

## Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis

Data opublikowania: 29.06.2015

Zrecenzował(a) dr Małgorzata Pawlus      Redakcja naukowa mgr Andrzej Klimczuk

Celem książki Stevena Saxonberga jest wielowymiarowa historyczno-instytucjonalna analiza porównawcza polityk rodzinnych w czterech postkomunistycznych krajach grupy wszechradzkiej (Republika Czeska, Węgry, Polska i Słowacja). Autor wyjaśnia źródła różnic tych polityk, wskazuje odmienności sięgające korzeniami schyłku XIX wieku i utrzymujące się pomimo wspólnej socjalistycznej przeszłości, jak również odporne na zmiany systemowe po roku 1989. Co za tym idzie analiza obejmuje okres lat 1870-2007. Najważniejszym determinantem istniejącego zróżnicowania są odrębne i uwarunkowane historycznie ścieżki rozwoju instytucjonalnego (tzw. „zależność od ścieżki”; ang. *path dependency*). Praca niewątpliwie wpisuje się w dorobek tzw. szkoły historyczno-instytucjonalnej (Theda Skocpol, Paul Pierson, Grzegorz Ekiert, Kathleen Thelen, Tomasz Inglot). W szczególności, ze względu na zakres przedmiotowy oraz stawiane tezy, jest bliska analizie rozwoju *welfare state* w krajach postkomunistycznych przeprowadzonej przez Inglota [1]. Jednakże Saxonberg koncentruje się na wybranym aspekcie polityki społecznej – działaniach na rzecz rodziny w obszarze godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi [2].

Punktem wyjścia jest koncepcja reżimów płciowych (ang. *gender regimes*), w której państwo odgrywa główną rolę w konstytuowaniu społecznego porządku płci poprzez prowadzone polityki. Autor analizuje polityki rodzinne w wybranych krajach pod kątem ich wpływu na funkcjonowanie ról płciowych (rozd. 2). W rozdziale trzecim wyjaśnia różnice w rozwoju tych polityk poprzez wpływ czynników historyczno-instytucjonalnych oraz politycznej spuścizny. Kolejne rozdziały ukazują wzajemne zależności pomiędzy historyczno-instytucjonalnymi zmianami i innymi politycznymi czynnikami takimi jak: wpływ organizacji międzynarodowych (rozd. 4), znaczenie tła instytucjonalnego (rozd. 5), postawy społeczne (rozd. 6), wpływ organizacji pozarządowych (rozd. 7) i wpływ partii politycznych (rozd. 8).

Autor nie ogranicza się do porównywania rozwiązań w zakresie polityk rodzinnych w wybranych krajach w odniesieniu do funkcjonujących w literaturze przedmiotu modeli polityki społecznej, ale nowatorsko wykorzystuje koncepcje feministyczne. Ich kluczowym przesłaniem jest, że polityka, a w szczególności polityka rodzinna, ma wpływ na relacje płci. Książkę można odczytywać jako krytyczną analizę polityki społecznej pod kątem jej wpływu na funkcjonowanie ról płciowych: na ile ta polityka ma charakter „upłciawiający” (ang. *gendering*) i odnosi się do ról płciowych, wzmacniając obecne normy dotyczące rozdzielności zadań zdefiniowanych płcią, a na ile może zmieniać zakres, czy też prowadzić do zniesienia podziału tych ról w rodzinie.

Pewną trudnością w odbiorze książki są uwarunkowania językowe, problem adekwatnego odzwierciedlenia wykorzystywanych pojęć, które nie mają polskiego odpowiednika. Autor zamiast typologii opartej na stopniu familiaryzacji (ang. *familialization*) czy defamiliaryzacji (ang. *defamilialization*) polityki społecznej, proponuje terminy „genderization” i „degenderization”. Te pierwsze to polityki ukierunkowane na płeć w sposób domniemany (ang. *implicitly genderizing*) lub celowy (ang. *explicitly genderizing*) i konserwujące tradycyjny podział ról. Z kolei „degenderizing policies” to polityki neutralne ze względu na płeć, które w sposób domniemany lub celowy transformują role związane z rodzicielstwem, a usuwając odgórnie zdeterminowane zróżnicowanie ról, mają sprzyjać realizacji zasady równości płci. Zdaniem Saxonberga za wykorzystaniem powyższych terminów przemawia ich większa przejrzystość – wprost wskazują, że celem feministek głównego nurtu w obszarze polityki społecznej jest wyeliminowanie wpływu ról płciowych (ang. *gender roles*). Ponadto, ta typologia może mieć zastosowanie we wszystkich rodzajach polityk, a nie tylko w odniesieniu do polityki opiekuńczej.

Badacz podkreśla szczególną sytuację kobiet w krajach Europy Środkowej przed zmianą systemową. Z jednej strony wysoki poziom zatrudnienia był rezultatem neutralnej ze względu na płeć polityki zatrudnienia (ang. *degenderizing policies*), a z drugiej strony wiązał się z radykalnie ukierunkowanymi na płeć urlopami rodzicielskimi (ang. *genderizing policies*), co powodowało efekt tzw. podwójnego obciążenia kobiet płatną i nieodpłatną pracą. Jednakże pomimo ważnych podobieństw w obszarze prowadzonych polityk, istniały i nadal utrzymują się pomiędzy nimi poważne różnice, uwarunkowane tzw. zależnością od ścieżki. Bowiernie wybory instytucjonalne dokonane na wczesnym etapie rozwoju danego obszaru politycznego, determinują późniejsze decyzje, a w konsekwencji mają wpływ na relacje płci. Saxonberg wyróżnia cztery krytyczne punkty przełomowe (ang. *critical junctures*) rozwoju polityk rodzinnych: 1. Kodyfikacja systemu opieki nad dzieckiem; 2. Podział placówek opiekuńczych na żłobki (adresowane do dzieci poniżej 3 roku życia) i przedszkola (adresowane do dzieci powyżej 3 roku życia); 3. Administracyjne włączenie żłobków do Ministerstwa Zdrowia, przedszkoli do Ministerstwa Edukacji, podczas gdy sprawy urlopów i zasiłków rodzicielskich podlegały Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Odtąd polityka rodzinna podlegała trzem różnym ministerstwom, co stało się istotną barierą, utrudniającą jej koordynację i wdrażanie reform; 4. Wprowadzenie dodatkowych urlopów macierzyńskich umożliwiających matkom samodzielne sprawowanie opieki nad małym dzieckiem, które mogły być bezpłatne lub płatne np. w oparciu o kryterium dochodowe. Zmiana ta była również konsekwencją społecznej niepopularności żłobków. Jak zostało zauważone w pracy, upadek komunizmu nie przyniósł oczekiwanego piątego punktu zwrotnego. W zasadzie kraje Europy Środkowej podążały tą samą ścieżką co dotychczas, dokonując tylko niewielkich korekt systemu.

Autor bada rozwój dwóch kategorii instrumentów polityki rodzinnej: systemu urlopów i zasiłków związanych z opieką nad dzieckiem oraz rozwój placówek opieki instytucjonalnej (żłobki i przedszkola). W przypadku polityki ukierunkowanej na płeć (ang. *genderizing*) system urlopów dedykowany był wyłącznie do kobiet-matek i mógł być dodatkowo wzmacniany płatnymi zasiłkami, które stanowiły zachętę do pozostawiania z dzieckiem w domu. Natomiast rozwój instytucjonalnej opieki nad dzieckiem, w szczególności żłobków, umożliwiał kobietom wcześniejszy powrót do pracy i stanowił wyraz polityki nieukierunkowanej na płeć (ang. *degenderizing*). Działania państwa w obu powyższych obszarach mogły mieć charakter bezpośredni (np. nie udzielanie urlopów ojcom) i pośredni (rozbudowywanie sieci placówek opiekuńczych lub ograniczenie wsparcia).

Każdy z analizowanych krajów tworzy poprzez system zmian instytucjonalnych dotyczących opieki nad dziećmi odrębny model polityki wpływania na role płciowe. Dodatkowo Saxonberg włącza przykłady polityk realizowanych w krajach Europy Zachodniej (w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii). Ma to pomóc odkryć szczególną dynamikę polityki okresu komunistycznego i post-komunistycznego, jej zbieżność lub rozbieżność względem rozwiązań funkcjonujących na Zachodzie.

Omawiana publikacja stanowi połączenie perspektywy instytucjonalizmu historycznego z instytucjonalizmem socjologicznym i dyskursywnym, zwracając uwagę na takie czynniki, jak wpływ działań politycznych na postawy społeczne oraz sposób artykułowania problemów w dyskursie społecznym. Ważnym zagadnieniem jest tzw. struktura możliwości politycznych, z jednej strony rozumiana jako instytucjonalne uwarunkowania wdrażania określonych polityk, ale również jako obszar, w którym aktorzy polityczni (partie, organizacje pozarządowe, organizacje międzynarodowe) poprzez swoje działania próbują wpływać na politykę, zmieniając system od wewnątrz.

Autor w końcowych wnioskach stwierdza, że zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia polityka wpływająca na role płciowe, zawiadła w zachęcaniu kobiet do pozostania w domu lub decydowania się na więcej dzieci. W tej sytuacji najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest ukierunkowanie polityki rodzinnej, by transformowała role związane z rodzicielstwem i tym samym stała się nośnikiem degenderyzujących reform, które umożliwią rodzicom (szczególnie matkom) łączenie pracy z życiem rodzinnym. Książka Stevena Saxonberga dowartościowuje znaczenie polityki rodzinnej w kontekście zdominowania dyskursu publicznego kwestiami rynku pracy i nawet pokazuje ich wzajemne powiązania i znaczenie tych współzależności dla urzeczywistnienia idei równości kobiet i mężczyzn.

[1] Tomasz Inglot, *Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004* (Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, 2010).

[2] Por. Piotr Michoń (Ed.), *Work-Life Balance Policy in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia 1989-2009: Twenty Years of Transformation* (Poznań: Dom Wydawniczy Harasimowicz 2010).

#### **Sposób cytowania:**

Małgorzata Pawlus: Recenzje: Steven Saxonberg: Gendering Family Policies in Post-Communist Europe - A Historical-Institutional Analysis, 2014, w: <https://www.pol-int.org/pl/node/2293#r2804>.

<https://www.pol-int.org/pl/node/2293?j5Q6rewycZ5HtUDXTWpx7UZE=1&r=2804>