). The paper identifies and discusses three most durable characteristics of the Polish model of family policy, i.e. the lack of coherence and institutional integrity, pro-natalism, and familialism. In general, differences between main political actors in the area of family policy have not been significant. However, the tensions between pro-market and culturally conservative ideas have influenced the policies to the largest extent.

Słowa kluczowe: *family policy, social policy, Poland, transformation, familialism*
Keywords: *polityka rodzinna, polityka społeczna, Polska, transformacja, familializm*

* Analityk Fundacji Kaleckiego, e-mail: maciej.sobocinski@kalecki.org.

Wstęp

Polityka rodzinna w ostatnich latach stała się ważnym tematem debaty publicznej w Polsce. Źródłem tego zjawiska należy upatrywać przede wszystkim w rosnącym znaczeniu problemów, takich jak starzenie się społeczeństwa i malejący współczynnik dzietności, które będą mieć bezpośredni wpływ na jakość życia obecnych i przyszłych pokoleń Polek i Polaków. Jednak przyczyny zwiększonego zainteresowania problematyką polityki rodzinnej można dostrzec także w innych zjawiskach, m.in. polaryzacji konfliktu społecznego wokół osi „zmiana – tradycja”, co na poziomie debaty publicznej przynosi wielość przeciwstawnych sobie stanowisk, formułujących nierzadko wykluczające się oczekiwania wobec polityki państwa na rzecz rodziny, jak i samego definiowania pojęcia „rodzina”.

Niniejszy artykuł ma na celu prześledzenie głównych kierunków polityki państwa na rzecz rodziny w Polsce w latach 1989–2015. Na potrzeby tekstu zostaje ona zdefiniowana jako bezpośrednie działania państwa mające na celu rekompensowanie rodzinom wydatków związanych z prowadzeniem wieloosobowych gospodarstw domowych, ułatwianie godzenia życia zawodowego z opieką nad dziećmi oraz tworzenie bodźców do zakładania rodzin. Z racji ograniczonego miejsca analizie poddane zostaną przede wszystkim najważniejsze instrumenty polityki społecznej, fiskalnej oraz sposoby pomocy w godzeniu pracy zarobkowej z opieką nad dziećmi.

Okres transformacyjny (1989–1997)

Na wczesnym etapie transformacji ustrojowej w Polsce nie doszło do radykalnego zerwania z instytucjonalną logiką polityki rodzinnej doby PRL¹. Choć rzeczywistość polityczna i gospodarcza zmieniała się bardzo dynamicznie, to zasadnicze przeobrażenia instytucji polityki społecznej – w tym polityki rodzinnej – nie nastąpiły. O stopniu zakorzenienia owych instytucji w polskiej polityce rodzinnej świadczy choćby fakt, że przez większą część lat 90. długość urlopu macierzyńskiego utrzymała się na tym samym poziomie, co w okresie PRL (16 tygodni), a radykalna zmiana (wprowadzenie 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego) nastąpiła dopiero w 2013 r. Ponadto w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej utrzymana została większość świadczeń pieniężnych – modyfikacjom (wielokrotnym i zachodzącym w różnych kierunkach) ulegały jednak ich hojność oraz kryteria przyznawania.

W obliczu daleko idących zmian ustrojowych, politycznych i gospodarczych związanych z transformacją ustrojową bezpośrednia polityka państwa wobec rodziny odegrała marginalną rolę w pierwszych latach III RP. Podczas gdy wszelkie – choć w gruncie rzeczy ograniczone – działania państwa na rzecz rodziny w okresie realnego socjalizmu skupione były na podtrzymywaniu produktywnego potencjału społeczeństwa, wspierając politykę pełnego zatrudnienia, to nowy ład gospodarczy zmusił państwo przede wszystkim do amortyzowania szoków społecznych związanych z tworzeniem się wolnego rynku, masową prywatyzacją i wynikającym z tych zjawisk powszechnym bezrobociem².

¹ Zob. T. Inglot, D. Szikra, C. Rat, *Continuity and Change in Family Policies of the New European Democracies: a Comparison of Poland, Hungary, and Romania*, NCEEER Working Paper, Washington 2011; B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.

² *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, B. Balcerzak-Paradowska, S. Golińska (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009, rozdz. 1.

Dlatego też polityka społeczna państwa w okresie wczesnej transformacji skupiła się na funkcji ściśle socjalnej – w 1990 r. utworzono nowy system pomocy społecznej, wprowadzono – pierwotnie bardzo hojne i nieobwarowane dodatkowymi kryteriami – zasiłki z tytułu bezrobocia, stworzono również szeroki wachlarz świadczeń rentowych i emerytalnych, skierowanych do osób pracujących w upadających branżach i sektorach gospodarki³. I tak jak w przypadku polityki rodzinnej – w znacznej mierze z powodu jej ograniczonego zasięgu – możemy mówić o ciągłości instytucjonalnej względem PRL (*path-dependence*), tak polityka społeczna po 1989 r. jako całość weszła na zupełnie nową ścieżkę (*path-departure*) w związku z pojawieniem się zjawisk społeczno-gospodarczych nieobecnych w poprzednim ustroju⁴. Podmiotem polityki społecznej w okresie wczesnej transformacji były przede wszystkim osoby opuszczające rynek pracy, które otrzymywały wsparcie osłonowe, stąd też o polityce państwa wobec rodzin można mówić przede wszystkim jako o zabiegach pośrednich, a więc polityce socjalnej *implicite* wspierającej rodziny poprzez zapobieganie ubóstwu gospodarstw domowych, których żywiciele stracili zatrudnienie na skutek przekształceń własnościowych i restrukturyzacji gospodarki⁵. Mimo utworzenia programów socjalnych, poziom życia przeciętnej rodziny we wczesnych latach 90. drastycznie się obniżył⁶.

Demontaż opieki instytucjonalnej

Ponieważ jednym z najważniejszych elementów nowej polityki gospodarczej była prywatyzacja, jej skutki dotknęły też w bardzo dużym zakresie usługi, z których korzystają rodziny. Najjaskrawszym przykładem wycofywania się państwa w polityce rodzinnej była stopniowa likwidacja przedszkoli i żłobków. W latach 1989–1993 liczba dzieci korzystających ze żłobków zmniejszyła się o 50%, a z przedszkoli o 23%⁷. Likwidacji miejsc w placówkach opieki towarzyszyło podniesienie opłat oraz komercjalizacja usług, co dodatkowo zwiększyło selektywność dostępu, w szczególności trud-

³ S. Golinowska, *Przemiany społeczne i polityka społeczna okresu transformacji* [w:] *Raport społeczny: Polska 2005*, J. Gardawski i in. (red.), Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2005, s. 32.

⁴ M. Książkowski, *Dokąd zmierza polityka społeczna w Polsce?*, „Problemy Polityki Społecznej” 2011, nr 16, s. 17.

⁵ Zob. *Polityka dochodowa*, op. cit., rozdz. 1.

⁶ S. Golinowska, *Przemiany społeczne*, op. cit., s. 35.

⁷ J. Frączak, *Kształt polityki społecznej wobec rodziny w dobie transformacji systemowej*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2001, nr XIII [*Rodzina w czasach szybkich przemian*], s. 179.

nej sytuacji stawiając rodziny uboższe oraz te mieszkające na terenach wiejskich. Równolegle zamykane były inne instytucje, które w okresie PRL odciążały rodziców w zakresie opieki nad dziećmi, przede wszystkim ośrodki kultury, sportu i rekreacji⁸. Za zamykaniem placówek opieki nad dziećmi stała przede wszystkim decentralizacja władzy, która przerzuciła na samorządy dużą część obowiązków organizacyjnych i finansowych związanych z ich prowadzeniem – odpowiedzialność, której samorządy funkcjonujące w wyjątkowo trudnych realiach gospodarczych nie były w stanie sprostać⁹. Dość powiedzieć, że z zapaści przedszkolnej polskie państwo zaczęło wychodzić dopiero po kilkunastu latach, kiedy wskaźnik upowszechnienia opieki przedszkolnej powrócił do poziomu z roku 1989, podczas gdy odsetek dzieci poniżej 3. roku życia korzystających z opieki dziennej w żłobkach, klubach dziecięcych i przedszkolach przekroczył 5% dopiero w roku 2012¹⁰.

Selektywność uprawnień

Jedną z nielicznych prób przeciwdziałania negatywnym skutkom transformacji było objęcie wszystkich rodzin z dziećmi uniwersalnym zasiłkiem rodzinnym, wypłacanym w jednakowej kwocie na każde dziecko, bez względu na osiągnięty dochód gospodarstwa domowego¹¹. Wysokość świadczenia zmieniała się w czasie, początkowo wynosiła ona 8% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznie, jednak w 1992 r. zrezygnowano z waloryzacji procentowej i wprowadzono świadczenie kwotowe, które następnie przez 2 lata nie podlegało indeksacji, co wobec panującej inflacji na poziomie 30–40% w skali roku spowodowało ogromny spadek znaczenia świadczenia rodzinnego w systemie polityki społecznej. Podczas gdy w szczytowym roku 1991 wydatki budżetowe na ten cel wynosiły 2,5% PKB, to cztery lata później było to już tylko 1,3%¹². Od 1995 r. zaczęło obowiązywać kryterium dochodowe, które zniósło powszechność zasiłku rodzinnego, co uczyniło z niego *par excellence* narzędzie przeciwdziałania ubóstwu.

Warto zauważyć, że w okresie 1989–1997 pomiędzy rządzącymi wówczas frakcjami solidarnościowej centroprawicy (w latach 1989–1993)

⁸ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna*, op. cit., s. 219.

⁹ W latach 1989–1991 PKB Polski zmniejszyło się o ok. 20%; za: „Roczniki Statystyczne GUS” z poszczególnych lat.

¹⁰ *Nowa polityka rodzinna 2011–2015*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl [dostęp: 7 marca 2016 r.].

¹¹ B. Kłos, J. Szymańczak, *Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990–1996*, raport nr 111, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, <http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty/r-111.htm> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

¹² Za: *ibidem*.

i postkomunistycznej centrolewicy (w koalicji z PSL, 1993–1997) nie zaznaczyły się szczególnie wyraźne różnice polityczne czy ideologiczne w zakresie prowadzonej polityki rodzinnej. Fundamentem polityki na rzecz rodziny w czasie transformacji było szeroko deklarowane przez polityków uznanie dla centralnej roli rodziny w społeczeństwie (częstokroć poparte odwołaniami do społecznego nauczania Kościoła katolickiego), którym nie towarzyszyły całościowe programy zmierzające do istotnego polepszenia sytuacji materialnej rodzin bądź też tworzenia bodźców skłaniających do ich zakładania. Należy jednak odnotować fakt, że prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjna reforma z zakresu polityki rodzinnej tamtego czasu, a więc wprowadzenie kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku rodzinnego, została wprowadzona w życie za rządów koalicji SLD-PSL.

Dość często w analizach poświęconych polityce rodzinnej, także w odniesieniu do lat 1989–1997, pomijana jest kwestia wpływu tej polityki na sytuację matek i ojców – zarówno w samych programach polityki rodzinnej, jak i ich analizach, dominuje holistyczne podejście traktujące „rodzinę” jako jednorodny byt. Należy jednak dostrzec nierównomierne konsekwencje oddziaływania polityk publicznych – zwłaszcza w obszarze polityki społecznej, rodzinnej oraz rynku pracy – na kobiety i mężczyzn¹³. Omówione wyżej słabości polityki państwa wobec rodziny w znacznie większym stopniu oddziaływały negatywnie na sytuację zawodową kobiet niż mężczyzn. Stopniowa likwidacja miejsc w żłobkach i przedszkolach oznaczała w zdecydowanej większości przerzucenie dodatkowej odpowiedzialności za całodzienną opiekę nad dziećmi na pracujące i niepracujące matki oraz babcie. W ciągu lat 1985–1995 odsetek kobiet zmuszonych do korzystania z regularnej pomocy babć (znacznie rzadziej dziadków) w sprawach domowych i związanych z opieką nad dziećmi wzrósł z 10% do niemal 60%¹⁴. Można więc mówić o niekorzystnym oddziaływaniu dwóch równoległych zjawisk: z jednej strony silnie liberalnej polityki gospodarczej prowadzącej do prywatyzacji usług publicznych i osłabiania socjalnej funkcji państwa, z drugiej strony o trwałej dominacji tradycyjnego wzorca ról płciowych,

¹³ Zob. D. Sainsbury, *Gender, equality and welfare states*, Cambridge 1996; *Work-Family Balance, Gender and Policy*, J. Lewis (red.), Cheltenham-Northampton 2009; D. Szelewa, *Gender w polityce społecznej: teoria i praktyka*, Friedrich-Ebert-Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA), Warszawa 2012.

¹⁴ R. Siemieńska, *The Political Culture of Elites and the Public: Building Women's Political Representation in Post-Communist Poland* [w:] *Social Change, Adaptation, and Resistance*, T. Klonowicz, G. Wieczorkowska (red.), Wydawnictwo Instytutu Spraw Społecznych, Warszawa 2002, s. 80.

wedle którego to kobieta jest w pierwszej kolejności odpowiedzialna za sprawowanie opieki nad osobami zależnymi w rodzinie. Polityka państwa na początku lat 90. nie prowadziła do łagodzenia napięć strukturalnych i kulturowych związanych z rodzicielstwem i pracą, lecz wręcz przeciwnie – przyczyniała się do ich uwypuklenia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że pierwszy okres polityki rodzinnej III RP, określony w niniejszym tekście jako „transformacyjny”, charakteryzowało podporządkowanie działań na rzecz wsparcia rodzin celom makro-gospodarczym. Politykę rodzinną państwa trzeba określić jako rezydualną, nakierowaną na zwiększenie indywidualnej odpowiedzialności finansowej rodzin, co w realiach głębokiej zapaści gospodarczej i dramatycznie rosnącego bezrobocia spowodowało rozpowszechnienie się ubóstwa. Działania przeciwdziałające pogarszaniu się sytuacji materialnej rodzin w obliczu rosnących napięć budżetowych stawały się z czasem coraz bardziej selektywne, nakierowane na pomoc rodzinom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Namacalnym dowodem malejącej stabilności życiowej oraz słabości polityki rodzinnej był też konsekwentne spadający współczynnik dzietności – z 2,1 w 1990 r. do 1,5 w 1997 r.¹⁵. Jednak w okresie wczesnej transformacji spadająca dzietność nie stała się ważnym tematem debaty publicznej, a ówczesne rządy nie wypracowywały specjalnych narzędzi przeciwdziałania temu zjawisku.

Okres przejściowy (1997–2005)

Za symboliczną cezurę oddzielającą okres „transformacyjny” od „przejściowego” można uznać przyjęcie przez rząd w czerwcu 1997 r. „Programu polityki rodzinnej” (PPR), nad którym prace koordynowane były przez Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny i Kobiet¹⁶. PPR był pierwszą po 1989 r. próbą wyznaczenia celów oraz nakreślenia strategii państwa w polityce rodzinnej do roku 2005. Realizacja założeń programu miała przede wszystkim ułatwiać zakładanie rodzin przez m.in. „wzmocnienie materialnych podstaw bytu rodziny”, „poprawę sytuacji rodzin z trudnościami”, „złagodzenie konfliktów rodzinnych” oraz „kształtowanie prorodzinnych postaw społecznych”¹⁷. Opiekę instytucjonalną nad dziećmi program postrzegał jako „dopełniającą opiekę rodzinną”, podkreślał również podmiotowość

¹⁵ GUS, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl_do_2013.pdf [dostęp: 7 marca 2016 r.].

¹⁶ Funkcję tę sprawowała wówczas Jolanta Banach.

¹⁷ Zob. *Program polityki rodzinnej*, druk sejmowy nr 2434, 1997 r.

i suwerenność rodziny. W zakresie proponowanych instrumentów polityki nie stanowił on jednak przełomu: wciąż za najważniejszy instrument bezpośredni uważane były świadczenia pieniężne, rozważano również możliwość ich rozszerzenia przez wprowadzenie ulg podatkowych dla rodzin wychowujących dzieci¹⁸. Program ostatecznie nie został poddany dyskusji parlamentarnej z powodu upływającej kadencji.

Narodziny pronatalizmu

Powstanie PPR związane było z rosnącą od połowy lat 90. w kręgach politycznych i opinii publicznej świadomością konieczności kompleksowego podejścia do polityki na rzecz rodziny. Wraz z dojściem do władzy koalicji Akcji Wyborczej Solidarność – Unii Wolności (AWS-UW) problematyka „dobra rodziny” stała się jednym z ważniejszych tematów debaty publicznej, a sukces wyborczy zwycięskiego w 1997 r. ugrupowania, Akcji Wyborczej Solidarność, w pewnej mierze oparty był na umiejętnym wyeksponowaniu retoryki odwołującej się do „wartości rodzinnych” w kampanii¹⁹.

Wyrazem deklaratywnie „prorodzinnego” kursu nowej władzy miało być stworzenie w Sejmie III kadencji odrębnej Komisji Rodziny – do tamtego momentu polityką rodzinną zajmowała się przede wszystkim Komisja Polityki Społecznej. Podobnym krokiem było zastąpienie urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet Pełnomocnikiem Rządu ds. Rodziny. Programowym dokumentem nowego rządu w zakresie polityki na rzecz rodziny był przyjęty przez Radę Ministrów w 1999 r. program „Polityka prorodzinną państwa” (PPP), który miał obejmować lata 2000–2010²⁰.

Założenia PPP bazowały na diagnozie sytuacji opisanej w „Raportcie o sytuacji polskich rodzin” z 1998 r. i nawiązywały treściowo do „Programu polityki rodzinnej”. W istocie, w znacznej części dokument ten powtarzał wnioski PPR, zwłaszcza jeśli chodzi o promowane instrumenty wsparcia dla rodzin. Zasadniczym *novum*, na które szczególnie warto zwrócić uwagę, jest pojawienie się silnych wątków pronatalistycznych i dużo miejsca poświęconego pogarszającej się sytuacji demograficznej kraju. Wśród najważniejszych celów wymienia się „zmianę postaw prokreacyjnych w kierunku zwiększenia dzietności rodzin”²¹, podczas gdy wcześniejszy dokument kładł nacisk na „tworzenie warunków umożliwiających małżonkom odpowiedzialne i wolne od presji podejmowanie decyzji o liczbie dzie-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ AWS prowadziła kampanię pod hasłem „zAWSze Polska – Wolność – Rodzina”, a jedna z promowanych idei brzmiała „Naród jako rodzina rodzin”.

²⁰ *Polityka prorodzinną państwa*, druk sejmowy nr 1522, 1999 r.

²¹ *Ibidem*, s. 6.

ci i czasie ich rodzenia”²². W porównaniu ze strategią przyjętą w 1997 r. przez rząd SLD-PSL znacznie silniej zaakcentowane zostały też kulturowe aspekty funkcjonowania rodzin – jednym z celów PPP było „przygotowanie dzieci i młodzieży do pełnienia funkcji rodzinnych i społecznych” oraz „zahamowanie spadku liczby zawieranych małżeństw”²³. Dokument rządu AWS-UW mniejszą wagę przykładał do kwestii przeciwdziałania ubóstwu i wykluczenia społecznego dzieci, mocno zaś zaakcentował konieczność „inwestycji w kapitał ludzki” – działania z zakresu polityki rodzinnej zostały wprzęgnięte w strategię rozwoju ekonomicznego kraju.

Spór o urlop macierzyński

„Prorodzinna” orientacja rządu AWS-UW objawiła się w największym stopniu przez wydłużenie podstawowego wymiaru urlopu macierzyńskiego – w dwóch fazach – z 16 do 20 tygodni w 2000 r. i 26 tygodni od roku 2001²⁴. W 2001 r. dodatkowo uprawniono ojców do skorzystania z 10 tygodni urlopu, jeśli po obligatoryjnych 16 tygodniach matka zdecydowała się na powrót do pracy. Jednak zmiana rządu w tym samym roku i dojście do władzy koalicji Sojuzsu Lewicy Demokratycznej – Unii Pracy – Polskiego Stronnictwa Ludowego (SLD-UP-PSL) poskutkowały wycofaniem reformy i powrotem do 16 tygodni urlopu. Nowy rząd argumentował tę zmianę koniecznością przesunięcia pieniędzy w systemie ubezpieczeń społecznych z korzyścią dla najbiedniejszych rodzin, tak aby dzięki środkom zaoszczędzonym na skróceniu urlopu (szacowanym wówczas na 300 mln zł rocznie), stan finansów państwa pozwalał na podwyższenie kwoty dochodu na członka rodziny uprawniającej do otrzymania zasiłku wychowawczego²⁵.

Rząd SLD-UP-PSL podwyższył w 2002 r. granicę dochodu uprawniającą do otrzymywania zasiłku wychowawczego (z 480 zł do 548 zł) i jednocześnie zrównał z nią granicę dochodu uprawniającego do zasiłku rodzinnego (z 961 zł brutto do 548 zł netto, a więc do wysokości ówczesnego minimum socjalnego w gospodarstwach wieloosobowych). Wycofanie dłuższego urlopu macierzyńskiego miało w zamyśle doprowadzić do złagodzenia konfliktu praca – dom wśród biedniejszych rodzin, dając większą możliwość

²² *Program polityki rodzinnej, op. cit.*, s. 3.

²³ *Polityka prorodzinna państwa, op. cit.*, s. 5–6.

²⁴ S. Saxonberg, D. Szelewa, *The Continuing Legacy of the Communist Legacy? The development of family policies in Poland and the Czech Republic*, „Social Politics” 2007, nr 14 (3), s. 360–363.

²⁵ Zob. *Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dn. 6 grudnia 2001*, biuletyn nr 125/IV kad.

korzystania z urlopu wychowawczego wraz ze świadczeniem²⁶. W praktyce taka polityka przyniosła dwojakie skutki: urealnienie świadczeń rodzinnych i wychowawczych dla najbiedniejszych rodzin oraz wypychanie z rynku pracy kobiet z rodzin gorzej sytuowanych przez tworzenie bodźców ekonomicznych zachęcających do opieki nad dziećmi w domu. Wprowadzenie owych reform było przez rząd oficjalnie motywowane koniecznością odpowiedzi na głęboki kryzys budżetu państwa, ujawniony pod koniec rządów AWS (już bez Unii Wolności, która w 2000 r. opuściła koalicję), tzw. dziury Bauca, znacznego spowolnienia gospodarczego oraz najwyższego w historii III RP poziomu bezrobocia, na poziomie 20%²⁷.

W maju 2004 r. wszedł w życie pakiet reform gruntownie zmieniających system świadczeń rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, które zostały zastąpione jednolitym zasiłkiem rodzinnym, któremu towarzyszyły dodatki oraz świadczenia opiekuńcze. W wyniku reform świadczeń rodzinnych dodatkowe wsparcie otrzymały rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne i rodziny niepełne, jednak równocześnie zlikwidowano Fundusz Alimentacyjny. W konsekwencji reform w 2004 r. zunifikowane kryterium dochodowe zostało ponownie obniżone (do 504 zł) i nie było już powiązane z minimum socjalnym, lecz z progiem dochodowym wsparcia rodziny, obliczanym przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych²⁸. Zabieg ten pozwolił kolejnym rządom na zamrożenie progów, obniżenie wydatków publicznych na ten cel i w praktyce realny spadek wartości świadczenia, a co za tym idzie jego rosnącą selektywność²⁹.

Ideologia czy pragmatyzm?

W okresie 1997–2005, który określany jest w niniejszym tekście jako „przejściowy”, różnice ideologiczne i programowe pomiędzy rządami lewicy i prawicy parlamentarnej były bardziej wyraźnie zarysowane niż w poprzedzającym go okresie transformacyjnym³⁰. Przede wszystkim ist-

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ GUS, *Stopa bezrobocia w latach 1990–2015*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2015,4,1.html> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

²⁸ B. Kłós, *Świadczenia rodzinne w latach 2004–2011*, seria „Analizy BAS” nr 23(67), 2011, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>, s. 3.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Należy przypomnieć, że w omawianym okresie funkcjonowało w sumie 5 gabinetów – 2 centroprawicowe (AWS-UW i od 2000 r. mniejszościowy rząd AWS, w obu premierem był Jerzy Buzek) oraz 3 centrolewicowe (SLD-UP-PSL Leszka Millera i 2 mniejszościowe SLD-UP pod przewodnictwem Marka Belki).

niała ostra różnica wokół urlopu macierzyńskiego, choć nie należy widzieć w niej zasadniczej rozbieżności w podejściu do modelu familialistycznego w polityce rodzinnej³¹. Wskazuje na to choćby to, że skrócenie urlopu macierzyńskiego przez rząd SLD-UP-PSL i zmiany w systemie świadczeń rodzinnych nie były w pierwszym rządzie motywowane troską o pogarszanie się sytuacji matek na rynku pracy, lecz miały na celu przesunięcie środków w systemie finansów państwa, które prowadziło w zamierzeniu do zwiększenia wykorzystania urlopu wychowawczego. Na poziomie politycznym decyzję o szybkim wycofaniu reformy należy uznać za symptomatyczną i istotną z punktu widzenia kształtowania debaty publicznej wokół rodziny i rodzicielstwa, jednak nie stała się ona przyczynkiem do zmiany ogólnego kursu polityki rodzinnej państwa, która nadal była rezydualna i socjalna.

Drugą ważną różnicę należy dostrzec w obszarze definiowania głównych wyzwań stojących przed polską rodziną przez oba bloki polityczne. Rządy prawicy dużo większe znaczenie nadawały spadającemu współczynnikowi dzietności i już w 1999 r. w „Programie polityki prorodzinnej” znalazły się stosowne zapisy definiujące politykę jako w istocie prorodziną. Wśród najważniejszych celów znalazły się: zmiana postaw prokreacyjnych na pronatalistyczne, wzrost liczby zawieranych związków małżeńskich i uświadamianie młodych osób w zakresie planowania rodziny. Dla rządów lewicowych istotniejsze były kwestie zabezpieczenia socjalnego najuboższych rodzin. Wspólnym mianownikiem rządów okresu przejściowego było wprowadzenie do dyskursu publicznego i rozpoznanie w tekstach programowych znaczenia „inwestycji w kapitał ludzki”, a więc sprzężenia celów polityki rodzinnej z szerszymi celami gospodarczymi. „Kapitał ludzki” stał się też jednym z wątków przewodnich pakietu reform gospodarczych uelastyczniających rynek pracy, których głównym architektem był wicepremier Jerzy Hausner. Należy w tym upatrywać rosnącego wpływu polityki Unii Europejskiej na politykę krajową na przełomie wieków, jednak w samym obszarze polityki rodzinnej w okresie przejściowym bezpośrednio przełożenie było bardzo ograniczone³².

³¹ Familializmem określa się model polityki rodzinnej, który podkreśla indywidualną odpowiedzialność rodziny za sprawowanie opieki nad osobami zależnymi, zob. G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press, 1999.

³² Jednym z nielicznych przykładów realnego wpływu UE na politykę rodzinną w Polsce było umożliwienie wykorzystania części urlopu macierzyńskiego (który ówczesnie, tj. w 2001 r., wynosił 26 tygodni) przez ojca w przypadku powrotu matki do pracy po wykorzystaniu przez nią minimum 16 tygodni.

Okres dojrzwały (2005–2015)

Od końca 2005 r. możemy mówić o nowym okresie w polskiej polityce rodzinnej – od tego momentu wprowadzono w życie znacznie więcej nowych instrumentów, dokonano więcej reform niż w poprzednich dwóch okresach, zwiększyły się ogólne wydatki państwa na politykę rodzinną.

Po wyborach w 2005 r. powstał nowy rząd Prawa i Sprawiedliwości z premierem Kazimierzem Marcinkiewiczem na czele. Jedną z symbolicznych reform jego gabinetu było wprowadzenie uniwersalnej „jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka”, potocznie zwanej becikowym, która w wysokości 1000 zł była wypłacana wszystkim rodzicom w 2006 r., równocześnie z 500 zł do 1000 zł zwiększono kwotę becikowego przysługującego najuboższym gospodarstwom domowym³³. W tym samym roku wydłużono również urlop macierzyński o 2 tygodnie, a więc w okrojonej formie nawiązano do reform wprowadzanych przez rząd AWS-UW w 1999 r. W 2007 r. zrealizowano pomysł, który jako pierwszy do debaty wprowadził rząd Jerzego Buzka – wprowadzono uniwersalną ulgę podatkową na dziecko, dzięki której zmniejszały się obciążenia fiskalne rodzin³⁴.

Nowa strategia

Głównym dokumentem programowym koalicji, który miał stać się podstawą nowego, kompleksowego aktu prawnego (ustawy rodzinnej), był „Projekt polityki rodzinnej”, ogłoszony w marcu 2007 r., kiedy premierem koalicyjnego rządu Prawo i Sprawiedliwość-Samoobrona-Liga Polskich Rodzin był Jarosław Kaczyński³⁵. Projekt powstawał pod kierunkiem ówczesnej wiceminister w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Joanny Kluzik-Rostkowskiej. Podobnie jak to miało miejsce w poprzednim dokumencie tego typu, a więc „Programie polityki prorodzinnej” z 1999 r.,

³³ Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2006, nr 12, poz. 67). Wprowadzenie wyższego becikowego dla najuboższych, jak również odrębnego becikowego dla wszystkich rodzin szczególnie mocno postulowała Liga Polskich Rodzin i wobec poparcia Platformy Obywatelskiej, sprzeciw partii rządzącej względem drugiego postulatu okazał się niewystarczający i rząd został zobligowany do realizacji ustawy, której politycznie nie popierał.

³⁴ Kwota ulgi w 2007 r. wynosiła 1145,08 zł na dziecko, w 2008 r. – 1173,70 zł, w 2009 r. – 1112,04 zł, za: B. Balcerzak-Paradowska, *Współczesna polityka rodzinna wobec kryzysu dzietności*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2010, nr 8 (78), s. 3.

³⁵ *Projekt polityki rodzinnej*, https://web.archive.org/web/20071213230801/http://www.rodzina.gov.pl/pliki/Projekt_polityki_rodzinnej.pdf [dostęp: 7 marca 2016 r.].

punktem wyjścia była diagnoza dotycząca dramatycznych perspektyw demograficznych w Polsce – jednym z przewidywań raportu było obniżenie się współczynnika dzietności z 1,22 w 2005 r. do nawet 1,1 w okresie 2010–2020³⁶. W reakcji na nadchodzący kryzys autorzy projektu zaproponowali bardzo szeroką gamę rekomendacji w zakresie polityki na rzecz rodziny – poczynając od zwiększania ulg podatkowych, subsydiowania składek na ubezpieczenia społeczne rodziców opiekujących się dziećmi na urloпах wychowawczych, prorodzinne zmiany w ochronie zdrowia, aż po wydłużenie urlopu macierzyńskiego i większe nakłady finansowe na przedszkola i żłobki³⁷.

W projekcie wiele miejsca poświęcono sytuacji kobiet, zwłaszcza młodych, które postrzegane były już nie tylko przez pryzmat ról macierzyńskich, ale również jako osoby aktywne zawodowo. Co interesujące, w części dokumentu dotyczącej diagnozy sytuacji polskich rodzin stwierdzono m.in., że: *prawdopodobieństwo podjęcia decyzji o urodzeniu dziecka rośnie, gdy kobieta ma pracę, doświadczenie zawodowe i poczucie stabilizacji na rynku pracy*³⁸. Stwierdzenie takie wskazywałoby na konieczność odejścia od dominującego w Polsce modelu familialistycznego, opartego na wspieranej przez państwo opiece nad dziećmi przez matkę, która na dłuższe okresy opuszcza rynek pracy. Jednakże autorzy projektu – świadomie lub nie – w części rekomendacji, zwłaszcza dotyczących wydłużenia i polepszenia jakości urlopów macierzyńskiego i wychowawczego, *de facto* zaproponowali rozwiązania prowadzące do umocnienia się przyczyn niskiej dzietności, które w tym samym tekście zdiagnozowali.

Oprócz „Projektu polityki rodzinnej” rząd Jarosława Kaczyńskiego przygotował też projekt ustawy rodzinnej, która miała realizować część omówionych tu rekomendacji. Plany te – nie po raz pierwszy w historii polskiej polityki rodzinnej po 1989 r. – pokrzyżowała zmiana układu sił w parlamencie, tym razem w wyniku rozpadu koalicji rządzącej, samorozwiązania Sejmu i wcześniejszych wyborów, w których zwyciężyła Platforma Obywatelska.

³⁶ W istocie współczynnik dzietności na przestrzeni lat 2005–2013 nieznacznie się podniósł i utrzymuje od kilku lat na poziomie ok. 1,3, za: *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku, op. cit.*

³⁷ *Projekt polityki rodzinnej, op. cit.*

³⁸ *Ibidem*, s. 7. Należy nadmienić w tym miejscu, że pogląd ten znajduje mocne potwierdzenie w najnowszych badaniach poświęconych wpływowi aktywności zawodowej kobiet na decyzje prokreacyjne; por. A. Kurowska, E. Słotwińska-Roslanowska, *Zatrudnienie a pierwsze i drugie urodzenia wśród kobiet w Polsce*, „Studia Demograficzne” 2013, nr 1(163), s. 37–51.

Ofensywa urlopową

Po dojściu do władzy koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronictwo Ludowe (PO-PSL) w 2007 r. kontynuowana była polityka wydłużania urlopu macierzyńskiego (z 18 do 20 tygodni) oraz stopniowe wprowadzenie „dodatkowego urlopu macierzyńskiego” (w wymiarze kolejno 2, 4 i 6 tygodni). Prawdziwą rewolucją instytucjonalną było wprowadzenie od 2013 r. 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego, który uzupełnia urlop macierzyński (a w praktyce przedłuża go, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu). Od 2010 r. funkcjonuje również odrębny urlop ojcowski, którego nie można przenieść na matkę dziecka, i który musi zostać wykorzystany przez niego w trakcie pierwszych 24 miesięcy życia dziecka³⁹. Pierwotnie urlop ten wynosił 1 tydzień, w 2012 r. został wydłużony do 2 tygodni.

Kolejnym elementem polityki rządu Donalda Tuska służącym wsparciu rodzin była tzw. ustawa żłobkowa przyjęta w 2011 r. i znolizowana w 2013 r. Ustawa zaproponowała istotne zmiany instytucjonalne, w tym przede wszystkim przenosiła nadzór nad instytucjami opieki nad dziećmi do lat 3 z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Oprócz żłobków, wśród placówek opieki dla najmłodszych dzieci pojawiły się kluby dziecięce. Ustawa wprowadziła też instytucje opiekuna dziennego oraz niani. Jednocześnie zwiększyła ona kontrolę nad placówkami niepublicznymi, które od kwietnia 2014 r. muszą być wpisane do gminnych rejestrów, by mogły świadczyć usługi opiekuńcze dla najmłodszych dzieci⁴⁰.

Dalsze reformy PO-PSL w polityce na rzecz rodzin miały na celu polepszenie sytuacji materialnej rodzin uboższych oraz wielodzietnych przez rozszerzenie ulgi podatkowej. Zmiana w systemie ulg odpowiadała na dość rozpowszechnioną krytykę dyskryminacji rodzin o niższych dochodach w systemie ulg – mniej zarabiający rodzice nie mogli skorzystać z ulgi w pełnym wymiarze, po zmianie otrzymują oni dopłatę do pełnego limitu, która pozwala na skorzystanie z ulgi w całości. Jednocześnie rząd wprowadził zasadę „złotówka za złotówkę” w świadczeniach rodzinnych, która oznacza, że przekroczenie progu dochodu uprawniającego do pobierania zasiłku nie pozbawia go, lecz pomniejsza świadczenie o kwotę dochodu, którą rodzina osiąga powyżej progu⁴¹.

W tym samym czasie rozwijał się dość silnie – zarówno w szerszej debacie publicznej, jak i na poziomie dyskusji politycznej – nurt obrony intere-

³⁹ Przed 2016 r. z urlopu można było skorzystać do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy.

⁴⁰ Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. 2013, poz. 1457.

⁴¹ *Nowa polityka rodzinna 2011–2015, op. cit.*, s. 6.

sów rodzin wielodzietnych. Zwiększenie selektywności wsparcia dla rodzin zamożniejszych zostało zapoczątkowane odebraniem prawa do becikowego najbogatszym rodzinom w 2013 r., a w 2014 r. rząd odebrał ulgę podatkową najlepiej zarabiającym rodzicom, którzy wychowują tylko jedno dziecko. Kolejną reformą rządu PO-PSL (obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.), przyjętą już pod rządami premier Ewy Kopacz, jest świadczenie rodzicielskie w wysokości 1 tys. zł wypłacane przez 12 miesięcy rodzinom, którym urodzi się dziecko, a które do tej pory nie miały tytułu ubezpieczeniowego do urlopu rodzicielskiego lub macierzyńskiego⁴².

Prezydenci: rodzina priorytetem

W latach 2010–2015 aktywną postacią w debacie na temat polityki rodzinnej był też prezydent Bronisław Komorowski oraz jego bezpośrednie otoczenie polityczne, z minister ds. społecznych Ireną Wóycicką na czele. Prezydent Komorowski określił politykę rodzinną jako jeden z priorytetów swojej prezydentury. Zaproponowany przez Kancelarię Prezydenta program polityki rodzinnej „Dobry klimat dla rodziny”⁴³ w 2013 r. położył fundamenty pod prezydencki projekt tzw. ustawy rodzinnej z 2015 r., a więc reformy Kodeksu pracy, które miały na celu ułatwienie godzenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi. Zmiany te dotyczą przede wszystkim elastyczności godzin pracy dla rodziców oraz większej elastyczności urlopu rodzicielskiego i ojcowskiego⁴⁴. Nie wprowadzają jednak nowych instrumentów polityki rodzinnej ani nie rozszerzają indywidualnych uprawnień ojców, co było jednym z głównych postulatów wielu ekspertów w procesie konsultacji projektu.

Hasła dotyczące wspierania rodzin bardzo mocno artykułował również kontrkandydat Komorowskiego w wyborach prezydenckich w 2015 r. i późniejszy prezydent Andrzej Duda. W swojej kampanii wyborczej akcentował cztery filary polityki, wśród których rodzina znalazła się na pierwszym miejscu. Sztandarową obietnicą było 500 zł na każde dziecko, poczynając od drugiego (i na każde dziecko dla rodzin o najniższych dochodach). Postulat ten jeszcze bardziej wyeksponowało Prawo i Sprawiedliwość w późniejszej, zwycięskiej, kampanii w wyborach do Sejmu i Senatu. W momen-

⁴² Za: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne/art,7508,swiadczenie-rodzicielskie-juz-od-stycznia.html> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁴³ *Dobry klimat dla rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP*, Kancelaria Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁴⁴ Ustawa z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1268.

cie pisania tych słów⁴⁵, nowy rząd Prawa i Sprawiedliwości pod kierunkiem Beaty Szydło jest na etapie konsultowania szczegółów tego rozwiązania (pod hasłem „Rodzina 500+”), które ma wejść w życie najpóźniej w kwietniu 2016 r. Rząd szacuje, że koszt programu wyniesie ok. 20 mld zł rocznie i obejmie w sumie ok. 3,7 mln dzieci w Polsce⁴⁶. Symbolem silnej orientacji „prorodzinnej” nowego rządu jest też pojawienie się „rodziny” na pierwszym miejscu w nazwie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Podsumowując najnowszy okres w polskiej polityce na rzecz rodziny, należy zauważyć, że od 2006 r. można mówić o stabilności głównej tendencji, na którą składają się: wydłużanie urlopów, stopniowe rozszerzanie ulg podatkowych (zwłaszcza w interesie najbiedniejszych rodzin), orientacja na rodziny wielodzietne i najgorzej sytuowane, stopniowe odcinanie rodzin z klasy średniej i wyższej z jednym dzieckiem od ulg i świadczeń oraz powolny rozwój instytucji opieki dla najmłodszych dzieci.

Polityka rodzinna czy socjalna?

Inną cechą charakterystyczną omawianego okresu są wyraźne deklaracje rządzących na temat odrębności systemów polityki rodzinnej i pomocy społecznej, co zostało zapoczątkowane reformami świadczeń rodzinnych w 2004 r. i utrzymuje się aż do dziś. Należy w tym widzieć przejaw ogólniejszej orientacji konserwatywnej w polityce społecznej, w myśl której pomoc społeczna jest ograniczona do najbardziej potrzebujących, ale wspiera pronatalistyczny i familialistyczny kurs polityki rodzinnej poprzez „działania na rzecz rodziny”, adresowanie środków pieniężnych do rodzin z dziećmi (zwłaszcza wielodzietnych), przy poszanowaniu „suwerenności rodziny”. Podkreśla się konieczność osiągnięcia przez rodziny większego stopnia samodzielności finansowej, który ma w zamierzeniu prowadzić do większej liczby urodzeń, co w konsekwencji przełożyć się ma na lepszą sytuację demograficzną i gospodarczą kraju.

Wzrost selektywności uprawnień socjalnych widać choćby w przekrojowych statystykach dotyczących świadczeń rodzinnych. W 2014 r. wydatki budżetu państwa na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych wyniosły ogółem ok. 7,6 mld zł, czyli niewiele mniej niż w 2006 r. (7,7 mld zł)⁴⁷, co przy uwzględnieniu wpływu skumulowanej inflacji w ciągu 9 lat oznacza,

⁴⁵ Tj. 30 listopada 2015 r.

⁴⁶ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-rozpoczyna-prace-nad-programem-rodzina-500.html> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁴⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, <http://www.mpips.gov.pl>; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, <http://www.mpips.gov.pl> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

że realne wydatki państwa na wszystkie świadczenia przewidziane ustawą zmalały o ok. 25%⁴⁸. Jednocześnie dzięki zasadniczo pomyślnej sytuacji gospodarczej w Polsce w omawianym okresie udało się zredukować poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wśród dzieci z 42% do poziomu średniej unijnej, czyli ok. 28%⁴⁹.

Istotnym wyznacznikiem kierunku polityki rodzinnej państwa w latach 2006–2015 było stopniowe wydłużanie urlopu macierzyńskiego i wreszcie wprowadzenie dodatkowego 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego w 2013 r.⁵⁰, co w połączeniu z wysoką stopą zastąpienia (80% wynagrodzenia przez 52 tygodnie) wywindowało Polskę na czołowe miejsca w europejskiej stawce, jeśli chodzi o atrakcyjność urlopów macierzyńskich i rodzicielskich. Reformę tę należy postrzegać jako ukoronowanie wysiłków państwa w kierunku kształtowania modelu polityki rodzinnej określanego przez wielu badaczy mianem „publicznego familializmu”⁵¹. Jest to model, który aktywnie wspiera – poprzez konkretne instrumenty polityki rodzinnej, m.in. długie urlopy macierzyńskie – nierównowagę w zaangażowaniu matek i ojców w opiekę nad dziećmi, co wiąże się z gorszą sytuacją kobiet na rynku pracy. W ramach familialistycznej polityki rodzinnej dominują instrumenty, których podmiotem jest rodzina, a nie każdy z rodziców z osobna. W warunkach utrzymującego się tradycyjnego modelu ról płciowych wydłużanie urlopów, które nie są indywidualnymi uprawnieniami matki i ojca, sprzyja utrwalaniu nierówności między kobietami i mężczyznami na wielu płaszczyznach życia społecznego i ekonomicznego⁵².

Dyskusja: ciągłość i zmiana w polskiej polityce rodzinnej

Brak systemu

Jednym z najczęściej powtarzanych w debacie publicznej i eksperckiej zarzutów wobec polityki państwa na rzecz rodziny po 1989 r. jest brak domkniętego systemu polityki rodzinnej i doraźność wielu stosowanych

⁴⁸ Obliczenia własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów na temat inflacji.

⁴⁹ Za: Eurostat, baza ilc_peps01, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁵⁰ Od stycznia 2016 r. urlop rodzicielski wynosi 32 tygodnie, dodane 6 tygodni zastępują zlikwidowany dodatkowy urlop macierzyński, całkowita suma urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego nadal wynosi 52 tygodnie.

⁵¹ Zob. w kontekście Polski: S. Saxonberg, D. Szelewa, *The Continuing Legacy of the Communist*, *op. cit.*, s. 351–379.

⁵² Zob. D. Szelewa, *Gender w polityce społecznej*, *op. cit.*, s. 19.

działań i instrumentów⁵³. Do wniosków takich doszła również Najwyższa Izba Kontroli, która w swoim raporcie z 2015 r. wystawiła jednoznacznie negatywną opinię na temat dotychczasowej realizacji celów związanych z poprawą sytuacji materialnej rodzin oraz ułatwiania formowania się nowych⁵⁴. W podsumowaniu wyników kontroli NIK pisze: *państwo polskie nie wypracowało całościowej i długofalowej polityki rodzinnej, koncentrując działania na doraźnie wprowadzanych rozwiązaniach, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji. Nie zostały określone ramy polityki rodzinnej oraz nie sprecyzowano jej celów i powiązanych z nimi działań. Brak jest również systemowej analizy osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami*⁵⁵. Należy zauważyć, że diagnoza ta powstała w 2015 r., czyli w okresie szczytowym, jeśli chodzi o wydatki budżetowe i zaangażowanie państwa w politykę na rzecz rodziny. Wyniki kontroli zbiegły się z publikacją raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) „Nowa polityka rodzinna w Polsce 2011–2015”, który przedstawia zupełnie odmienną narrację na temat osiągnięć polityki rodzinnej w ostatnich latach, podkreślając zwiększone zaangażowanie państwa w tej sferze, z szacowanymi wydatkami na poziomie 2,9% PKB Polski⁵⁶.

W analizowanym okresie 1989–2015 powstały trzy strategiczne programy rządowe w całości poświęcone polityce rodzinnej (w latach 1997, 1999 i 2007). Wpływ tych dokumentów na realny kurs polityki na rzecz rodziny należy uznać za wątpliwy. Realizacja zawartych w programach postulatów ograniczona była tak z powodu ogólnej niestabilności systemu partyjnego w Polsce oraz częstych zmian rządów (zwłaszcza w okresie transformacyjnym i przejściowym), jak i niesprzyjającego klimatu do wprowadzania reform niosących za sobą zwiększone nakłady finansowe na transfery pieniężne, usługi publiczne i świadczenia rzeczowe. Sytuacja zaczęła zmieniać się od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., który zbiegł się z wyżem gospodarczym i pojawieniem szerokiego strumienia funduszy unijnych przeznaczonych na wydatki infrastrukturalne oraz inwestycje w kapitał ludzki. Od czasów ostatniego kryzysu gospodarczego coraz bardziej obecne są głosy wskazujące na konieczność zwiększenia aktywności państwa w kształtowaniu procesów społecznych i gospodarczych. Nie bez znaczenia była też pierwsza fala emigracji poakcesyjnej, zwłaszcza osób

⁵³ Zob. np. B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna na przełomie wieków*, op. cit.

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*, www.nik.gov.pl [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁵⁵ *Ibidem*, s. 9.

⁵⁶ *Nowa polityka rodzinna w Polsce 2011–2015*, MPiPS, www.mpips.gov.pl [dostęp: 7 marca 2016 r.].

młodych i wykształconych, która dodatkowo pogorszyła sytuację demograficzną kraju⁵⁷. Od roku 2006 r. możemy mówić o pewnej konsolidacji wysiłków państwa na rzecz rodziny, jednak za wciąż aktualne należy uznać wyzwania i problemy – na które wskazują cytowani wyżej autorzy oraz omawiany raport NIK – związane z niedomaganiem obszaru polityki rodzinnej jako domkniętego systemu polityk publicznych, poddawanego regularnej ewaluacji w zakresie realizacji stawianych mu celów oraz integracji polityki rodzinnej z innymi sferami polityk publicznych.

Orientacja pronatalistyczna

Od początku okresu przejściowego, tj. od roku 1997 r., można mówić o pojawieniu się kolejnej cechy charakterystycznej polityki rodzinnej w Polsce, a więc silnego pronatalizmu, który podporządkował sobie inne cele działań państwa na rzecz rodziny⁵⁸. Zdiagnozowanie problemu starzejącego się społeczeństwa i spadającej dzietności skłoniło kolejne rządy do opracowania bardziej przekrojowych programów polityki rodzinnej, w których na czołowych miejscach znajdowały się działania na rzecz zwiększenia liczby urodzeń. Również we wspomnianym wyżej raporcie NIK pierwsze zdanie wprowadzenia dotyczy nadchodzących wyzwań demograficznych, co stanowi uzasadnienie dla samego faktu podjęcia kontroli przez tę instytucję⁵⁹. Z biegiem lat kwestia spadku liczby urodzeń w Polsce zdecydowanie wyparła problem ubóstwa dzieci jako najważniejszy argument na rzecz prowadzenia spójnej polityki rodzinnej. W latach 1989–2015 można było zaobserwować stopniowe rozchodzenie się celów polityki socjalnej i rodzinnej państwa (powiązane z ograniczaniem tej pierwszej), a zjawisko to nabrało na sile po 2004 r. wraz z reformą świadczeń rodzinnych.

Krystalizowanie się odrębnej sfery polityki rodzinnej należy postrzegać jako przejaw szerszych tendencji w polityce gospodarczej oraz rynku pracy w Polsce. Wdrażany od 1989 r. model gospodarczy opiera się na założeniu ograniczonej interwencji socjalnej państwa, w której materialne minimum zapewniają niemal wyłącznie dochody z pracy. Jednak spadająca dzietność i wynikające z niej widmo zapaści systemu ubezpieczeń społecznych w przyszłości, skłoniły twórców polityk do bardziej inwestycyjnego my-

⁵⁷ I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Migracja z Polski po 1 maja 2004 roku: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, CMR, Working Papers, 2008, nr 33(91).

⁵⁸ M. Duszczyk, M. Lesińska, K. Matuszczyk, *Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce*, seria „Studia i Materiały” nr 5, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.

⁵⁹ *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, op. cit., s. 3.

ślenia o wydatkach społecznych, które miałyby zachęcać Polki i Polaków do posiadania większej liczby dzieci. Jednakże współczynnik dzietności od 1998 r. oscyluje niezmiennie na bardzo niskim poziomie 1,2–1,4 – dalece poniżej stopy zastąpienia (2,1–2,15), pomimo zwiększenia zaangażowania państwa w instrumenty polityki rodzinnej od roku 2006⁶⁰. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy – oprócz bardzo trudnej sytuacji mieszkaniowej, niskich wynagrodzeń i niestabilności zatrudnienia, zwłaszcza wśród młodych osób – należy wymienić niekonsekwentną i nieskuteczną politykę państwa na rzecz ułatwiania obojgu rodzicom godzenia pracy z opieką nad dziećmi⁶¹.

Polityka rodzinna czy polityka macierzyńska?

Trzecim charakterystycznym rysem polityki rodzinnej po 1989 r. jest jej orientacja familialistyczna, co – jak zauważyło wielu badaczy zajmujących się problematyką polityki rodzinnej z perspektywy równości płci – stanowi odwrotność względem trendów obecnych w większości krajów Zachodu, które co najmniej od lat 80. XX wieku prowadzą dość konsekwentną politykę wspierania zatrudnienia kobiet oraz inwestycji w instrumenty polityki rodzinnej ułatwiające godzenie pracy z opieką nad dziećmi, przede wszystkim opiekę instytucjonalną⁶². Familialistyczna orientacja polskiej polityki rodzinnej znalazła wyraz m.in. w szybkiej likwidacji miejsc opieki w przedszkolach i żłobkach publicznych od 1989 r., połączonej z komercjalizacją części istniejących placówek. Udomowienie opieki nad dziećmi było dla rządzących w okresie transformacyjnym wygodną odpowiedzią na kryzys finansów państwa, za co ograniczeniem aktywności zawodowej zapłaciły przede wszystkim kobiety (matki, babcie)⁶³. Liczba miejsc w przedszkolach zaczęła systematycznie wzrastać od roku 2005, jednak szczególnie dolegliwym problemem wciąż pozostaje niski odsetek najmłodszych dzieci (poniżej 4. roku życia) objętych opieką instytucjonalną, sytuujący Polskę

⁶⁰ GUS, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku*, Warszawa 2015.

⁶¹ Szerszy przegląd wyników badań międzynarodowych na temat skuteczności instrumentów wspierających dzietność znajduje się w: M. Sobociński, *Polityka rodzinna w Polsce: w stronę zrównoważonego modelu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

⁶² Por. D. Szelewa, *Polityka rodzinna w Polsce po 1989 roku: od familializmu prywatnego do publicznego?* [w:] *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, E. Korolczuk i R. Hryciuk (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

⁶³ Zob. *Kobiety w Polsce w latach 90.*, Centrum Praw Kobiet, Warszawa 2000.

u dołu rankingów obejmujących państwa OECD (odsetek ten jest o ok. 20 pkt proc. niższy niż średnia krajów OECD)⁶⁴.

Jak zostało wspomniane w części poświęconej okresowi od 2006 r., rośnie świadomość twórców polityk publicznych na temat pozytywnego wpływu wejścia kobiet na rynek pracy na decyzje o posiadaniu dzieci, jednak wdrażane reformy, jak m.in. wydłużenie urlopu macierzyńskiego – który po dodaniu urlopu rodzicielskiego trwa w sumie 12 miesięcy – w praktyce oznaczają umocnienie maternalistycznego kierunku w polityce rodzinnej. Jak pokazują najnowsze statystyki, mimo teoretycznej możliwości skorzystania z urlopu rodzicielskiego (oraz części macierzyńskiego) przez oboje rodziców, w ogromnej większości z wydłużonych urlopów korzystają kobiety⁶⁵. Równolegle rośnie popularność indywidualnie przypisanego mężczyznom urlopu ojcowskiego, podczas gdy w 2013 r. skorzystało z niego 28,5 tys., w 2014 r. było to już 129 tys. ojców⁶⁶. O tym, że polska polityka rodzinna jest również *explicite* skierowana do matek, dowodzi choćby fakt, że świadczenie pobierane w okresie urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego i ojcowskiego, niezależnie od tego, czy jest ono pobierane przez matkę lub ojca, nosi nazwę „zasiłku macierzyńskiego”.

Od 1989 r. orientacje ideologiczne kolejnych rządów w odniesieniu do relacji między sferami polityki rodzinnej a upodmiotowienia kobiet dość dobrze odzwierciedla ewolucja nazewnictwa instytucji rządowego pełnomocnika odpowiedzialnego za sprawy równości płci i/lub rodziny. W rządzie Tadeusza Mazowieckiego istniał urząd Pełnomocnika Rządu ds. Kobiet, a w gabinecie Jana Krzysztofa Bieleckiego Pełnomocnika Rządu ds. Kobiet i Rodziny. Dopiero dwa lata po odwołaniu Anny Popowicz z tego ostatniego stanowiska przez premiera Jana Olszewskiego w 1992 r, premier Waldemar Pawlak wskrzesił urząd pod nową nazwą Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny i Kobiet. Rząd Jerzego Buzka po objęciu władzy przez koalicję AWS-UW w 1997 r. po raz kolejny przeformułował nazwę i kompetencje urzędu – przez kolejne cztery lata działał Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny⁶⁷. Rozdzielenie kompetencji związanych z rodziną i prawami kobiet

⁶⁴ *Education at a Glance 2014: Poland – Country Note*, OECD, <http://www.oecd.org/edu/Poland-EAG2014-Country-Note.pdf> [dostęp: 7 marca 2016 r.]; *Informacja na temat funkcjonowania instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2001–2015*, MPiPS, www.zlobki.mpipis.gov.pl [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁶⁵ *Podsumowanie polityki rodzinnej Prezydenta RP*, Kancelaria Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/> [dostęp: 7 marca 2016 r.].

⁶⁶ *Nowa polityka rodzinna w Polsce 2011–2015*, *op. cit.*

⁶⁷ *Polityka równości płci: Polska 2007*, UNDP, Warszawa 2007.

nastąpiło w 2001 r., kiedy to rząd Leszka Millera ustanowił urząd Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. Kolejny premier, Kazimierz Marcinkiewicz, zlikwidował stanowisko, które zostało następnie odtworzone w szerszej formule Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania przez Donalda Tuska w roku 2008⁶⁸.

Lewica i prawica a polityka rodzinna po 1989 r.

Różnice polityczne między rządzącymi partiami w największym stopniu doszły do głosu w okresie przejściowym, tj. w latach 1997–2005: koalicja centroprawicy zdecydowanie mocniej podkreślała znaczenie tradycyjnych wartości rodzinnych i w deklaracjach programowych częściej odwoływała się *explicite* do „dobra rodziny” niż kolejne rządy, w których dominował Sojusz Lewicy Demokratycznej (w latach 2001–2005). Centrolewica większy nacisk kładła na socjalne aspekty polityki na rzecz rodzin, realizowała również liberalną politykę rynku pracy, która miała prowadzić do zwiększenia zatrudnienia kobiet oraz, w konsekwencji, wyższego stopnia samodzielności materialnej rodzin dzięki pracy zarobkowej.

Kierunkiem polityki rodzinnej zasygnalizowanym przez Prawo i Sprawiedliwość oraz jego koalicjantów w latach 2005–2007 podążała przez cały okres swojej ośmioletniej władzy koalicja PO-PSL, choć z oczywistych względów wymierne porównanie osiągnięć rządów, które sprawowały władzę odpowiednio 2 i 8 lat, nie jest możliwe. Jedną z najostrejszych różnic w obszarze polityki społecznej między PO a PiS była reforma zrównująca i podnosząca wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, którą rząd Donalda Tuska wprowadził w życie w 2013 r. Opozycja PiS wobec reformy w dużej mierze opierała się na argumentach dotyczących odpowiedzialności kobiet za opiekę na dziećmi i wnukami, w związku z czym sprzeciw wobec zrównania wieku emerytalnego można było postrzegać jako stanowisko partii w obszarze polityki rodzinnej – opowiedzenie się za pewnym modelem stosunków społecznych, w których role rodzicielskie są wyraźnie zarysowane. Doszło więc do konfrontacji między, z jednej strony, liberalno-prorynkową wizją rządu – której nie towarzyszyły elementy progresywne, np. narzędzia przeciwdziałania przyczynom dyskryminacji matek na rynku pracy, powstawania luki płacowej i luki emerytalnej – oraz, z drugiej, wizją konserwatywną, akceptującą i wzmacniającą zastany porządek społeczny (nierów-

⁶⁸ Od wejścia w życie ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. nr 254, poz. 1700; Dz.U. 2013, poz. 675.) Prezes Rady Ministrów jest ustawowo zobligowany do powołania Pełnomocnika, który wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich odpowiada za wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania.

ny wiek emerytalny związany z różnymi rolami matek i ojców). To właśnie konfrontacja między akcentami liberalno-prorynkowymi oraz konserwatywnymi w największym stopniu zdominowała kierunki polskiej polityki rodzinnej po 1989 r. Użycie terminu „akcenty” nie jest w tym miejscu przypadkowe, gdyż różnice między formułowanymi programami polityki na rzecz rodziny w ostatnich 26 latach należy uznać za niewielkie, jeśli porównać je z innymi dyskusjami toczonymi na krajowym forum politycznym.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było omówienie głównych kierunków polityki państwa na rzecz rodziny od początku przemian ustrojowych w Polsce. W latach 1989–2015 wyodrębnić można trzy główne okresy polityki rodzinnej: transformacyjny (1989–1997), przejściowy (1997–2005) oraz dojrzały (2005–2015). Głównym czynnikiem determinującym kierunki polityki rodzinnej były szersze procesy gospodarcze, które umożliwiały lub uniemożliwiały przeprowadzenie reform mających wpływ na sytuację materialną rodzin oraz skłonność Polek i Polaków do zawierania małżeństw.

Liberalne reformy gospodarcze doby transformacji ustrojowej radykalnie zmieniły strukturę rynku pracy oraz obniżyły przeciętną jakość życia, co przyczyniło się do szybkiego spadku współczynnika dzietności i zmiany struktury rodzin. W odpowiedzi na szybko postępującą zmianę społeczną rządy postsolidarnościowe i postkomunistyczne sprawujące władzę w okresie transformacyjnym skupiły się na łagodzeniu szoków związanych z pojawieniem się masowego bezrobocia, inflacji i recesji. W pierwszych ośmiu latach III RP państwo polskie nie podjęło próby kompleksowej odpowiedzi na wyzwania, z którymi mierzyły się rodziny, a adresatami polityk w znacznej mierze były osoby opuszczające rynek pracy. W okresie przejściowym, tj. w latach 1997–2005, doszło do sformułowania pierwszych programów polityki na rzecz rodzin, a problem spadającej dzietności został szerzej dostrzeżony w debatach politycznych i publicznych. Na poziomie makropolitycznym okres przejściowy zdominowany był jednak przez wielkie reformy ustrojowo-gospodarcze oraz proces akcesyjny, co nie pozostawiło wystarczająco dużo miejsca na kompleksowe zmiany w polityce na rzecz rodzin. Zarysowały się jednak ostrzejsze różnice polityczne między rządami centroprawicowymi i centrolewicowymi, których symbolem było wpierw wydłużenie urlopu macierzyńskiego przez koalicję AWS-UW i następnie szybkie wycofanie reformy przez rząd SLD-UP-PSL. Za symboliczny moment „przyspieszenia” w polityce rodzinnej można uznać koniec grudnia 2005 r., kiedy Sejm podjął uchwałę o przyznaniu uniwersalnego świadczenia w wy-

sokości 1000 zł na każde nowo narodzone dziecko. Lata 2006–2015 to okres konsolidacji polityki rodzinnej w Polsce, czas wprowadzania nowych instrumentów (urlop rodzicielski i ojcowski, ulga na dziecko, świadczenie rodzicielskie), rozszerzania istniejących (urlop macierzyński) oraz reform skierowanych do najuboższych i rodzin wielodzietnych („złotówka za złotówkę”, pełne wykorzystanie ulgi podatkowej, Karta Dużej Rodziny).

Niniejszy artykuł zidentyfikował również trzy główne cechy charakterystyczne polityki prowadzonej przez państwo na rzecz rodziny od 1989 r. Po pierwsze, polskiej polityce rodzinnej brakuje systemowego podejścia, precyzyjnie zdefiniowanych i zhierarchizowanych celów oraz integracji z innymi obszarami polityk publicznych, przede wszystkim rynku pracy i mieszkalnictwa. Drugim jej wyznacznikiem jest orientacja pronatalistyczna, która od co najmniej 1997 r. w sposób otwarty lub ukryty motywuje wsparcie państwa dla rodzin. Wreszcie, niemal niezmiennie od początku transformacji adresatkami polityki oficjalnie kierowanej do rodzin w praktyce pozostają prawie wyłącznie kobiety (matki), podczas gdy oczekiwania państwa wobec mężczyzn (ojców) dotyczą głównie pełnionych przez nich ról zawodowych.

Bibliografia

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.
- Duszczyk M., Lesińska M., Matuszczyk K., *Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce*, seria „Studia i Materiały” nr 5, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York 1999.
- Frątczak J., *Kształt polityki społecznej wobec rodziny w dobie transformacji systemowej*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2001, nr XIII [Rodzina w czasach szybkich przemian].
- Golinowska S., *Przemiany społeczne i polityka społeczna okresu transformacji* [w:] *Raport społeczny: Polska 2005*, J. Gardawski i in. (red.), Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2005.
- Inglot T., Szikra D., Rat C., *Continuity and Change in Family Policies of the New European Democracies: a Comparison of Poland, Hungary, and Romania*, NCEEER Working Paper, Washington 2011.
- Kłos B., Szymańczak J., Świadczenia na rzecz rodziny w latach 1990–1996, raport nr 111, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, <http://biurosejm.gov.pl/teksty/r-111.htm>.

- Kłós B., *Świadczenia rodzinne w latach 2004–2011*, seria „Analizy BAS” nr 23(67), 2011, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>.
- Księżopolski M., *Dokąd zmierza polityka społeczna w Polsce?*, „Problemy Polityki Społecznej” 2011, nr 16.
- Kurowska A., Słotwińska-Roslanowska E., *Zatrudnienie a pierwsze i drugie urodzenia wśród kobiet w Polsce*, „Studia Demograficzne” 2013, nr 1(163).
- Nowa polityka rodzinna 2011–2015*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl.
- Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Sainsbury D., *Gender, equality and welfare states*, Cambridge 1996.
- Saxonberg S., Szelewa D., *The Continuing Legacy of the Communist Legacy? The development of family policies in Poland and the Czech Republic*, „Social Politics” 2007, nr 14(3).
- Siemieńska R., *The Political Culture of Elites and the Public: Building Women’s Political Representation in Post-Communist Poland* [w:] *Social Change, Adaptation, and Resistance*, T. Klonowicz, G. Wieczorkowska (red.), Wydawnictwo Instytutu Spraw Społecznych, Warszawa 2002.
- Sobociński M., *Polityka rodzinna w Polsce: w stronę zrównoważonego modelu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Szelewa D., *Gender w polityce społecznej: teoria i praktyka*, Friedrich-Ebert-Stiftung. Przedstawicielstwo w Polsce z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA), Warszawa 2012.
- Szelewa D., *Polityka rodzinna w Polsce po 1989 roku: od familializmu prywatnego do publicznego?* [w:] *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, E. Korolczuk, R. Hryciuk (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Work-Family Balance, Gender and Policy*, J. Lewis (red.), Cheltenham–Northampton 2009.