

Alicja Pałęcka 

Uniwersytet Warszawski

Karolina Sztandar-Sztanderska 

Instytut Filozofii i Socjologii PAN



AKTYWIZACJA CZY DEAKTYWIZACJA ZAWODOWA MATEK MAŁYCH DZIECI W POWIATOWYCH URZĘDACH PRACY? UPLCIOWIENIE NORM DOTYCZĄCYCH PRACY

Celem artykułu jest analiza norm kulturowych i przekonań dotyczących ról płciowych ujawniających się w działaniach urzędniczek pierwszego kontaktu w powiatowych urzędach pracy w Polsce. Przedmiotem analizy jest realizacja normy obowiązku pracy oraz normy włączenia w pracę wobec „matek małych dzieci” jako grupy osób bezrobotnych, skonstruowanej w praktykach urzędniczek i wskazywanych przez nie w wywiadach. Kontekstem badania jest okres obowiązywania profilowania osób bezrobotnych w urzędach pracy w Polsce. Dawało ono personelowi PUP dodatkowe narzędzia do kategoryzowania osób bezrobotnych. Autorki zauważają, że różnicowanie oczekiwań i praktyk wobec „matek małych dzieci” może przyczyniać się do dezaktywizacji zawodowej tej grupy kobiet oraz wzmocnienia polityki familializmu. Analizując działania dwóch urzędów wyróżniają ograniczony i nieograniczony familializm. Te dwa ujęcia różnią się m.in. stopniem utożsamienia kobiety z rolą matki i czasem wyłączenia jej z norm obowiązku pracy i włączenia w pracę.

Słowa kluczowe: bezrobocie; polityka rynku pracy; płeć kulturowa; familializm; biurokracja pierwszego kontaktu

Activation or Deactivation of Mothers of Small Children in the District Labor Offices? Gendering of Work Norms

The article is aimed at the analysis of cultural norms regarding gender roles that surface in the actions of frontline bureaucrats in district employment offices. The analysis focuses on how the norm of work obligation and the norm of employment inclusion are realized in relation to “mothers of young children” as a group of the unemployed constructed in bureaucrats’ practices. The study refers to the period when profiling of the

Alicja Pałęcka, Wydział Socjologii UW, a.palecka@is.uw.edu.pl, ORCID 0000-0002-0703-0953; Karolina Sztandar-Sztanderska, IFiS PAN, karolina.sztanderska@ifispan.edu.pl, ORCID 0000-0001-7292-0728.

Źródło finansowania. Publikacja została przygotowana w ramach projektów sfinansowanych przez Narodowe Centrum Nauki o numerach: 2016/23/B/HS5/00889 i 2018/31/N/HS6/01964.

Tekst opublikowany na warunkach licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0 PL).

unemployed in employment offices in Poland was practiced, which gave the personnel additional tools to categorize the unemployed. The gap between the expectations and practices in relation to “mothers of young children” may contribute to the economic deactivation of this group and the reinforcement of familialism policies. Limited and unlimited familialism is distinguished in the analysis. They differ in the degree to which a woman is identified with the role of a mother and the timing of her exclusion from the norms regarding work.

Key words: gender; unemployment; familialism; street-level bureaucracy; labor market policy

Wprowadzenie

W artykule prezentujemy analizę zjawiska upłciowienia norm dotyczących pracy, ujawniającego się w działaniach dwóch powiatowych urzędów pracy (PUP), czyli instytucji powołanych do pomocy w uzyskaniu zatrudnienia i aktywizacji zawodowej. Interesowało nas, czy pracownice PUP, dysponujące dyskrecjonalnością urzędniczką¹ pierwszego kontaktu (ang. *street-level bureaucrats*) różnicują swoje podejście wobec osób bezrobotnych pod wpływem utrwalonych kulturowo wyobrażeń na temat płci (ang. *gender*) (Durose i Lowndes, 2023). Tak postawione pytanie badawcze nawiązuje do teorii biurokracji pierwszego kontaktu (zob. Lipsky, 2010; Hupe, 2015; Dubois, 2010; Sztandar-Sztanderska, 2016, 2019; Trochymiak, 2018; Skowrońska, 2016), a w szczególności do jej ujęcia kulturowego (Maynard-Moody i Musheno, 2003). Kolejną ramą odniesienia są dla nas feministyczne analizy polityki społecznej czy polityki publicznej (zob. przegląd badań: Lister, 1997, s. 168–194, Kurowska i in., 2016; Klimczak i Wódcz, 2020, przykładowe badania uwzględniające Polskę: Szelewa, 2012; Rawłuszko, 2020). Nawiązujemy przede wszystkim do używanego na ich gruncie pojęcia familializmu, którym określa się model polityki publicznej oparty na (ukrytym) założeniu o opiekuńczych obowiązkach kobiet, w którym państwo wycofuje się ze wsparcia rodziny w tym obszarze (Kurowska, 2016; Szelewa, 2017). Przedstawiając wyniki prowadzonego przez nas badania jakościowego ukazujemy, jak wyobrażenia i normy kulturowe dotyczące płci wpływają na realizację działań z zakresu aktywizacji zawodowej i promocji zatrudnienia.

Nasze badanie miało charakter eksploracyjny i nie służyło weryfikacji sformułowanych wcześniej hipotez dotyczących upłciowienia norm. Zamiast tego

¹ Decydujemy się używać rodzaju żeńskiego, ponieważ kadre badanych przez nas urzędów pracy stanowią w większości kobiety. Natomiast badaniem objęte były zarówno kobiety, jak i mężczyźni pracujący w bezpośrednim kontakcie z osobami bezrobotnymi. Pisząc „urzędniczka pierwszego kontaktu” czy „urzędniczka” odcinamy się od potocznego, pejoratywnego rozumienia biurokracji i kadry w niej pracującej.

analizując dyskrecjonalność urzędniczek i ich interpretacje norm dotyczących pracy „podążałyśmy za danymi” (Stebbins, 2001; Swedberg, 2020). W tym wypadku zaintrygowała nas często pojawiająca się w wywiadach z urzędniczkami kategoria „matek małych dzieci” jako specyficznej grupy wymagającej ich zdaniem odmiennego traktowania². Koncentrując się na stosunku urzędniczek do tej, wskazywanej przez nie same, grupy udało się zaobserwować, jak sądy moralne i normy społeczne wpływają na działania podejmowane w imieniu państwa wobec osób bezrobotnych.

W ten sposób uzupełniamy dotychczasowe badania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) jako biurokracji pierwszego kontaktu, które koncentrowały się na analizie praktyk urzędowych w powiązaniu z organizacją pracy: niewystarczającymi środkami, niedoborami kadrowymi oraz rosnącą rolą wskaźników przy ocenie efektywności ich działań (Brodkin, 2011; Garsten i in., 2016; Heidenreich i Rice, 2016; Rice i in., 2018; Sztandar-Sztanderska, 2016; van Berkel i in., 2017; Wright, 2003). W niewielkim stopniu poddawano badaniu interesujące nas kwestie kulturowe: związki między działaniami urzędniczek a podzielanymi przez nie wartościami, poczuciem sprawiedliwości, wyobrażeniami na temat pracy i tożsamości osób bezrobotnych. W ramach nurtu *street-level bureaucracy* badanie wpływu norm kulturowych i przekonań kadry urzędów na jej dyskrecjonalne decyzje proponują Steven Maynard-Moody i Michael Musheno (2003). Wykorzystując tę optykę w analizie PSZ pokazujemy, że urzędniczki inaczej podchodziły do dwóch podstawowych norm dotyczących pracy: normy obowiązku pracy i normy włączenia w pracę (Kozek, 2013, s. 58–66), gdy miały do czynienia z „matkami małych dzieci”.

Prezentowane w artykule wyniki są istotne z perspektywy praktycznej i teoretycznej. W wymiarze praktycznym identyfikujemy problem niewidocznego wycofywania się PUP z aktywizacji zawodowej „matek małych dzieci”, które przyczynia się do podtrzymywania nierówności na rynku pracy ze względu na płeć. Równocześnie uzupełniamy lukę w literaturze, identyfikując obszar, w którym polityka familializmu nie była dotąd analizowana. W artykule pokazujemy, że może ona być realizowana również na poziomie biurokracji pierwszego kontaktu, a nie wyłącznie na poziomie polityki krajowej dotychczas eksponowanym w badaniach porównawczych (Durose i Lowndes, 2023; Kurowska, 2016).

² Używamy cudzysłowu, by podkreślić, że kobiety zaliczane do tej grupy można postrzegać przez pryzmat innych cech i ról społecznych, lecz tak się nie dzieje. W tym sensie grupa „matek małych dzieci” jest społecznie konstruowana.

Inspiracje teoretyczne: kulturowe badania biurokracji pierwszego kontaktu i feministyczne badania polityki społecznej

Koncepcja biurokracji pierwszego kontaktu (ang. *street-level bureaucracy*), sformułowana pierwotnie przez Michaela Lipsky'ego (2010) i wykorzystywana w licznych badaniach instytucji publicznych (np. Hupe, 2015; Brodtkin, 2012), w tym również w urzędach pracy (np. Wright, 2003; Sztandar-Sztanderska, 2016; van Berkel i in., 2017), zwraca uwagę na kluczową rolę szeregowych pracowników w *kształtowaniu* polityk publicznych. Podejście *street-level bureaucracy* powstało w kontrze do badań zakładających, że najważniejsze decyzje zapadają wyłącznie na szczycie hierarchii władzy i przede wszystkim na etapie tworzenia prawa i planowania polityki publicznej (Brodtkin, 2012). Swoją istotną dla polityki rolę urzędnicy pierwszego kontaktu realizują poprzez dyskrecjonalność ujawniającą się m.in. różnicującym traktowaniem, gdy decydują: komu poświęcić więcej czasu, kogo lepiej poinformować, kogo zdyscyplinować, komu przyznać dostęp do świadczeń i usług publicznych, a komu go odmówić. W ramach badań biurokracji pierwszego kontaktu wyróżnia się czasem dwa nurty lub dwie interpretacje dyskrecjonalności: celowo-racjonalną i społeczno-kulturową (zob. np. Durose i Lowndes, 2023). Pierwsza koncentruje się na badaniu powtarzalnych strategii radzenia sobie urzędników z napięciami związanymi z warunkami i organizacją pracy (np. niewystarczającymi zasobami, brakami kadrowymi, sprzecznymi celami, pomiarem efektywności itp.; np. Brodtkin, 2011). Druga ujmuje dyskrecjonalne decyzje nie tyle jako przejaw strategicznej adaptacji do organizacyjnych warunków, ile jako praktykę kulturową (zob. np. Wright, 2003, s. 225–256; Sharone, 2013). Taka optyka patrzenia na *street-level bureaucracy*, proponowana między innymi przez Maynarda-Moody'ego i Musheno (2003, s. 6), uwzględnia zależność między różnicującym traktowaniem a przekonaniami o charakterze moralnym. To właśnie w ten nurt badań wpisuje się nasza analiza, próbująca wyjaśnić zaobserwowane zjawisko odmiennego traktowania „matek małych dzieci”.

Kulturową koncepcję Maynarda-Moody'ego i Musheno (2003) uzupełniamy podejściami feministycznymi, zwracającymi uwagę na przypisywanie kobietom i mężczyznom odmiennych cech, tożsamości i ról społecznych, a także na upciowienie polityki publicznej, między innymi w obszarze opieki czy aktywizacji zawodowej (Bradley, 1989, 2008; Kubisa, 2014, 2019; Saxonberg, 2014; Suwada, 2020, 2021; Rawłuszko, 2020). Na podstawie badań o charakterze eksploracyjnym wskazujemy, jak wyobrażenia kulturowe na temat ról płciowych mogą ukierunkować i różnicować działania podejmowane przez urzędniczki pierwszego kontaktu w PUP (por. Rawłuszko, 2020).

W inspirowanych perspektywą genderową porównawczych badaniach polityki społecznej familializm (nazywany też w niektórych z nich familializacją)

oznacza przesuwanie na rodziny, a w konsekwencji: przede wszystkim na kobiety, odpowiedzialności za świadczenie funkcji opiekuńczych, co przyczynia się do ich zależności ekonomicznej (zob. np. Lister, 1997, s. 173; Kurowska, 2016). Ponadto, termin ten odnosi się do systemów polityki społecznej, w których rola państwa w obszarze opieki definiowana jest wyłącznie w kategoriach świadczeń (świadczenia rodzinne, urlop rodzicielski), a nie usług publicznych (np. dostępność żłobków i przedszkoli, inne usługi wspierające matki w podjęciu lub utrzymaniu zatrudnienia) (Szelewa, 2017). Badaniem obejmujemy urzędowe interpretacje dwóch norm – normy obowiązku pracy i normy włączenia w pracę (Kozek, 2013, s. 58–66). Warto podkreślić, że pojęcia te wyjątkowo dotyczyły pracy zawodowej, odpłatnej i sformalizowanej. Norma obowiązku pracy oznacza zobowiązanie jednostki wobec społeczeństwa i wiąże się z określoną wizją porządku społecznego, wedle której brak zatrudnienia ten porządek narusza i jest zjawiskiem niepożądanym. Zgodnie z tym przekonaniem jednostka staje się użyteczna podejmując pracę zarobkową i właśnie poprzez nią wypełnia swoje społeczne zobowiązania. Z kolei norma włączenia w pracę odwraca wektor zobowiązania: ze strony społeczeństwa ku jednostce. Wedle tej optyki to społeczeństwo lub państwo powinno ułatwić obywatelom uczestnictwo w rynku pracy realizując politykę pełnego zatrudnienia, między innymi poprzez aktywne polityki rynku pracy (ang. Active Labour Market Policies, ALMP), czyli np. poradnictwo zawodowe, szkolenia, staże, prace subsydiowane i inne programy, finansowane ze środków publicznych. W porównaniach międzynarodowych dostrzega się, że stopień poparcia dla obu norm i ich odzwierciedlenie w formalnych rozwiązaniach instytucjonalnych czy praktykach społecznych są zmienne w czasie i zależą od czynników kulturowych (MOW International Research Team, 1987; Kozek, 2013, s. 58–66). My zaś sprawdziliśmy, jak wygląda ich konkretyzacja w ramach działań PUP wobec specyficznej grupy bezrobotnych kobiet.

Opis badania

W artykule wykorzystujemy analizę prawa i danych zastanych oraz wywiady zrealizowane w 2018 i 2019 roku w ramach projektu „Technologie informacyjne w polityce publicznej. Krytyczna analiza profilowania bezrobotnych w Polsce”³. Badanie koncentrowało się na zmianach w sposobie funkcjonowania ALMP w związku z wprowadzeniem algorytmicznego narzędzia profilowania bezrobotnych (Sztandar-Sztanderska i Zieleńska, 2018; Sztandar-Sztanderska

³ Część danych, takich jak akty prawne i kwestionariusz profilowania, udostępniamy w Repozytorium Otwartych Danych: <https://doi.org/10.18150/PRGRH1>

i Zieleńska, 2020). Interesowało nas między innymi, jak zmienia się dyskrecjonalność urzędniczek pierwszego kontaktu w obliczu narzędzi cyfrowych i nowych zasad regulujących normę obowiązku pracy i normę włączenia w pracę. Choć upłciowienie norm i familializacja opieki nie były bezpośrednimi tematami badania, to były jego wynikiem.

W pierwszym kroku zrekonstruowałyśmy instytucjonalny kontekst funkcjonowania PUP po reformie wprowadzającej profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Na tę część badania składała się: analiza nowelizacji *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z 14 marca 2014 roku; *desk research* obejmujący pilotażowe badania dotyczące reformy (Sztandar-Sztanderska, 2013; Niklas i in., 2015; Herman-Pawłowska i in., 2016) oraz ogólnodostępne dane zastane, takie jak statystyki dotyczące bezrobocia rejestrowanego.

Na podstawie tych informacji zaplanowałyśmy studia przypadków w czterech PUP dobranych między innymi pod kątem sytuacji rynku pracy. W niniejszym artykule analizujemy jedenaście wywiadów przeprowadzonych w dwóch urzędach, gdzie wątek upłciowienia norm dotyczących pracy w odniesieniu do „matek małych dzieci” był bardzo wyraźny. Są to dwa PUP położone w powiatach jeziorskim i rolnym (nazwy fikcyjne), charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia (mieszczących się w czwartym kwartylu w 2017 roku). Powiat jeziorski cechowała sezonowość zatrudnienia, a także niedostateczna infrastruktura komunikacyjna, a powiat rolny wysoki odsetek zatrudnionych w rolnictwie (ok. 50%) i braki w infrastrukturze komunikacyjnej. Co istotne dla naszej analizy, w czasie, w którym przeprowadziłyśmy badanie, w powiecie rolnym opieką objęte było niespełna 15% dzieci w wieku do lat trzech, zajmując wszystkie dostępne miejsca w żłobkach i klubach dziecięcych. Natomiast w powiecie jeziorskim placówka publiczna dla młodszych dzieci nie była w tym czasie w ogóle dostępna⁴.

W każdym z urzędów przeprowadziłyśmy pogłębione wywiady indywidualne z urzędniczkami pierwszego kontaktu (w tym pośredniczkami pracy i doradczyniami zawodowymi) oraz z kadrą kierowniczą (dyrekcją urzędu oraz kierownictwem Centrum Aktywizacji Zawodowej, czyli działu odpowiedzialnego za ALMP). Scenariusze wywiadów koncentrowały się na takich zagadnieniach jak: codzienne zadania, organizacja PUP, dyskrecjonalność, relacje z osobami bezrobotnymi i sposób ich postrzegania oraz realizacja ALMP oraz zmiany zachodzące w tych wymiarach w związku z wprowadzeniem profilowania. W ramach studiów przypadków prowadziłyśmy też dodatkowe wywiady z osobami bezrobotnymi oraz personelem ośrodków pomocy społecznej i organizacji pozarządowych.

⁴ Źródło: Główny Urząd Statystyczny (GUS), Bank Danych Lokalnych.

Uchwycenie zjawiska różnicującego traktowania „matek małych dzieci” było możliwe dzięki otwartej formule wywiadów i pogłębianiu podczas rozmów wątków uznanych przez nas za interesujące empirycznie lub teoretycznie (Kaufmann, 2010). Jednakże z uwagi na wyjściowo inny temat badania oraz ograniczenia materiału empirycznego, proponujemy traktować prezentowane dalej wstępne wyniki jako punkt wyjścia do dalszych badań na temat familializmu i upłciowienia norm dotyczących pracy.

Instytucjonalny wyraz normy obowiązku pracy i włączenia do pracy

Instytucjonalny wyraz norm obowiązku pracy i włączenia w pracę zawierała znowelizowana w 2014 roku Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – podstawowy akt prawny regulujący działanie PUP w momencie badania. Za wyraz normy obowiązku pracy można uznać zapisy ustawy mówiące o tym, że osobą bezrobotną jest osoba „zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia”, definiujące jej obowiązek zgłaszania się do powiatowego urzędu pracy, przyjmowania ofert „odpowiedniej pracy” oraz propozycji udziału w szkoleniach, stażach, pracach subsydiowanych czy innych ALMP. Nieprzestrzeganie tej normy i niewypełnianie obowiązków nakładanych przez urząd niosło ryzyko utraty statusu bezrobotnego i wszystkich powiązanych z nim praw, spośród których warto podkreślić prawo do ubezpieczenia zdrowotnego dla osoby bezrobotnej oraz najbliższych członków jej rodziny (jeśli nie są oni ubezpieczeni z innego tytułu)⁵. Z kolei za instytucjonalny wyraz normy włączenia w pracę można było uznać ALMP. Dostęp do nich często zależał od spełnienia dodatkowych kryteriów.

Wyraz obu norm w ramach przepisów był jednak na tyle ogólny, że dawał duże pole manewru pracownikom PUP, szczególnie że poprzez prowadzenie profilowania miały one wpływ na administracyjną kategoryzację osoby bezrobotnej, co pozwalało im na realizację tych norm w różnym stopniu. Jak pokazemy dalej, decydując o nadaniu profilu, to właśnie one podejmowały decyzje, które osoby należy dyscyplinować poprzez przypominanie o ciążyących na nich obowiązkach, a które z tych obowiązków zwolnić. Analogicznie, urzędniczki decydowały też, komu przyznać dostęp do ALMP. W okresie objętym

⁵ Inne uprawnienia osoby bezrobotnej, dla otrzymania których zazwyczaj spełnić trzeba dodatkowe kryteria, to: świadczenia pieniężne (m.in. zasiłki dla bezrobotnych wypłacane przez PUP) oraz ALMP. Warto w tym kontekście dodać, że Polskę na tle innych krajów europejskich wyróżniają bardzo niskie wydatki na zasiłki dla bezrobotnych (Eurostat, 2020) oraz niewielki odsetek osób uprawnionych do tego świadczenia (European Commission, 2017). Osoby bezrobotne – pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego dotyczącego gospodarstwa domowego – mogą również ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej.

badaniem ta dyskrecjonalność objawiała się poprzez decyzje klasyfikacyjne, w wyniku których osobę bezrobotną zaliczono do jednego z tzw. trzech profili pomocy. Klasyfikacja różnicowała zakres jej obowiązków (norma obowiązku pracy) oraz pakiet możliwych do zastosowania ALMP (norma włączenia do pracy). W tabeli syntetycznie prezentujemy, w jaki sposób decyzje klasyfikacyjne przekładały się na zakres praw i obowiązków osoby bezrobotnej.

Tabela 1. Zróżnicowane normy obowiązku pracy i włączenia do pracy dla trzech profili pomocy

	Pierwszy profil pomocy	Drugi profil pomocy	Trzeci profil pomocy
Norma obowiązku pracy	+	+	-
Norma włączenia w pracę	-	+	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz desk research.

Osoby zakwalifikowane do drugiego profilu pomocy mogły ubiegać się o więcej rodzajów ALMP niż pozostałe osoby bezrobotne, ale jednocześnie pod groźbą wyrejestrowania musiały wywiązywać się z normy obowiązku pracy i współpracować z pracownicą PUP, która pełniła wobec nich funkcję „doradcy klienta”. W ich przypadku PUP miał realizować zarówno normę włączenia do pracy, jak i normę obowiązku pracy. Dla drugiego profilu ustawodawca zaplanował pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz opcjonalnie inne ALMP, umożliwiające podniesienie kwalifikacji, zdobycie doświadczenia, podjęcie pracy subsydiowanej lub samozatrudnienia, wsparcie mobilności lub umożliwienie podjęcia pracy dzięki refundacji kosztów opieki nad dzieckiem. Z kolei osoby zaklasyfikowane do pierwszego profilu miały być przede wszystkim objęte pośrednictwem pracy, ponieważ bezrobotnych z tej kategorii uznawano za zdolnych podjąć pracę bez większej pomocy ze strony PUP. Można więc powiedzieć, że obowiązywała ich norma obowiązku pracy, natomiast stosowanie normy włączenia w rynek pracy wobec nich było ograniczone. Z kolei dla trzeciego profilu, do którego miały być klasyfikowane osoby bardziej „oddalone od rynku pracy” i o mniejszej „gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy”, pakiet ALMP był najbardziej okrojony. Przewidywał narzędzia fakultatywne – takie jak Program Aktywizacja i Integracja czy programy specjalne – które, jak się okazało, nie były dostępne na terenie całego kraju, a tam, gdzie były dostępne, obejmowały tylko niewielki odsetek bezrobotnych (Niklas i in., 2015; Herman-Pawłowska i in., 2016, s. 61; Najwyższa Izba Kontroli, 2019a, 2019b). W efekcie osoby zaklasyfikowane do trzeciego profilu nie miały

możliwości korzystać z większości ALMP realizowanych przez PUP (ograniczona norma włączenia do pracy), ale – co istotne w kontekście naszego badania – mogły być również zwolnione z normy obowiązku pracy.

Profilowanie osób bezrobotnych w PUP zostało zniesione w czerwcu 2019 roku. Czas jego obowiązywania był więc szczególnym momentem, kiedy normy kulturowe, do których odnosi się personel PUP, stały się widoczne dzięki użyciom tej oficjalnej kategoryzacji i dały się łatwiej uchwycić w badaniu. Opierając się na wynikach badań pokazujących trwałość norm kulturowych w organizacji, przypuszczamy też, że ich oddziaływanie na praktyki urzędniczek pierwszego kontaktu nie skończyło się wraz z wycofaniem profilowania.

Szczególne traktowanie matek małych dzieci i innych grup

Inspirując się koncepcją *street-level bureaucracy*, podczas badania zwracaliśmy uwagę na to, jak pracownice PUP różnicują swoje podejście wobec osób bezrobotnych (Lipsky, 2010; Maynard-Moody i Musheno, 2003; Sztandar-Sztanderska, 2016). W analizowanym przez nas przypadku „różnicujące traktowanie” (Sztandar-Sztanderska, 2016, s. 41) okazało się powiązane z wyobrażeniami kulturowymi na temat ról płciowych, które uzasadniały specyficzne podejście pracownic PUP do „matek małych dzieci” (Lipsky, 2010; Maynard-Moody i Musheno, 2003). Podejście to przejawiało się czasowym lub bezterminowym zawieszeniem norm obowiązku pracy i włączenia do pracy poprzez przyporządkowanie ich do trzeciego profilu pomocy:

Jeżeli ta mama po urlopie macierzyńskim, po rocznym do nas wraca, ma trzeci profil pomocy, bo mówi, że nie ma opieki nad dzieckiem, to jeszcze do tych dwóch i pół roku zakładamy, że może być [w] tym trzecim profilu pomocy. [doradczyni zawodowa J., powiat jezierski]

Wyraziste założenia urzędniczek pierwszego kontaktu na temat tej grupy systematycznie ujawniały się podczas wywiadów. Poniższa wypowiedź pośredniczki pracy z powiatu rolnego w typowy sposób wyraża te założenia:

Jeżeli osoba ma, powiedzmy, dwójkę lub trójkę dzieci, jeżeli te dzieci są małe, to ta osoba na pewno do pracy nie pójdzie. Wiadomo, nawet na pół etatu. Nawet nie skorzysta ze stażu, ze szkoleń, z niczego. Wiadomo, że na ileś tam lat jest wyłączona. [pośredniczka pracy C., powiat rolny]

Inne wypowiedzi tej rozmówczyni, podobnie jak pozostałe wywiady, nie pozostawiają wątpliwości, że „osoba, która ma dwójkę lub trójkę dzieci” jest zawsze płci żeńskiej. Normy obowiązku pracy oraz włączenia w pracę były w tym wypadku wtórne wobec pierwszorzędnej roli matki oraz wzorów pełnienia tej

roli. Pośredniczka pracy przyjmuje za rzecz *wiadomą*, nie wymagającą wyjaśnień, że macierzyństwo oznacza wyłączenie na kilka („ileś tam”) lat zarówno z rynku pracy („na pewno do pracy nie pójdzie... nawet na pół etatu”), jak i z zadań i ewentualnych możliwości oferowanych przez urząd („nie skorzysta ze stażu, ze szkoleń, z niczego”).

Pracownicy i kierownicy Centrów Aktywizacji Zawodowej w badanych PUP postrzegali macierzyństwo (a nie ojcostwo) jako obiektywną przeszkodę dla aktywności zawodowej:

No bo nieraz ewidentnie: ktoś [czytaj: kobieta] by był chętny [do pracy], ale nie może, bo ma dziecko, czy coś... [doradczyni zawodowa, powiat rolny]

„Matki małych dzieci” nie były jedyną grupą, które zdaniem urzędniczek należało zakwalifikować do trzeciego profilu, ponieważ nie ze swojej winy nie podejmą pracy. W odpowiedzi na pytanie o cechy lub typy osób, którym pracownicy urzędów najczęściej ustanawiały trzeci profil, z dużą regularnością wskazywały one zamkniętą listę. Na tej liście oprócz matek znajdowały się między innymi osoby z problemami zdrowotnymi czy osoby bez możliwości dojazdu do pracy ze względu na brak transportu zbiorowego. Były to – zdaniem urzędniczek pierwszego kontaktu – problemy na tyle trudne do przezwyciężenia, że uznawano je za wystarczający dowód „zasługiwania” na minimalne wsparcie urzędu w postaci ubezpieczenia zdrowotnego bez stawiania dodatkowych wymagań. Innymi słowy, były wystarczające do rozluźnienia dyscypliny i, przynajmniej na jakiś czas, zwolnienia z obowiązku częstego stawiania się na wizyty i pozostawiania do dyspozycji pośredniczek pracy, które mogą skierować osobę bezrobotną np. na rozmowę z pracodawcą. Z wywiadów wynika, że doradczynie klienta były skłonne przypisywać częściej trzeci profil osobom o wymienionych cechach niż innym bezrobotnym. W ten sposób nie stosowały wobec nich normy obowiązku pracy, a jednocześnie nie odczuwały wobec nich zobowiązania, jeśli chodzi o normę włączenia do pracy.

W przypadku „matek małych dzieci” zawieszenie tych norm mogło być całkowite i obejmować również ALMP przeznaczone wyłącznie dla trzeciego profilu. Przykładowo, doradczyni zawodowa w powiecie jeziorskim opowiada, jak wyglądał dobór uczestników Programu Aktywizacja i Integracja, jednego z wielu instrumentów przeznaczonych dla trzeciego profilu:

Jeżeli spełniali [kryteria] no to najpierw dzwoniłyśmy z koleżanką i [dobierałyśmy osoby do programu na podstawie] rozmowy, no. No wyszło czy osoba... Na pewno nie brałyśmy osób, które... Młode matki, które, no, wiadomo, że [się] nie podejmą. Chociaż czasami się dzwoniło i ku [naszemu] zaskoczeniu też chciały. Bo jednak to blisko, więc z dzieckiem też nie byłoby problemu takiego, także też czasami dzwoniłyśmy do takich osób. [doradczyni zawodowa W., powiat jeziorski]

Pracownice PUP milcząco przyjmowały, że właściwym zachowaniem będzie zawieszenie norm obowiązku pracy i normy włączenia do pracy („Na pewno nie brałyśmy osób, które... Młode matki, które, no, wiadomo, że [się] nie podejmą”). Jeśli przypadkiem okazywało się, że matki są zainteresowane udziałem, było to zaskakujące i wymagało to refleksji („Chociaż czasami się dzwoniło i ku zaskoczeniu też chciały”). Wydaje się jednak, że urzędniczki nie zawsze mogły się przekonać, jakie zdanie na temat udziału w ALMP mają „matki małych dzieci”, ponieważ pytano je tylko „czasami”.

Ponadto, w przytoczonych wypowiedziach przyjmuje się za oczywistość, że opieka nad dziećmi jest obowiązkiem kobiety, a nie innych członków rodziny lub instytucji publicznych. Ojcowie zazwyczaj nie byli postrzegani jako ci, którzy także mają to zobowiązanie. To ciche, niewypowiedziane wprost założenie było powszechne i nieproblematyzowane. Dlatego więc twierdzimy, że urzędy pracy są biurokracją pierwszego kontaktu, której działanie wpisuje się w politykę familializmu, czyli przenoszenia obowiązku opieki nad dzieckiem i innymi osobami zależnymi z państwa na rodzinę, zazwyczaj matkę lub inne kobiety (Suwada, 2020; Szelewa, 2017). W badanych przez nas urzędach założenie to przyjmuje jednak odmienne formy, różnicując działania urzędniczek wobec „matek małych dzieci” i sposób, w jaki realizowana jest ta polityka. Wymiar, w którym ujawnia się to zróżnicowanie, jest czas.

Po pierwsze, założenie to może mieć charakter ogólny: opieka jest wtedy widziana jako niezbywalny obowiązek kobiety i element jej roli społecznej. Wtedy wiek dziecka nie wyznacza momentu, w którym rola ta się zmienia. Domyślnie może to być wiek obowiązku szkolnego, jednak granica ta jest rozmyta i niewypowiedziana. Takie podejście nazywamy modelem nieograniczonego familializmu. Po drugie, założenie to może być ściśle ograniczone w czasie, a czas ten wyznaczony jest przez zasady działania publicznych żłobków i przedszkoli, ich dostępność i wiek, w jakim dzieci są do nich przyjmowane. W tym wypadku mówimy o modelu ograniczonego familializmu. To zróżnicowanie jest znaczące, oznacza bowiem, że normy dotyczące pracy w PUP są wyraźnie upłciowione, jednak w sposób niejednolity.

Praca opiekuńcza jako przejściowa trudność – model ograniczonego familializmu

W pierwszej kolejności opiszemy perspektywę pracownic z PUP w powiecie jeziorskim, w którym wyłączenie „matek małych dzieci” z obowiązku pracy zarobkowej i sformalizowanej jest wyraźnie ograniczone w czasie. Granicę wyznacza administracyjnie określony wiek dziecka. Kiedy kończy ono dwa i pół roku lub trzy lata, można ubiegać się o miejsce w publicznym przedszkolu.

Przedszkola są w Polsce znacznie bardziej dostępne niż żłobki: według danych GUS w 2018 roku, czyli roku prowadzenia badania, 89% dzieci w wieku przedszkolnym było objętych opieką w placówce (94% w 2022 roku)⁶. W powiecie jeziorskim nie działały publiczne placówki dla młodszych dzieci. Zezwolenie na czasowe wyłączenie matek dzieci z obowiązku poszukiwania pracy było odpowiedzią pracownic PUP na braki w infrastrukturze opiekuńczej

Na przykład osoby, które mają małe dzieci, do dwóch... No, do trzech lat, to przedszkole od trzech lat u nas [jest] (...), no, od dwóch i pół są teraz też oddziały. Wcześniej nie możemy skierować [matki zarejestrowanej jako bezrobotna do pracy]. (...) Ale jeżeli dziecko ma trzy lata, może pójść do przedszkola, no to wtedy już nie może być powód tego, że kobieta nie może podjąć pracy. Jeżeli [to] jest tylko taki powód. [doradczynie zawodowa W., powiat jeziorski]

Warto dodać, że w PUP w powiecie jeziorskim niechętnie podchodzono do ustanawiania bezrobotnym trzeciego profilu, bo oznaczało to rezygnację z egzekwowania „zdolności i gotowości do podjęcia pracy”, czyli cech definiujących ustawowo osobę bezrobotną. Takie rozwiązanie dopuszczano tylko tymczasowo, na zasadzie wyjątku, gdy przyczyna niezdolności do pracy pojawiła się już po rejestracji:

[W] momencie rejestracji nie można (...) przypisać [osobie rejestrującej się w PUP] trzeciego profilu, bo (...) to wynika z ustawy, że ona w ogóle nie powinna być zarejestrowana. (...) Chyba, że później coś w trakcie [bycia zarejestrowaną] wyniknie, że ona jakoś tam chwilowo, jakiś tam problem ma, czy coś tam w rodzinie się wydarzyło (...), no to jest jakiś powód, żeby ewentualnie profil jej jeszcze raz ustawić. [kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej, powiat jeziorski]

W myśl tej nietypowej na tle innych urzędów interpretacji, świadczącej o dyskrecjonalności pracownic, profil trzeci nadawano wyłącznie osobom, które doświadczają przejściowych trudności, nie pozwalających im na podjęcie pracy:

Jeżeli ma jakiś osoba problem, to w tym trzecim profilu może być, do rozwiązania tego problemu. Na przykład osoby, które mają małe dzieci (...) Więc takie osoby też zostawiamy i nie robimy problemu, że są w tym trzecim profilu. [doradczynie zawodowa W., powiat jeziorski]

Macierzyństwo i opieka nad dzieckiem była ujmowana jako „przejściowa trudność”, która mija wraz z osiągnięciem przez dziecko wieku przedszkolnego. Dlatego też w urzędzie w powiecie jeziorskim „matki małych dzieci”, choć czasowo wyłączone z obowiązku pracy zarobkowej, nie były zwolnione z zadań

⁶ Źródło: Bank Danych Lokalnych, obliczenia własne.

wyznaczanych przez pośredniczki pracy i doradczynie zawodowe. Przeciwnie, doradczynie zobowiązywały bezrobotne kobiety do przygotowania się do wejścia na rynek pracy, kiedy będzie to już możliwe. Robiły to, wyszczególniając tzw. działania do samodzielnej realizacji w ramach kontraktu podpisywanego przez osobę bezrobotną (nazywanego Indywidualnym Planem Działania):

My tak to liczymy z tego względu, że u nas przedszkole jest tylko od dwóch i pół roku. Wcześniej dziecka nie można dać. Jeżeli ta mama po urlopie macierzyńskim, po rocznym do nas wraca, (...) mówi, że nie ma opieki nad dzieckiem, to jeszcze do tych dwóch i pół roku [dziecka] zakładamy, że [bezrobotna matka] może być na tym trzecim profilu pomocy i wtedy na przykład zakładamy (...) żeby przez ten czas, jakiś tam wyznaczony (...) na te działania do samodzielnej realizacji poszukała informacji na przykład o żłobkach, o przedszkolu, o opiekunkach dla dzieci, jaki koszt i tak dalej. Żeby ona była przygotowana, żeby wiedziała, że... Bo czasami naprawdę przychodzą i nie wiedzą, że coś takiego może zrobić, tak? Od kiedy jest przedszkole, od jakiego wieku do przedszkola przyjmują [dzieci]. [doradczyni zawodowa J., powiat jeziorski]

Ta sama doradczyni zawodowa nieco później w wywiadzie mówi więcej o obowiązku aktywności zawodowej osób zarejestrowanych w PUP. Według niej niespełnianie tego obowiązku powinno wiązać się z wyrejestrowaniem. To natomiast, przypomnijmy, skutkuje utratą ubezpieczenia zdrowotnego i innych powiązanych ze statusem bezrobotnego praw. Niepracująca i nieposzukująca aktywnie pracy matka dziecka czteroletniego, w przeciwieństwie do matki dziecka dwuipółletniego, przestaje być postrzegana jako osoba „zasługująca” (ang. *deserving*) na wsparcie w postaci ubezpieczenia, a wsparcie staje się warunkowe:

*No bo to przedszkole u nas miejskie jest, są przedszkola prywatne. Więc jak naprawdę ktoś chce do tego dążyć, do tego zatrudnienia, to dziecko naprawdę będzie miało opiekę. Taka osoba, która nie chce, (...) dobra, **przymykamy oko** do trzeciego roku życia albo nawet do trzech i pół (...), bo ona mówi, że cały czas ma problem z tym dzieckiem. To później i tak już po [tym jak dziecko] skończy trzy i pół, cztery latka to my (...) mówimy z czym to się wiąże, tak? Że my nie możemy tyle czasu, że daliśmy ten czas na znalezienie opieki i że w tej chwili my będziemy przedstawiać oferty pracy. No może zrezygnować z usług [urzędu pracy]. [doradczyni zawodowa J., powiat jeziorski, podkr. autorek]*

W cytowanych wypowiedziach doradczyni zawodowa rysuje przed zarejestrowaną w PUP „matką małego dziecka” dwie ścieżki, zakładając, że to, którą bezrobotna kobieta pójdzie, jest wyłącznie kwestią jej woli („jak naprawdę ktoś chce”) i decyzji nieuwarunkowanej innymi czynnikami np. finansowymi lub możliwością dojazdu do miasta powiatowego („przedszkole u nas miejskie jest, są przedszkola prywatne”) (por. Suwada, 2020). Jedna miałyby polegać na wyborze roli pełnoetatowej matki i opiekunki dziecka i rezygnację z rejestracji

w urzędzie („No może zrezygnować z usług [urzędu pracy]”), druga na podporządkowaniu się obowiązującej w urzędzie normie obowiązku pracy i wyborze roli pracowniczki. Jeśli matka chce utrzymać status osoby bezrobotnej, musi podporządkować się wskazówkom i decyzjom doradczyni.

Podsumowując, w powiecie jeziorskim norma obowiązku pracy pozostaje zawieszona wobec „matek małych dzieci” do momentu, gdy egzekwowanie jej wydaje się kadrze PUP niesprawiedliwe ze względu na niedostępność instytucji opiekuńczych. W opisanym tu modelu ograniczonego familializmu, który ujawnia się w działaniu urzędniczek pierwszego kontaktu, opieka nad dzieckiem jest widziana jako podstawowy obowiązek matki tak długo, jak długo nie ma na terenie powiatu instytucji opiekuńczych. Sposób postrzegania obowiązków i roli społecznej zmienia się jednak w momencie, kiedy państwo dostarcza usługi opiekuńcze. Wtedy dla urzędniczek pierwszego kontaktu drugorzędne znaczenie ma to, że dana osoba jest „matką”, a pierwszorzędne, że jest zarejestrowana jako „bezrobotna”. Sposób definiowania roli osoby jest więc powiązany zarówno ze zdolnością państwa do realizacji swoich zadań, jak i utrwalałym kulturowo wyobrażeniem na temat płci, wedle którego to kobiety, a nie mężczyźni przejmują zadania opiekuńcze, gdy zawodzi państwo.

Praca opiekuńcza jako domyślna rola kobiety – model nieograniczonego familializmu

Inne podejście do norm dotyczących pracy zaobserwowaliśmy wśród pracownic PUP w powiecie rolnym, gdzie urzędniczki pierwszego kontaktu nie egzekwują wobec „matek małych dzieci” normy obowiązku pracy. Nie oczekują, że zarejestrowane w PUP matki zmienią swoje nastawienie do pracy zarobkowej wraz z wiekiem dziecka. Nie wymagają od nich posłania dzieci do przedszkola, a nawet – gdy dziecko chodzi już do przedszkola – nie zakładają, że matka zacznie w takim razie poszukiwać pracy. Zmiana profilu pomocy z trzeciego na drugi i idące za tym zwiększenie obowiązków (jak częstsze stawianie się w urzędzie, przyjmowanie skierowań do pracy) i możliwości (dostęp do szerszego wachlarza ALMP) były traktowane w tym PUP jako opcjonalne, dobrowolne. Podejście to ilustrują wypowiedzi dwóch badanych urzędniczek:

No i są nawet teraz takie sytuacje, że ona mówi: a może się zastanowię, może teraz to dziecko do przedszkola mi przyjęli. No i prywatne [przedszkole] się u nas otworzyło, to może dałoby radę coś i bym poszła do tej pracy. Także informujemy (...), że mogą w każdej chwili zmienić [profil], że są środki, mogą z czegoś skorzystać, żeby się zastanowili. [pośredniczka pracy K., powiat rolny]

I czasami tak się zdarza, że osoba zmienia, wie pani, swoje nastawienie, czy coś tam się zmieniło w jej życiu, czy dziecko poszło do przedszkola, czy no różnie to bywa, czy aktywnie poszukuje pracy. Wtedy zmieniamy na drugi profil. Zdarza się tak, nieczęsto, ale owszem zdarza. Z trzeciego [profilu pomocy] na dwójkę zdarza się. (...) Że, wie pani, ktoś tam już dwa lata siedział na tym trzecim profilu, nic nie robił powiedzmy, zajmował się dzieckiem, potem dziecko idzie do przedszkola. Już ta osoba inaczej wtedy myśli. Już przegląda oferty. [pośredniczka pracy C., powiat rolny]

W powiecie rolnym norma obowiązku pracy była traktowana jako drugorzędna w stosunku do przypisywanej domyślnie matkom roli opiekunki. Z wypowiedzi badanych pracownic wynika, że kobietom pozwalano samodzielnie zdecydować o momencie rozpoczęcia poszukiwania pracy i potrzebie dostępu do ALMP, wymagającej zmiany profilu z trzeciego na drugi. Przeprowadzone wywiady sugerują, że nie decydowano o tym odgórnie – jak w powiecie jezierskim – gdzie granicę wyznaczał wiek przedszkolny. Biorąc pod uwagę to, że oficjalnym celem PUP jest aktywizacja zawodowa bezrobotnych, to za zaskakujące można uznać odkrycie, jak dalece kadra PUP w powiecie rolnym poprzez swoje dyskrecyjne decyzje wspierała familializację opieki i akceptowała dezaktywizację zawodową matek. Dlatego też to podejście nazywamy: modelem nieograniczonego familializmu. Ponadto wydaje nam się, że taki model postępowania niesie ryzyko nadmiernego ograniczenia zobowiązania państwa do wspierania zatrudnienia kobiet, również poprzez właściwie dobrane ALMP. Choć może on również wynikać ze starań pracownic PUP, by chronić matki przed normą obowiązku pracy, czyli przymusu udziału w ALMP i gotowości podjęcia pełnoetatowego zatrudnienia na warunkach dyktowanych przez lokalnych pracodawców (np. wymuszających nadgodziny) pod groźbą utraty dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego czy innych świadczeń (Szarfenberg, 2016).

Warto też podkreślić, że nadawanie pierwszeństwa roli opiekunki w stosunku do roli pracownicy nie było wymuszone brakami w lokalnej infrastrukturze, tak jak miało to miejsce w powiecie jezierskim: w powiecie rolnym funkcjonowało zarówno publiczne przedszkole, jak i żłobek (choć liczba dostępnych miejsc w tej drugiej placówce była niewystarczająca, by objąć wszystkie dzieci). Polityka familializmu, ujawniająca się w codziennych praktykach urzędniczek wobec „matek małych dzieci”, miała więc przyczyny społeczno-kulturowe, a nie wyłącznie infrastrukturalne. Przypuszczamy, że podejście urzędniczek do bezrobotnych kobiet wynikało z akceptacji przez nie konserwatywnego modelu macierzyństwa, według którego kobieta podporządkowuje się lub wybiera przede wszystkim rolę matki-opiekunki (Budrowska, 2000). Zgodnie z tym modelem opieka nad dziećmi poniżej wieku szkolnego jest obowiązkiem rodziny (a nie państwa), a w jej ramach przede wszystkim kobiety (a nie mężczyzny).

Systemy familialistyczne zazwyczaj związane są z silnymi normami dotyczącymi ról płciowych i wzmacniają ich tradycyjne rozumienie (Saxonberg, 2014; Suwada, 2020). Familializacja opieki jest więc równoznaczna z jej feminizacją, a od kobiet oczekuje się całkowitej lub częściowej rezygnacji z pracy (podjęcia pracy na część etatu) na czas opieki nad dziećmi (Suwada, 2021). Zróżnicowanie oczekiwań wobec kobiet i mężczyzn przekłada się więc nie tylko na ich różne szanse na rynku pracy i w miejscach pracy (Bradley, 1989, 2008; Kubisa, 2014), ale też, jak pokazujemy na przykładzie PUP w powiecie rolnym, na ich szanse w dostępie do ALMP, które mają wesprzeć je w wejściu na rynek pracy. W ten sposób polityka familializmu realizowana na poziomie biurokracji pierwszego kontaktu wzmacnia nierówności płciowe (Suwada, 2020).

Konkluzje

W artykule zaprezentowałyśmy analizę odmiennego traktowania w PUP „matek małych dzieci”. Z prowadzonego przez nas badania o charakterze eksploracyjnym wynika, że wyobrażenia kulturowe na temat ról płciowych ukierunkowują i różnicują działania podejmowane przez pracownice PUP. Urzędniczki pierwszego kontaktu różnicują swoje podejście specyficznie interpretując obowiązek pracy (tzw. norma obowiązku pracy) lub rolę państwa we wspieraniu zatrudnienia (tzw. norma włączenia w pracę) w przypadku „matek małych dzieci”. Dla badanych pracownic manewrowanie kategoryzacją i włączanie matek do trzeciego profilu pomocy było sposobem na czasowe zawieszenie egzekwowania obowiązku pracy oraz rezygnację z inicjowania wobec nich innych działań z zakresu aktywizacji zawodowej. Co istotne, celowo-racjonalny wariant koncepcji biurokracji pierwszego kontaktu nie wyjaśnia specyficznego postępowania urzędniczek wobec tak wyodrębnionej grupy: na jej gruncie nie jest bowiem jasne, czym miałyby się różnić wzorce działań urzędniczek wobec matek i ojców. By wyjaśnić zaobserwowane zjawisko, sięgnęłyśmy do nurtu badań dostrzegających w działaniach uznaniowych wymiar społeczno-kulturowy (Maynard-Moody i Musheno, 2003), poszerzając je o dotąd rzadko obecny wśród analiz *street-level bureaucracy* aspekt *gender* (zob. pionierska praca: Durose i Lowndes, 2023).

W tekście rozszerzamy też dotychczasowe analizy familializmu. Familializm rozumiemy za literaturą feministyczną jako przesuwanie na rodziny, a w konsekwencji na kobiety, odpowiedzialności za świadczenie funkcji opiekuńczych oraz definiowanie roli opiekuńczej państwa wyłącznie w kategoriach świadczeń, a nie usług publicznych (np. opieka instytucjonalna, inne usługi wspierające matki w podjęciu lub utrzymaniu zatrudnienia). Polityka familializmu jest

silnie związana z założeniami o rolach płciowych, w tym o opiece nad dziećmi jako obowiązku matki i społecznej roli kobiety, a nie mężczyzny⁷. Nasz wkład w feministyczną debatę o polityce społecznej jest następujący. Po pierwsze, badaniem obejmujemy urzędy pracy – instytucje niezwiązane bezpośrednio z opieką i przez to rzadko pod tym kątem badane, jednak istotne we wzmacnianiu lub osłabianiu polityki familializmu. Po drugie, pokazujemy, że familializm i upłciwienie norm może przejawiać się na poziomie biurokracji pierwszego kontaktu (Durose i Lowndes, 2023), a nie wyłącznie na poziomie przepisów czy ogólnie projektowanej polityki publicznej. Oznacza to, że codzienne decyzje personelu instytucji publicznych oraz odmienne traktowanie kobiet wpływa na reprodukcję nierówności między płciami, zatem w przyszłości genderowe badania polityki społecznej powinny systematycznie obejmować również ten wymiar. Po trzecie, zwracamy uwagę na aspekt temporalny, charakteryzując różnice między badanymi urzędami, jeśli chodzi o upłciwienie norm dotyczących pracy. Wyróżniamy PUP, w których czas zwolnienia z normy obowiązku pracy był krótszy (około 2,5– 3 lata) lub dłuższy.

Wymiar czasu i różnica między okresowym a bezterminowym zawieszeniem norm dotyczących pracy znamionuje dwa różne modele relacji pomiędzy „matkami małych dzieci” a urzędem i urzędniczkami, które nazywamy: modelem nieograniczonego i ograniczonego familializmu. W PUP w powiecie jeziorskim wyłączenie to było tymczasowe, natomiast w PUP w powiecie rolnym – nieograniczone żadną cezurą czasową. Model nieograniczonego familializmu wiązał się z akceptacją tradycyjnych ról płciowych oraz z bezwarunkowym i bezterminowym wyłączeniem „matek małych dzieci” z normy obowiązku pracy zarobkowej. Wyłączenie to skutkowało również rezygnacją urzędniczek z aktywizacji tej grupy bezrobotnych kobiet, tj. z normy włączenia w pracę. Pracownice PUP w powiecie rolnym zakładały, że urząd bezterminowo powinien pozwalać na dezaktywizację zawodową kobiet, jeśli aktywizacja miałaby utrudniać pełnienie przez nie ról opiekuńczych. Model ograniczonego familializmu ujawnił się natomiast w urzędzie w powiecie jeziorskim, gdzie w praktykach urzędniczek, ich przekonaniach i interpretacji własnych ról zawodowych, silniejsza była norma obowiązku pracy. „Matki małych dzieci” były z niej nie tyle wyłączone, ile norma ta była wobec nich czasowo zawieszona. Urzędniczki dystansowały się od konserwatywnego rozumienia macierzyństwa, angażowały w aktywizację bezrobotnych kobiet i realizację normy włączenia do pracy.

⁷ Warto podkreślić, że pracownice PUP nie używają tego wyobrażenia w sposób, który stygmatyzuje pracujące „matki małych dzieci”, lecz raczej odwołują się do niego, by uzasadnić, dlaczego „matki małych dzieci” można wyłączać z obowiązku pracy, i nie karać wyrejestrowaniem za jego niewypełnianie.

Co ciekawe, różnice te wydają się być niezwiązane bezpośrednio z lokalnymi uwarunkowaniami i dostępnością infrastruktury opiekuńczej, na których duże znaczenie wskazywały wcześniejsze badania dotyczące możliwości dostępu do usług publicznych w zakresie wychowania przedszkolnego (por. Theiss, 2018). Model nieograniczonego familializmu był realizowany w miejscowości, gdzie w większym stopniu dostępne były żłobki i przedszkola, natomiast politykę ograniczonego familializmu zaobserwowałyśmy w powiecie, gdzie w czasie badania nie było żłobka. Zgodnie z sugestiami Maynarda-Moody'ego i Musheno (2003), różnice wydają się być związane z przekonaniami urzędniczek i obowiązującymi w urzędach normami kulturowymi. Ze względu na charakter eksploracyjny badania i małą liczbę badanych urzędów, ta hipoteza wymaga jednak dalszej weryfikacji.

Warto też zauważyć, że obserwowana w działaniach badanych PUP polityka familializmu przyczynia się do podtrzymywania istniejących dysproporcji między kobietami i mężczyznami, widocznych w podstawowych zestawieniach statystycznych na temat rynku pracy w skali kraju. Z wcześniejszych analiz wiadomo o istotnym odsetku osób nieaktywnych zawodowo wśród bezrobotnych zarejestrowanych w PUP (Gajderowicz i in., 2019, s. 139). W 2017 roku osoby biernie zawodowo w rozumieniu ekonomicznym stanowiły aż 48,5% zarejestrowanych bezrobotnych – przy czym jak zauważają Tomasz Gajderowicz, Gabriela Grotkowska i Leszek Wincenciak (2019) – w grupie tej silnie nadreprezentowane były kobiety. Ponadto „opieka nad dziećmi lub innymi osobami wymagającymi wsparcia” była najważniejszą przyczyną nieposzukiwania pracy (31,66%) wśród osób nieaktywnych zawodowo zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne (tamże, s. 142). Patrząc na ogólnopolskie statystyki, można zapytać o skalę wdrażania polityki familializmu przez PUP i o długofalowe konsekwencje niewdrażania przez te instytucje normy obowiązku pracy i normy włączenia do pracy i dezaktywizacji zawodowej kobiet.

By odpowiedzieć na te pytania konieczne wydaje się przeprowadzenie szerszej zakrojonych badań, skupionych na zjawisku familializmu i upłciowieniu norm w powiatowych urzędach pracy czy w realizacji polityki publicznej dotyczącej zatrudnienia jako takiej. Z powodu ograniczonego materiału empirycznego oraz innego wyjściowego tematu projektu, proponujemy więc traktować prezentowane tu wyniki jedynie jako punkt wyjścia i wstępną inspirację. Przypuszczamy, że praktyki szczególnego traktowania „matek małych dzieci” przez urzędniczki pierwszego kontaktu nadal mają miejsce, mimo wycofania w czerwcu 2019 roku profilowania pomocy bezrobotnym. Forma i skala tych praktyk czy ich terytorialne zróżnicowanie są warte zbadania, podobnie jak ich związek z kulturą organizacyjną urzędu oraz przekonaniami i wartościami urzędniczek. Ważne też wydaje się podjęcie tematu adekwatności narzędzi, będących do dyspozycji w PUP w stosunku do kobiet pełniących funkcje opiekuńcze

(Gajderowicz i in., 2019) i rozróżnienie polityki familializmu, której źródła są systemowe (np. ograniczenia prawne) od polityki familializmu, której źródła tkwią w kulturze organizacji czy w lokalnej polityce społecznej (Theiss, 2018).

Podziękowania

W pierwszej kolejności chcielibyśmy podziękować prof. Wiesławie Kozek, która jako nasza wieloletnia szefowa, tworzyła wymarzone miejsce do pracy akademickiej i inspirowała nas swoją dobrocią, odwagą i intelektem.

Za cenne uwagi do wstępnej wersji tekstu dziękujemy prof. Julii Kubisie, dr Sylwii Urbańskiej, prof. Joannie Wawrzyniak oraz dr Justynie Zielińskiej.

Bibliografia

- Bradley, H. (1989). *Men's work, women's work. A sociological History of the Sexual Division of Labour in Employment*. Polity Press.
- Bradley, H. (2008). *Pleć*. (E. Chomicka, tłum.) Wydawnictwo Sic!
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 21, i253–i277.
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future. Book review. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949.
- Budrowska, B. (2000). *Macierzyństwo jako punkt zwrotny w życiu kobiety*. Funna.
- Dubois, V. (2010). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Ashgate.
- Durose, C., Lowndes V. (2023). Gendering Discretion: Why Street-Level Bureaucracy Needs a Gendered Lens. *Political Studies*, 72(3).
- European Commission. (2017). *European Semester Thematic Factsheet Unemployment Benefits*. European Commission. Pobrane z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_unemployment-benefits_en_0.pdf [30 kwietnia 2021].
- Eurostat. (2020). *Social protection statistics—Unemployment benefits* (Statistics explained). Eurostat. Pobrane z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_unemployment_benefits [30 kwietnia 2021].
- Gajderowicz, T., Grotkowska, G., Wincenciak, L. (2019). Usługi rynku pracy i aktywizacja zawodowa – od profilowania bezrobotnych do oferty szytej na miarę. W: E. Flaszynska i Ł. Arendt (red.), *Rozwój publicznych służb zatrudnienia. Stulecie 1919-2019*. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Garsten, Ch., Jacobsson, K., Sztandar-Sztanderska, K. (2016). Negotiating social citizenship at the street-level: Local activation policies and individualization in Swe-

- den and Poland. W: M. Heidenreich i D. Rice. *Integrating Social and Employment Policies in Europe* (265–294). Edward Elgar Publishing.
- GUS. (2019). *Żłobki i kluby dziecięce w 2018 r.* Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. (2021). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski – I kwartał 2021 r.* Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. (2023). *Żłobki i kluby dziecięce w 2022 r.* Główny Urząd Statystyczny.
- Heidenreich, M., Rice, D., red. (2016). *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance.* Edward Elgar Publishing.
- Herman-Pawłowska, K., Stronkowski, P., Bienias, S., Dybaś, M., Kolczyński, M., Kulawik-Dutkowska, J., Skórska, P. (2016). *Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. O zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.* Pobrane z: <http://ideaorg.eu/file.php?i=podstrony/50a4f51c7d20eb54f2e932940448c6fc.pdf> [30 kwietnia 2021].
- Hupe, P., red. (2015). *Understanding street-level bureaucracy.* Policy Press.
- Kaufmann, J. (2010). *Wywiad rozumiejący.* (A. Kapciak, tłum.). Oficyna Naukowa.
- Klimczak, J., Wódcz, K. (2020). Genderowa perspektywa w polityce społecznej i w pracy socjalnej. Próba rekonstrukcji głównych założeń i ich implikacji dla praktyki. *Przegląd Socjologiczny*, 69(2), 9–31.
- Kozek, W. (2013). *Rynek pracy: Perspektywa instytucjonalna.* Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kubisa, J. (2014). *Bunt białych czepków: Analiza działalności związkowej pielęgniarek i położnych.* Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kubisa, J. (2019). Trzy światy męskiej pracy – stałość i zmiana wzorów w zmaszynizowanych zawodach. *Studia Socjologiczne*, 234, 171–196. <https://doi.org/10.24425/STS.2019.126147>
- Kurowska, A., Pieliński, B., Szrafenberg, R., Wójtewicz, A. (2016). *Perspektywa gender w polityce społecznej.* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kurowska, A. (2016). (De)familializacja i (de)genderyzacja substytucyjne czy komplementarne perspektywy w porównawczej polityce społecznej? W: A. Kurowska i in. *Perspektywa gender w polityce społecznej* (s. 109–134). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* Russell Sage Foundation.
- Lister, R. (1997). *Citizenship: feminist perspectives.* Macmillan.
- Maynard-Moody, S. W., Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service.* University of Michigan Press.
- MOW International Research Team. (1987). *The Meaning of Working.* Academic Press Inc.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2019a). *Efektywność świadczenia usług rynku pracy. Informacja o wynikach kontroli* (Nr ewid. 155/2018/P/18/079/LLU). Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Lublinie; LLU.430.002.2018.

- Najwyższa Izba Kontroli. (2019b). *Aktywizacja bezrobotnych—Ryba czy wędka?* Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/aktywizacja-bezrobotnych-ryba-czy-wedka.html> [30 kwietnia 2021].
- Niklas, J., Sztandar-Sztanderska, K., Szymielewicz, K. (2015). *Profiling the Unemployed in Poland: Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*. Fundacja Panoptykon. Pobrane z: <https://panoptykon.org/biblio/profiling-unemployed-poland-social-and-political-implications-algorithmic-decision-making> [30 kwietnia 2021].
- Rawłuszko, M. (2020). *Feministki we współpracy z państwem. Studium przypadku*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Rice, D., Fuertes, V., Monticelli, L. (2018). Does individualized employment support deliver what is promised? Findings from three European cities: Individualized employment support: Findings from three European cities. *International Social Security Review*, 71, 4, 91–109.
- Saxonberg, S. (2014). *Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Sharone, O. (2013). *Flawed System/Flawed Self: Job Searching and Unemployment Experiences*. University Of Chicago Press.
- Skowrońska, K. (2016). *Służyć czy kontrolować. Sprzeczne logiki polityki migracyjnej polski po wejściu w życie Ustawy o Cudzoziemcach z 2013 r. (Studium przypadku Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego)*. Sciences Po de Paris, Centre d'Etudes et de Recherche Internationales, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii.
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory Research in the Social Sciences*. SAGE Publications, Inc.
- Suwada, K. (2020). Strategie organizacji opieki nad dziećmi w społeczeństwie polskim w perspektywie nierówności społecznych. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 16(2), 152–169.
- Suwada, K. (2021). *Parenting and Work in Poland. A Gender Studies Perspective*. Springer.
- Swedberg, R. (2020). Exploratory Research. W: C. Elman, J. Gerring, J. Mahoney, red. *The Production of Knowledge. Enhancing Progress in Social Science* (s. 17–41). Cambridge University Press.
- Szarfenberg, R. (2016). *O genderowej ślepotie i innych słabościach koncepcji aktywnej polityki społecznej*. W: A. Kurowska i in. *Perspektywa gender w polityce społecznej* (s. 135–171). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Szelewa, D. (2012). Childcare policies and gender relations in Eastern Europe: Hungary and Poland compared. *Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung Discussion Paper*, 17(3).
- Szelewa, D. (2017). From Implicit to Explicit Familialism: Post-1989 Family Policy Reforms in Poland. W: D. Auth, J. Hergenhan, B. Holland-Cunz, red. *Gender and Family in European Economic Policy: Developments in the New Millennium* (s. 129–151). Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan.

- Sztandar-Sztanderska, K. (2013). *Nie zrzucajmy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych. Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Polski Komitet European Anti-Poverty Network. Pobrane z: <https://www.wrzos.org.pl/download/Dodatkowa%20ekspertyza%20prawna.pdf> [30 kwietnia 2021].
- Sztandar-Sztanderska, K. (2016). *Obywatel spotyka państwo: O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2019). Państwo na co dzień. Etnograficzne badania polityk publicznych wobec grup zmarginalizowanych we Francji. *Kultura i Rozwój*, 1(6), 9–26.
- Sztandar-Sztanderska, K., Kotnarowski, M., Zieleńska, M. 2021. Czy algorytmy wprowadzają w błąd? Metaanaliza algorytmu stosowanego do profilowania bezrobotnych w Polsce. *Studia Socjologiczne*, 1(240), 89–116. <https://doi.org/10.24425/sts.2021.136280>
- Sztandar-Sztanderska, K., Zieleńska, M. 2018. Changing social citizenship through information technology. *Social Work & Society, an International Online Journal*, 16(2), 1–13.
- Sztandar-Sztanderska, K., Zieleńska, M. 2020. What Makes an Ideal Unemployed Person? Values and Norms Encapsulated in a Computerized Profiling Tool. *Social Work & Society. International Online Journal*, 18(1), 1–16.
- Theiss, M., red. 2018. *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej: przykład wychowania przedszkolnego*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trochymiak, M. 2018. Uznaniowość w pomocy społecznej. Działania pracowników socjalnych w świetle koncepcji street-level bureaucracy. *Polityka Społeczna*, 9, 12–19.
- van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P., Flemming Larsen, red. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work-Policies in Europe. Activating the Unemployed*. Routledge.
- Wright, S. 2003. *Confronting Unemployment in a Street-Level Bureaucracy: Jobcentre staff and client perspectives*. University of Stirling.