

Elżbieta KORNACKA-SKWARA

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Poczucie bezpieczeństwa rodzin w odpowiedzi na instrumenty polityki wobec rodziny (na przykładzie rodzin emigrantów ekonomicznych)

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza związku między polityką wobec rodzin a kondycją zagrożonych systemów rodzinnych. Przedstawione zostaną sytuacje naruszające bezpieczeństwo rodzin, strategie *coping* oraz instrumenty polityki rodzinnej stosowane od 2011 roku. Analiza ma na celu ustalenie adekwatności stosowanych polityk oraz próbę wnioskowania o ich skuteczności w kontekście doświadczanych przez rodzinę zagrożeń.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo rodziny, systemy rodzinne, polityka wobec rodziny

Wstęp

Zagrożenia rodziny to wszystkie – wewnętrzne i zewnętrzne – uwarunkowania utrudniające, przeciążające, zaburzające prawidłową egzystencję. Systemowe funkcjonowanie rodziny określa całokształt procesów zachodzących w tych komórkach społecznych. Z badawczego punktu widzenia nie jest możliwe przeprowadzenie analizy, która uwzględniałaby wszystkie mechanizmy występujące we wszystkich typach rodzin, dlatego w niniejszym artykule sytuacje zagrażające bezpieczeństwu funkcjonowania tych społeczności zostaną scharakteryzowane na przykładzie wybranej grupy – rodzin emigrantów ekonomicznych. Polacy wyjeżdżają, ponieważ szukają pracy i odpowiedniej płacy, godziwych warunków życia, środków i – z czasem – możliwości realizacji swoich aspiracji¹.

¹ J. Młyński, *Migracje rodziców jako zjawisko społeczno-wychowawcze w kontekście nowych uwarunkowań pedagogiki dzieci*, „Roczniki Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej” 2012, 4 (59), s. 72–75.

Bezpieczeństwo to warunek przetrwania i rozwoju podmiotu, w tym wypadku rodziny jako całości i jako poszczególnych jej członków. W tak rozumiany podmiot bezpieczeństwa wpisane jest uodpornianie się na zagrożenia i profilaktyczne oddziaływanie na przyczyny ich powstawania. Projektowanie bezpieczeństwa winno uwzględniać indywidualne potrzeby, wymagania, oczekiwania, by podmiot (tu – rodzina i jej członkowie) postrzegał, że ma zagwarantowane nie tylko przetrwanie w znaczeniu dosłownym (biologiczne) i możliwość życia w strukturze społecznej, ale także wielowymiarowy rozwój.

Analiza relacji między polityką rodzinną a bezpieczeństwem rodziny będzie dotyczyła lat 2010–2015 oraz – w związku ze zmianą polityki wobec rodziny – okresu od 2015 do chwili obecnej. W odniesieniu do okresu najbliższego (2015–2017) przedstawione zostaną możliwe spodziewane efekty oraz wnioski zawarte w podsumowaniu.

Wskaźnikami funkcjonowania w perspektywie systemowej, będą:

1. Więzi emocjonalne w rodzinie, adaptacyjność, sposoby radzenia sobie z sytuacjami trudnymi.
2. Zagrożenia dla bezpieczeństwa rodzin, czyli deklarowane rodzaje sytuacji, które w subiektywnym odczuciu badanych członków rodzin stanowią zagrożenie.

Po zaprezentowaniu funkcjonowania rodzin (na przykładzie rodzin młodych emigrantów ekonomicznych²) przedstawię instrumenty polityki wobec rodziny w Polsce w latach 2010–2015. Następnie w podsumowaniu umieszczę wnioski wynikające z powyższych charakterystyk oraz zamierzeń polityki w odniesieniu do rodziny w latach 2015–2017.

Funkcjonowanie rodzin pochodzenia emigrantów ekonomicznych

Dbłość o rodzinę jako podstawową komórkę społeczną jest zadaniem kompleksowo prowadzonej polityki przez wszystkie ministerstwa RP. Stabilna rodzina – rodzina zapewniająca bezpieczeństwo i prawidłowy rozwój swoim członkom, wpisuje się w szeroki system bezpieczeństwa społecznego (zarówno system bezpieczeństwa państwa, jak i system bezpieczeństwa narodowego).

² Odwołam się do badań przedstawionych w: *Wyjechać czy pozostać. Wokół dylematów rynku pracy*, red. M. Duda, B. Majerek, Kraków 2015; *Kiedy myślimy Rodzina...*, red. M. Duda, K. Kutek-Sładek, B. Zbroja, Kraków 2016; E. Kornacka-Skwara, *Strategie radzenia sobie ze stresem stosowane w rodzinach pochodzenia osób zdecydowanych na emigrację*, „Pedagogika” 2016, XXII; K. Maruszewska, *Emigracja z Polski i jej skutki dla rodzin*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 292, s. 274–289.

Rodziny, które nie są w stanie sprostać swojej roli najważniejszego podsystemu, w którym rozwija się człowiek, skazane są na borykanie się z wieloma dysfunkcjami w zakresie wypełniania swoich powinności³, czasem taki stan zagraża ich trwałości lub powoduje niemożność funkcjonowania rodziny. Można założyć, że bliscy osób zdecydowanych na wyjazd emigracyjny z jednej strony doświadczają wpływu z zewnątrz systemu rodzinnego, postrzegając go jako zagrażający, z drugiej – borykają się z dysfunkcjami w zakresie prawidłowego wypełniania swoich ról.

W podejściu systemowym rodzina rozumiana jest jako całość utworzona dzięki hierarchicznie zorganizowanym wielokierunkowym interakcjom między podsystemami. Wszystkie części struktury są ze sobą powiązane, wzajemnie od siebie zależne i na siebie wpływające⁴. Inną niezwykle ważną regułą funkcjonowania systemu jest zasada dynamicznej równowagi, pozostająca w bezpośrednim związku z wymogiem cyrkularności (zgodnie z którym elementy systemu wpływają na siebie nawzajem, a nie pojedynczo). Dopuszczające bodźce z otoczenia mogą zaburzać bądź przywracać równowagę rodzinie. To, co dzieje się z jednym członkiem rodziny, wpływa na innych. Wszelkie zmiany w systemie są naturalne w tym sensie, że świadczą o życiu tej podstawowej komórki społecznej. Prawidłowo funkcjonująca rodzina oddziałuje i podlega oddziaływaniom. Posiada granice, jednakże są to granice półprzepuszczalne i plastyczne – pozwalają na wymianę energii z wewnątrz i zewnątrz systemu rodzinnego.

Migranci podejmują decyzje o wyjeździe na podstawie racjonalnych kalkulacji oraz subiektywnej oceny zysków i strat (zazwyczaj wówczas ich status zmienia się z roli migranta w emigranta). Uwzględniając kontekst rodzinny (bądź kontekst systemu społecznego emigranta), zdarza się, że rodzina jako całość przyjmuje „strategię przetrwania” i deleguje jednego ze swych członków do zarobkowania za granicą. Osoba przewidziana do tej „roli” utrzymuje – w szerokim tego słowa znaczeniu – całą rodzinę. Można założyć, że decyzje o wyjeździe uwarunkowane są pewnym poziomem niemożności (niezdolności) poradzenia sobie z trudnościami powodującymi niestabilność całego systemu.

³ Podziały i analizy funkcji rodziny dokonywane są najczęściej na gruncie nauk społecznych, psychologii, socjologii, pedagogiki i in. Por. *Wprowadzenie do systemowego rozumienia rodziny*, red. B. de Barbaro, Kraków 1999; *Rodzina, wartość, przemiany*, red. M.E. Ruszel, Stalowa Wola 2010; Z. Tyszka, *Rodzina we współczesnym świecie*, Poznań 2003; Z. Tyszka, *Socjologia rodziny*, Warszawa 1979.

⁴ Polscy autorzy analizujący funkcjonowanie rodziny w podejściu systemowym to np. M. Braun-Gałkowska, 1992; M. Radochoński, 1987, M. Ryś, 2003; M. Plopa, 2005; B. de Barbaro, 1999; T. Rostowska, 1995, 2001; I. Janicka, 2010, W. Tuszyńska-Bogucka, 2007; B. Lachowska, 2013; A. Margasiński, 1996; E. Kornacka-Skwara, 2004 i in.

Ad. 1. Wskaźniki funkcjonowania: spójność, adaptacyjność i strategie *coping*

Badania adaptacyjności (czyli umiejętności zmiany w odpowiedzi na doświadczane bodźce) i spójności (czyli więzi emocjonalnych w rodzinie) rodzin osób zdecydowanych na wyjazd emigracyjny⁵ pokazały, że:

- badani, zadeklarowani młodzi emigranci ekonomiczni, pochodzą z rodzin pośrednich i zrównoważonych: podobna ilość rodzin emigrantów jest postrzegana przez badanych jako typ rodzin pośrednich (50%) – ze skrajnym wymiarem w zakresie spójności lub adaptacyjności, oraz jako typ rodzin zrównoważonych (czyli prawidłowością w zakresie adaptacyjności i spójności) – 42%,
- jeśli rodzina emigrantów spostrzegana jest jako skrajna, to typ ten, w zdecydowanej większości, odnosi się do wymiaru adaptacyjności i jest to system chaotyczny (ponad 40%, dla porównania systemów sztywnych jest tylko 3,5%). Chaotyczna rodzina to słabe umiejętności rozwiązywanie problemów, stosowanie stylu pasywno-agresywnego, brak kierownictwa, nieprzewidywalne zmiany ról i zasad. To również trudności w umiejętnym wyrażaniu opinii, stosowaniu kontroli i dyscypliny. Zasoby te są konieczne do tworzenia trwałych, odpowiedzialnych związków, podejmowania i utrzymywania ról społecznych,
- skrajność w wymiarze spójności w większym stopniu dotyczy systemów zwartych (12,4%), w mniejszym – luźnych (prawie 8%).

Jeśli chodzi o strategie *coping*⁶ – najwyżej oceniona została bierna ocena sytuacji, najmniej skuteczne okazało się – według badanych – pozyskiwanie oparcia społecznego oraz przekształcanie znaczenia sytuacji. Osoby podejmujące decyzję o wyjeździe w większości postrzegały strategie copingu jako niesatysfakcjonujące, niewystarczające i nieskuteczne. Jedynie strategia „pasywna ocena sytuacji” była w percepcji osób badanych traktowana przez ich bliskich jako najskuteczniejsza.

W percepcji osób badanych ich rodziny stosują takie techniki, które nie są skuteczne. Strategie te (zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne) nie pomagają – w ocenie osób badanych – w pokonywaniu trudności – są całkowicie nieskuteczne lub niewystarczające.

⁵ E. Kornacka-Skwara, *Preferencje typu rodziny własnej u emigrantów ekonomicznych pochodzących ze zróżnicowanych systemów rodzinnych*, [w:] *Rodzina a profilaktyka zaburzeń w zachowaniu*, red. Z. Gaś, Lublin 2016.

⁶ Szerzej: E. Kornacka-Skwara, *Strategie radzenia sobie ze stresem...*, op. cit.

Ad. 2. Wskaźniki zagrożenia bezpieczeństwa rodzin

Szczegółowa analiza czynników zagrażających⁷ (stresogennych) została przeprowadzona w badaniach w ramach projektu badawczego *Strategie radzenia sobie ze stresem stosowane w rodzinach pochodzenia osób zdecydowanych na emigrację*⁸. Poniższa tabela prezentuje sytuacje wywołujące poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa rodzin⁹, w percepcji osób decydujących się na emigrację; uwzględnione zostały najwyższe wyniki dla sytuacji stanowiących zagrożenie. Badani odpowiadali na pytanie o sytuacje/czynniki, które zagrażają bezpieczeństwu ich rodzin.

Tabela 1. Czynniki oraz sytuacje zagrażające rodzinom emigrantów ekonomicznych w ujęciu subiektywnym

	Emigrujący (N = 60)					
	Rodzina zagrożona (TAK = 25)		Rodzina niezagrożona (NIE = 20)		Nie wiem, czy moja rodzina jest zagrożona (N = 15)	
Rodzaj sytuacji, która stanowi ZAGROŻENIE	N	%	N	%	N	%
Brak wspólnych działań (np. wykonywanie wspólnie czynności, spędzanie czasu wolnego)	13	52	13	65	8	53
Nieumiejętność rozmawiania ze sobą w rodzinie	17	68	12	60	12	80
Niedobory finansowe rodzin	11	44	10	50	11	73
Brak więzi emocjonalnych w rodzinie łączących jej członków	22	88	16	80	15	100
Ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczna w Polsce	6	24	7	35	9	60
Postawy członków rodzin ukierunkowane na „mieć”	9	36	5	25	9	60
Inne	8	32	8	40	4	27

Źródło: opracowanie własne

⁷ Ibidem.

⁸ E. Kornacka-Skwara, *Strategie radzenia sobie ze stresem stosowane w rodzinach pochodzenia osób zdecydowanych na emigrację*, DS/WNS/2016.

⁹ Por. E. Kornacka-Skwara, *Zagrożenia rodziny w percepcji osób o zróżnicowanych decyzjach emigracyjnych*, [w:] *Kiedy myślimy Rodzina...*, red. M. Duda, K. Kutek-Sładek, B. Zbroja, Kraków 2016.

W świetle uzyskanych wyników zwraca uwagę interesujące zjawisko – otóż o ile w grupie osób zdecydowanie deklarujących subiektywne poczucie zagrożenia dla ich rodzin czynniki zagrażające przyjmują wysokie wartości, o tyle można by oczekiwać mniejszej liczby czynników zagrażających rodzinie identyfikowanych przez osoby z grupy badanych, deklarującej niepewność/niewiedzę odnośnie potencjalnych zagrożeń. Uzyskane wyniki jednoznacznie potwierdzają, że w percepcji młodych emigrantów ekonomicznych ich rodziny zagrożone są doświadczaniem wielu stresorów. Charakterystyczne jest zatem poczucie, że w rodzinach emigrantów ekonomicznych zagrożeniem jest deficyt więzi emocjonalnych, trudności w komunikowaniu oraz brak współdziałania. Niedobory finansowe – jako czynnik zagrażający bezpieczeństwu rodziny – zasygnalizowało 44% badanych deklarujących, że ich rodzina jest zagrożona, i aż 73% tych, którzy nie wiedzą, czy ich rodziny są zagrożone.

Podsumowując – zgodnie z zasadami systemowego rozumienia rodziny można konkludować, że te komórki społeczne nie mają wystarczających zasobów, by mierzyć się z postrzeganymi zagrożeniami. Wygląda na to, że decyzja emigracyjna jest próbą zaradzenia sytuacjom trudnym, z którymi system – w inny sposób – nie jest w stanie sobie poradzić.

Rodzina w świetle „polityki prorodzinnej”¹⁰ z lat 2011–2015

Dnia 31 października 2005 r. rozporządzeniem Rady Ministrów utworzone zostało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej¹¹. 16 listopada 2015 r. za sprawą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. zmieniono nazwę Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dział dotyczący bezpośrednio rodziny obejmuje sprawy uwarunkowań demograficznych w kraju, opieki nad małym dzieckiem, ochrony i wspierania rodzin z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności tych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, rozwoju systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji

¹⁰ „Polityka rodzinna” to pojęcie funkcjonujące jedynie w przekazie werbalnym, nie ma bowiem rządowego dokumentu określającego całościowo jej założenia i zakres, por. E. Matyszewska, P. Adamowicz, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce – czy można zapobiec niekorzystnym zmianom demograficznym*, „Kontrola Państwowa” 2016, t. 61, nr 1 (366), s. 83–105.

¹¹ Instytucja ta powstała na skutek przekształcenia Ministerstwa Polityki Społecznej, czyli włączeniu do Ministerstwa Polityki Społecznej komórek organizacyjnych obsługujących sprawę działu „praca”.

w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka, współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka.

Poniżej przedstawione zostaną niektóre instrumenty polityki wobec rodziny w latach 2011–2015¹².

Świadczenia rodzinne

Zagrożenie niedoborami finansowymi dotyczy – niezmiennie od ponad 20 lat – przede wszystkim rodzin z dziećmi i samych dzieci. W 2014 r. zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży poniżej 18 roku życia osiągnął ok. 10%, a osoby w tym wieku stanowiły prawie jedną trzecią populacji zagrożonej ubóstwem skrajnym (w populacji ogółem do tej grupy wiekowej należało w przybliżeniu ok. 25% osób). Materialna sytuacja rodzin z dziećmi w 2014 r. pozostawała bardzo trudna pomimo poprawy (w stosunku do 2013 r.) przeciętnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. Największe trudności materialne miały rodziny wielodzietne. W 2014 r. poniżej minimum egzystencji żyło ok. 11% osób w gospodarstwach małżeństw z 3 dzieci oraz ok. 27% osób w gospodarstwach małżeństw z 4 lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu¹³.

Na wspieranie rodzin w różnych aspektach ich funkcjonowania przeznaczane było corocznie ponad 50 mld zł, w ramach około 50 strumieni finansowych. Środki te pochodziły z różnych źródeł: budżetu państwa, budżetów samorządowych oraz funduszy celowych; zostały rozproszone w kilku częściach budżetowych, a ich dysponentami byli różni ministrowie. Funkcjonujące rozwiązania w zakresie wspierania rodziny miały głównie charakter pomocy socjalnej, przekazywanej najbiedniejszym¹⁴. Według GUS ubóstwem zagrożone było co dziesiąte małżeństwo z jednym dzieckiem (11,4%) oraz co trzecie z trojgiem dzieci (34,4%). W tamtych realiach w niektórych aspektach korzystniejsza wydawała się więc sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci – na przykład w kwestii rozwiązań podatkowych, co w skrajnym wypadku mogło zachęcać do uzyskania rozwodu lub życia w rodzinie niepełnej.

¹² Źródło: www.rodzina.gov.pl [dostęp: 14.11.2016].

¹³ *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-opieka-spoleczna/ubostwo-ekonomiczne-w-polsce-w-2014-r-,14,2.html#_ftn1 [dostęp: 1.10.2015].

¹⁴ E. Matuszewska, P. Adamowicz, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce...*, op. cit., s. 83–105.

Żłobki, przedszkola, opieka nad dzieckiem

Sztandarowe wsparcie rodzin w latach 2011–2015 obejmowało promowanie opieki instytucjonalnej – w żłobkach. Program zachęcania kobiet, by po urodzeniu dziecka szybko wracały do pracy i oddawały dzieci pod opiekę instytucji skoncentrowany był na rozwijaniu sieci żłobków i punktów opieki nad małym dzieckiem. W 2011 uruchomiony został program Maluch. Od tamtego momentu liczba instytucji opieki nad dziećmi wzrosła o ponad 300%. 17 kwietnia 2015 r. funkcjonowało w Polsce 2762 instytucji opieki, w tym 1789 żłobków (w 2007 były 373 żłobki i 130 oddziały żłobkowe), 448 klubów dziecięcych oraz 525 dziennych opiekunów. Nowelizacja ustawy żłobkowej z 2013 r. ułatwiła samorządom tworzenie nowych placówek, przede wszystkim dzięki zmianie zasad ich dofinansowania (zwiększone dotacje z budżetu państwa z 50% na 80%). W 2015 r. o 50 mln zł zwiększyły się nakłady na budowę żłobków. W związku z tym kwota na nowe miejsca w placówkach i utrzymanie już istniejących wyniosła 151 mln zł. Łączne nakłady na program Maluch w latach 2011–2015 pochłonęły 472 mln zł. Dodatkowo w 2015 roku do programu wprowadzono nowy komponent: Maluch na uczelni, który umożliwiłby tworzenie żłobków przy uczelniach. Do szkół w 2015 r. miało trafić 9,2 mln zł.

Od września 2013 r. pojawiły się ułatwienia w zakresie opieki przedszkolnej – rodzice płacili mniej za pobyt dziecka w placówce. Na dodatkowe godziny opieki przedszkolnej, a także ułatwienie dostępu do edukacji, samorządy dostają dotację z budżetu państwa. W roku 2007 funkcjonowało 16 902 przedszkoli, w 2014 – 21 661. Rośnie też liczba miejsc w przedszkolach. W latach 2007–2014 przybyło ich 445 735. Od października 2011 r. łatwiej można zatrudnić nianię. Wystarczy, że rodzice podpiszą z opiekunką umowę uaktywniającą i zgłoszą ją do ZUS, a państwo opłaca jej składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne liczone od minimalnej pensji (w dniu 24.04.2015 zgłoszonych było 8798 nian)¹⁵.

Urlopy – opieka rodziców i opiekunów nad dzieckiem

Milowym krokiem w polityce prorodzinnej rządu było wydłużenie w 2013 r. urlopu dla rodziców. Obecnie mogą oni skorzystać z 20 tygodni urlopu macierzyńskiego, 6 tygodni urlopu dodatkowego oraz 26 tygodni urlopu rodzicielskiego. Tylko pierwszych 14 tygodni zarezerwowanych jest dla matki, pozostałą częścią rodzice mogą się wymieniać. W 2010 wprowadzono urlopy

¹⁵ Źródło: www.rodzina.gov.pl [dostęp: 8.01.2017].

dla ojców. W 2014 r. skorzystało z nich 129 400 osób. Wydłużony urlop dla rodziców wykorzystało w 2014 r. 315 800 osób. Ten instrument polityki na rzecz rodziny był kompatybilny z potrzebami rodzin i miał szansę nieco zneutralizować zgłaszane poczucie zagrożenia¹⁶.

Dofinansowanie do zakupu mieszkania

Pomoc polegała na dofinansowaniu wkładu własnego na zakup mieszkania. Dodatkowo rodziny, w których pojawi się trzecie lub kolejne dziecko, mogą otrzymać pomoc na wcześniejszą spłatę części kapitału kredytu. Program obowiązuje w latach 2014–2018. Na jego realizację jest przeznaczona kwota ponad 3,5 mld zł. 19 285 umów kredytowych. Wartość dofinansowania wynikająca z podpisanych umów kredytowych to 443,9 mln zł.

Karta Dużej Rodziny

Karta Dużej Rodziny przysługuje rodzinom z przynajmniej trójką dzieci, niezależnie od dochodu. Jej posiadacze mają możliwość korzystania z katalogu oferty kulturalnej, rekreacyjnej czy transportowej na terenie całego kraju¹⁷. Przysługują im zniżki u 580 partnerów programu w ponad 5800 placówkach w całym kraju. Rząd uchwalił Kartę Dużej Rodziny 27 maja 2014 r., w 2015 roku posiadało ją ok. 1 mln osób¹⁸.

Karta miała być instrumentem oferującym nie tylko wsparcie finansowe, ale również budującym i podtrzymującym więzi między członkami rodziny.

¹⁶ Od 2 stycznia 2016 r. nastąpiły jeszcze korzystniejsze poprawki. Obowiązują dwa rodzaje urlopów związane z narodzinami dziecka: urlop macierzyński (20 tygodni) oraz urlop rodzicielski (32 tygodnie) – w sumie pełny rok. Z urlopu rodzicielskiego można skorzystać bezpośrednio po urlopie macierzyńskim, jednorazowo lub w maksymalnie 4 częściach. Rodzice mają czas na jego wykorzystanie aż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko skończy 6 lat.

¹⁷ Realnie odczuwalną pomocą w sferze finansowej jest wprowadzona 1 stycznia 2015 r. ustawą o Karcie Dużej Rodziny zniżka na przejazdy kolejowe dla rodziców.

¹⁸ Ciekawostką jest np. to, że partnerami karty na terenie Częstochowy w kategorii odzież/obuwie było 6 instytucji m.in. W. Kruk (jubiler) w 2 lokalizacjach, natomiast pozostałe 4 adresy to: Wólczanka, Pawo, Vistula oraz Reporter young – odzież dla młodzieży. Jeśli chodzi o PAWO, to „posiadaczom Karty Dużej Rodziny przy dokonaniu zakupu towarów w salonach Partnera przysługuje rabat w wysokości: 1) 60% od cen regularnych na zakup towarów w postaci odzieży, z wyjątkiem obuwia; 2) 30% od cen regularnych na zakup towarów w postaci obuwia. Powyższe rabaty nie podlegają łączeniu z innymi zniżkami, rabatami i promocjami (w tym w szczególności ze zniżkami, rabatami i promocjami wynikającymi z sezonowych akcji wyprzedażowych), obowiązującymi w salonach Partnera w czasie dokonania zakupu towarów przez posiadacza Karty Dużej Rodziny” (źródło: <https://rodzina.gov.pl/duza-rodzina/wyszukiwanie-partnerow-karty-duzej-rodziny>) [dostęp: 10.01.2017].

Jednak już pobieżna analiza partnerów Karty pokazuje, że był to bardziej projekt reklamujący firmy niż realnie wspierający rodziny. Optymizmem więc napawa fakt, że 16 grudnia 2016 r. nastąpiło ogłoszenie pierwszego – w ramach ustawy o Karcie Dużej Rodziny – otwartego konkursu ofert na wyłonienie organizacji pozyskującej partnerów dla tego programu. Być może Karta stanie się realną pomocą w życiu rodzin 3+.

Bezpłatne podręczniki dla uczniów

Od 1 września 2014 r. dzieci w I klasach mogą korzystać z bezpłatnego podręcznika. Szkoły otrzymują ponadto dotację na zakup ćwiczeń i podręcznika do j. obcego. W 2015 r. z tego projektu korzystali uczniowie klas II, a od 2016 r. – klas III. W roku szkolnym 2014/2015, 505 998 pierwszoklasistów miało skorzystać z darmowego podręcznika.

Skuteczność stosowanych polityk dla poczucia bezpieczeństwa rodzin

W ramach stosowanej polityki wobec rodziny największe znaczenie miały:

- instrumenty finansowe,
- opieka instytucjonalna nad dzieckiem,
- urlopy rodziców, opieka rodzicielska,
- dofinansowanie do zakupu mieszkania,

oraz wsparcie dodatkowe:

- karta dużej rodziny,
- bezpłatne podręczniki.

W związku z powyższym rodzi się pytanie: w jakim stopniu instrumenty polityki finansowej dawały potencjalnym rodzinom realne poczucie bezpieczeństwa, poczucie posiadania środków, które pozwalają na prokreację, utrzymanie i rozwój dzieci? Badania jednoznacznie pokazują, że rodzina traktowana była jak „ułomność”, która wymaga niemalże „szpitalnej troski”. Stopa ubóstwa skrajnego w Polsce w latach 2013–2014¹⁹ wynosiła nieco ponad 7%. Pogłębionej deprywacji materialnej doświadczało ok. 21% osób w gospodarstwach domowych doświadczających ubóstwa relatywnego, oraz ok. 8% osób żyjących w gospodarstwach o dochodach powyżej granicy ubóstwa.

W kontekście zagrożeń związanych z niedoborami finansowymi rodzin świadczenia rodzinne wydają się być takim instrumentem polityki rodzinnej,

¹⁹ *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*, oprac. GUS, Warszawa 2015, s. 5.

który wzmacnia rodzinę, obniża poczucie zagrożenia, a tym samym sprzyja poprawie bezpieczeństwa i całościowego funkcjonowania rodziny. Jednocześnie można zakładać, że tego typu instrumenty finansowe ograniczyłyby liczbę decyzji o wyjazdach zarobkowych emigracyjnych²⁰. Świadczenia rodzinne nie spełniły jednak swojej funkcji. Szacunkowo „w końcu 2015 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2397 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 77 tys. (3,3%) więcej niż w 2014 roku. W Europie w 2015 r. przebywało około 2098 tys. osób, przy czym zdecydowana większość – około 1983 tys. – przebywała w krajach członkowskich UE. Liczba ta zwiększyła się o 82 tys. w stosunku do 2014 roku. Spośród krajów UE nadal najwięcej osób przebywało w Wielkiej Brytanii (720 tys.), Niemczech (655 tys.), Holandii (112 tys.), Irlandii (111 tys.) i we Włoszech (94 tys.)”²¹.

Jak oceniana była opieka instytucjonalna nad dzieckiem? Badanie sondażowe²² pokazało, że 85% matek dzieci w wieku 0–3 lat, w przypadku braku możliwości sprawowania osobistej opieki, chciałoby powierzyć swoje dziecko opiekunce z grona najbliższej rodziny i przyjaciół. Bardzo nisko oceniony był standard opieki żłobkowej nad dziećmi (ponad 50% badanych nie chciałaby posłać swojego dziecka do żłobka). W tym kontekście warto zadać pytanie, dlaczego ze środków publicznych finansowana jest niemal wyłącznie opieka w żłobku? Inne badania pokazują, że Polska jest jednym z dwóch krajów UE, w którym dzieci korzystające ze żłobków najdłużej w nich przebywają. „Spędzają w nich średnio aż 39,1 godzin tygodniowo, podczas gdy średnia unijna w tej mierze wynosi 26,4 godziny tygodniowo. Więcej czasu w żłobku spędzają dzieci jedynie w Portugalii (39,5 godzin tygodniowo), która podobnie jak Polska boryka się obecnie z poważnym kryzysem demograficznym. Oddanie niemowlęcia pod opiekę instytucjonalną, w szczególności gdy przebywa ono w ośrodku opieki dziennej zbyt długo, może zakłócić proces budowy bezpiecznej więzi z matką. Efektem mogą być różnego rodzaju zaburzenia emocjonalne, osobowościowe, a także trudności w nauce czy zachowania socjopatyczne”²³.

²⁰ Konsekwencją migracji jest osłabienie więzi emocjonalnych w rodzinie (ograniczenie w zakresie częstych, bezpośrednich kontaktów), poczucie osamotnienia osób wyjeżdżających, a także konieczność zmagania się rodziny jako systemu z nową sytuacją psychologiczną – brakiem bliskiej osoby.

²¹ *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne> [dostęp: 4.10.2016].

²² Badanie zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy, przeprowadzone w dniach 30.05–24.06.2011 r.

²³ Por. S. Moullin, J. Waldfogel, E. Washbrook, *Baby Bonds. Parenting, attachment and a secure base for children*, „Sutton Trust” 03.2014, za: *Raport Instytutu Ordo Iuris. Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska? Raporty Instytutu Ordo Iuris*, red. T. Zych, K. Dobrowolska,

Wydaje się, że nacisk na wczesne oddzielenie matki i dziecka nie sprzyja wspieraniu rodziny: osłabia poczucie bezpieczeństwa poprzez brak wspólnych działań (np. wspólne wykonywanie czynności, spędzanie czasu wolnego), nieumiejętność rozmawiania ze sobą w rodzinie czy brak więzi emocjonalnych łączących jej członków. Można – powołując się na potrzeby samych rodziców, a także wyniki badań – zastanowić się, czy takie działanie nie ma wręcz charakteru destrukcyjnego – w jakimś stopniu – pogłębiającego poczucie zagrożenia.

Wiele spośród rozwiązań prezentowanych jako mechanizmy prorodzinne²⁴ nie wykazuje istotnego związku z sytuacją materialną rodzin posiadających dzieci. Tylko nieliczne mają charakter instrumentów polityki rodzinnej w ścisłym znaczeniu (urlop rodzicielski i ulga prorodzinna w podatku dochodowym). „Przyjęte w Polsce rozwiązania prorodzinne miały na tle ustawodawstwa innych państw europejskich charakter skrajnie etatystyczny. Wspierana jest wyłącznie opieka w placówkach opieki kolektywnej, a rodzice, którzy nie mogą z niej korzystać lub preferują inne modele opieki nad małym dzieckiem, są całkowicie pozbawieni wsparcia. Tymczasem badania psychologiczne i pedagogiczne wskazują, że zbyt długie przebywanie w instytucjach opieki kolektywnej nie jest korzystne dla rozwoju dziecka, zwłaszcza w pierwszych trzech latach jego życia. Średnia liczba godzin spędzanych w żłobkach i przedszkolach przez polskie dzieci należy do najwyższych w Europie”²⁵. Polki zdecydowanie najwyżej oceniają rodzinną opiekę nad dziećmi, a najniżej – publiczną opiekę kolektywną. Rodzice byli *de facto* stawiani w sytuacji ekonomicznego przymusu korzystania z opieki kolektywnej i nie mieli możliwości realnego wyboru sposobu opieki nad dziećmi. Osoby, które rezygnowały z pracy zarobkowej na okres wychowania dzieci, były dyskryminowane, także przez instytucje państwa. Obecnie obowiązuje wsparcie finansowe przez rok po urodzeniu dziecka dla osób, które ze względu na swoją sytuację zawodową nie mogą korzystać z urlopów rodzicielskich (świadczenie rodzicielskie, wypłacane od stycznia 2016 r., w wysokości tysiąca złotych miesięcznie przez rok po urodzeniu dziecka mogą otrzymać bezrobotni, studenci, rolnicy oraz pracujący na umowach o dzieło – ok. 125 tys. osób). Dla młodych rodziców planowane jest od 2017 r. kolejne wsparcie – ci, którzy wracają na rynek pracy po okresie wychowywania dziecka, mogą liczyć na grant na telepracę; jest to

O. Szczypiński, Warszawa 2015, <http://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2014/03/baby-bonds-final.pdf> [dostęp: 13.07.2015].

²⁴ Przytoczone wnioski pochodzą z: *Raport Instytutu Ordo Iuris...*, s. 6.

²⁵ *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE* [raport specjalistów z Zespołu ds. Podatków Pracowniczych, listopad 2016], <http://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf> [dostęp: 2.01.2017].

dofinansowanie utworzenia stanowiska dla rodzica pracującego zdalnie. Telepraca umożliwia elastyczne zarządzanie czasem i zadaniami. Dzięki temu rodzice mogą wykonywać swoje obowiązki w domu. Także przedsiębiorca, który zatrudni bezrobotnego rodzica wracającego na rynek pracy, otrzyma dodatkowe fundusze. Wsparcie może być wypłacane przez rok, lub przez półtora roku, w wysokości połowy pensji minimalnej (wówczas stanowić będzie jedną trzecią minimalnego wynagrodzenia²⁶).

Jeśli chodzi o wsparcie dodatkowe (bezpłatne podręczniki, Karta Dużej Rodziny), brak jest badań analizujących realny wpływ ww. instrumentów na bezpieczeństwo rodzin.

Podsumowanie

Po wyborach parlamentarnych, jesienią 2015 r., zmieniła się zasadniczo polityka wobec rodziny. Plany w tym zakresie przedstawiono w lutym 2016 r.²⁷ Podjęto działania mające na celu poprawę kondycji finansowej rodzin i zminimalizowanie poziomu ubóstwa (program 500+). W związku z tym obecnie (koniec 2016 roku) Polska zajmuje 4. miejsce spośród 28 państw Unii Europejskiej pod względem poziomu wsparcia rodzin (według wyników raportu firmy doradczej PwC *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*²⁸).

Na podstawie analiz danych statystycznych i wyników przeprowadzonych badań²⁹ należy podkreślić, że w kontekście rozwoju każdego kraju i regionu niezwykle ważne jest podejmowanie działań zmierzających do zatrzymania młodych wykwalifikowanych pracowników na rodzimym rynku pracy. Dopóki jednak polskiej młodzieży łatwiej będzie znaleźć pracę za granicą niż w kraju (w dodatku z wyższym wynagrodzeniem i z bogatszą paletą przywilejów socjalnych umożliwiających godne i bezpieczne życie, np. udogodnienia przysługujące młodym rodzinom z dziećmi), trudno oczekiwać, aby wzrastała ich

²⁶ Źródło: <https://rodzina.gov.pl/> [dostęp: 3.01.2017].

²⁷ Syntetyczny opis planów znajduje się w odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej B. Marczuka, dostępnej od 19.02.2016; zob. B. Marczuk, *Odpowiedź na interpelację nr 251 w sprawie założeń i kierunków planowanych działań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w VIII kadencji Sejmu*, Warszawa 2016, s. 1–10, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4 CD FFE 85&view=1o> [dostęp: 3.01.2017].

²⁸ Źródło: <http://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf> [dostęp: 3.01.2017].

²⁹ A. Barwińska-Małajowicz, *Konsekwencje zagranicznej emigracji zarobkowej Polaków w dobie globalizacji – przykład podkarpacia*, [w:] *Economy in conditions of globalization: problems, trends, perspectives. Materials Digest of the 3d International Scientific and practical Internet-Conference from 23 till 27 of March*, Dniepropietrowsk 2015, s. 259.

skłonność do powrotów, co tylko wzmacnia negatywne konsekwencje wynikające z emigracji zarobkowych Polaków postrzeganych z perspektywy regionu pochodzenia emigranta.

Wg wspomnianego raportu NIK, obejmującego lata 2010–2015, wobec braku odpowiednich ram strategicznych i instytucjonalnych polityki rodzinnej działania państwa na rzecz rodziny stanowiły zbiór różnych instrumentów wsparcia, które nie przyczyniały się do trwałej zmiany niekorzystnych tendencji demograficznych; według badania opinii publicznej przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK aż 69% społeczeństwa negatywnie oceniło działania państwa mające na celu zachęcenie do posiadania dzieci. Jest to tym bardziej niepokojące w sytuacji, gdy mniej niż połowa badanych w wieku 18–40 lat deklaruje, że planuje potomstwo, a co trzecia osoba z tej grupy wiekowej nie myśli o posiadaniu dzieci. Tak wysoki wskaźnik dezaprobaty dla podejmowanych przez państwo decyzji uzyskany w badaniach opinii publicznej w 2015 roku może być interpretowany jako wynik niskiego poziomu zaufania obywateli do trwałości wprowadzanych rozwiązań przy braku całościowej, spójnej i długofalowej polityki państwa na rzecz rodziny. Posiadanie potomstwa to efekt nie jednorazowej decyzji czy działania, ale – w rzeczywistości – przyjęcie odpowiedzialnej postawy za wychowanie dziecka i wprowadzenie go do dorosłości w jak najlepszej kondycji. Czy do realizacji takiego celu (takiej postawy i decyzji) potrzebne jest np. poczucie bezpieczeństwa – w wymiarze psychologicznym i fizycznym – z posiadaniem dachu nad głową, środków na zapewnienie stabilnej perspektywy przyszłości, radzenia sobie z podstawowymi potrzebami oraz realizacją naturalnych ludzkich oczekiwań, takich jak prawo do wypoczynku, spędzania czasu z bliskimi, rozwijania swoich zasobów? Dla osób wchodzących w okres wczesnej dorosłości, dla których podstawowym zadaniem rozwojowym jest realizacja ról społecznych, założenie rodziny i zadbanie o potomstwo – jest to pytanie retoryczne³⁰.

Priorytetem powinny być działania skoncentrowane na pokazywaniu rodziny jako wartości, zasobu, a dzieci jako inwestycji, a nie wydatku i obciążenia. W tym kontekście najważniejsze wydaje się zatrzymanie procesu redefinicji rodziny³¹. Wygląda na to, że od 2016 r. możemy mieć do czynienia

³⁰ Wydaje się, że według rządzących w latach 2010–2015 oczekiwania młodych były nieuzasadnione, skoro nie tylko nie mieli możliwości realizowania się w rolach wynikających z prawidłowości rozwoju, ale także, poprzez rozwiązania kompatybilne z możliwościami prawnymi, byli wspierani w działaniach antyrodzinnych (np. rozwód jako sposób uzyskania zasiłku, wsparcie finansowe dla fikcyjnych lub realnych samotnych rodziców). Przekaz ten był dodatkowo wzmacniany poprzez działalność mediów, kreujących modę na bezdzietność.

³¹ Pełny opis zjawiska znajduje się w: *M. Gierycz, Unii Europejskiej (re)definicja małżeństwa i rodziny. Antropologiczne i polityczne znaczenie w kontekście starzenia się Europy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2015, t. XXII.

z wygaszaniem rozwiązań nieadekwatnych i budowaniem jakości rozwiązań służących, a nie sterujących rodziną.

Literatura

- Barwińska-Małajowicz A., *Konsekwencje zagranicznej emigracji zarobkowej polaków w dobie globalizacji – przykład podkarpacia*, [w:] *Economy in conditions of globalization: problems, trends, perspectives. Materials Digest of the 3d International Scientific and practical Internet-Conference from 23 till 27 of March*, Dniepropietrowsk 2015, s. 259–263.
- Braun-Gałkowska M., *Psychologiczna analiza systemów rodzinnych osób zadowolonych i niezadowolonych z małżeństwa*, Lublin 1992.
- Gierycz M. *Unii Europejskiej (re)definicja małżeństwa i rodziny. Antropologiczne i polityczne znaczenie w kontekście starzenia się Europy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin–Polonia” 2015, t. XXII.
- Kiedy myślimy Rodzina...*, red. M. Duda, K. Kutek-Sładek, B. Zbroja, Kraków 2016.
- Kornacka-Skwara E., *Psychologiczna analiza systemów rodzinnych mężczyzn bezrobotnych*, Częstochowa 2004.
- Kornacka-Skwara E., *Preferencje typu rodziny własnej u emigrantów ekonomicznych pochodzących ze zróżnicowanych systemów rodzinnych*, [w:] *Rodzina a profilaktyka zaburzeń w zachowaniu*, red. Z. Gaś, Lublin 2016.
- Kornacka-Skwara E., *Strategie radzenia sobie ze stresem stosowane w rodzinach pochodzenia osób zdecydowanych na emigrację*, „Pedagogika” 2016, t. XXII.
- Kornacka-Skwara E., *Zagrożenia rodziny w percepcji osób o zróżnicowanych decyzjach emigracyjnych*, [w:] *Kiedy myślimy Rodzina...*, red. M. Duda, K. Kutek-Sładek, B. Zbroja, Kraków 2016.
- Lachowska B.H., *O znaczeniu modeli teoretycznych w badaniach rodziny*, „Family Forum” 2013, t. 3, s. 11–23.
- Margasiński A., *Analiza psychologiczna systemów rodzinnych z chorobą alkoholową*, Częstochowa 1996.
- Maruszewska K., *Emigracja z Polski i jej skutki dla rodzin*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 292, s. 274–289.
- Matuszewska E., Adamowicz P., *Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce – czy można zapobiec niekorzystnym zmianom demograficznym*, „Kontrola Państwowa” 2016, t. 61, nr 1 (366), s. 83–105.
- Młyński, J., *Migracje rodziców jako zjawisko społeczno-wychowawcze w kontekście nowych uwarunkowań pedagogiki dzieci*, „Roczniki Nauk o Rodzinie i Pracy Socjalnej” 2012, 4 (59), s. 72–75.

- Plopa M., *Psychologia rodziny. Teoria i badania*, Kraków 2008.
- Radochoński M., *Choroba a rodzina*, Rzeszów 1987.
- Raport Instytutu Ordo Iuris: *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, [w:] *Raporty Instytutu Ordo Iuris. Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris*, red. T. Zych, K. Dobrowolska, O. Szczypiński, Warszawa 2015.
- Rodzice i dzieci w różnych systemach rodzinnych*, red. I. Janicka, Kraków 2010.
- Rodzina, wartość, przemiany*, red. M.E. Ruszel, Stalowa Wola 2010.
- Rostowska T., *Transmisja międzypokoleniowa w rodzinie w zakresie wybranych wymiarów osobowości*, Łódź 1995.
- Rostowska T., *Konflikt międzypokoleniowy w rodzinie*, Łódź 2001.
- Ryś M., *Psychologiczne źródła dysfunkcji w małżeństwie i rodzinie*, [w:] *Rodzina u progu trzeciego tysiąclecia*, red. W. Majkowski, Warszawa 2003.
- Tyszką Z., *Socjologia rodziny*, Warszawa 1979.
- Tyszką Z., *Rodzina we współczesnym świecie*, Poznań 2003.
- Wprowadzenie do systemowego rozumienia rodziny*, red. B. de Barbaro, Kraków 1999.
- Wyjechać czy pozostać. Wokół dylematów rynku pracy*, red. M. Duda, B. Majerek, Kraków 2015.

Źródła internetowe

- <http://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>.
- <https://rodzina.gov.pl/duza-rodzina/wyszukiwanie-partnerowkarty-duzejrodziny>.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne>.
- Marczuk B., *Odpowiedź na interpelację nr 251 w sprawie założeń i kierunków planowanych działań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w VIII kadencji Sejmu*, Warszawa 2016, s. 1–10, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4 CDFFE 85&view=1o>.
- Moullin S., Waldfogel J., Washbrook E., *Baby Bonds. Parenting, attachment and a secure base for children*, „Sutton Trust” 03.2014, za: *Raport Instytutu Ordo Iuris: Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, [w:] *Raporty Instytutu Ordo Iuris. Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris*, red. T. Zych, K. Dobrowolska, O. Szczypiński, Warszawa 2015, <http://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2014/03/baby-bonds-final.pdf>.
- Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-opieka-spoieczna/ubostwo-ekonomiczne-w-polsce-w-2014-r-,14,2.html#_ftn1.

Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE [raport specjalistów z Zespołu ds. Podatków Pracowniczych, listopad 2016], <http://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>.

www.rodzina.gov.pl.

Family policy as a factor modifying the threat to the security of the family systems

Summary

This article aims to analyze the relationship between family policies and the functioning of family systems, which are under threat. At the beginning I will describe the characteristics of the family, threats, used coping strategies and then will be shown the instruments of family policy applied since 2011. The analysis will show whether the policies are appropriate and effective in the context of family experience of threats.

Keywords: security of family systems, family systems, family policy