

Marek Rymsza*

Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu

Family policy – aims, principles, approaches: The author discusses different approaches to family policy in the academic discourse as well as in the field of social praxis. This is a contextual frame for analysis of evolution of social policy toward family in Poland after 1989, including recently implemented governmental program 'The Family 500+'. The author stresses that the structural key arguments for family policy are beyond ideological clashes and family policy needs to be developed with political and social consensus. Presenting frames of family policy as a social investment policy, the author refers to remarks and recommendations presented by Brigitte Berger and Peter Berger.

Słowa kluczowe: *polityka rodzinna, polityka społeczna, polityka społeczna wobec rodziny, polityka inwestycji społecznych, działania bezpośrednie i pośrednie, selektywne i powszechne programy socjalne*

Keywords: *family policy, social policy, social policy toward family, social investment policy, direct and indirect solutions, selective and universal social programmes*

* Doktor hab., adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: marek.rymsza@uw.edu.pl.

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji polityki rodzinnej w Polsce po roku 1989 jako procesu przechodzenia od działań epizodycznych i rozwiązań pośrednich, przez prorodzinne rozwiązania w ramach polityki społecznej państwa do bezpośredniego wspierania rodzin przy wykorzystaniu instrumentów polityki rodzinnej w jej szerszym – horyzontalnym ujęciu. W analizie uwzględniony zostanie wdrażany rządowy program „Rodzina 500 plus” będący elementem (potencjalnego) szerszego programu polityki

rodzinnej jako polityki inwestycji społecznych. Staram się przy tym nakreślić takie ramy kompleksowego podejścia, które stwarzałyby szansę jego wdrożenia w warunkach konsensu społecznego i politycznego, uznając, że jest to możliwe mimo silnej polaryzacji sceny politycznej. Omawiając podstawy stabilnego rozwiązania modelowego, odwołam się do propozycji programowych Brigitte Berger i Petera Bergera odnośnie do polityki rodzinnej jako „polityki ponad podziałami”. Ponadto, aby osadzić rozważania dotyczące Polski w szerszym europejskim kontekście, w pierwszej części tekstu przedstawiam kolejno: różne ujęcia polityki rodzinnej w dyskursie naukowym i na poziomie praktyki społecznej, trzy zasadnicze ideologiczne jej modele oraz kierunki ewolucji polityk rodzinnych w krajach europejskich przełomu XX i XXI wieku.

Jaka polityka rodzinna?

Polityka rodzinna jest polem aktywności państwa (i nie tylko państwa) w gruncie rzeczy niedookreślonym¹. Można ją definiować co najmniej na dwa różne sposoby. Po pierwsze, można ją traktować jako jedną ze szczegółowych polityk społecznych, czyli w ujęciu akademickim – subdyscyplin polityki społecznej². Polityka rodzinna to wówczas synonim polityki społecznej wobec rodziny, realizowanej równoległe z innymi politykami szczegółowymi, takimi jak polityka senioralna, polityka młodzieżowa, polityka wobec osób niepełnosprawnych, polityka wobec osób uzależnionych itp. Poszczególne polityki wyróżniane są tu przez zidentyfikowanie kategorii odbiorców o specyficznych potrzebach, znajdujących się w podobnej sytuacji życiowej. Takie polityki w oczywisty sposób zachodzą na siebie – jako jednostki należmy przecież jednocześnie do różnych grup kategorialnych.

Siłą rzeczy tak wyróżniane *policies* są zogniskowane wokół konkretnych kwestii czy problemów do rozwiązania, identyfikowanych jako kluczowe dla poszczególnych grup i środowisk. W rezultacie składają się one jednak na jedną całościową politykę społeczną ukierunkowaną na urzeczywistnienie określonej wizji ładu społecznego³, która uwzględnia wszystkie klasy,

¹ Zob. A. Skevik, *Family Policy* [w:] *International Encyclopedia of Social Policy*, T. Fitzpatrick i in. (red.), Routledge, London, New York 2010.

² S. Golinowska, *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 116.

³ Zob. omówienie takiej funkcjonalnej wizji polityki społecznej w M. Rymsha, *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej w XXI wieku* [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla profesor Józefiny Hrynkiewicz*, E. Giermanowska, M. Racław, M. Rymsha (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

warstwy i grupy społeczne. Właśnie spójność owej wizji pozwala nachodzić na siebie poszczególnym politykom szczegółowym, wywołując co najwyżej spory kompetencyjne pomiędzy ministerstwami czy departamentami w obrębie poszczególnych resortów, ale bez ujawniania zasadniczych różnic programowych.

Polityka rodzinna jest jednak coraz częściej traktowana – i to jest jej alternatywne ujęcie względem pierwszego – jako polityka horyzontalna, której prowadzenie polega na koordynowaniu różnych polityk szczegółowych wyróżnianych jednak nie przez odmienne kręgi adresatów, a przez odrębne instrumentaria oddziaływania⁴. W przypadku polityki rodzinnej chodzi o odpowiednie koordynowanie i wzajemne „pozycjonowanie” rozwiązań m.in. z zakresu polityki podatkowej, polityki mieszkaniowej czy polityki socjalnej. Przy czym zbiór takich polityk i programów szczegółowych definiowany z perspektywy horyzontalnej koordynacji jest zazwyczaj szeroki. A w ocenie polityki rodzinnej chodzi bowiem o uwzględnienie nie tylko rozwiązań w sposób oczywisty adresowanych do rodzin (a więc „pro-rodziny”), ale także takich, których oddziaływanie na rodzinę nie jest oczywiste.

Granice polityki rodzinnej w ujęciu horyzontalnym wyznacza w dużej mierze wyobraźnia socjologiczna badacza lub decydenta⁵. To właśnie ona pozwala zauważyć wpływ na sytuację rodzin (lub możliwość wykorzystania dla osiągnięcia wpływu) rozwiązań niemieszczących się w orbicie polityki społecznej wobec rodziny. Przykładowo, dla wielu decydentów system podatkowy pełni przede wszystkim (a nawet wyłącznie) funkcję fiskalną – zapewnia dochody budżetu państwa przez opodatkowanie dochodów osób fizycznych (system PIT), dochodów osób prawnych (system CIT) i obrotu gospodarczego (system VAT)⁶. Ale przecież owa funkcja fiskalna ma wpływ na sytuację finansową rodzin, korygując wielkość budżetów rozporządzał-

⁴ Zob. *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne*, Graniewska D. (red.), cz. III, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.

⁵ Dowartościowanie wyobraźni socjologicznej zawdzięczamy C.W. Millsowi, który traktował ją jako najważniejszy element warsztatu socjologa – zob. *idem, Wyobraźnia socjologiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007. Zdaniem Millsa to wyobraźnia socjologiczna umożliwia rozwój nauk społecznych, a jej brak u badaczy skutkuje jałowością realizowanych przez nich badań empirycznych. Dodajmy, że jeszcze trudniej o wyobraźnię socjologiczną w świecie decydentów.

⁶ Ten ostatni jest tak naprawdę opodatkowaniem osób fizycznych, gdyż podnosi cenę towarów i usług, czego koszty ponoszą konsumenci.

nych gospodarstw domowych⁷. Uświadomienie sobie tego wpływu prowadzi do uwzględniania w systemie PIT elementów prorodzinnych, jak ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Ale można pójść dalej i podmiotem zobowiązań podatkowych uczynić małżeństwo (koncepcja ilorazu małżeńskiego – jak w Polsce), a nawet rodzinę jako wspólnotę prowadzącą gospodarstwo domowe, gdzie łączą się dochody i wydatki członków (koncepcja ilorazu rodzinnego – jak we Francji). Tu nie chodzi tylko o fiskalne odciążenie takiego rodzinnego gospodarstwa niejako przy okazji ściągania podatków od obywateli. W modelu francuskim rozwiązanie podatkowe staje się elementem polityki rodzinnej *per se*⁸.

W literaturze przedmiotu uporządkowanie oczywistych i nieoczywistych instrumentów polityki rodzinnej zawdzięczamy amerykańskiej badaczce Sheili Kamerman, która zaproponowała, ogólnie dzisiaj przyjęte, rozróżnienie między bezpośrednią i pośrednią polityką rodzinną⁹. W jej ujęciu bezpośrednia polityka rodzinna to ogół programów publicznych oraz towarzyszących im regulacji prawnych adresowanych wprost do rodzin i mających na celu kształtowanie ich sytuacji finansowej i bytowej. Pośrednia polityka rodzinna to wszystkie pozostałe działania państwa i jego agend, które oddziałują na rodziny na zasadzie wywoływania skutków nieintencjonalnych, efektów ubocznych (*side-effects*).

Trzecią – po rozróżnieniu między ujęciem sektorowym i horyzontalnym oraz między działaniami bezpośrednimi i pośrednimi – oś dyskusji nad zakresem i kształtem polityki rodzinnej wyznacza rozróżnienie podejścia podmiotowego i przedmiotowego do rodziny. W podejściu podmiotowym zakłada się, że polityka rodzinna powinna mieć wymiar *empowermentowy* – a więc służyć upodmiotowieniu rodziny przez wzmocnienie jej „sprawczości”. Państwo szanuje tu autonomię życia rodzinnego i stara się wzmocnić, a nie osłabić samodzielność rodziny. Polityka rodzina ma więc charakter pomocniczy: państwo nie wyręcza i nie zastępuje rodziny w pełnieniu przez nią funkcji społecznych, uznaje pierwszeństwo rodziny w kwestii wychowywania dzieci, nie ma też kompetencji w zakresie wyznaczania właściwego stylu życia rodzinnego czy modelu rodziny. Rodziny niesamo-

⁷ Budżet rozporządzalny gospodarstwa domowego to w uproszczeniu dochody wypracowane pomniejszone o należne daniny publiczne.

⁸ *Jakiej polityki społecznej potrzebuje Polska?*, T. Zych, K. Dobrowolska, O. Szczypiński (red.), Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Juris, Warszawa 2015, s. 35–41; zob. też K. Starzec, *Polityka rodzinna we Francji: historia, bilans i kierunki rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.

⁹ S.B. Kamerman, *Families Overview* [w:] *Encyclopedia of Social Work*, NASW, Washington, D.C., 1995.

dzielne ekonomicznie wspiera się adresowanymi transferami socjalnymi, ale w sposób, który nie wywoływałby zjawiska wyuczzonej bezradności.

W podejściu przedmiotowym rodzina jest bardziej miejscem interwencji państwa niż adresatem wsparcia usamodzielniającego; wspierane są bowiem raczej poszczególne jednostki w rodzinie niż rodzina jako taka. Państwo zazwyczaj promuje określony model rodziny i relacji w rodzinie (w ostatnich latach głównie relacje równościowe i partnerskie, wcześniej był to model z utrwaloną hierarchią i podziałem ról). W szczególności sytuacje problemowe uruchamiają interwencje służb publicznych zgodne z logiką „państwo wie lepiej”. Wobec długotrwałych klientów pomocy społecznej pomoc państwa przybiera wręcz formy mniej lub bardziej otwartego zarządzania *underclass*.

Na osi podejście podmiotowe vs. przedmiotowe w sposób jaskrawy uwiadaczniają się różnice ideologiczne w traktowaniu rodziny. Ale różnice ideologiczne można wychwycić, choć są one nieco bardziej subtelne, także na dwóch wcześniej omówionych osiach¹⁰. Już w latach 80. XX wieku Brigitte Berger i Peter Berger dostrzegli narastający spór ideowy, który określili jako „bitwę o rodzinę” między dwoma stronami: progresywną i konserwatywną¹¹. W tym samym czasie – wobec ewolucji programu strony progresywnej: od propagowania alternatywnych (względem rodziny) stylów życia na fali ruchów kontestacji lat 60. XX wieku wymierzonych w „mieszkańskie” wzory życia społecznego, przez upowszechnianie podejścia „nienormatywnego” do rodziny, do prób otwartej redefinicji małżeństwa i rodziny w XXI wieku – spór ten jeszcze się pogłębił. Niemniej na poziomie operacyjnym cały czas możliwy jest konsens ponad podziałami. Dwa zasadnicze argumenty na rzecz potrzeby prowadzenia przez państwo polityki prorodzinnej mają bowiem charakter strukturalny, a nie ideologiczny.

Pierwszy z nich opiera się na spostrzeżeniu istotnego strukturalnego „niedopasowania” w ramach ładu zbiorowego w państwach demokratycznych o gospodarce rynkowej, gdzie ludzie gromadzą środki finansowe indywidualnie (zarabiając na rynku), a wydatkują te zasoby w rodzinach (gospodarstwach domowych):

Ze względu na zróżnicowaną strukturę rodzin i różnorodność wzorców życia rodzinnego, rynkowa alokacja dóbr nie gwarantuje wszystkim rodzinom

¹⁰ Zob. syntetyczne omówienie głównych paradygmatów teoretycznych i perspektyw ideologicznych w odniesieniu do rodziny w: G. Gillespie, *The Family* [w:] *International Encyclopedia of Social Policy*, T. Fitzpatrick i in. (red.), Routledge, London, New York 2010.

¹¹ B. Berger, P. Berger, *The War over the Family. Capturing the Middle Ground*, Hutchinson, London 1983.

zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. Podejmowane w przeszłości próby różnicowania na wolnym rynku płac pracowników ze względu na ich sytuację rodzinną musiały zakończyć się i zakończyły niepowodzeniem, gdyż logika funkcjonowania rynku wymaga, aby wysokość płacy odpowiadała wartości wykonywanej pracy. (Konceptje płacy rodzinnej, płacy godziwej czy płacy sprawiedliwej postulują jedynie odpowiedni dla utrzymania rodziny poziom płacy minimalnej, nie podważając indywidualnego charakteru wynagrodzenia za pracę). Oznacza to, że sposobem ograniczenia skali występowania jednej ze strukturalnych przyczyn ubóstwa są transfery w ramach polityki społecznej. Innymi słowy, tak długo, jak polityka społeczna nie zrezygnuje z podstawowego jej celu – przeciwdziałania ubóstwu i społecznej marginalizacji – tak długo istotnym elementem tej polityki muszą być „prorodzinne” transfery w systemie podatkowym (...) albo odpowiednie świadczenia socjalne (...). Właśnie ten obszar polityki rodzinnej pozostaje (...) „obszarem wspólnym” – takim, na którym możliwe jest uzgodnienie stanowisk różnych sił politycznych¹².

Drugi argument ma charakter ekonomiczny i związany jest z reorientacją podejścia do rodziny jako jednostki produkcyjno-konsumpcyjnej, co zawdzięczmy Gary’emu Beckerowi – amerykańskiemu ekonomście i laureatowi Nagrody Nobla¹³. W czasach przedprzemysłowych rodzina była jednostką bardziej produkcyjną niż konsumpcyjną: produkowała na własne potrzeby i na zarobek; warsztat pracy – czy to na roli, czy w rzemiośle – pozostawał w bezpośredniej styczności z domem. Rewolucja przemysłowa przyniosła ze sobą masową migrację ze wsi do miast i masowe zatrudnienie w fabrykach. Tym samym praca zarobkowa oddzieliła się od domu, nawet jeśli – jak w okresie wczesnokapitalistycznym – w fabryce pracowały całe rodziny, włącznie z nieletnimi dziećmi¹⁴. Rodzina utraciła warsztat pracy, ale wraz z rosnącym dobrobytem nabywała zdolności konsumpcyjne¹⁵. Po II wojnie światowej w dobie ekonomii Keynesowskiej konsumowanie napędzające koniunkturę stało się wręcz podstawowym obowiązkiem społecznym rodziny. Na tej właśnie drodze ekonomia dobrobytu wykształciła społeczeństwo konsumpcyjne.

¹² M. Rymśa, *Polityka rodzinna a ideologie społeczne*, „Prace ISNS” 2000, nr 3, s. 369.

¹³ Zob. omówienie poglądów Beckera i innych koncepcji ekonomicznych w: S. Golinowska, *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej*, *op. cit.*, s. 116–130.

¹⁴ Poziom ówczesnego wynagrodzenia za pracę niewykwalifikowaną był tak niski, że zapewniał wyłącznie reprodukcję prostą – każdy zarabiał na własne utrzymanie.

¹⁵ Jednym z argumentów za podniesieniem płac robotników było znalezienie nabywców na produkowane masowo w fabrykach towary.

Gary Becker zauważył jednak, że pozbawiona warsztatu pracy zarobkowej rodzina pozostała jednostką produkcyjną¹⁶. Produkuje jednak nie towary czy usługi dla ludności, ale sam kapitał ludzki¹⁷. Późniejsze „pobeckerowskie” studia socjologiczne dowiodły, że produkuje także kapitał społeczny i kapitał kulturowy. Są to dobra, których nie sposób nabyć na rynku i w których produkowaniu zawodne okazuje się państwo. Niezastąpiona jest właśnie rodzina, a także inne *mediating structures* społeczeństwa obywatelskiego, jak sąsiedztwo, ruch stowarzyszeniowy czy parafie¹⁸. Wspieranie rodziny nie jest więc już napędzaniem konsumpcji, ale inwestycją społeczną. Ekonomiczna wartość inwestycji w kapitał ludzki rośnie zaś wraz z postępującym starzeniem się społeczeństw dobrobytu.

Oba przywołane argumenty przesądzają o „żywołności” polityki rodzinnej. W Europie początków XXI wieku wyjątkowość polityki rodzinnej polega na tym, że dynamicznie rozwija się ona w sytuacji ogólnego kryzysu *welfare states*, gdy większość programów z zakresu *public policies* kurczy się lub podlega prywatyzacji i komercjalizacji¹⁹. Więcej, polityka rodzinna jest w państwach rozwiniętych niejako na nowo odkrywana jako szansa na odwrócenie, a przynajmniej zahamowanie wspomnianych niekorzystnych procesów demograficznych. Zauważamy tu pewien paradoks, gdyż instrumentarium *welfare states* w sporej mierze, o czym będzie jeszcze mowa, przyczyniło się do uruchomienia tychże procesów.

Argumenty na rzecz „prorodzinnych inwestycji społecznych” można wyprowadzić z różnych stanowisk ideologicznych. Potwierdza to także analiza obecnego dyskursu publicznego nad polityką rodzinną w Polsce, uruchomionego wokół programu rządowego „Rodzina 500 plus”. Jak się wydaje, wokół podstawowych założeń polityki rodzinnej nadal możliwe jest wypracowanie konsensu mimo rozbieżności ideologicznych. Wymaga to odpowiedniej kultury politycznej. Czy jest możliwe wypracowanie takiego konsensualnego podejścia w Polsce A.D. 2016? Program „Rodzina 500 plus” dowartościował politykę rodzinną, otworzył jej nowy rozdział i tym samym stwarza ku temu pole. Scena polityczna od dekady jest jednak w Polsce silnie spolaryzowana, a gotowości przekraczania utrwalonych podziałów po-

¹⁶ G. Becker, *Rodzina jako podstawowa jednostka gospodarcza*, „Społeczeństwo” 1997, nr 1–2.

¹⁷ G. Becker, *Znaczenie kapitału ludzkiego*, „Społeczeństwo” 1997, nr 1–2.

¹⁸ P. Berger, J. Neuhaus, *To Empower People: from State to Civil Society*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1996.

¹⁹ Pod tym względem wyróżnia się również politykę wobec osób niepełnosprawnych, w związku z upowszechnianiem tzw. społecznego modelu (przeciwdziałania) niepełnosprawności.

litycznych nie widać – jak do tej pory – u żadnego z głównych zbiorowych aktorów. Czy jest możliwe, aby prorodzinna *policy* przewyciężyła podziały tworzone w sferze *politics*? Nie jest łatwo odpowiedzieć twierdząco na to pytanie, ale celem tego tekstu jest wskazanie ram takiej właśnie *family policy*.

Ideologiczne modele i kierunki ewolucji polityki społecznej wobec rodziny w Europie²⁰

Za Gostą Esping-Andersenem można wyróżnić trzy zasadnicze modele polityki społecznej: liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny²¹. Podział ten jest szeroko wykorzystywany również przy modelowaniu sfery polityki rodzinnej, potwierdzając jej nierozzerwalny związek ze sferą polityki społecznej²². Poniżej przedstawiam krótką charakterystykę każdego z tych modeli ze względu na obecność w nich problematyki rodzinnej, zwracając uwagę zarówno na ich aspekt aksjologiczny (cele polityki), jak i praktyczny (oprzyrządowanie).

Liberalny model polityki rodzinnej

W klasycznym modelu liberalnym – jakim opisał go Richard Titmuss²³ – rodzina jest postrzegana jako podstawowa instytucja społeczna i zarazem drugi obok wolnego rynku naturalny kanał dystrybucji dóbr. Rodzina w tym ujęciu stanowi instytucję korygującą rynkową alokację. Rodzina jest więc bardziej kreatorem pozapaństwowej polityki społecznej niż adresatem programów socjalnych państwa. Klasyczni liberałowie podkreślali etyczny wymiar więzi w rodzinie, które gwarantują redystrybucję środków w kierunku bardziej potrzebujących jej członków. Istnienie dysproporcji w dochodach rodzin nie jest traktowane jako problem społeczny, podobnie jak

²⁰ Typologię *welfare state regimes* Gosty Esping-Andersena omówiłem bliżej w: M. Rymśza, *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Tepis, Warszawa 1998, a zastosowanie tych modeli jako narzędzi analitycznych do obszaru polityki rodzinnej w: M. Rymśza, *Polityka rodzinna a ideologie społeczne, op. cit.* Krótką charakterystykę ideologicznych modeli polityki społecznej wobec rodziny przedstawiam za tym drugim opracowaniem.

²¹ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

²² Obszar polityki rodzinnej wykorzystywał w swych późniejszych pracach sam G. Esping-Andersen – por. *idem*, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.

²³ *Idem*, *Social Policy. An Introduction*, Alen and Unwin, London 1974.

nie jest nim rozpiętość płac na rynku. Liberalowie zaakceptowali transfery socjalne dla zapewnienia minimum egzystencji wszystkim obywatelom i rodzinom (w języku liberalnym – minimum wolności wyboru²⁴).

Transfer w kierunku najbiedniejszych rodzin sam w sobie nie jest więc sprzeczny ze współczesną liberalną doktryną. Wskazuje się raczej na skutki uboczne programów socjalnych państwa: osłabianie motywacji do pracy i zaradności i w konsekwencji uzależnianie rodzin od publicznej pomocy²⁵. W tym ujęciu istotnym zagrożeniem dla kondycji rodziny jest raczej rozbudowane *welfare state* niż niedoskonałości rynkowej alokacji dóbr. Właściwa polityka rodzinna państwa to polityka marginalna. Rodzina to bowiem instytucja społeczna adaptująca się do zmieniających się warunków ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Wiara w rodzinę wynika z liberalnego przekonania o racjonalności i etyczności zachowań jednostek, zakładających rodziny i biorących za nie odpowiedzialność.

Klasyczne stanowisko liberalne w kwestii polityki rodzinnej wyrasta z anglosaskiej myśli liberalnej i jest obecnie reprezentowane w debacie publicznej głównie w Stanach Zjednoczonych, gdzie polityka rodzinna rozumiana według standardów europejskich właściwie nie rozwinęła się. W Wielkiej Brytanii czy Irlandii jest ono dzisiaj trudne do obrony. Współcześni europejscy liberalowie w kwestii polityki rodzinnej mają więc skłonność do popierania rozwiązań bliższych któremuś z dwóch pozostałych modeli, przy czym częściej wchodzi w sojusz z socjaldemokratami, współtworząc nową kulturową lewicę.

Konserwatywny model polityki rodzinnej

Zakwestionowanie liberalnego przekonania o adaptacji rodziny do zmieniających się warunków było początkiem polityki społecznej i rodzinnej w kontynentalnej Europie. W konserwatywnych Niemczech pod koniec XIX wieku wypracowana została koncepcja kompensacyjnych programów socjalnych, przeciwdziałających negatywnym skutkom industrializacji²⁶. W tym ujęciu wolny rynek gwarantuje wzrost gospodarczy, ale rozwój społeczny uzależniony jest dodatkowo od rozwiązania kwestii socjalnej, co jest zadaniem państwa. Programy państwowe, przeciwdziałając atrofii więzi

²⁴ Zob. analizę ewolucji podejścia liberalnego O. Höffe, w rozdz. *Państwo minimalne czy prawa socjalne* książki *idem, Etyka państwa i prawa*, Znak, Kraków 1992.

²⁵ Ch. Murray, *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950–1980*, Zysk i S-ka, Poznań 2001; I. Kristol, *Neoconservatism. The Autobiography of an Idea*, Free Press, New York 1996.

²⁶ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994.

społecznych (czynnika marginalizacji całych grup społecznych), nie mogą zastępować instytucji społeczeństwa obywatelskiego; muszą więc mieć charakter pomocniczy. Pomocnicze państwo nie jest zaś zagrożeniem wolności jednostek, ale wolność tę gwarantuje.

Najważniejszym celem konserwatywnej polityki rodzinnej jest budowanie trwałego ładu społecznego opartego na solidaryzmie i więziach społecznych, a szczególna rola przypada tu rodzinie. W wizji Hegłowskiej państwo jako najdoskonalsza struktura społeczna było swoistą unią rodziny oraz społeczeństwa obywatelskiego²⁷. Tak więc wypełniająca swe funkcje rodzina to podstawowa instytucja konserwatywnej wizji ładu społecznego.

Polityka rodzinna jest w tym modelu polityką zdecentralizowaną. Istotne znaczenie w jej tworzeniu odgrywają samorządy lokalne, a wykonawcami świadczeń najczęściej są organizacje pozarządowe i kościelne podmioty trzeciego sektora. Podmioty samorządowe i trzeci sektor ściśle ze sobą współpracują.

Koncepcja polityki rodzinnej państwa jako polityki pomocniczej i zdecentralizowanej, odwołującej się do idei solidaryzmu społecznego zawarta jest też w chrześcijańskiej nauce społecznej. Zasady społecznego nauczania Kościoła katolickiego²⁸ odnajdujemy zwłaszcza w konstrukcji niemieckiego państwa socjalnego. Jednak również we Francji założenia polityki rodzinnej są podobne, z tym że zasada solidaryzmu społecznego wyprowadzana jest z tradycji republikańskiej.

Socjaldemokratyczny model polityki rodzinnej

Polityka rodzinna w ujęciu socjaldemokratycznym ma trzy zasadnicze cele. Pierwszy to dążenie do wyrównywania poziomów życia. Oznacza to zasadnicze poparcie dla programów socjalnych ukierunkowanych egalitarystycznie. Ale, i to jest cel drugi, likwidacja nierówności społecznych to także znoszenie nierówności w samej rodzinie. W tak ujmowanej polityce rodzinnej celem działania państwa jest dobrostan nie tyle rodziny, ile jednostek w rodzinie. Rodzina, jeśli jej model cementuje nierówności między członkami, jest raczej przedmiotem interwencji korygujących aniżeli adresem wsparcia ze strony służb publicznych.

²⁷ Zob. H. Fink, *Social Philosophy*, Routledge, London 2014.

²⁸ Zob. *Karta praw rodziny*, „L'Osservatore Romano” 1993, nr 10. Warto zaznaczyć, że w chrześcijańskiej myśli społecznej nurt konserwatywny jest nurtem silnym, ale bynajmniej nie dominującym, a społeczne nauczanie Kościoła stara się formułować postulaty względem polityki społecznej i polityki rodzinnej na poziomie ponadideologicznym – zob. J. kard. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM, Kraków 1992.

Przykładowo, z perspektywy feministycznej postuluje się likwidację pozostałości patriarchalnego modelu relacji rodzinnych²⁹. Socjaldemokracy opowiadają się za podejmowaniem pracy zawodowej przez oboje rodziców, a infrastruktura socjalna i edukacyjna powinna umożliwiać im godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych. Rezygnacja kobiety z pracy zawodowej oznacza bowiem jej ekonomiczne podporządkowanie mężowi. Państwowe wsparcie dla rodzin i prorodzinne rozwiązania prawne (na przykład ochrona macierzyństwa w prawie pracy) są przez socjaldemokratów popierane warunkowo – jeśli nie prowadzą do obniżenia aktywności kobiet na rynku pracy.

Trzeci aspekt socjaldemokratycznej polityki rodzinnej to promocja praw dziecka w rodzinie i ograniczanie władzy rodzicielskiej przez zastępowanie jej instytucją rodzicielskiej pieczy. Ponieważ instytucjonalizacja „kwestii kobiecej” i „demokracji parytetowej” doprowadziła do usamodzielnienia się polityki równości płci, dobro dziecka staje się podstawowym, jeśli nie jedynym celem współczesnej socjaldemokratycznej polityki rodzinnej. Można powiedzieć, że socjaldemokratyczny *welfare state regime* ulega silnej defamiliaryzacji³⁰. Koncepcje socjaldemokratyczne zostały w powszechnym odbiorze utożsamione z rozwiązaniami skandynawskimi, a w literaturze porównawczej terminy „model socjaldemokratyczny” i „model skandynawski” funkcjonują niemal jak synonimy.

Współczesne kierunki ewolucji polityki rodzinnej w Europie różnych modeli

W znanej i często przywoływanej w literaturze przedmiotu analizie francuski badacz Wilfried Dumon zrekonstruował pięć głównych kierunków (nurtów) ewolucji polityk rodzinnych w krajach Unii Europejskiej lat 90. XX wieku³¹. Kolejna dekada kierunki te ugruntowała, doprowadzając wręcz do wyodrębnienia się w systemach zabezpieczenia społecznego państw europejskich początku XXI wieku nowego segmentu: segmentu świadczeń i rozwiązań (pro)rodzinnych.

- Pierwszy nurt wyznacza dążenie do ułatwiania obojgu rodzicom pogodzenie życia rodzinnego z pracą zawodową (*work-family balance*). Obserwujemy rozwój infrastruktury edukacyjnej i usług opiekuń-

²⁹ N. Ginsburg, *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, Sage, London 1992.

³⁰ G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, op. cit.

³¹ W. Dumon, *National Family Policies in the member States. Current Trends and Developments* [w:] *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*, W. Dumon (red.), Commission of the European Communities, Bonn 1994.

czych, postępujące uelastycznienie stosunków pracy, w prawie pracy i prawie socjalnym tradycyjnie „kobiece” uprawnienia socjalne związane z wychowywaniem dzieci rozciągane są na oboje rodziców (np. zmiana urlopu „macierzyńskiego” na „rodzicielski”).

- Drugi nurt to postępująca koncentracja programów polityki rodzinnej na dobro dzieci. Dąży się do umacniania statusu prawnego dziecka w rodzinie, z odwołaniem do Konwencji o prawach dziecka. Należy jednak zaznaczyć, że konwencja ta – wbrew stanowisku radykalnych ruchów promocji praw dziecka – nie przewiduje zniesienia władzy rodzicielskiej, a jedynie podporządkowanie jej istnienia dobru dziecka³².
- Trzeci kierunek to dążenie do usuwania elementów polityki rodzinnej, które dyskryminują jednostki ze względu na stan cywilny, związane z poszukiwaniem rozwiązań „neutralnych aksjologicznie”. Oznacza to *de facto* dominację podejścia liberalnego jako „ideologii bez ideologii” i pociąga za sobą próby redefinicji instytucji małżeństwa i rodziny na sposób progresywny przez ich zmiękczenie (*softing*) i rozszerzanie. Gdy funkcjonalnym typem rodziny staje się (jak w Stanach Zjednoczonych) nawet „jednoosobowe gospodarstwo domowe” – prorodzinne transfery społeczne stają się fikcją, gdyż jest do kogo, ale nie ma od kogo transferować środków – gdy wszyscy stają się beneficjentami netto, znika kategoria płatników.
- Czwarty nurt to zastępowanie świadczeń ubezpieczeniowych świadczeniami powszechnymi finansowanymi z budżetu. Związane jest to z ograniczeniem roli pracowniczych ubezpieczeń społecznych w systemach zabezpieczeń społecznych i wzrostem znaczenia programów o charakterze zaopatrzeniowym, bez stosowania (lub z ograniczonym zastosowaniem) kryterium dochodowego.
- Piąty kierunek to decentralizacja polityki rodzinnej w obszarze usług społecznych. Wzrasta znaczenie podmiotów niepaństwowych, zarówno społecznych, jak i komercyjnych, jako usługodawców, współpracy międzysektorowej i systemu *contracting out*, rzadziej *vouchering*. Dodajmy, że w związku ze starzeniem się społeczeństw

³² Zob. w tej kwestii: *Konwencja o prawach dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, T. Smyczyński (red.), Polski Komitet UNICEF, Warszawa 1994; M. Arczewska, *Dobro dziecka w perspektywie socjologicznej i prawnej* [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla profesor Józefiny Hrynkiewicz*, E. Giermanowska, M. Racław, M. Rymśza (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

europjskich w zdecentralizowanych systemach usługowych rośnie znaczenie usług opiekuńczych³³.

Podsumowując, należy zauważyć, że ewolucja polityk rodzinnych większości państw europejskich jest wypadkową ścierania się różnych, czasem wręcz sprzecznych tendencji i trudno zrekonstruować jeden jej kierunek. Powszechnie obserwowana jest tendencja do dowartościowania rozwiązań prorodzinnych w krajowych systemach zabezpieczenia społecznego oraz zorientowanych na ideę godzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych interwencje regulacyjne na rynkach pracy. W aspekcie aksjologicznym nie ma konsensusu, ale widać tendencję do definiowania wspierania rodziny w kategoriach polityki inwestycji społecznych.

Polityka rodzinna w Polsce po roku 1989

Jak na tle ewolucji polityki rodzinnej w Europie przełomu wieków wygląda rozwój polityki rodzinnej w Polsce? Ćwierćwiecze transformacji i reform systemowych nie było, ogólnie rzecz biorąc, okresem sprzyjającym dla polityki rodzinnej. Chociaż w mniejszym lub większym stopniu znajdowały w naszym kraju odzwierciedlenie wszystkie wskazane wyżej trendy ogólnoeuropejskie, to zasadniczy kierunek zmian wyznaczała „logika transformacji”, gdzie na próżno szukać orientacji prorodzinnej. Podczas gdy Europa Zachodnia odkrywała „inwestycyjną” politykę rodzinną, Polska starała się najpierw urynkować gospodarkę i stosunki pracy, a następnie szukała oszczędności w systemie zabezpieczenia społecznego. Oba priorytety miały zaś niekorzystny wpływ na politykę rodzinną.

W latach 1989–1993 możemy mówić o prowadzeniu przez państwo raczej pośredniej niż bezpośredniej polityki rodzinnej. W roku 1991 powołany został Pełnomocnik Rządu do spraw Rodziny i Kobiet, ale stanowisko to okazało się wówczas fasadowe³⁴. Korzystne było wprowadzenie wspólnego opodatkowania małżonków przy uruchomieniu systemu PIT³⁵, rozciągnięte następnie na wspólne opodatkowanie rodzica i dziecka w rodzinach niepełnych, a także zapis w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r., uzna-

³³ Zob. *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, M. Raclaw (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

³⁴ Stanowisko to było obsadzone dwukrotnie: w latach 1991–1992 i 1995–1997.

³⁵ Warto pamiętać, że w okresie PRL nie było poboru podatku dochodowego od osób fizycznych jako rozwiązania systemowego, a przedsiębiorstwa były państwowe. Państwo socjalistyczne decydowało o wysokości płac i cen, pozostawiając sobie prawo obłożenia każdego uznaniowym „podatkiem wyrównawczym”.

jący rodzinę za odrębnego, równoprawnego z jednostką, adresata pomocy, w tym pracy socjalnej. Ten drugi zapis okazał się jednak deklaracyjny i elementy pracy socjalnej z rodziną wprowadzono dopiero w 2013 r. wraz z instytucją asystentury rodziny.

W latach 1993–1996, przygotowując założenia zasadniczej przebudowy systemu zabezpieczenia społecznego, zdecydowano się wyłączyć z ubezpieczeń społecznych zasiłki rodzinne i przesunąć je do pomocy społecznej, wprowadzając kryterium dochodowe jako instrument selekcji uprawnionych do wsparcia. Ten kierunek zmian był kontynuowany, a zwieńczyło je przyjęcie w 2003 r. rozwiązania systemowego, zgodnie z którym selektywne programy pomocy rodzinie stały się „czwartym filarem” zabezpieczenia społecznego.

Po wyborach w 1997 r. w obu izbach parlamentu po raz pierwszy powołano stałe komisje do spraw rodziny oraz ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw Rodziny. Programu aktywnej polityki rodzinnej opartej na działaniach bezpośrednich nie zdołano jednak uruchomić, większość ówczesnych propozycji pozostała w sferze projektów. Testem sprawczości był bowiem pakiet czterech reform społecznych rządu Jerzego Buzka, do którego większość postulowanych rozwiązań prorodzinnych nie przebiła się, a tych, które uwzględniono, nie potrafiiono skutecznie zrealizować. Przede wszystkim w ramach drugiej reformy samorządowej nie udało się stworzyć na poziomie powiatu lokalnego systemu pomocy dziecku i rodzinie. Utworzona wówczas sieć powiatowych centrów pomocy rodzinie nie spełniła pokładanych w niej nadziei, co było konsekwencją słabości powiatów jako drugiego (i być może w ogóle zbędnego) poziomu samorządności lokalnej. Co więcej, w ramach reformy emerytalnej zlikwidowano nieskładkowe okresy zatrudnienia wliczane wcześniej do stażu pracy. Rozwiązanie to uderzyło w rodziców wychowujących dzieci, a tych opiekujących się długookresowo dziećmi niepełnosprawnymi praktycznie wykluczyło z systemu emerytalnego. Bilans czterech reform społecznych z lat 1999–2000 z perspektywy budowy podstaw polityki rodzinnej wydaje się więc wręcz ujemny.

Okres okołoakcesyjny (2001–2005) praktycznie nie wniósł wiele nowego w zakresie polityki rodzinnej. Uwaga decydentów skoncentrowana była na wypełnieniu warunków członkostwa, a wymagane ze strony unijnej i wynegocjowane przez polski rząd programy dostosowawcze nie obejmowały tej sfery *public policies*. W reformach sfery społecznej z tego okresu odnajdujemy elementy programowe Blairowsko-Schrederowskiej trzeciej drogi, koncentrujące się na programach aktywizacji, z uwzględnieniem *work – family life balance*. W tym okresie stworzono też podstawy polityki

przeciwdziałania przemocy domowej, który to kierunek działań w kolejnych latach, a zwłaszcza po nowelizacji ustawy antyprzemocowej dokonanej w 2010 r. i ratyfikacji przez Polskę międzynarodowej konwencji, mocno się zideologizował w stronę zastępowania wsparcia pomocniczego przez działania interwencyjne w duchu „zero tolerancji”³⁶.

Podsumowując, można stwierdzić, że w okresie zasadniczej transformacji ustrojowej (od okrągłego stołu i wyborów plebiscytowych w 1989 r. do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r.) na poziomie założeń deklaracyjnych polityka rodzinna w Polsce dzięki kilkakrotnym zmianom układu sił na scenie politycznej przeszła ewolucję: od modelu liberalnego (1989–1993), przez socjaldemokratyczny (1993–1997) do konserwatywnego (1997–2001), z otwarciem na idee „trzeciej drogi” (2001–2005). Spójnego programu polityki rodzinnej jednak nie stworzono, a tym bardziej nie wdrożono na poziomie praktyki społecznej.

W kolejnej dekadzie (2005–2014) także nie dokonał się przełom, choć świadomość potrzeby wypracowania nowoczesnego instrumentarium proinwestycyjnej polityki rodzinnej stopniowo rosła. Ważnym punktem zwrotnym był finał sporu o kierunek nowelizacji systemu podatkowego PIT. Opcja liberalna, silnie zakorzeniona w resorcie finansów, forsowała koncentrację na funkcji *stricte* fiskalnej tego systemu, dążąc do likwidacji ilorazu małżeńskiego. Choć było do tego blisko, rozpoczęty proces decyzyjny nie został sfinalizowany, co uruchomiło tendencję przeciwną. Był to – jak się wydaje – moment przesilenia, od którego narastała w Polsce – tak w środowiskach decydenckich, jak i w dyskursie publicznym – masa krytyczna niezbędna dla uruchomienia systemowych reform w obszarze polityki (pro)rodzinnej. Do owej masy krytycznej zaliczyć można zmiany w Kodeksie pracy (wydłużenie płatnego urlopu rodzicielskiego), nowe świadczenie becikowe, ulgi podatkowe na dzieci w systemie PIT, wreszcie Kartę dużej rodziny – wspólny sukces organizacji prorodzinnych (zwłaszcza Stowarzyszenia Dużych Rodzin 3 Plus), przyjaznych rodzinie licznych samorządów lokalnych, a także prezydenta Bronisława Komorowskiego.

500 plus, czyli o jaki plus nam chodzi?

³⁶ Zob. M. Rymsza, *Reformowanie systemu opieki zastępczej w Polsce: od konsensu do konfrontacji* [w:] *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, D. Trawkowska (red.), Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011.

Program rządu Prawa i Sprawiedliwości „Rodzina 500 plus” i związana z nim ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. poz. 195) stanowią swoiste przekroczenie Rubikonu w zakresie programowania polityki rodzinnej w Polsce. Jak się wydaje, po uchwaleniu tego aktu prawnego nie ma już w polskiej polityce rodzinnej ścieżki powrotu do polityki preferowania rozwiązań pośrednich czy epizodycznych, a partie polityczne będą wręcz rywalizować na rzecz wypełnienia luk w zakresie bezpośredniego wspierania rodzin przez państwo. To konstatacja wynikająca z obserwacji przebiegu prac legislacyjnych: przekroczenie wspomnianej masy krytycznej zazwyczaj na okres kilku lat określa pole dla prac legislacyjnych głównego nurtu.

Logika i temperatura sporów politycznych w parlamencie, a także przyjęta przez rządzące ugrupowanie strategia polityczna sprawiły, że tempo prac legislacyjnych nad wspomnianą ustawą, zważywszy wagę sprawy, było zdecydowanie za szybkie. Warto więc już w zasadzie *ex post*³⁷ poddać ocenie zawarte w tym dokumencie rozwiązania nie pod kątem tego, na ile spełniają one przedstawiony w kampanii wyborczej program (taka perspektywa dominowała w debacie politycznej w parlamencie), ale na ile stanowią one podstawę dla dalszych prac nad kompleksowym modelem polityki rodzinnej³⁸.

Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z 2016 r. przewiduje prawo do świadczenia w wysokości 500 zł na każde dziecko do lat 18. Przy czym na pierwsze dziecko świadczenie przysługuje po spełnieniu kryterium dochodowego (800 zł i 1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego), a na drugie i kolejne – bez względu na wielkość dochodów rodziny. Świadczenie będzie wypłacane za pośrednictwem pomocy społecznej, przy czym służbom społecznym przysługiwać będzie prawo kontroli wydatkowania środków i w szczególnych przypadkach jego zamiany (przy wykorzystaniu dyskrejonalnych uprawnień pracowników socjalnych) na pomoc rzeczową.

Zastosowanie kryterium dochodowego w przypadku pierwszego dziecka i rezygnacja z testu dochodu w przypadku kolejnych nosi znamiona rozwiązania hybrydowego, które podyktowane jest ograniczonymi możliwościami budżetu państwa. Widać wyraźnie, że projektodawca traktuje

³⁷ Świadczenia zaczną być wypłacane w kwietniu 2016 r.

³⁸ Uwagi o ustawie są w dużej mierze zbieżne z zawartymi w „Opinii o projekcie ustawy pomocy państwa w wychowywaniu dzieci” przygotowanej przez Sekcję Polityka Społeczna, Rodzina Narodowej Rady Rozwoju. Jako koordynator sekcji uczestniczyłem w przygotowaniu tego dokumentu, a pozostali jego współautorzy to: Grażyna Ancyparowicz, Łukasz Hardt, Ewa Leś, Michał Łuczewski i ks. Stanisław Jurczuk.

nowe świadczenie nie jako świadczenie socjalne, ale partycypację państwa w ponoszeniu kosztów wychowania dzieci, uznając, że jest to korzyść społeczna (korzyść publiczna w języku ekonomii)³⁹. Z tego powodu nowe rozwiązanie jest czymś więcej niż częściowym powrotem do stanu sprzed roku 1995, gdy zasiłki rodzinne jako świadczenie socjalne wypłacane były przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na wszystkie dzieci, bez kryterium dochodowego.

Z tego samego powodu szkoda jednak, że obsługą programu – także w przypadku jego części uniwersalnej – zajmować się będzie nie Zakład Ubezpieczeń Społecznych (czy Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przypadku rodzin wiejskich), i nie urzędy gminne bezpośrednio, ale służby społeczne, co – wbrew intencjom wyjściowym projektodawcy – niesie ze sobą legitymizację „socjalną” nowego świadczenia, wręcz ryzyko stygmatyzacji adresatów wsparcia („dla ubogich”), szczególnie w obliczu uznaniowej możliwości zamiany świadczenia pieniężnego na pomoc rzeczową⁴⁰. W przyszłości warto byłoby rozważyć, jeśli nie uruchomienie do obsługi świadczeń infrastruktury ZUS-owskiej, to wykorzystanie urzędów skarbowych, byle wyłączyć program „Rodzina 500 plus” z orbity selektywnej pomocy społecznej.

Ograniczone możliwości budżetu państwa wpłynęły nie tylko na wprowadzenie rozwiązania hybrydowego, ale także na poszukiwanie oszczędności przez „kroczącą” definicję pierwszego dziecka w rodzinie. Postanowiono natomiast nie wliczać nowego zasiłku do dochodu przy procedurze ustalania prawa do zasiłku rodzinnego jako świadczenia selektywnego. A szkoda, bo właśnie tutaj oszczędności byłyby najbardziej racjonalne, ograniczając przy tym możliwość uruchomienia tzw. pułapki bezrobocia⁴¹.

Na dłuższą metę nie do utrzymania jest też funkcjonowanie w systemie szeroko rozumianej pomocy społecznej (ogółu selektywnych programów socjalnych) aż sześciu różnych kryteriów dochodowych (szóstym będzie kryterium stosowane w przypadku nowego świadczenia w odniesieniu do pierwszego dziecka w rodzinie). Konieczne będą działania upraszczające-scalające, podobne do tych wprowadzanych w Wielkiej Brytanii przez rząd Davida Camerona.

³⁹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, druk sejmowy nr 216, 2016 r.

⁴⁰ Ryzyko to jest ograniczane przez wysoki poziom dostępności świadczenia.

⁴¹ Pułapka bezrobocia to sytuacja, w której racjonalnym rozwiązaniem jest niepodjęcie pracy zarobkowej, gdyż dochód z pracy nie zrekompensuje utraconych świadczeń socjalnych.

Waga nowej ustawy związana jest także z faktem, że odwraca ona wieloletnią tendencję zmian w systemie zabezpieczenia społecznego, polegającą na przekształcaniu programów powszechnych w programy selektywne, a tym samym sprowadzającą – krok po kroku – politykę socjalną do pomocy społecznej. Dlatego ważne jest, aby wprowadzenie nowego świadczenia nie pociągnęło za sobą reakcji „fiskalnej” w postaci zniesienia ulg na dzieci w systemie PIT. Z perspektywy inwestycyjnej polityki rodzinnej jest tam potrzebna zmiana w odwrotnym kierunku, polegająca na podniesieniu wielkości kwoty wolnej od opodatkowania, zgodnie z prezydencką inicjatywą ustawodawczą⁴².

Wszystkie te uwagi wskazują na potrzebę przeglądu rozwiązań prorodzinnych i budowy spójnego systemu wsparcia dla rodziny. Takie prace są już podejmowane⁴³.

Jak budować konsensus wokół inwestycyjnej polityki rodzinnej?

W sytuacji zasadniczej polaryzacji sceny politycznej zadanie postawione w tytule rozdziału nie jest łatwe, ale możliwe do wykonania. W końcowej części opracowania chciałbym nawiązać do propozycji przedstawionych w przywoływanej już pracy Brigitte i Petera Bergerów⁴⁴, a sformułowanych w sytuacji postępującej trzy dekady temu w Stanach Zjednoczonych polaryzacji stanowisk ideologicznych wokół przyszłości amerykańskiej rodziny. Okazują się one bowiem aktualne i warte poważnego rozważenia przy tworzeniu modelu inwestycyjnej polityki rodzinnej w Polsce.

Brigitte i Peter Berger zaproponowali m.in. dwie zasady ogólne wytyczania obszaru polityki rodzinnej, które warto tu przywołać. Zasady dotyczą racjonalnego zawężania obszaru polityki rodzinnej do rozmiarów dających szansę na uzgodnienie stanowisk, wypracowanie – używając słów autorów – „propozycji polityki środka” (*capturing the middle ground*). Zasada pierwsza mówi, aby nie włączać w obręb instytucjonalnej polityki rodzinnej sporów światopoglądowych, które taką politykę niejako rozsadzają od środka. Druga zasada współbrzmi z pierwszą i wskazuje, aby nie realizować za pomocą instrumentów polityki rodzinnej celów zdecydowanie wykraczających poza tę politykę. Im bowiem więcej celów, tym trudniej o konsensus.

⁴² Zob. druk sejmowy nr 51, 2015 r.

⁴³ Zob. *Jakiej polityki społecznej potrzebuje Polska?*, op. cit.

⁴⁴ B. Berger, P. Berger, *The War over the Family*, op. cit.

Spory ideowe toczone na forum publicznym są kwintesencją demokracji, w której chodzi przecież o to, aby wszystko, co stanowi podstawę ładu społecznego, było przedmiotem zbiorowego namysłu obywateli i wspólnych rozstrzygnięć. Osobiście dałem wyraz swemu zaniepokojeniu tendencjom do ideologizacji prawa rodzinnego⁴⁵. Kwestie imponderabiliów, jak na przykład to, czym jest i czym nie jest małżeństwo, trzeba rozstrzygać jasno. Bergerowska zasada równie jasno proponuje jednak, aby instrumentarium polityki rodzinnej (zestawu działań praktycznych) nie wykorzystywać jako narzędzi legitymizowania określonego porządku ideologicznego. W ujęciu Bergerów wystarczającym drogowskazem jest tu zasada, że polityka rodzinna powinna służyć rodzinom – ani więcej, ani mniej⁴⁶. Po prostu państwo powinno być służebne wobec obywateli i ich wspólnot, a nie na odwrót.

Zaprzeczeniem podejścia Bergerowskiego była sytuacja z roku 2010, gdy przy okazji zaostrzania przepisów ukierunkowanych na przeciwdziałanie przemocy domowej starano się zmienić definicję rodziny na inną niż ta, którą proponuje pozostający w mocy Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Był to przykład ideologicznej instrumentalizacji prawa. I właśnie z tego powodu program przeciwdziałania przemocy w rodzinie budzi tyle zaniepokojenia jako zawierający cele znacznie wykraczające poza deklarowane rozwiązywanie konkretnego problemu społecznego.

Chodzi o to, aby podejścia tego nie stosować *à rebours* jako instrumentu konserwatywnej krucjaty. Rozwiązania wprowadzane na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko” w warunkach demokracji mają zazwyczaj krótki żywot – kolejny zbiorowy decydent może w podobny sposób unieważnić decyzje poprzednika na zasadzie czysto politycznego rewanzu lub – kierowany pobudkami ideologicznymi – pchnąć wahadło zmiany w przeciwną stronę.

Obie Bergerowskie zasady wskazują, czego przy programowaniu polityki rodzinnej robić nie należy. A co w takim razie należy? Program pozytywny, wokół którego możliwy jest społeczny i polityczny konsens, sformułowałbym następująco:

- wspierać dietność rodzin, aby zahamować proces starzenia się społeczeństwa,
- wspierać rodzinę jako miejsce inwestycji w kapitał ludzki, w tym przeciwdziałać ubóstwu rodzin wynikającemu z ponoszenia kosztów wychowania dzieci,

⁴⁵ M. Rymsza, *Małżeństwo nie jest sprawą prywatną*, „Więź” 2009, nr 11–12.

⁴⁶ Warto jednak zaznaczyć, że Bergerowie wskazują, że rodzina jako uniwersalny wzór kulturowy zbudowana jest na triadzie: ojciec – matka – dziecko (dzieci).

- ograniczyć interwencje służb społecznych w życie rodzinne spod znaku „państwo wie lepiej” do przypadków przeciwdziałania patologiom życia rodzinnego,
- rozwijać prewencyjną pracę socjalną o charakterze środowiskowym i uruchomić zapowiadany od 15 lat lokalny system pomocy dziecku i rodzinie.

Te cele mogłyby i – moim zdaniem – powinny wyznaczać ramy programowe polityki rodzinnej jako polityki inwestycji społecznych.

Na koniec rozważań jeszcze jedno odwołanie do Brigitte i Petera Bergerów: *Nasza generalna maksyma to mieć zaufanie do rodziców większe niż do ekspertów*⁴⁷. Rodzice, którzy nie dbają o dobro swych dzieci, stanowią mniejszość i dlatego: *jest głupotą konstruować podstawowe programy polityki rodzinnej mając na względzie ową wyraźną mniejszość*⁴⁸. Dlatego organizacje reprezentujące „większościowe” środowiska rodziców powinny być współautorami i pierwszymi recenzentami programu polityki prorodzinnej jako programu inwestycji społecznych. Myślę, że środowiska te jako potencjalni wyborcy różnych partii politycznych i ugrupowań stanowiłyby społeczny bufor dla instrumentalnych gier politycznych i tym samym gwarant konsensualnego charakteru polityki rodzinnej.

Bibliografia

- Arczewska M., *Dobro dziecka w perspektywie socjologicznej i prawnej* [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla profesor Józefiny Hrynkiwicz*, E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymśza (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Becker G., *Rodzina jako podstawowa jednostka gospodarcza*, „Społeczeństwo” 1997, nr 1–2.
- Becker G., *Znaczenie kapitału ludzkiego*, „Społeczeństwo” 1997, nr 1–2.
- Berger B., Berger P., *The War over the Family. Capturing the Middle Ground*, Hutchinson, London 1983.
- Berger P., Neuhaus J., *To Empower People: from State to Civil Society*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1996.
- Dumon W., *National Family Policies in the member States. Current Trends and Developments* [w:] *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*, W. Dumon (red.), Commission of the European Communities, Bonn 1994.

⁴⁷ B. Berger, P. Berger, *The War over the Family*, op. cit., s. 213.

⁴⁸ *Ibidem*.

- Esping-Andersen G., *Společne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Fink H., *Social Philosophy*, Routledge, London 2014.
- Gillespie G., *The Family* [w:] *International Encyclopedia of Social Policy*, T. Fitzpatrick i in. (red.), Routledge, London, New York 2010.
- Ginsburg N., *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, Sage, London 1992.
- Golinowska S., *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994.
- O. Höffe, *Etyka państwa i prawa*, Znak, Kraków 1992.
- Höffner J. kard., *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM, Kraków 1992.
- Jakiej polityki społecznej potrzebuje Polska?*, T. Zych, K. Dobrowolska, O. Szczypiński (red.), Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Juris, Warszawa 2015.
- Kamerman S.B., *Families Overview* [w:] *Encyclopedia of Social Work*, NASW, Washington, D.C., 1995.
- Karta praw rodziny*, „L'Osservatore Romano” 1993, nr 10.
- Konwencja o prawach dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, T. Smoczyński (red.), Polski Komitet UNICEF, Warszawa 1994.
- Kristol I., *Neoconservatism. The Autobiography of an Idea*, Free Press, New York 1996.
- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994.
- Mills C.W., *Wyobrażenia socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Murray Ch., *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950–1980*, Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, M. Raclaw (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Rymsza M., *Małżeństwo nie jest sprawą prywatną*, „Więź” 2009, nr 11–12.
- Rymsza M., *Polityka rodzinna a ideologie społeczne*, „Prace ISNS” 2000, nr 3.
- Rymsza M., *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej w XXI wieku* [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla profesor Józefiny Hrynkiwicz*, E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymsza (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Rymsza M., *Reformowanie systemu opieki zastępczej w Polsce: od konsensu do konfrontacji* [w:] *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, D. Trawkowska (red.), Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011.

Rymsza M., *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Tępis, Warszawa 1998.

Skevik A., *Family Policy* [w:] *International Encyclopedia of Social Policy*, T. Fitzpatrick i in. (red.), Routledge, London, New York 2010.

Starzec K., *Polityka rodzinna we Francji: historia, bilans i kierunki rozwoju*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.

Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne, D. Graniewska (red.), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.

Titmuss R., *Social Policy. An Introduction*, Alen and Unwin, London 1974.

Opinia o projekcie ustawy pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Sekcja Polityka Społeczna, Rodzina Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP, Warszawa 2016, (maszynopis).

Projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, druk sejmowy nr 216, 2016 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, druk sejmowy nr 51, 2015 r.

Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. poz. 195.