

Anna Bebel

Wspieranie rodzin wielodzietnych przez samorządy lokalne : przykład Karty Dużej Rodziny

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 35/2, 279-293

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Bebel*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WSPIERANIE RODZIN WIELODZIETNYCH PRZEZ SAMORZĄDY LOKALNE – PRZYKŁAD KARTY DUŻEJ RODZINY

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest charakterystyka wsparcia oferowanego przez niektóre polskie samorządy rodzinom wielodzietnym. Pomoc w postaci Karty Dużej Rodziny umożliwia takim rodzinom korzystanie z oferty sportowej, rekreacyjnej, kulturalnej itp. w danej miejscowości po niższej cenie lub bezpłatnie. Sposób realizacji programu, zakres oferty i wielkość wsparcia różni się jednak w poszczególnych miastach i nie zawsze jest wynikiem rzetelnej analizy sytuacji rodzin w danym mieście. Także sposoby tworzenia i inicjatorzy powstania omawianych programów różnią się znacząco, co wpływa na ocenę programu przez jego uczestników. W artykule dokonano przeglądu wybranych programów i analizy badań prowadzonych wśród ich uczestników i realizatorów. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/N/HS4/00219.

Słowa kluczowe: rodzina wielodzietna, polityka rodzinna, Karta Dużej Rodziny

* Adres e-mail: anna.bebel@ue.wroc.pl

Wprowadzenie

Celem pracy jest charakterystyka instrumentu polityki rodzinnej skierowanego do polskich rodzin wielodzietnych, zwanego Kartą Dużej Rodziny. W artykule zostanie podjęta próba oceny jego dopasowania do rzeczywistych potrzeb rodzin wielodzietnych. Analiza umożliwi wyciągnięcie wniosków na temat jego skuteczności, zalet i wad oraz wskaże potrzebę dalszych badań i stałego monitorowania realizacji programów przez ich realizatorów. Praca ma charakter przede wszystkim empiryczny, jest efektem prowadzonych przez autorkę badań o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym.

Na początku zostanie scharakteryzowana rola rodzin wielodzietnych w gospodarce i ich sytuacja. Następnie zostanie określona funkcja państwa w zakresie wspierania rodzin z dziećmi – w podziale na centralnie i lokalnie realizowaną politykę społeczną. W kolejnej części zostanie scharakteryzowany instrument wsparcia rodzin wielodzietnych, jakim jest Karta Dużej Rodziny (KDR) i przedstawione wyniki badań prowadzonych przez autorkę. Na zakończenie zostaną przedstawione wnioski i zalecenia dla samorządów i innych podmiotów realizujących lub planujących uruchomienie tego typu programów.

W opracowaniu zastosowano przede wszystkim metodę analizy porównawczej. Źródło danych stanowią głównie wyniki ankiety przeprowadzonej wśród beneficjentów programów KDR, wywiady z realizatorami programów, dokumenty programowe i strony internetowe programów oraz wywiady przeprowadzone z przedstawicielami organizacji pozarządowych współpracujących przy realizacji programów i opracowane przez nie publikacje. Wśród źródeł wtórnych wykorzystano przede wszystkim dane opracowane przez Główny Urząd Statystyczny.

1. Rola i sytuacja rodzin wielodzietnych

Znaczenie rodzin wielodzietnych w społeczeństwie jest ogromne. Rodzina stanowi podstawowe środowisko rozwoju i kształtowania nowego pokolenia. W rodzinach wielodzietnych (zwłaszcza z dużą liczbą dzieci) socjalizacja przebiega inaczej niż w rodzinach z jednym lub dwojgiem dzieci. Są one naturalnym środowiskiem, w którym dzieci uczą się współpracy, odpowiedzialności, wyrozumiałości i troski

o drugiego człowieka oraz dokonywania wyborów i ograniczania swoich potrzeb¹. Dzieci z rodzin wielodzietnych dysponują znacznie lepiej rozwiniętymi umiejętnościami społecznymi i interpersonalnymi². Zmiana modelu rodziny na mającą mniejszą liczbę dzieci może wpływać na osłabienie, a nawet całkowity zanik wspomnianych wyżej funkcji rodziny³. Z kolei sposób kształtowania się więzi rodzinnych może skutkować jakością kapitału społecznego w danej gospodarce i determinować, czy będzie ją tworzyć grupa indywidualności – zainteresowanych wyłącznie zaspokajaniem swoich potrzeb – czy jednostki otwarte na potrzeby innych i gotowe nieść pomoc potrzebującym.

Rodzina wielodzietna jest także trwalsza niż rodziny z mniejszą liczbą dzieci (zwłaszcza z jednym dzieckiem lub bezdzietne). Wśród rodzin mających co najmniej troje dzieci odsetek samotnych rodziców wynosi zaledwie 14%, podczas gdy w rodzinach wychowujących jedno dziecko ponad dwukrotnie więcej – 30%⁴. Dzieci wychowujące się w rodzinach wielodzietnych mają zatem większą gwarancję obecności obojga rodziców i wynoszą z domu rodzinnego wiele dobrych wzorców związanych z posiadaniem rodziny, obserwują bowiem na co dzień sposoby rozwiązywania konfliktów wśród małżonków, odpowiedzialność za rodzinę oraz trud związany z posiadaniem i wychowywaniem dzieci.

Najważniejszym zadaniem rodzin wielodzietnych jest jednak łagodzenie kryzysu demograficznego kraju, ponieważ „depopulacja kraju, jak i starzenie się biologiczne społeczeństwa przybiorą w najbliższej przyszłości skalę bezprecedensową w dziejach Polski”⁵. Ekspertci zajmujący się problematyką demografii i kryzysu demograficznego

¹ J.T. Mróz, *Więzi rodzinne – istota, uwarunkowania, znaczenie, przeobrażenia*, w: M. Szyszka (red.), *Spoleczeństwo. Przestrzeń. Rodzina. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Piotrowi Kryczce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2009, s. 343–355.

² D.B. Downey, D.J. Condrón, *Playing well with others in kindergarten: The benefit of siblings at home*, „Journal of Marriage and Family” 2014, 66(2), s. 333–350, DOI: 10.1111/j.1741-3737.2004.00024.x.

³ B. Balcerzak-Paradowska, *Przemiany rodziny a więzi społeczne*, w: S. Golinowska i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie. Zbiór esejów przygotowanych na jubileusz profesor Zofii Moreckiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009, s. 313–324.

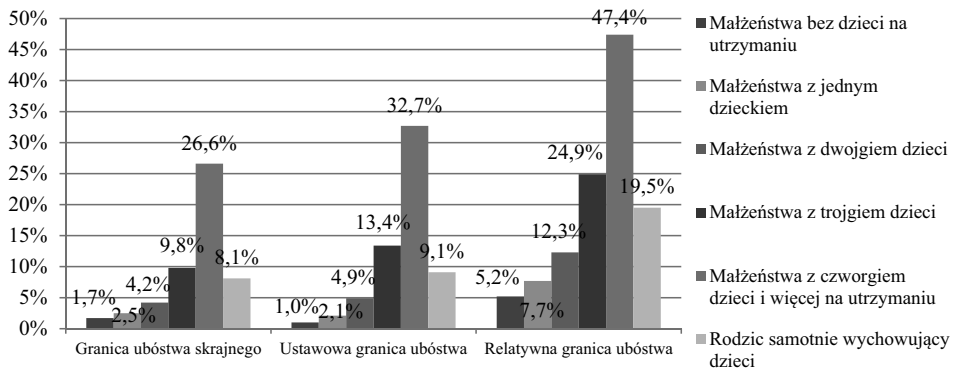
⁴ Narodowy Spis Powszechny, www.stat.gov.pl/gus/5840_14728_PLK_HTML.htm (dostęp 25.03.2014).

⁵ M. Okólski, P. Kaczmarczyk, *Przyszłość demograficzna Polski*, „Opinie i Rekomendacje OBMF” 2013, nr 1, s. 1, www.obmf.pl/publikacje.html (dostęp 25.03.2014).

są zgodni, że bez realnego wsparcia rodziny kryzysu nie uda się zażegnać⁶. Co więcej, dzieci niemające licznego rodzeństwa rzadko same decydują się na założenie licznej rodziny⁷. Rodziny wielodzietne stanowią zatem wyróżniającą się grupę, która decyduje się na kolejne dzieci, pomimo braku efektywnego wsparcia ze strony państwa. Decyzje te wiążą się jednak ze znacznym osłabieniem kondycji takiej rodziny.

Duża rodzina oznacza rezygnację z wysokiego poziomu życia i konieczność ograniczenia potrzeb własnych i rodziny do minimum⁸. Pomimo tych wysiłków znaczna część z nich znajduje się w grupie zagrożonych ubóstwem – niezależnie od przyjętej granicy. Na wykresie 1 przedstawiono poziom zagrożenia ubóstwem małżeństw i samotnych rodziców, w zależności od liczby dzieci. Zastosowano trzy miary ubóstwa: minimum egzystencji, ustawową granicę ubóstwa oraz relatywną granicę ubóstwa.

Wykres 1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według typów gospodarstw domowych w Polsce w 2012 roku



Źródło: *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, GUS, Warszawa 2013, s. 18.

⁶ A.M. Popko, D. Smyrgała, *Kryzys demograficzny RP: potrzeba skutecznej polityki rodzinnej*, „Ekspertyza IJ” 2011, nr 1(1), s. 7, Instytut Jagielloński, Warszawa 2011, <http://jagiellonski.pl/?p=910> (dostęp 25.03.2014).

⁷ Ø. Kravdal, *Demographers' interest in fertility trends and determinants in developed countries: Is it warranted?*, „Demographic Research” 2010, vol. 22, art. 22, s. 668, www.demographic-research.org/Volumes/Vol22/22/ DOI: 10.4054/DemRes.2010.22.22.

⁸ P. Bryła, *Polska rodzina a polityka prorodzinna państwa*, w: I. Celary, G. Polok (red.), *Zagrożenia rodziny w aspekcie pastoralno-społecznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008.

Rodziny wielodzietne należą do grupy gospodarstw najbardziej zagrożonych ubóstwem (niezależnie od przyjętej granicy). W 2012 roku „poniżej minimum egzystencji żyła niemal co dziesiąta osoba w gospodarstwach małżeństw z trojgiem dzieci oraz około 27% osób w gospodarstwach małżeństw z czworgiem i większą liczbą dzieci”⁹. Nawet „osoby tworzące rodziny niepełne były we względnie lepszej sytuacji”¹⁰.

2. Polityka społeczna względem rodzin wielodzietnych

Troska o obywateli jest jednym z podstawowych zadań państwa. Dotyczy zwłaszcza grup najsłabszych, w najcięższej sytuacji ekonomicznej. Zadanie to jest realizowane głównie drogą redystrybucji dochodów polegającą na odpowiednim stosowaniu polityki opodatkowania i wydatkowej – prowadzących do zmiany struktury dochodów społeczeństwa. Wśród stosowanych form pomocy dominują świadczenia pieniężne (np. zasiłki, renty) i w naturze (m.in. powszechna edukacja czy służba zdrowia). Zwiększanie obciążeń podatkowych napotyka jednak znaczne opory społeczeństwa, wobec czego powinno być dokładanie przeanalizowane i zaplanowane, aby przynosiło jak najlepsze efekty¹¹.

Sposobem redystrybucji dochodów jest m.in. realizacja polityki społecznej, której celami, według leksykonu polityki społecznej, są: poprawa sytuacji wśród najsłabszych ekonomicznie grup, łagodzenie nierówności dochodów i ubóstwa oraz troska o podstawowe i rozwojowe potrzeby człowieka, a realizacja następuje za pomocą odpowiednich instrumentów tej polityki¹². Częścią polityki społecznej, najbardziej skoncentrowaną na rodzinie, jest niewątpliwie polityka rodzinna. Można rozpatrywać ją w dwóch ujęciach: jako bezpośrednią lub pośrednią¹³. W artykule uwaga zostanie poświęcona głównie temu pierwszemu ujęciu. Celem pracy nie jest przedstawienie dokładnego podziału i przeglądu stosowanych w Polsce instrumen-

⁹ *Ubóstwo w Polsce...*, s. 11.

¹⁰ Tamże.

¹¹ B. Kurczewska, *Interwencjonizm państwa i jego rola w gospodarce*, w: D. Kopycińska (red.), *Państwo i rynek w gospodarce*, PTE, Szczecin 2003, s. 10.

¹² B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 119.

¹³ B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

tów polityki rodzinnej¹⁴, a jedynie wskazanie głównych form wsparcia dla rodzin wielodzietnych, ze szczególnym uwzględnieniem szczebla samorządowego.

Do podstawowych instrumentów wspierania dużych rodzin na szczeblu centralnym można zaliczyć przede wszystkim: ulgi podatkowe (wzrost kwoty ulgi od trzeciego dziecka); jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowe (od roku 2013 ograniczenie dochodowe w dostępie do świadczenia¹⁵); świadczenia z pomocy społecznej (zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego), oparte na kryterium dochodowym; program rządowy „Wyprawka szkolna”. Wsparcie to ma jednak wiele ograniczeń i utrudnień w dostępie do niego. Zasiłki rodzinne i inne świadczenia z pomocy społecznej są przeznaczone wyłącznie dla najuboższych rodzin. Z takiego wsparcia korzysta około 15% rodzin wychowujących troje dzieci i niemal co trzecia rodzina mająca czworo i więcej dzieci (zob wykres 1). Kryteria dochodowe uprawniające do otrzymania wsparcia nie były zmieniane od maja 2004 do końca października 2012 roku, wykluczając z niego znaczną część rodzin¹⁶. Obecnie jednak podjęto decyzję o aktualizacji kryteriów w odstępach trzyletnich. Uzyskanie świadczenia uprawnia jednocześnie do wielu dodatków, w zależności od sytuacji rodziny (m.in. z tytułu urodzenia dziecka, rozpoczęcia roku szkolnego lub wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej). Wyprawka szkolna przysługuje rodzinom ubogim, a wielodzietność pojawia się jako kolejne kryterium udziału w programie. Program jednak obejmuje tylko wybrane klasy i poziomy nauczania.

W zakresie wsparcia dużych rodzin przez samorzady można wyróżnić chociażby zwiększone kwoty dodatków do zasiłków rodzinnych (oraz np. becikowego), preferencje w przyjęciu do żłobków i przedszkoli i niższe opłaty, samorządową Kartę Dużej Rodziny. Zakres wsparcia różni się w zależności od gminy i jest wynikiem nastawienia władz lokalnych do rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. W ostatnich latach obserwuje się pewną modę na inicjatywy podejmowane na rzecz dużych rodzin (rządziej wszystkich rodzin w danym mieście), w związku z tym powstawaniu kolejnych

¹⁴ Przegląd taki znaleźć można m.in. w: A. Bebel, *Karta Dużych Rodzin jako nowy instrument lokalnej polityki rodzinnej w Polsce*, w: D. Kopycińska (red.), *Problemy rozwoju społeczno-ekonomicznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

¹⁵ Kwota netto do 1922,00 zł na osobę, zob. *Becikowe 2014 – dokumenty, zasady, warunki*, „Gazeta Wrocławska”, www.gazetawroclawska.pl/artykul/3302758,becikowe-2014-dokumenty-zasady-warunki-poradnik,id,t.html?cookie=1.

¹⁶ *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 roku*, GUS, Kraków 2013, s. 100.

kart samorządowych towarzyszą inne formy wsparcia, w postaci np. zwiększonych dodatków do zasiłku rodzinnego (głównie z tytułu urodzenia dziecka lub wychowywania go w rodzinie wielodzietnej).

3. Samorządowa Karta Dużej Rodziny

Samorządowa Karta Dużej Rodziny to określenie charakteryzujące programy lokalne adresowane do wszystkich rodzin wielodzietnych z danej miejscowości lub gminy (rzadziej powiatu czy województwa). Podobne programy, o zasięgu ogólnokrajowym, funkcjonują chociażby we Francji, Hiszpanii, Luksemburgu czy Belgii, o zasięgu regionalnym w Austrii, miejskie zaś we Włoszech¹⁷. Podstawową ideą programów jest kreowanie pozytywnego obrazu rodziny wielodzietnej, a także poprawa jakości jej życia głównie dzięki zwiększonej dostępności do ofert z zakresu kultury, sportu i rekreacji. Programy noszą różne nazwy, a ich adresatami mogą być, oprócz rodzin wielodzietnych, także rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze. Karty są wydawane niezależnie od dochodów rodziny i uprawniają do znaczących ulg lub bezpłatnego wstępu do obiektów sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych. W niektórych miastach w ofercie znajduje się także ulgowa lub bezpłatna komunikacja miejska oraz oferta rabatów w prywatnych przedsiębiorstwach (w sklepach, firmach usługowych itp.). Każdy członek rodziny otrzymuje własną kartę.

Pierwszy tego typu program został uruchomiony we Wrocławiu, kolejne w Grodzisku Mazowieckim, Sandomierzu, Tychach, Gdańsku, Bielsku-Białej, Bytomiu, Łowiczu, Żorach i Katowicach. Obecnie zostało uruchomionych już około dwustu programów¹⁸. Rosnące dynamicznie zainteresowanie KDR może świadczyć, że jest to skuteczny sposób wspierania rodzin wielodzietnych lub że przynosi wymierne korzyści tworzącym je samorządom. Programy często są współtworzone przez jednostki samorządowe, prywatnych przedsiębiorców oraz organizacje non profit. Są zatem świetnym przykładem udanej współpracy różnych podmiotów gospodarki. Rozwój

¹⁷ *Co to jest Karta Dużej Rodziny*, <http://kartaduzejrodziny.3plus.pl/dla-rodzin/dlaczego-warto/> (dostęp 28.03.2014).

¹⁸ Na podstawie informacji uzyskanych od ZDR3+ – wypowiedź Joanny Krupskiej, prezes Związku Dużych Rodzin 3+, na konferencji „Forum – spotkanie samorządowe na rzecz dużych rodzin” 7.12.2013 w Poznaniu; brak bazy wszystkich programów i oficjalnych informacji na temat aktualnej ich liczby; ich monitorowaniem zajmują się organizacje non profit, np. ZDR3+.

KDR aktywnie propaguje i wspiera zwłaszcza organizacja zrzeszająca rodziny wielodzietne – Związek Dużych Rodzin „3 plus” (ZDR3+).

Badaniem zostały objęte programy uruchomione do końca 2011 roku, gdyż realizację badań zaplanowano na rok 2013, a niezbędne było funkcjonowanie badanych programów co najmniej przez pełny rok (np. w celu umożliwienia analizy efektywności programu). Spośród szesnastu programów¹⁹ włączonych do badania z powodu znacznych trudnień w dostępie do uczestników programów lub zbyt małą liczbą pozyskanych wywiadów²⁰ do dalszego opracowania wybrano siedem z nich. Część z programów (np. w Grodzisku Mazowieckim, Tychach) jest uważana za pierwowzór kolejnych programów tworzonych w danym regionie²¹, stąd wdrożone w ich ramach rozwiązania są często powielane przez kolejne miasta²². Celem prowadzonych badań było ustalenie wpływu KDR na jakość życia rodzin wielodzietnych. Zastosowano przede wszystkim metodę badań ankietowych i zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI), a także przeprowadzono wywiady z koordynatorami programów i analizę dokumentów programowych. Z uwagi na trudnienia w dostępie do danych kontaktowych badania ankietowe zostały przeprowadzone w okresie październik 2013 – marzec 2014 (na próbie ponad 1300 respondentów). W pięciu z analizowanych miast, w których wyniki badań ankietowych wypadły najlepiej i najslabiej, przeprowadzono oprócz badania ankietowego także zogniskowane wywiady grupowe²³ (tzw. badania fokusowe), w grupach siedmio–ośmioosobowych wśród przedstawicieli rodzin z danego miasta. Badania takie były realizowane w marcu 2014 roku. Respondentami badań ankietowych i fokusowych były rodziny wielodzietne dysponujące kartą.

Pozostałe programy w ramach KDR zasadniczo bazują na rozwiązaniach wprowadzonych w analizowanych miastach, co pozwala na pewne uogólnienia wniosków. Co więcej, ZDR3+ propaguje określony wzorzec rozwoju karty, a struktura badanych rodzin powtarzała się w większości miast, co sugeruje spójność potrzeb i oczekiwań dużych rodzin. W tabeli 1 zestawiono podstawowe informacje o wybra-

¹⁹ Bielsko-Biała, Bytom, Garwolin, Gdańsk, Grodzisk Mazowiecki, Katowice, Łowicz, Płońsk, Racibórz, Sandomierz, Świętochłowice, Tychy, Wrocław, Żabia Wola, Zabrze, Żory.

²⁰ Z powodu małej liczebności rodzin w programach w wielu miastach.

²¹ Program w Grodzisku Mazowieckim stanowił bazę dla programów tworzonych na Mazowszu, np. w Płońsku, Żabiej Woli, a program tyski jest liderem wśród programów na Śląsku.

²² Np. treść uchwał wprowadzających program w dane gminie jest bardzo podobna w większości miast.

²³ W Bielsku-Białej, Grodzisku Mazowieckim, Katowicach, Tychach, Wrocławiu.

nych programach KDR. Za rodzinę wielodzietną uważa się rodzinę mającą na utrzymaniu co najmniej troje dzieci, tj. do 18 roku życia lub 24 r.ż. (do 25 r.ż. w Bytomiu, a nawet 26 r.ż w Gdańsku), jeśli dzieci uczą się lub studiują. Spełnienie kryterium wielodzietności jest weryfikowane przy przedłużaniu ważności karty. Większość kart wydaje się na rok, ale pojawia się tendencja do wydłużania tego okresu do dwóch lub trzech lat (a nawet dłużej), aby zwiększyć wygodę użytkownika karty.

Programy najczęściej są realizowane przez urzędy miejskie, rzadziej ośrodki pomocy społecznej. Każde z tych rozwiązań ma zalety i wady. Ośrodki pomocy społecznej są dość dobrze zaznajomione z problemami rodzin i wykazują znacznie większą wrażliwość i zrozumienie dla rodzin i realizowanego programu. Mogą także zachęcać rodziny będące pod opieką ośrodka do udziału w programie, lecz jednostka ta budzi jednoznaczne skojarzenia i realizacja programu przez OPS-y jest dla wielu rodzin źródłem upokorzenia i powodem rezygnacji z udziału w programie. Z kolei realizacja w urzędach miejskich, choć pozbawiona negatywnych konotacji, wiąże się z przypisaniem obowiązków dotyczących realizacji programu pracownikom niezającym specyfiki i potrzeb rodzin wielodzietnych, a powodzenie programu zależy w znacznej mierze od zaangażowania osób go koordynujących. Pewnym kompromisem w tym względzie są rozwiązania pojawiające się w Grodzisku Mazowieckim czy Gdańsku. Programy są nadzorowane przez ośrodki pomocy społecznej²⁴, ale wnioski o wydanie kart i ich odbiór dokonuje się w innej instytucji (Urzędzie Miejskim w Grodzisku i Zarządzie Transportu Miejskiego w Gdańsku).

W większości przedstawionych miast prowadzi się bieżącą kontrolę i ewaluację programów, w niektórych miastach (np. Wrocław) badając także opinię beneficjentów. W skali kraju jednak realizacja wielu programów ogranicza się wyłącznie do wydawania kart, bez jakiegokolwiek dalszego zainteresowania jego efektami. Często brak przy tym stałego kontaktu z uczestnikami, w związku z tym trudno upowszechniać informacje o nowych ofertach. Problem jest mniej istotny w małych miastach, gdzie relacje nieformalne są w stanie zrekomensować brak odpowiednich procedur, trudniej jednak, gdy sprawa dotyczy dużego miasta.

Analiza wyników badania ukazała znaczny związek pomiędzy współpracą realizatorów programów z organizacjami non profit (przede wszystkim ZDR3+) a poziomem zadowolenia z programu. Tam, gdzie w program są włączone organizacje pozarządowe, ocena z reguły jest znacząco wyższa (np. Gdańsk i Grodzisk

²⁴ W Gdańsku Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie (MOPR).

Mazowiecki). Wyjątek stanowi program we Wrocławiu, gdzie współpraca dopiero się rozpoczyna i ciągle brakuje świadomości mieszkańców odnośnie do możliwości aktywnego wpływania na losy programu. Chęć takiej aktywności wyrazili jednak uczestnicy jednej z wrocławskich grup fokusowych. Udział reprezentantów, znających potrzeby i problemy rodzin, wpływa na kształtowanie programów dopasowanych do rzeczywistej sytuacji ich beneficjentów.

Tabela 1. Karta Dużej Rodziny w wybranych miejscowościach

Miasto	Bielsko-Biała	Bytom	Gdańsk	Grodzisk Mazowiecki	Katowice	Tychy	Wrocław
Kryterium	2	3	4	5	6	7	8
Rok powstania	2010	2010	2010	2008	2011	2009	2005
Nazwa programu	Rodzina +	3+ Liczna Rodzina	Duża Gdańska Rodzina	Duża rodzina	Nas troje i więcej	3+ Liczna Rodzina	Dwa plus trzy i jeszcze więcej
Inicjatorzy programu	Władze miasta i radni	Rada Miasta	Władze miasta z ZDR3+	ZDR 3+	Inicjatywa Obywatelska	Władze miasta	Władze miasta
Jednostka odpowiedzialna za realizację, obsługa programu	Wydział Polityki Społecznej UM, Biuro Obsługi Interesanta	Biuro Organizacji Pozarządowych	MOPR, Zarząd Transportu Miejskiego, ZDR 3+	OPS	Wydział Polityki Społecznej UM, Biuro Miejskiego Rzecznika Konsumentów	Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia UM	MOPS
Ewaluacja programu	TAK	NIE	TAK (tylko liczba uczestników)	TAK	TAK	TAK	TAK
Kontakt z uczestnikami	Strona www	Strona www	Strona www, ZDR3+	Strona www	Strona www, e-mail, sms	Strona www, e-mail	Strona www, e-mail
Badanie potrzeb rodzin	Dane MOPS	NIE	Informacje ZDR3+	Informacje ZDR3+, badanie ankietowe ^A	Ankieta ^B	Ankieta ^B	TAK (przed uruchomieniem i co roku ankieta)
Ważność karty	Rok ^C	Do pełnoletności ^D	Rok	3 lata	Rok	Rok	Rok
Współpraca z organizacjami non profit	NIE	NIE	TAK	TAK	Tylko w okresie tworzenia karty (BONA FIDES)	NIE	TAK – rozpoczęła się w 2013 roku

1	2	3	4	5	6	7	8
Oferta sportowo-rekreacyjna [ocena ^E]	Pływalnia i lodowisko (50% zniżki) i inne ^F [4,5]	Pływalnia, lodowisko (50% zniżki) i inne ^F [4,3]	Bezpłatne lodowisko i ZOO ^G i inne ^F [3,9]	Basen (50% zniżki) [4,3]	Lodowisko, kąpielisko, korty tenisowe, siłownia (50% zniżki) ^H [4,3]	Pływalnia, lodowisko, sprzęt pływający (50% zniżki) i inne ^F [4,6]	Kąpieliska -1zł/os, bezpłatne baseny ^I , AQUA Park i ZOO ^J [4,2]
Oferta kulturalna [ocena ^F]	Centrum i Dom Kultury, Teatr Polski i Teatr Lalek (50%), BWA (bezpłatnie) [3,9]	Centrum Kultury, Opera Śląska, Miejska Biblioteka Publiczna (50% zniżki) [4,0]	Teatry, muzea, Opera ^K [4,0]	Kino, oferta Ośrodka Kultury (50% zniżki) [4,2]	BWA, Muzeum, Śląski Teatr Lalki, Oferty MDK i Centrum Kultury (50% zniżki) [3,6]	Teatr Mały (50% zniżki), Muzeum Miejskie (bezpłatnie) [3,9]	Muzea ^L teatry, Opera, Filharmonia ^M , [3,9]
Komunikacja w ofercie [ocena ^E]	TAK – znaczne ograniczenia ^N [4,1]	NIE	TAK (darmowa) [4,9]	TAK (od czworga dzieci) [3,4]	NIE	NIE	TAK (tylko weekendy) [4,3]
Opłata za wywóz śmieci	NIE	NIE	NIE	TAK (25% i 50% zniżki) ^O	TAK (20% zniżki)	Nie w ramach programu	NIE
Oferta firm [ocena ^F]	TAK [2,8]	TAK [2,9]	TAK [3,1]	TAK [3,2]	TAK (bogata) [3,0]	TAK (bogata) [3,5]	TAK (mało) [2,8]
Inne elementy programu	Stypendia dla uczniów	Wojewódzki Park Kultury i Wypoczynku ^P	Niższa opłata za żłobek	Niższa opłata za przedszkole	–	–	Koleje Dolnośląskie ^R
Ocena programu ^S	4,1	3,7	4,4	4,3	3,7	3,7	3,8

^A Po 1,5 roku funkcjonowania programu; ^B przeprowadzono, lecz nie opracowano wyników; ^C od października do września; ^D najstarszego z trójga najmłodszych dzieci, później karta przedłużana co 2 lata (do ukończenia 24 r. ż., jeśli dziecko uczy się lub studiuje); ^E średnia ocena stopnia użyteczności danego elementu oferty programu – w skali od 1 do 5, gdzie 1 – oznacza zupełnie niepożyteczny, zaś 5 – bardzo pożyteczny; ^F pozostała oferta sportowo-rekreacyjna obejmuje przede wszystkim zniżki udzielone przez prywatne przedsiębiorstwa (mniejsze niż 50%); ^G w określone dni – raz w miesiącu; ^H brak w ofercie basenu krytego; ^I ograniczona pula i wybór; ^J bilet rodzinny – koszt około 50 zł/h; ^K szeroka oferta i różna kwota zniżek; ^L bezpłatnie lub ze znacznymi zniżkami; ^M wybrane spektakle, bilety ulgowe; ^N WEEKENDOWY BILET RODZINNY (w cenie 10 zł), miesięczne bilety ulgowe (wyłącznie dla rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego i osób niepełnosprawnych) oraz BILET WOLNEJ JAZDY – dla dzieci z rodzin zastępczych lub z rodzin mających co najmniej pięcioro dzieci; ^O 25% zniżki dla rodzin z trójgiem dziećmi i 50% dla rodzin z co najmniej czworgiem dzieci; ^P 20% zniżki na wesołe miasteczko, salę zabaw i park linowy; ^R bezpłatne przejazdy w 2 kl. pociągów osobowych Kolei Dolnośląskich i Przewozów Regionalnych w soboty, niedziele i święta w granicach Wrocławia; niższe opłaty za przedszkole dla rodzin wielodzietnych – niezależnie od programu; ^S średnia ocen respondentów, gdzie: 5 – oznacza „bardzo zadowolony”, 4 – „zadowolony”, 3 – „częściowo zadowolony”, 2 – „niezadowolony”, 1 – „bardzo niezadowolony”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów z koordynatorami programów, badań ankietowych wśród posiadaczy Kart Dużej Rodziny, dokumentów programowych i ofert programów.

Ocena użyteczności poszczególnych elementów oferty KDR zależy w istotnym stopniu od miasta, którego dotyczy. Najwyższy poziom osiąga dla sfery rekreacyjno-sportowej, którą za bardzo użyteczną uznaje w większości przypadków ponad połowa badanych. Wyjątkiem są mieszkańcy Gdańska oraz Wrocławia, w tych miastach współczynnik ten kształtuje się na niższym poziomie. Ma to zapewne związek z zaproponowaną tu ofertą. We Wrocławiu z oferty wyłączono lodowiska, a koszt basenu, nawet za zniżką, jest zbyt wysoki dla wielu rodzin. W Gdańsku co piąty respondent wskazał na brak jakiegokolwiek oferty rekreacyjno-sportowej, być może z powodu braku w ofercie basenu, który okazuje się wspaniałym miejscem wypoczynku dla rodzin wielodzietnych (na podstawie prowadzonych badań). Co drugi ankietowany w Grodzisku Mazowieckim za bardzo użyteczną uznaje ofertę kulturalną. W pozostałych badanych miastach odsetek ten jest niższy. W wielu miastach w ofercie brakuje kina, które rodziny uważają za atrakcyjne miejsce spędzania czasu wolnego.

Oferta komunikacyjna jest niedostępna w większości programów, choć są nią bardzo zainteresowane rodziny wielodzietne z dużych miast. Nie dziwi zatem bardzo wysoka ocena (4,9) użyteczności darmowej komunikacji w Gdańsku. Nawet we Wrocławiu – gdzie darmowe przejazdy są dostępne jedynie w weekendy i święta – ocena jest dość wysoka. Nowością w programach jest ponadto obniżona opłata za wywóz śmieci – dostępna w niektórych miastach (w ramach programu lub niezależnie od niego). Także ta oferta cieszy się ogromnym zainteresowaniem, o czym świadczy chociażby gwałtowny wzrost liczby uczestników programu po wprowadzeniu tej zniżki w Grodzisku Mazowieckim. Stosunkowo najmniejszym zainteresowaniem cieszy się oferta prywatnych przedsiębiorców – z powodu niewielkich upustów i nieatrakcyjnej oferty. Nieco lepiej są oceniane prywatne firmy w Tychach, które mogą jednak poszczycić się naprawdę dużą liczbą podmiotów zaangażowanych w program. W Bielsku-Białej i Wrocławiu połowa respondentów nie była świadoma, że taka oferta jest w programie. Podobnie odpowiadała jedna trzecia ankietowanych w Bytomiu i Gdańsku.

Podsumowanie

Program Karty Dużej Rodziny ma szansę stać się skutecznym instrumentem wspierania rodzin mających większą liczbę dzieci, ale jest to możliwe tylko jeśli tworzący go zrozumieją specyfikę i realne problemy takich rodzin. Jeśli program ma służyć wyłącznie promocji miasta lub podążaniu za nowym trendem, jego skuteczność

będzie znikoma, a sytuacja rodzin nie ulegnie poprawie. Podstawowym problemem w omawianych programach jest niewątpliwie brak zrozumienia i odpowiedniej komunikacji pomiędzy odpowiedzialnymi za realizację programów a ich uczestnikami. Zdaniem respondentów: „Brakuje komunikacji pomiędzy koordynatorami programu a odbiorcami. W nikły sposób są badane nasze oczekiwania i potrzeby”²⁵; „Nikt nas nie pyta, czy jesteśmy zadowoleni, czy nie. Praktycznie nie ma kontaktu pomiędzy nami a urzędem. Nie mamy komu i jak przekazać naszych potrzeb i uwag”²⁶. W tabeli 2 zestawiono główne postulaty dotyczące dobrych wzorców, które należy powielać, i najczęstszych błędów popełnianych w analizowanych programach, których należałoby unikać, aby poprawić wizerunek programu w oczach jego uczestników.

Z reguły lepiej prezentują się programy, w których aktywnie uczestniczą rodziny, ale jeżeli program obejmuje kompleksowy zestaw działań na rzecz wielodzietnych, to też ma szansę powodzenia (np. Bielsko-Biała). Wiele programów, w których brak wymiany informacji pomiędzy realizatorami a beneficjentami, ocenia się podobnie jak program wrocławski: „[Program] w żaden konkretny sposób nie wpływa na funkcjonowanie naszej rodziny, jest dodatkiem, fajnym gadżetem, czasami się z niego korzysta. To nie jest jakaś szczególna pomoc ani coś bardzo odczuwalnego”.

Tabela 2. Mocne i słabe strony programów Karty Dużej Rodziny

Elementy decydujące o powodzeniu programu	Najczęstsze błędy
Oferta komunikacyjna (bezpłatnie, codziennie) Niższa opłata za śmieci Oferta sportowo-rekreacyjna (darmowa lub ulga 50%): basen, lodowisko, korty, siłownia, zoo Oferta kulturalna (kino, MDK, koncerty, teatr) – dostęp do ciekawych wydarzeń kulturalnych Ulgi w wybranych sklepach (spożywcze, obuwnicze, restauracje, lekarze, stomatolog, okuliści, optycy, szkoły językowe, zajęcia sportowe) Inne elementy: brak kryterium dochodowego, osobna karta dla każdego członka rodziny, wyjazdy, półkolonie dla dzieci, wsparcie edukacji (zakup podręczników, dojazdy do szkół)	Symboliczne zniżki w sklepach (5–10%) – często drogich Mała liczba wejściówek na ciekawe imprezy Mała lub nieatrakcyjna oferta sklepów, niedopasowana do potrzeb (np. jubiler, masaż) Brak troski o podstawowe potrzeby edukacyjne (np. dofinansowanie podręczników, dojazdów do szkół, obiadów) Częstotliwość przedłużania ważności karty (co rok) Brak należytej uwagi ze strony realizatorów, brak odpowiedzi na zgłaszane potrzeby Oferta niedopasowana do dzieci w różnym wieku: „Do podstawówki jest w porządku, są warsztaty, jeszcze się coś znajdzie, ale dla młodzieży nie ma nic Dla dzieci przedszkolnych nie ma nic, tylko od 7 r.ż.”

* Wypowiedź uczestnika FGI z Wrocławia.

Źródło: opracowanie własne.

²⁵ Wypowiedź uczestnika FGI z Wrocławia.

²⁶ Wypowiedź uczestnika FGI z Tychów.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 roku*, GUS, Kraków 2013.
- Celary I., Polok G. (red.), *Zagrożenia rodziny w aspekcie pastoralno-społecznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008.
- Downey D.B., Condron D.J., *Playing well with others in kindergarten: The benefit of siblings at home*, Journal of Marriage and Family 2014, 66(2), DOI: 10.1111/j.1741-3737.2004.00024.x.
- Golinowska S. i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie. Zbiór esejów przygotowanych na jubileusz profesor Zofii Moreckiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Kopycińska D. (red.), *Państwo i rynek w gospodarce*, PTE, Szczecin 2003.
- Kopycińska D. (red.), *Problemy rozwoju społeczno-ekonomicznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Kravalda Ø., *Demographers' interest in fertility trends and determinants in developed countries: Is it warranted?*, „Demographic Research” 2010, vol. 22, art. 22, www.demographic-research.org/Volumes/Vol22/22/ DOI: 10.4054/DemRes.2010.22.22.
- Narodowy Spis Powszechny, www.stat.gov.pl/gus/5840_14728_PLK_HTML.htm.
- Okólski M., Kaczmarczyk P., *Przyszłość demograficzna Polski*, „Opinie i Rekomendacje OBMF” 2013, nr 1, www.obmf.pl/publikacje.html.
- Popko A.M., Smyrgała D., *Kryzys demograficzny RP: potrzeba skutecznej polityki rodzinnej*, „Ekspertyza IJ” 2011, nr 1(1) Instytut Jagielloński, Warszawa 2011, <http://jagiellonski.pl/?p=910>.
- Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Szyska M. (red.), *Społeczeństwo. Przestrzeń. Rodzina. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Piotrowi Kryczce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2009.
- Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, GUS, Warszawa 2013.

SUPPORTING LARGE FAMILIES THROUGH LOCAL GOVERNMENTS – AN EXAMPLE OF THE LARGE FAMILY CARD

Abstract

The aim of the article is to describe the support that is offered to families with many children by certain local governments in Poland. The Large Family Card entitles large families to free or reduced fare travel on public transport and to discounts on entrance fees to sports facilities, monuments and other places of interest in the city. Yet how the programme is implemented, the scope of the offer and the level of support vary between Polish cities, and this is not always the result of a fair analysis of the situation of families in a given city. Also, the ways the programmes are created and their initiators vary considerably, which affects how the programme is evaluated by its participants. The paper presents a review of selected programmes and an analysis of the research conducted among the programme's participants and implementers. The project was funded by the National Science Centre, allocated on the basis of Decision No DEC-2012/05/N/HS4/00219.

Translated by Anna Bebel

Keywords: large family, local family policy, Large Family Card

JEL Code: H75, I38