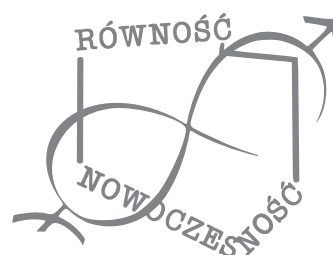

PRAWA KOBIET, PRAWA OBYWATELSKIE POD RZĄDAMI PIS-u

RAPORT KONGRESU KOBIET I STOWARZYSZENIA
RÓWNOŚĆ I NOWOCZESNOŚĆ



Spis treści

Zmiany ustrojowe w Polsce w okresie od listopada 2015 do lutego 2016.....3

MAŁGORZATA DZIEWANOWSKA

Edukacja XXI wieku.....11

MAGDALENA ŚRODA

Polityka społeczna rządu PIS: możliwe skutki, szanse i wyzwania.....25

EWA RUMIŃSKA-ZIMNY, KATARZYNA PRZYBOROWSKA

Polityka w Polsce w kontekście UE: prawa kobiet i prawa reprodukcyjne.....47

WANDA NOWICKA

Wstęp

Raport „Prawa kobiet, prawa obywatelskie pod rządami PiS-u” jest efektem monitoringu przeprowadzonego przez Kongres Kobiet i Stowarzyszenie Równość i Nowoczesność (RóNo) pierwszych stu dni rządów Prawa i Sprawiedliwości. W tym czasie partia rządząca przeprowadziła głębokie zmiany ustroju państwa, nierzadko z naruszeniem Konstytucji RP i regulaminu Sejmu, podjęła reformy w polityce socjalnej i zapowiedziała wiele zmian w obszarze edukacji i zdrowia.

Raport analizuje reformy ustrojowe, a także przeprowadzone i zapowiedziane zmiany w polityce społecznej, edukacyjnej i zdrowotnej (w zakresie zdrowia reprodukcyjnego). Pisząc o ostatnich zmianach prawa nie można było pominąć oceny sytuacji poprzedzającej zmiany wprowadzane przez Prawo i Sprawiedliwość, zwłaszcza że w wielu obszarach poprzednie rządy popełniły również wiele błędów, nie przeprowadzając m.in. potrzebnych

reform czy podejmując inicjatywy zbyt późno, np. ustawową regulację in vitro.

Większość reform wprowadzanych przez PiS nie daje niestety najmniejszej nadziei na poprawę. Wręcz przeciwnie. Tak zwana dobra zmiana – główny slogan kampanii wyborczej PiS – jest jedną z największych mistyfikacji politycznych obecnej władzy, a zmiany, które zachodzą, są groźne dla pozycji międzynarodowej Polski, zwłaszcza naszych relacji z Unią Europejską, budżetu państwa, a także przestrzegania naszych praw obywatelskich i praw człowieka. Obecne zmiany dotyczą wprawdzie całego społeczeństwa, ale wiele z nich dotknie przede wszystkim kobiet z uwagi na niezwykle konserwatywne podejście rządzących do praw kobiet i roli kobiety w społeczeństwie i rodzinie.

Magdalena Środa, Kongres Kobiet, Wanda Nowicka,
Równość i Nowoczesność
Marzec 2016

Zmiany ustrojowe w Polsce w okresie od listopada 2015 do lutego 2016

MAŁGORZATA DZIEWANOWSKA

Wprowadzenie

Skuteczna wyborcza kampania prezydencka i parlamentarna doprowadziła do sytuacji, w której jedna partia użyła zarówno fotel Prezydenta RP, jak i większość o obu izbach parlamentarnych. Pozwala to na szybkie, skuteczne i nieobarczone ryzykiem braku poparcia na którymkolwiek etapie wprowadzanie zmian, które niestety wzbudzają wiele kontrowersji i są negatywnie oceniane przez środowiska nie tylko opozycyjne, ale przede wszystkim prawnicze, a nierzadko i akademickie.

Pierwszą wzbudzającą duże kontrowersje ustawą wprowadzoną przez Prawo i Sprawiedliwość była ustawa zmieniająca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Należy wskazać, iż o jej niekonstytucyjności orzekł sam Trybunał, traktując złożony wniosek w tej sprawie jako priorytetowy i uniemożliwiający jednocześnie jej faktyczne obowiązywanie. Ta demonstracja sprawnej kontroli niezależnego i bezpartyjnego organu nad rządami PiS doprowadziła do uchwalenia prawa, które tę kontrolę uniemożliwia poprzez wprowadzenie obowiązku procedowania Trybunału w poszerzonym składzie, orzekania większością 2/3 głosów i koniecznością zachowania kolejności wydawania rozstrzygnięć z kolejnością wpływu spraw. Sparaliżowanie Trybunału służy nie tylko obecnej władzy, ale także wpływać będzie na przestrzeganie praw jednostek, gdyż funkcjonowanie przez długie lata w państwie niekonstytucyjnych ustaw bezpośrednio naruszać będzie sferę uprawnień ludzi i obywateli. Oczywiście zgodnie z zapowiedziami Prawa i Sprawiedliwości należy spodziewać się zmiany obowiązującej Konstytucji, co również, biorąc pod uwagę dotychczasowe działania partii rządzącej, jest bardzo niebezpieczną informacją.

Mając możliwość samodzielnego forsowania jedynie własnych poglądów bez obawy o ich podważanie, ani przez opozycję, która jest w mniejszości, ani przez organ kontrolny, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, przez faktyczne związanie mu rąk, partia rządząca konsekwentnie i bardzo szybko wprowadza zmiany mające istotne znaczenie ustrojowe dla państwa, jednocześnie jednak ignoruje wszystkie głosy podające w wątpliwość jego działania, nie konsultując ustaw, nie zgadzając się na wprowadzanie w projektach zmian i przeprowadzając istotne głosowania w godzinach wieczornych lub nocnych.

Niepokoi także postawa Prezydenta RP, który obiecywał strzec praw wszystkich Polaków, w rzeczywistości wydaje się jednak stać wyłącznie na straży wprowadzania wszystkich zmian zaproponowanych przez PiS. W obecnym

układzie stał się zupełnie fikcyjnym organem kontrolnym, podpisując wszystkie ustawy przegłosowane głosami Prawa i Sprawiedliwości, nie wsłuchując się jednocześnie w głosy innych środowisk, które poddają krytyce konkretne rozwiązania wprowadzane przez PiS. Należy podkreślić, że zarzuty w większości nie są ideowe, bo taką ignorancję można by było Prezydentowi RP wybaczyć, ale nierzadko konstytucyjne, których wagę osoba stojąca na straży Konstytucji powinna znać.

W poniższym zestawieniu ujęte zostały tylko te ustawy i te działania Prawa i Sprawiedliwości, które w sposób znaczący uderzają w ustrój państwa. Opracowanie to nie ma na celu omówienia konkretnych przepisów, a jedynie przybliżyć zmiany, jakie w ostatnich miesiącach zostały dokonane przez partię rządzącą. Nie jest to opracowanie wyczerpujące ani bardzo szczegółowe, jego celem jest jednak ukazanie tych zmian, które w sposób bezpośredni wpływają na przestrzeganie praw człowieka w Polsce, w tym również na sytuację prawną kobiet.

Nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

„Do charakterystycznych rysów sprawowania władzy przez ekipę Donalda Tuska należy «unieszkodliwienie» instytucji szeroko rozumianej kontroli, które mogą wskazywać na błędy rządzących oraz przeszkadzać im w korzystaniu z władzy, stosowaniu niedemokratycznych metod i praktyk czy zawłaszczaniu państwa w interesie jednej partii i grup związanych z jej politykami” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, 2014, s. 69).

Prace nad zmianą ustawy o Trybunale Konstytucyjnym odbyły się dwuetapowo, wzbudzając ogromne kontrowersje w wielu środowiskach, doprowadzając ostatecznie również do powstania ruchów obywatelskich mających na celu obronę zagwarantowanych Konstytucją praw (np. KOD). Pierwsza ustawa przyjęta przez sejm 19 listopada i podpisana przez Prezydenta RP już 20 listopada weszła w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia (Dz.U. z 2015 r., poz. 1928). Jej głównym celem było skrócenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także doprowadzenie do wybrania nowych sędziów na miejsce tych pięciu, których ze względu na wpływające kadencje w 2015r. wybrał poprzedni rząd. Nowi sędziowie zostali wybrani 8 października: trzech na miejsce tych, którym kadencja wygasła 6 listopada, czyli w trakcie kadencji poprzedniego sejmiku, nie zostali oni jednak zaprzysiężeni

przez Prezydenta; dwóch kolejnych – na miejsce tych, których kadencje skończyły się kolejno 2 i 8 grudnia.

Trybunał Konstytucyjny zdążył dwukrotnie wypowiedzieć się w kwestii zarówno wyboru sędziów przez rząd PO, jak i w zakresie późniejszych działań PiS. Pierwszy wyrok zapadł 3 grudnia 2015 r. (syg. akt K34/15), kiedy Trybunał stwierdził, iż wybór sędziów na miejsce tych, których kadencja kończy się 2 i 8 grudnia, był niezgodny z Konstytucją. Jednocześnie jednak uznał, że wybór pozostałych trzech sędziów był z Konstytucją zgodny. Należy zaznaczyć, że Prezydent RP nie wykonał wyroku Trybunału i zaprzysiął pięciu nowo wybranych przez rząd PiS sędziów, z pominięciem wybranych zgodnie z prawem poprzednich trzech sędziów.

W wyroku z 9 grudnia 2015 roku (Syg. akt K35/15) Trybunał Konstytucyjny odniósł się do samej ustawy z 19 listopada 2015 r., stwierdzając niekonstytucyjność większości zawartych w niej zapisów, powołując się nie tylko na samą Konstytucję, ale również na prawo międzynarodowe. W tym wypadku za niekonstytucyjny został uznany przepis pozwalający obecnemu rządowi na wybranie pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsce tych, którym kadencja wygasa w 2015 r., co zostało zignorowane zarówno przez partię rządzącą, jak i samego Prezydenta RP.

Mimo częściowej porażki wynikającej z szybkiej reakcji opozycji i środowisk dbających o przestrzeganie praw człowieka i obywatela, a także samego Trybunału Konstytucyjnego, partia rządząca nie poddała się w walce o ubezwłasnowolnienie tego organu i podporządkowanie go własnym interesom. Przed samymi świątami Bożego Narodzenia odbyła się kolejna burzliwa debata dotycząca zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, tym razem już gwarantujących skuteczne wyegzekwowanie wprowadzanego prawa.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 2217) została podpisana przez Prezydenta RP już 28 grudnia i weszła w życie bez zwyczajowego *vacatio legis*. Wprowadza ona szereg istotnych zmian dotyczących funkcjonowania Trybunału:

a) Prezydent lub Minister Sprawiedliwości mogą złożyć wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego względem sędziego, chyba że Prezes uzna wniosek za niezasadny (art. 28a). Takie postanowienie musi być uzasadnione i doręczone wnioskodawcy w ciągu 7 dni od jego wydania. Będą oni również mogli występować z wnioskiem do Zgromadzenia Ogólnego o rozpoczęcie działań mających na celu złożenie z urzędu sędziego Trybunału (art. 31a) – Zgromadzenie Ogólne występuje wtedy do Sejmu z wnioskiem o wygaszenie mandatu sędziego Trybunału. Te przepisy jednoznacznie naruszają zasadę niezawisłości sędziów, czyli ich niezależności od innych organów władzy.

b) Trybunał co do zasady musi orzekać w pełnym składzie, czyli zgodnie z nowelizacją obecnych musi być 13 z 15 sędziów. W składzie 7-osobowym rozpatrywane będą skargi konstytucyjne i pytania sądów (art. 44). Jest to zmiana zapowiadana przez PiS już w programie wyborczym, choć tam postulowano:

„za konieczną uważamy zmianę w ustawie o TK, która będzie czynić zadość normie konstytucyjnej, według której Trybunał składa się z 15 sędziów i orzeka większością głosów. Oznacza to, że o zgodności lub niezgodności prawa z Konstytucją organ ten powinien decydować co najmniej 8 głosami swoich członków” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 70-71).

Należy uznać, że zwiększenie liczby sędziów miało celu przymuszenie Trybunału do zaakceptowania wyboru trzech sędziów, którego dokonał już rząd PiS, a które to działanie zostało uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne. W rezultacie takiej zmiany najważniejszym aspektem jest jednak paraliż prac Trybunału, który nie będzie miał możliwości ekonomicznego podziału pracy i zmuszony do zaangażowania wszystkich sędziów we wszystkie sprawy, będzie działał znacznie wolniej i mniej efektywnie niż dotychczas.

c) Art. 10 stanowi obecnie, iż Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału. Taki przepis dodatkowo utrudni pracę Trybunału. Do tej pory uchwały zapadały zwykłą większością głosów, co z konstytucyjnego punktu widzenia było słuszne.

d) Biorąc pod uwagę wszelkie zarzuty kierowane pod kątem tej ustawy, a także wcześniejsze kwestionowanie ustawy z 19 listopada i jej skierowanie do Trybunału, który 9 grudnia stwierdził o niekonstytucyjności zawartych w niej przepisów, sejm PiS zabezpieczył się przed szybką ingerencją w przyjmowane przepisy. W art. 80 dodany został ustęp 2, który stanowi, iż „terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”. Dodatkowo wprowadzono zapis, iż rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy. Oznacza to, że sędziowie Trybunału pozbawieni zostali możliwości oceny wpływających spraw i rozpatrywania w pierwszej kolejności tych, które są szczególnie istotne dla porządku prawnego RP (w tym również teje ustawy). Należy zauważyć, iż w sposób szczególny wpłynę to również na sytuację obywateli, którzy w ważnych sprawach naruszających ich prawa mogą latami oczekiwać na właściwą decyzję Trybunału o ich niekonstytucyjności.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej

Zgodnie z art. 2 ustawy o służbie cywilnej, jej korpus tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, w Biurze Kra-

jowej Informacji Podatkowej, na komendach, w inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Nasiennictwa Leśnego i jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. W sumie korpus służby cywilnej to ponad 120 tysięcy osób. Wprowadzone zmiany w sposób znaczący zmieniają sposób zatrudniania na tych stanowiskach, a także mogą doprowadzić do ich upartyjnienia.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z dnia 30 grudnia została podpisana przez Prezydenta już 7 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 34). Ustaw weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Prezydenta:

„Przedmiotowe rozwiązania mają zapewnić, z uwagi na znaczenie i zakres zadań wykonywanych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania służby cywilnej realizującej działania rządu, elastyczny i mniej sformalizowany nabór na wyższe stanowiska”.

W rzeczywistości oznacza to wprowadzenie zmian, które umożliwią obsadzenie wyższych stanowisk w służbie cywilnej osobami promowanymi przez partię rządzącą, a także ułatwienie drogi do takich stanowisk osobom będącym członkami partii politycznych. Stoi to w sprzeczności z wyborczymi obietnicami Prawa i Sprawiedliwości, a także z założeniami programowymi partii, która w swoim programie wyborczym z 2014 roku twierdziła, iż chce przywrócić „rzeczywisty wymiar idei profesjonalnej, apolitycznej kadry urzędniczej”, krytykując jednocześnie rządy Platformy Obywatelskiej za obsadzanie stanowisk swoimi ludźmi (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2014, s. 51).

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw wprowadza szereg istotnych zmian, także w ustawie o działach administracji rządowej, ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie o służbie zagranicznej i ustawie o dostępie do informacji publicznej. Warto wymienić te najważniejsze:

- Stosunki pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej wygasają po upływie 30 dni od wejścia w życie ustawy, chyba że przed upływem tego terminu zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy. Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków, pracę więc mogą stracić zarówno kobiety w ciąży, jak i osoby w wieku przedemerytalnym. W wyniku art. 6 ustawy z 30 grudnia pracę stracić może około 1600 osób.
- Zmianie ulega tryb obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Obecnie nie będą przeprowadzane konkursy, stanowiska te będą bowiem obsadzone w drodze powołania. Do takich stanowisk należą dyrektor generalny urzędu, dyrektor i zastępca dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w Kancelarii Premiera Rady Ministrów, ministerstwie i urzędzie

centralnym, dyrektor i zastępca wydziału lub komórki równorzędnej w urzędzie wojewódzkim, wojewódzki lekarz weterynarii i jego zastępca czy kierujący komórką organizacyjną i jego zastępca w Biurze Nasiennictwa Leśnego. Zgodnie z art. 53a na przykład dyrektora generalnego urzędu powołuje i odwołuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda.

- W art. 53 ustawy uchyla się pkt. 4 i 5, które nakładały na osobę zajmującą wyższe stanowisko w służbie cywilnej obowiązek posiadania odpowiedniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym.
- W stosunku do Szefa Służby Cywilnej nowelizacja również wprowadza istotne zmiany. Przede wszystkim zgodnie z art. 10 ust. 3 jest on powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, bez dotychczasowego obowiązku aby był on wybierany spośród urzędników służby cywilnej i bez obowiązku zasięgnięcia opinii Rady Służby Cywilnej. W art. 11 wykreślono natomiast zapis stanowiący, iż powinien on posiadać co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletnie na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. Obecna ustawa nie wymaga również, aby Szef Służby Cywilnej nie był członkiem partii politycznej w okresie ostatnich pięciu lat, wystarczy bowiem, by nie należał do partii w chwili obejmowania stanowiska.
- Rada Służby Cywilnej zastąpiona została Radą Służby Publicznej (art. 19-23). Rada Służby Cywilnej składała się z 15 członków, z czego 8 powoływał Prezes Rady Ministrów z osób spełniających ustawowe kryteria, natomiast pozostałe 7 osób powoływał on na wniosek wszystkich klubów parlamentarnych. Prezes Rady Ministrów powoływał przewodniczącego Rady, natomiast Rada samodzielnie wybierała wiceprzewodniczącego. Kadencja członków Rady trwała 6 lat, przy czym co 3 lata kończyła się kadencja połowy liczby członków. Obecna Rada Służby Publicznej składa się z 7-9 członków powoływanych wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów. Spośród tych osób Prezes Rady Ministrów powołuje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Kadencja członków Rady została skrócona do 4 lat. Obecnie członkowie Rady wykonują swoje obowiązki społecznie, a nie jak dotychczas za wynagrodzeniem (art. 21 pkt. 3 i uchylenie art. 24 ustawy).
- Ustawa wprowadza też nowe brzmienie art. 33c ustawy o działach administracji rządowej, który obecnie brzmieć będzie: „w razie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór, Prezes Rady Ministrów może zarządzić ponowne przeprowadzenie naboru”. Taki przepis umożliwia kontrolę obsadzania stanowisk przez Prezesa Rady Ministrów, a także ewentualną wymianę osób niewygodnych.

- Zmianie uległ art. 73 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez likwidację otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowisku Prezesa ZUS i ograniczenie się do zasięgnięcia opinii przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego Rady Nadzorczej Zakładu. Prezesa ZUS powołuje Prezes Rady Ministrów.
- Ustawa z 30 grudnia wprowadza również zmiany w ustawie o służbie zagranicznej, zastępując dotychczasowe konkursy na stanowiska kierownicze powołaniami.
- Zmiany te w rezultacie doprowadziły także do zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdzie uchylony został zapis mówiący o udostępnianiu informacji na temat konkursów na wyższe stanowisko w służbie cywilnej (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. h).

Powyższe zmiany należy ocenić negatywnie. Przede wszystkim w ich wyniku z zajmowanych dotychczas stanowisk usunięte zostaną osoby posiadające duże doświadczenie i praktykę w sprawowaniu urzędu, a na ich miejsce mogą być powoływane osoby niespełniające tych kryteriów. Zlikwidowanie otwartych konkursów i zastąpienie ich powołaniami sprawi, że wyższe stanowiska w służbie cywilnej sprawować będą osoby powiązane z partią rządzącą, a łatwy tryb ich odwoływania będzie stanowił gwarancję sprawnego funkcjonowania w ramach realizacji działań rządu (na co wskazuje sam Prezydent RP). Ograniczenie wymagań w stosunku do kandydatów na wysokie stanowiska, również do osób powoływanych na Szefa Służby Cywilnej, należy też ocenić jednoznacznie negatywnie. Ponadto wskutek wprowadzonych zmian Szefem Służby Cywilnej może być osoba związana z polityką i należąca do partii politycznej, z której w wyniku powołania musi wystąpić. Powstanie Rady Służby Publicznej, o połowę mniejszej niż dotychczasowa Rada Służby Cywilnej i całkowicie podporządkowanej Prezesowi Rady Ministrów, w sposób jednoznaczny wskazuje na upolitycznienie korpusu służby cywilnej i poddanie go pełnej kontroli partii rządzącej.

Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji

Prawo i Sprawiedliwość w swoim programie wyborczym z 2014 roku podkreślało znaczenie mediów, a także „konieczność odbudowania w nich pluralizmu, a także nadania [im] odpowiedniej rangi i jakości” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 142). Warto zacytować podstawowe założenia programowe, które miałyby służyć wprowadzeniu takich zmian:

„Warunkiem umożliwiającym ten ostatni cel jest przekształcenie mediów publicznych w instytucje wyższej użyteczności publicznej, co będzie oznaczało odejście od struktury spółek prawa handlowego. Ich władze będą wybierane przez regulatora mediów na 5-letnią kadencję. Zarządy będą jednoosobowe, a maksymalny okres sprawa-

wowania władzy wynosiłby 10 lat. Wzmocniona zostanie kontrola programowa, sprawowana przez nową Radę Programową złożoną także z przedstawicieli widzów (...).

Odnowione media publiczne będą miały obowiązek utrzymywania odpowiedniego poziomu w przekazywaniu treści dotyczących kultury, nauki i sztuki, a także prezentacji pełnego spektrum poglądów politycznych, gospodarczych i światopoglądowych” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 142-143).

Trudno uznać, że ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2016 r., poz. 25) chociażby w najmniejszym stopniu odpowiada prezentowanym powyżej założeniom, co potwierdzają również wypowiedzi osób z PiS. Szef klubu Ryszard Terlecki otwarcie stwierdził, że „jeśli media publiczne wyobrażają sobie, że będą zajmować Polaków w najbliższych miesiącach krytyką naszych zmian, to trzeba to przerwać”, natomiast rzeczniczka klubu Beata Mazurek stwierdziła, że mają nadzieję, „że wreszcie ta narracja medialna, z którą się nie zgadzamy, przestanie istnieć”. Jasno wskazuje to na próbę usunięcia z mediów osób, które potencjalnie mogą krytykować wprowadzane przez partię rządzącą zmiany.

Nowelizacja, przegłosowana w trybie ekspresowym zarówno w sejmie, jak i w senacie, została podpisana przez Prezydenta RP już 7 stycznia, a weszła w życie w dniu następnym (warto zaznaczyć, że traci ona swoją moc z dniem 30 czerwca 2016 r.). Jak wskazuje Pani Beata Mazurek „żeby uspokoić to, co się dzieje w mediach publicznych, *vacatio legis* nie jest potrzebne”. Ustawa składa się z zaledwie czterech artykułów, jednak wprowadzane przez nią zmiany są znaczące w zakresie funkcjonowania mediów publicznych.

Do najważniejszych zmian należą:

- Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy skróceniu ulegą kadencje oraz wygasają mandaty dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek Telewizja Polska – Spółka Akcyjna i Polskie Radio – Spółka Akcyjna.
- Nowych członków zarządu, w tym prezesa zarządu, jak i członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Ustawa likwiduje więc wymóg konkursu i zgody Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zniesiony został zapis o 4-letniej kadencji zarządu, a także zmniejszona została liczba członków rady nadzorczej z 7 do 3 (art. 27-28)
- Wyeliminowano kontrolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przypadku zmian wprowadzanych do statutu spółki (uchylony art. 29 ust. 3)
- Terenowe oddziały spółki będą kierowane przez dyrektorów powoływanych przez zarząd spółki, a nie tak jak dotychczas – przez radę nadzorczą na wniosek zarządu spółki (art. 30 ust. 3)
- Odchodzącym członkom zarządu przyznano odprawę pieniężną, która wynosi trzykrotność wynagrodzenia za październik 2015 r. (wcześniej mogli otrzymywać sześciokrotność), a spółce – możliwość wypowiedzenia umów o zakazie konkurencji. Ma to ograniczyć wydatki

związane z wymianą ludzi zarządzających radiem i telewizją.

Trudno uznać, że tak przeprowadzona reforma w zakresie mediów publicznych odpowiada zapowiedziom programowym Prawa i Sprawiedliwości, choć czasowość ustawy wskazywać może na realizację tego zadania w sposób etapowy. Pierwszym i najważniejszym etapem okazało się zwolnienie dotychczasowych władz radia i telewizji, aby ograniczyć możliwość krytykowania zmian wprowadzanych przez rząd (wynika to jasno z wypowiedzi członków PiS). Przeczy to programowemu założeniu o wprowadzeniu pluralizmu i potrzebie prezentowania pełnego spektrum poglądów politycznych. Zniesienie kadencyjności zarządu (również niezgodne z programem wyborczym PiS) rozwiązano, upraszczając tryb odwołania członków, gdzie wymagana jest jedynie decyzja ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Natomiast rola Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji została ograniczona do minimum, sprawiając, że media publiczne w gruncie rzeczy przekształcają się w media rządowe.

Należy wskazać, że podobne zmiany w mediach wprowadzane były przez wszystkie ekipy rządzące. Nigdy jeszcze jednak nie były one tak szeroko zakrojone i nie angażowały tak silnie sejmu, senatu i Prezydenta RP. Wykorzystywanie jednowładztwa przez partię rządzącą budzi wiele wątpliwości zarówno prawnych, jak i moralnych.

Nowelizacja ustawy o Policji

W swoim programie wyborczym Prawo i Sprawiedliwość tak krytykowało ówczesną władzę:

„Rząd Donalda Tuska lekceważy bezpieczeństwo uczciwych obywateli, ale nie waha się sięgać po Policję i służby specjalne w obronie swojej władzy oraz w interesie osób i grup z nią powiązanych. Mamy coraz wyraźniej do czynienia z elementami państwa policyjnego. Środków inwigilacji, przymusu bezpośredniego i represji używa się przeciwko obywatelom, którzy ośmielają się manifestować inne zdanie niż partia władzy” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 55).

Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 147) została podpisana przez Prezydenta RP 3 lutego, natomiast weszła w życie już 7 lutego 2016 roku. Celem tej ustawy było dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 roku (syg. akt K23/11, Dz.U. z 2014 r., poz. 1055). Trybunał, stwierdzając niezgodność z Konstytucją wybranych przepisów ustaw: o Policji, o Straży Granicznej, o kontroli skarbowej, o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i o Służbie Celnej, postanowił, że przepisy dotyczące kontroli operacyjnej oraz dostępu służb państwowych do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych tracą moc z upływem 18 miesięcy od

ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP, czyli z dniem 7 lutego 2016 roku. Przygotowywany przez poprzedni rząd projekt zmian w przepisach był szeroko krytykowany, również przez Prawo i Sprawiedliwość, jako niezgodny z Konstytucją i prawem Unii Europejskiej. Ustawa przyjęta w styczniu okazuje się wzorowana na projekcie PO, idzie jednak krok dalej w zakresie ingerowania w prywatność obywateli. Zgodnie z nowymi przepisami, kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych
- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne
- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej
- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych
- uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Takie czynności mogą być prowadzone w stosunku do każdego, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych ograniczeń podmiotowych, natomiast dotyczyć mogą sytuacji zapobiegania, wykrycia, ustalenia sprawców, a także utrwalenia dowodów każdego przestępstwa umyślnego ściganego z urzędu (w polskim prawie ogromna większość przestępstw jest ścigana w takim trybie). Łączny okres kontroli nie może przekroczyć 18 miesięcy, choć to ograniczenie nie dotyczy kontrwywiadu. Istotne jest również to, że osoba inwigilowana nawet nie musi zostać poinformowana o tym, że była podsłuchiwana czy sprawdzana w inny sposób. Właściwy sąd okręgowy ma prawo do kontroli post factum pozyskiwania przez służby danych pocztowych, internetowych i telekomunikacyjnych. Uprawnione organy raz na pół roku muszą przekazać do sądu sprawozdania z takich działań. W nowelizacji utrzymano 12-miesięczny okres przechowywania billingów (mimo że Trybunał Konstytucyjny postulował skrócenie tego okresu), natomiast dane, które nie będą miały znaczenia dla postępowania karnego, powinny być niezwłocznie niszczone.

Problematyczna jest interpretacja tego, czym są faktycznie dane internetowe, które mogą być pozyskiwane w ramach kontroli operacyjnej. Wskazuje się, że obejmują one wszelką aktywność jednostki na wszystkich serwisach internetowych, z wyjątkiem samej treści korespondencji. Pośród tych danych mogą być także dane wrażliwe bądź takie, które pozornie do tej grupy nie należą, jednak w zestawieniu z całą historią odwiedzanych serwisów będą takie dane tworzyć (przykładowo: dane na temat choroby psychicznej, uzależnień, sytuacji osobistej, itp.). Zebrane w ten sposób informacje mogą pozwolić na ustalenie całego życiorysu użytkownika w internecie. Zgodnie z art. 20c ust. 1 Policja może sięgać po dane internetowe „w celu zapobie-

gania lub wykrywania albo w celu ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych”, co pozwala na bardzo szeroką interpretację.

Warto wskazać też na źródła pozyskiwanych danych. Ustawa przewiduje, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni, operatorzy pocztowi oraz usługodawcy świadczący usługi drogą elektroniczną są zobowiązani do zapewnienia na własny koszt warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez Policję kontroli operacyjnej. W przypadku mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców ma się to odbywać stosowanie do posiadanej infrastruktury (jedna z niewielu przyjętych poprawek zgłoszona przez Nowoczesną). Istnieje obawa, że to właśnie na takie podmioty zostanie przerzucony obowiązek pozyskiwania danych, co zwiększy koszty ich funkcjonowania (np. poprzez zatrudnianie dodatkowych osób do obsługi takich wniosków). Jednocześnie wskazuje się, że obowiązek ten został nałożony tylko na polskie przedsiębiorstwa, co może zmniejszyć ich konkurencyjność na rynku przez obniżenie tempa rozwoju. Szczególnie taki zapis uderza jednak w dostawców internetowych, którzy nie będąc przygotowani na przyjęcie takich obciążeń, mogą decydować się na przenoszenie działalności poza granice kraju.

W art. 19 dodany został ust. 15f, który stanowi, że jeśli pozyskane informacje będą objęte tajemnicą adwokacką lub tajemnicą spowiedzi, komendant wojewódzki Policji zarządzi ich niezwłoczne komisyjne i protokolarne zniszczenie. Jeżeli jednak są to informacje związane z tajemnicą mediacji czy podlegające pod tajemnicę dziennikarską, związaną z wykonywaniem zawodu lub funkcji, należy je przekazać prokuratorowi, który kieruje je do sądu z wnioskiem o zniszczenie bądź dopuszczenie do wykorzystania w postępowaniu karnym. Istnieją oczywiście obawy, że wykorzystanie przepisów może iść w kierunku minimalizowania ilości treści, które będą wyłączone z zebranego materiału dowodowego.

Należy podkreślić, że ustawa wprowadza kryterium ocenne, w którym to Policja będzie decydować, które dane są objęte, przykładowo, tajemnicą adwokacką, a które już nie, co może niestety prowadzić do nadużyć. Istotne jest również to, że przepisy w żadnym miejscu nie zwracają uwagi na tajemnicę lekarską, która również powinna podlegać pełnej ochronie, gdyż dane o stanie zdrowia należą do danych wrażliwych. Takich zapisów wymagałaby potrzeba ochrony prywatności i godności jednostek.

Zgłaszane przez różne środowiska postulaty wskazywały na potrzebę ponownego i gruntownego przemyślenia wprowadzanych zmian, nie tylko w celu faktycznej realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale przede wszystkim biorąc pod uwagę ochronę prawa do prywatności osób korzystających z internetu. Wskazywano między innymi na potrzebę wprowadzenia uprzedniej kontroli przez sąd pobieranych i gromadzonych przez Policję danych (a nie tylko następczej, w formie półrocznych raportów), czy żeby jednostka była informowana o tym, że była inwigilowana. Żadna z tych sugestii nie została uwzględniona w ustawie. Należy jednak wskazać,

że Prezydent RP, mimo sprawnego podpisania ustawy, biorąc udział w spotkaniach z przedstawicielami różnych organizacji (między innymi z reprezentantami Akcji Demokracji), zapowiedział ponowne przyjrzenie się wprowadzonym przepisom. Należy jednak wyrazić zaniepokojenie, że takie działanie nie zostały przeprowadzone przed podpisaniem aktu.

Nowelizacja ustawy o prokuraturze

„Niezależne mają być sądy, niezawisli sędziowie – ale nie prokuratura. Prokuratura jest jedynym instrumentem, za pośrednictwem którego rząd może wpływać na orzecznictwo sądów, aby urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej” – poseł PiS Stanisław Piotrowicz (debata w Sejmie nad ustawą).

Należy z uznaniem stwierdzić, że partia rządząca bardzo konsekwentnie realizuje politykę podporządkowania sobie większości dotychczas niezależnych służb, których celem jest ochrona praworządności i bezpieczeństwa obywateli. Po paraliżu Trybunału Konstytucyjnego, który zgodnie z przyjętym prawem nie będzie mógł jeszcze przez wiele lat przywrócić się wprowadzanym przez PiS zmianom, po nadaniu szerokich uprawnień w zakresie inwigilacji obywateli Policji i innym służbom, po podporządkowaniu sobie całego korpusu służby cywilnej, a ostatecznie także i mediów publicznych, przysłała kolej na prokuraturę.

Prawo i Sprawiedliwość nie ukrywało swoich planów połączenie stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, co można również odnaleźć w programie wyborczym partii:

„Powrót do modelu, w którym Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym, będzie zgodny z tradycją prawną Rzeczypospolitej” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 65).

Większość pozostałych wprowadzonych ustawą zmian również została ujęta w programie wyborczym PiS, który stwierdzał, iż „prokuratura znalazła się poza kontrolą społeczną, ale nie poza kontrolą polityczną aktualnej władzy” i to wymaga gruntownej zmiany. Ta zmiana została wprowadzona w dniu 28 lutego, gdy przyjęta została ustawa zmieniająca funkcjonowanie prokuratury w Polsce (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 65). Prezydent RP podpisał ją 12 lutego 2016 roku, natomiast zapisane w niej zmiany wejdą w życie z dniem 4 marca, kiedy to również straci mocą prawną poprzednia ustawa, obowiązująca od 1985 roku (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 138).

Warto wskazać kilka podstawowych zmian, jakie zostaną wprowadzone:

- Funkcja Ministra Sprawiedliwości zostanie połączona z funkcją szefa prokuratury. Jednocześnie Prokurator Generalny będzie mógł bezpośrednio kierować prokuraturą, wydawać zarządzenia, wytyczne i polecenia. Ponadto będzie mógł zarządzić przejęcie i prowadzenie dowolnej sprawy na poziomie Prokuratury Krajowej, niezależnie od właściwości miejscowej czy rzeczowej, gdy będzie ona obszerna dowodowo, zawiła pod względem faktycznym lub prawnym.

- Stworzony zostanie Wydział Spraw Wewnętrznych, którego celem będzie prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych czynów przestępczych popełnionych przez sędziów, prokuratorów i asesorów.
- Powstanie nowa struktura organizacyjna. Prokuratury apelacyjne zastąpione zostaną prokuraturami regionalnymi, a likwidacji ulegnie odrębna do tej pory prokuratura wojskowa. Ponadto istniejącą Krajową Radę Prokuratury zastąpi Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, złożona wyłącznie z prokuratorów.
- Zlikwidowana zostaje kadencyjność stanowisk funkcyjnych i kierowniczych w prokuraturze. Ograniczono też rolę konkursów na pierwsze stanowisko prokuratorskie, oddając decyzję w tym zakresie Prokuratorowi Generalnemu i Prokuratorowi Krajowemu. Jednocześnie zmniejszeniu uległ okres pracy na poszczególnych poziomach, który umożliwiałby awans.
- Postępowania dyscyplinarne wobec prokuratorów, jak również i oświadczenia majątkowe będą jawne.

Te ogromne zmiany zgodnie z krótką, ale intensywną w zakresie ustawodawstwa tradycją partii rządzącej nie zostały poddane szerszym konsultacjom, a krytyczne głosy opozycji były pomijane w dyskusji. Krótki okres *vacatio legis* jak dla tak poważnych zmian budzi pewne wątpliwości, chociaż jak widać tylko u osób sceptycznie nastawionych wobec działań obecnego rządu.

Pozostałe zmiany wpływające na ustrój państwa

Należy uznać, że Prawo i Sprawiedliwość konsekwentnie i bardzo sprawnie realizuje swoją politykę utrzymania nieograniczonych wpływów we wszystkich ważniejszych instytucjach państwa, a także na każdym możliwym poziomie jego funkcjonowania. Jest to widoczne wyraźnie chociażby w szybkości, ale i ilości ustaw, jakie trafiają pod obrady sejm, senatu, a następnie do podpisu przez Prezydenta RP. Pewne zmiany nie wymagają jednak trybu ustawowego i nie odbywają się w sposób tak spektakularny, mogą jednak nie mniej istotnie wpływać na realizację uprawnień osób przebywających na terenie Polski.

W swoim programie wyborczym Prawo i Sprawiedliwość obiecywało:

„(...) głęboką reformę sektora obywatelskiego i jego otoczenia, która powinna przyjąć formę Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego koordynowanego przez pełnomocnika rządu ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w randze sekretarza stanu ulokowanego w KPRM” (Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 146).

Zapowiedź ta została zrealizowana poprzez przekształcenie urzędu pełnomocnika rządu do spraw równego traktowania w urząd pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania. Należy się obawiać, że w takiej formie dotychczasowa działalność

poprzednich pełnomocniczek ds. równego traktowania nie będzie kontynuowana, a osoba pełniąca to stanowisko będzie traktować te zagadnienia jako uboczne, mniejszej wagi. W konsekwencji doprowadzi to do zaprzepaszczenia lat dobrych praktyk i ugruntowywania się idei wskazującej na potrzebę istnienia odrębnej funkcji pełnomocnika ds. równego traktowania w Polsce.

Zaskakujące jest również zmniejszenie środków przyznawanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich, która to zmiana została zaakceptowana na poziomie ustalania budżetu na 2016 rok. W kontekście prowadzonych przez rząd PiS działań nie była to może niespodzianka, ale biorąc pod uwagę obietnice wyborcze można się zastanawiać, skąd nagle zmiana w polityce partii.

W programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku pojawiła się obietnica:

„Aby RPO mógł skutecznie realizować swoją misję i spełniać uzasadnione oczekiwania obywateli, w każdym województwie powstanie terenowe przedstawicielstwo tego urzędu. Jego niewielka obecnie obsada personalna, obejmująca mniej niż 300 etatów, ulegnie niezbędnemu zwiększeniu”.

W przypadku cięć w budżecie trudno oczekiwać nie tylko rozbudowy tego urzędu i jego większej dostępności dla wszystkich obywateli, ale istnieje obawa, że utrzymanie dotychczasowej aktywności będzie znacznie utrudnione. Biorąc pod uwagę liczbę wystąpień Rzecznika w sprawach wprowadzanych przez rząd ustaw, te cięcia stają się jednak coraz bardziej uzasadnione.

Te dwa urzędy, działające na rzecz obywateli, dbające o ich interesy, przestrzeganie ich praw i będące swoistym gwarantem równego traktowania, w wyniku działań obecnej władzy mogą utracić swoje znaczenie i ugruntowaną już pozycję. Jest to sytuacja niebezpieczna dla obywateli i należy się jej uważnie przyglądać.

Podsumowanie

W krótkim okresie od przejścia władzy absolutnej w państwie (większość zarówno w sejmie, jak i w senacie, a także Prezydent pochodzący z PiS) partia Prawa i Sprawiedliwości dokonała istotnych zmian, które wpłynęły znacząco na sytuację jednostek w kraju. Odnosząc się jedynie do zmian na poziomie ustrojowym należy wymienić:

- **Paraliż Trybunału Konstytucyjnego:** obecnie niekonstytucyjne ustawy mogą latami obowiązywać, zanim Trybunał będzie miał szansę im się przyjrzeć. Przeciętny obywatel może również latami czekać na rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie łamania jego konstytucyjnych praw.
- **Upolitycznienie korpusu służby cywilnej:** wyższe stanowiska będą obsadzane w drodze powołania, a nie konkursu, gdzie będzie się przede wszystkim liczyć uległość w stosunku do władzy, a nie doświadczenie i kompetencje.
- **Media publiczne stały się mediami rządowymi:** w wyniku wprowadzonej ustawy zwolnienia otrzymało wielu długoletnich pracowników stacji, a ich stanowiska ob-

jęte zostały przez osoby o ściśle określonych poglądach politycznych.

- **Nadanie szerokich uprawnień Policji** (i innym organom) przez dopuszczenie możliwości śledzenia i sprawdzania aktywności jednostek w internecie przez długi okres i bez obowiązku poinformowania sądu ani samych zainteresowanych.
- **Upolitycznienie prokuratury** przez połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego i nadanie jej większych uprawnień w zakresie ingerencji w prowadzone postępowania.
- **Minimalizowanie znaczenia stanowisk mających na celu ochronę jednostek** przez przekształcenie urzędu pełnomocnika rządu ds. równego traktowania w pełnomocnika rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania, a także zmniejszenia finansowania przyznawanego Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Te działania mogą zahamować rozwój obu instytucji i utrudnić ich pracę w zakresie ochrony praw

jednostek, szczególnie tych, które z polityką rządu się nie zgadzają.

Warto zaznaczyć, iż są to zmiany wprowadzone w okresie pierwszych niecałych czterech miesięcy rządów, przy czym znaczna większość z nich weszła w życie bez zwyczajowego *vacatio legis*. Szybkość i skuteczność procedowania w zakresie kluczowych zmian ustrojowych w państwie pozwala mieć obawy, że w krótkim okresie nastąpi całkowita dekonstrukcja mozolnie wypracowywanych kompromisów, a także całkowite podporządkowanie ważnych instytucji państwowych osobom związanym z Prawem i Sprawiedliwością. W sposób istotny stanowi to zagrożenie dla uniwersalnych wartości i praw jednostek, zwłaszcza tych, które nie podzielają poglądów partii rządzącej.

Dr Małgorzata Dziewanowska jest adiunktem w Zakładzie Kryminologii Instytutu Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji UW.

Edukacja XXI wieku

MAGDALENA ŚRODA

Temat „edukacji w XXI wieku” czy „nowych form uczenia” jak również „umiejętności niezbędnych w XXI” jest niezwykle popularny po obu stronach półkuli ziemskiej i we wszystkich wspólnotach, które serio myślą o swojej przyszłości. Nie wynika to bynajmniej z magii liczb, z przesilenia wieków, lecz z realnej rewolucyjnej cywilizacyjnej zmiany, z jaką mamy do czynienia. Dzięki nowym globalnym technologiom zmieniają się rynki pracy, formy zatrudnienia, ludzkiej komunikacji, a nawet tożsamości. W filozofii mówi się dużo o posthumanizmie czy transhumanizmie, by pokazać, że fuzja człowieka-cyborga nie należy już do świata science fiction, lecz do wyzwań najbliższej przyszłości. Nasze tradycyjne sposoby zdobywania wiedzy, komunikowania się, pracy, zarządzania, spędzania wolnego czasu uległy gwałtownym zmianom, do których tak szybko się przyzwyczajamy, że generujemy nowe. Słowo „zmiana” podobnie jak „nowy model” jest symptomatyczne dla tego, co dzieje się w globalnej wiosce XXI wieku. Jasnym jest więc, że przede wszystkim przed szkołą stoją nowe wyzwania. Model tradycyjny rozpadł się lub rozpada. I jak się wydaje – nie ma do niego powrotu. Tak jak nie ma powrotu do niewolnictwa, starych technologii, tradycyjnych sposobów produkcji, hayekowskich rynków pracy, marksowskiej struktury społecznej, stabilności zatrudnienia, sztywnego podziału na sferę prywatną i publiczną (wieś miasto, zachód-wschód) i legitymizację nierówności między ludźmi, choć same nierówności z pewnością jeszcze długo pozostaną.

Tymczasem dzisiejsza szkoła, szczególnie w Polsce, jest rodzajem skansenu kulturowego. Szkoła nie tylko nie zapewnia uczniom kompetencji niezbędnych do radzenia sobie we współczesnym świecie, ale pielęgnuje kompetencje bezużyteczne, a nawet destrukcyjne wobec jednostki i społeczeństwa. „Nigdzie indziej nie występują już dziś takie reguły kontroli nad komunikacją, zarządzania wiedzą, ewaluacji postępu i wydajności oraz kreacji stosunków międzyludzkich jak w szkole. Nigdzie indziej zmasowany wysiłek tysięcy młodych ludzi nie jest do tego stopnia izolowany i odrywany od rzeczywistych procesów i wydarzeń, w których uczestniczy cały pozaszkolny świat”. W żadnej innej dziedzinie rzeczywistości nie jest tak wysoko jak właśnie w szkole oceniana odtwórczość, schematyczność, posłuszeństwo, brak oddolnej inicjatywy, niezdolność do transformacji wiedzy. Nigdzie indziej nie jest tak nisko jak w szkole oceniana samodzielność intelektualna, zaangażowanie, wyobraźnia, indywidualność, inicjatywa, kreatywność (Dorota Klaus-Stasińska „Dokąd

zmierza polska szkoła?”). Trzeba to zmienić. Polska szkoła stoi przed wieloma wyzwaniami. Czy obecna władza im sprostą? Wydaje się, że nie tylko nie sprostą, ale i zatrzyma szkołę lub zgoła cofnie ją do jej modelu z poprzedniego wieku.

Nie będziemy tu opisywać wszystkich możliwych propozycji modelu nowoczesnej szkoły i nowoczesnego, skrojonego na miarę XXI wieku modelu nauczania. Zwrócimy jednak uwagę na kilka charakterystycznych cech, które powtarzają się we wszystkich opracowaniach, studiach, dyskusjach i raportach. Odnoszą się one do pięciu kwestii: organizacji nauczania, zadań nauczyciela, umiejętności ucznia, formacji nauczycieli. Na końcu zajmiemy się modelem reformy szkolnej opracowanym w Kongresie Kobiet.

Organizacja nauczania

Dzisiejszą szkołę określa się często jako „szkołę industrialną”. Działa ona bowiem jak fabryka, a właściwie taśma produkcyjna. Uczeń siedzi w klasie urządzonej na wzór instytucji totalnej, z przydzielonym miejscem, przyuczony od najmłodszych lat do rytualnych zachowań, pod kontrolą nauczyciela, który dla uczniów jest jak Święty Graal – centrum klasowych działań. Wszystko obraca się wokół niego: początek zajęć, koniec, kontrola, wiedza, dyscyplina, weryfikacja. Uczniowie i uczennice w szkołach siedzą w rzędach, wpatrzeni w plecy rówieśników lub w postać stojącego nad nimi nauczyciela. Wszelka współpraca, debata czy partnerstwo są wykluczone. Uczniowie i uczennice ucząc się, dostają materiał niczym robotnicy przy taśmie, w elementach, które trudno im do siebie dopasować. Nie jest to zresztą ich zadaniem. Na geografii uczą się jednych faktów, na historii innych, na religii nie uczą się co prawda faktów, ale i tak muszą to znać na pamięć. W szkole, a na pewno w przeciętnej polskiej szkole nie ma miejsca na syntezę owej wiedzy, na zrozumienie jej całościowego sensu, na zastosowanie poznanych faktów do jakiegokolwiek otaczającej rzeczywistości czy potrzeb ucznia. Uczeń i uczennica słuchają, zapamiętują, zapominają. Po co zresztą mieliby pamiętać, skoro mają internet?

Pierwszym warunkiem zmiany szkoły jest zmiana organizacji przestrzeni i pracy. W nowoczesnych szkołach proponuje się zmianę systemu teacher-centered class na students-centered class, gdzie uczniowie siedzą swobodnie, bez dyscypliny, widzą swoje twarze, dyskutują, a nie tylko słuchają nauczyciela, są interaktywni, a nauczyciel stara

się być mentorem i partnerem w dyskusjach. Nie jest on jedynym źródłem wiedzy, tak jak szkoła nie jest jedynym miejscem, gdzie można się uczyć. Komputer można zabrać ze sobą wszędzie i wszędzie nauczyciel może realizować zredefiniowane zadania edukacyjne.

Zadania nauczyciela i szkoły

Dawniej nauczyciel dostarczał faktów, informacji, zdarzeń, narracji, kompletował wiedzę i starał się ją umiejętnie wyłożyć. Następnie powtarzał, utrwał, odpytywał, testował, oceniał. Dziś ani szkoła, ani nauczyciele nie są źródłem informacji. Nauczyciel powinien dostarczać metod ich selekcji, segregacji, oceny. Powinien dawać narzędzia niezbędne do ich syntetyzowania, wyjaśniania sensu i znaczenia dla naszego życia. Powinien uczyć analizy i krytycznego podejścia do różnych faktów i opinii. Powinien uczyć komunikowania się, współpracy z innymi, rozwiązywania problemów. Tak, by uczeń wiedział, zapamiętał, zrozumiał, umiał zanalizować, zastosować, ocenić i wreszcie przetworzyć lub stworzyć coś nowego. Nauczyciel ma nie tylko przykuwać uwagę, ale angażować intelektualnie, emocjonalnie, twórczo. Ma też obowiązek traktować wszystkich równo, nie różnicując negatywnie ze względu na płeć, religię, orientację itp.

Szkoła powinna: 1) przygotowywać uczniów do aktywnego udziału w życiu intelektualnym, społecznym, kulturowym, politycznym i ekonomicznym nowoczesnych krajów, 2) dostosowywać się do rozwoju nauk i środków komunikacji, do wymagań rynków pracy, do potrzeb demokratycznego społeczeństwa i wymogów obywatelskiego zaangażowania, 3) być wrażliwa na cywilizacyjne zmiany (techniczne, społeczne i kulturowe), 4) dostarczać nowoczesnej wiedzy, ale również umiejętności jej selekcji, ewaluacji, doboru, gromadzenia, przekształcania, 5) szanować wolność uczniów i uczennic i ich autonomię, troszczyć się o równe traktowanie wszystkich, 6) wychować w duchu dyspozycji i postaw niezbędnych do bycia empatycznym, zaangażowanym, prawym, autonomicznym i odpowiedzialnym członkiem społeczności.

Umiejętności ucznia/uczennicy w XXI w.

Każde dziecko w oczach swoich rodziców ma talent i każde jest szczególnie uzdolnione. Tymczasem szkoła uznaje za uzdolnionych tylko niektórych. Co zrobić, żeby system dostrzegł różnorodność uzdolnień i talentów i poszerzył spektrum dodatkowych szans dla dzieci (tych, które dostają dzieci szczególnie uzdolnione?). Dobrym rozwiązaniem jest zwracanie uwagi i kształtowanie innych umiejętności niż uznane przez tradycyjne systemy edukacji i socjalizacji, to znaczy inteligencji, pamięci i posłuszeństwa. To prawdziwe wyzwanie. Do pożądanych „umiejętności XXI wieku” należą:

- umiejętność myślenia, wnioskowania, precyzyjnego wyrażania własnych poglądów, zajmowania stanowiska, jego obrony
- umiejętność refleksyjnego i krytycznego oglądu świata

- umiejętność nieskrepowanego korzystania z wyobraźni
- umiejętność zdobywania, selekcjonowania i syntezy wiedzy
- umiejętność sensownego korzystania z jej zasobów i nośników, umiejętność jej weryfikacji i analizy
- umiejętność współpracy z innymi, troszczenia się o dobro wspólne, umiejętność przejawiania szacunku dla innych, tolerancji dla „obcych” i empatii wobec słabych i wykluczonych
- umiejętności komunikacyjne, retoryczne, obywatelskie, umiejętność dialogu, zabierania głosu w publicznej debacie, prezentacji i śledzenia konsekwencji wyznawanych poglądów i idei
- umiejętność poszerzonego i zdecentralizowanego widzenia świata wyrażona w otwartości na Europę i inne kultury, ale przede wszystkim we wrażliwości ekologicznej, trosce o przyszłe pokolenia, o przyrodę, planetę jako organiczną całość
- zdolność do samodyscypliny, perfekcjonizm, orientacja w świecie wartości, umiejętność obrony ważnych
- umiejętności życia w społeczeństwie zróżnicowanym kulturowo i etnicznie, umiejętność wykorzystania różnych szans związanych z płcią.

Projekt reformy szkoły według Kongresu Kobiet

Na temat reformy edukacji związanej z nowymi wyzwaniami wypowiadał się również wielokrotnie Kongres Kobiet. Chodziło nie tylko o diagnozę stanu szkoły, a zwłaszcza utrzymywania przez nią przestarzałego modelu nauczania, ale o stworzenie i promowanie szkoły, która spełniałaby nowoczesne funkcje poznawcze, edukacyjne, wychowawcze, równościowe i perspektywiczne. Projekt ten sprowadzał się do kilku punktów. Chodziło o szkołę, która:

- promowałaby równe traktowanie, równe perspektywy, równe możliwości startu i kariery chłopców i dziewcząt
- byłaby dostosowana zarówno do aspiracji młodych ludzi, jak i do zmiennych wymogów rynków pracy
- uczyłaby krytycznego myślenia (przede wszystkim myślenia!), samodzielnego oceniania i zabierania głosu w debacie dotyczącej spraw publicznych
- byłaby „bliżej natury”, a więc dostarczałaby wiedzy o otaczającym nas naturalnym świecie, którego jesteśmy częścią, uczyłaby postaw ekologicznych i odpowiedzialności za przyszłe pokolenia
- byłaby „bliżej ciała”, to znaczy dostarczałaby uczniom i uczennicom wiedzy o nich samych, o ich fizjologii, seksualności, psychologii, ogólnie – prozdrowotnej
- uczyłaby budować kapitał społeczny, wzajemne zaufanie, a przede wszystkim tego, że każdy niezależnie od płci, religii czy pochodzenia powinien mieć równe możliwości do samorealizacji, nieograniczonej tradycją, stereotypami czy przesadami. Bo równe społeczeństwo to społeczeństwo większego kapitału społecznego, większej solidarności i większego bezpieczeństwa społecznego i egzystencjalnego.

Na tym tle warto przyjrzeć się propozycjom PiS. Idą one dokładnie w przeciwnym kierunku. Nie ku wiekowi XXI, lecz ku XIX.

Edukacja – wizja i reforma PiS

W absolutnej kontrze do różnych koncepcji szkoły XXI wieku znajduje się „dobra szkoła” według PiS. Nie wiemy jeszcze, jak do końca będzie wyglądała, ale znamy jej projekt wpisany w program wyborczy. Przyjrzyjmy się i samemu programowi w tych jego fragmentach, które dotyczą aksjologii, i konkretniej – projektowi reformy edukacyjnej.

W programie wyborczym z 2014 roku, który był bardzo konsekwentnie przerabiany najpierw na obietnice wyborcze, a następnie na decyzje polityczne i ustawy forsowane przez rząd, znalazło miejsce wiele konserwatywnych wartości, nie było jednak wśród nich równości. PiS nader niechętnie odnosi się i do niej, i do demokracji egalitarnej w ogólności. W katalogu wartości wspieranych przez PiS, które znalazły się na początku dokumentu zatytułowanego „Program PiS”, znaleźć można (na pierwszym miejscu) „prawo do życia”, rozumiane bardzo wybiórczo, jako sprzeciw wobec eutanazji i aborcji (w tej właśnie kolejności, co jest pewnym novum; do tej pory bowiem to sprzeciw wobec aborcji był jedynym wyrazem szacunku do życia, tak jakby wartość miało tylko „życie poczęte”, teraz również „życie w stanie terminalnym”). „Prawo do życia” i szacunek dla niego nie przekładają się w żadnej mierze na idee pacyfistyczne czy szacunek dla żyjących ludzi innych niż „poczęci” lub znajdujący się w stanie terminalnym ani też dla innych form życia niż ludzkie, np. życia zwierząt. Pojęcie „równości” znajduje się co prawda na czwartym miejscu po „prawie do życia”, „wolności” i „solidarności”, ale głównie w kontekście pamięci o „strasliwych skutkach eksperymentów społecznych, w tym zbrodni uzasadnianych za pomocą odwoływania się do równości”. PiS traktuje więc równość jako legat komunizmu w jego najgorszym zbrodniczym wydaniu. Nieco łaskawiej mówi się o równości w kontekście „sprawiedliwości”, wszelako głównie z powodu konieczności przywołania społecznej nauki Kościoła i dokumentów papieskich, z których nic poza czczymi deklaracjami nie wynika. Na końcu paragrafu pojawia się zdanie: „nie dla ekonomii wykluczenia i nierówności społecznej. Ta ekonomia zabija (...) Postulaty sprawiedliwości i równości są równoznacznie z potępieniem i odrzuceniem wykluczenia społecznego oraz nierówności ekonomicznych, tych jej form, które są szczególnie dolegliwe dla kobiet”. Jak jednak odrzucać nierówności, ignorując ich przyczyny, i czy raczej odrzucać nierówności, odrzucając tradycyjne role kobiet, czy szanować tradycję kosztem rzeczywistej równości – program nie rozstrzyga jednoznacznie, choć z aksjologicznego kontekstu i działań powybiorczych można wyciągnąć wniosek, że tradycja i stereotypy oparte na nierównościach są ważniejsze dla PiS niż sprawiedliwość, która miałaby te nierówności znieść.

W części II programu zatytułowanej „Diagnoza”, gdzie Polska (ekonomia, życie społeczne, polityka, kultura) jest

traktowana jako „system Tuska” i z tych powodów krytykowana, znajduje potwierdzenie pisowska afirmacja tradycyjnych wartości i równie pisowska obsesja na punkcie ich zagrożeń. „Ośrodki zewnętrzne z obawą spoglądają na czynniki umacniające polską tradycję i poczucie narodowe, a w szczególności na te jego aspekty, które związane są z katolicyzmem”. Europa, jak wiadomo, katolicyzmu się obawia. Jego osłoną jest i będzie Polska według PiS. Do Europy ciągnął natomiast Donald Tusk, bo „w jego systemie” mało co tak odzwierciedla ubezwłasnowolnienie, a nawet upodlenie narodu polskiego jak polska szkoła. Oświata „systemu Tuska” „dekonstruuje polską tożsamość”, niszczy „wspólną świadomość uczniów”, a sytuacji tej sprzyja „demontaż państwowego nadzoru i osłabienie roli kuratorów”. Bardzo złą rolę odgrywają testy, które „uniemożliwiają w umysłach dzieci i młodzieży utrwalenie obrazu polskiej historii i literatury”. Można więc sądzić, że przy tradycyjnym pamięciowym nauczaniu i tradycyjnych klasówkach obraz ten miałby możliwości utrwalenia. Do „dekonstrukcji świadomości narodowej” (która to dekonstrukcja była głównym celem „systemu Tuska”) przyczyniają się również po pierwsze, polityka kulturalna wspierająca „lewackie periodyki, atakująca patriotyzm i narodowe wartości”, a po drugie – akceptacja dla „ideologii gender oraz innych przemian kulturowych i obyczajowych, z jakimi mamy do czynienia dziś w Europie”. Dlatego reforma edukacji ma charakter priorytetowy; niszczy dziedzictwo systemu Tuska, przywraca poczucie narodowej dumy, zwalcza gender i lewactwo.

„Dobra zmiana” – „Dobra szkoła”?

„Dobra szkoła przekazuje wiedzę i umiejętności, kształtuje formację umysłową, wprowadza młodych ludzi w kod kultury, jaki naród polski wytworzył w swoich dziejach, wychowuje do życia we wspólnocie, krzewi odpowiednie zachowania moralne i obywatelskie, daje intelektualne i duchowe instrumenty do głębszego zrozumienia świata” (min. Gliński). „Dobra szkoła” jako efekt reformy „może być otrzymana przy silnym wsparciu państwa”.

Najważniejszym elementem ideału „dobrej szkoły” jest jej zdolność do „wprowadzania młodych ludzi w kod kultury, jaki polski naród wytworzył”. Zdanie to było wielokrotnie powtarzane przez ministra Glińskiego i inne osoby, które podczas wyborów pretendowały do pracy w rządzie i rzeczywiście tę pracę dostały. Co to znaczy? Przede wszystkim, że kod kulturowy, który mają znać młodzi ludzie, ma charakter narodowy, a więc kultura nie jest tworem uniwersalnym ani opartym na różnych elementach czy źródłach, ale historycznie umiejscowionym i etnicznie ograniczonym.

Na takie rozumienie „dobrej szkoły” wskazują argumenty stosowane przez twórców reformy, którzy nie będą (nie powinno się w ogóle) „powielać rozwiązań ze Stanów Zjednoczonych i z Europy”, nie będzie (i nie powinno być) „żadnej niewolniczej imitacji”, albowiem wszędzie na świecie szkoła znajduje się w zapaści, nie wychowuje, nie przekazuje kodów kulturowych swoich na-

rodów, przez co młodzież jest przesiąknięta ignorancją, a rodzice są rozgoryczeni. Reforma ma „dawać rzetelną wiedzę, otwierać umysły uczniów na wspaniałe treści, wdrażać w nawyki niezbędne do bycia dobrym Polakiem”. Jakie to są nawyki? Kim jest dobry Polak? Kim dobra Polka? Kim jest zła Polka? Autorzy reformy nie zdradzają. Sprawę nieco rozjaśnia wywiad, jakiego udzielił „Gazecie Wyborczej” prof. Andrzej Waško, „mózg” reformy (GW, 20.02.2016). Na pytanie „Jakiego ucznia chce wychować szkoła?” odpowiedział: „Zaczę od tego, jakiego nie chce. Nie chce entuzjastycznego konsumenta nastawionego na kupowanie towarów i gorliwego producenta przystosowującego się do potrzeb rynku”. Szkoła „ma stawiać na rozwój osobowy każdego człowieka i na tej podstawie kształcić umiejętności potrzebne polskiej gospodarce” – jak pięknie to wyraził pan profesor „Rodem – Polak, sercem – człowiek, a wykształceniem – obywatel świata”. Osią wychowawczą szkoły będzie „wychowanie patriotyczne, wiedza historyczna, znajomość języka ojczystego, przywiązanie do własnego państwa, symboli narodowych, aktywna postawa”. Czym jest patriotyzm? „Patriota to ten, kto jest w stanie poświęcić życie za ojczyznę”, ktoś, „kto pielęgnuje dziedzictwo narodowe” i „uczy się wielkich wierszy na pamięć”. Skąd wiadomo, które są wielkie? Obiektywnie wiadomo, że te z okresu romantyzmu. „Pamięć to podstawa wszystkich innych funkcji intelektualnych” a romantyzm „obfitował w geniuszy”, właśnie wtedy „polska literatura odnotowała największe osiągnięcia”. Dodatkowo adept na patriotę będzie się uczył tańców ludowych, takich jak kujawiak czy mazurek, żeby jego patriotyzm był bardziej wielowymiarowy, a nie tylko sprowadzony do bohaterstwa czy klepania z pamięci wierszy. Programów autorskich nie będzie, bo te wprowadzają chaos. Program będzie jeden, rządowy, jedna też będzie lista lektur, bo szkoła musi uczyć tego co ważne, a co ważne? To, co ponadczasowe, czyli Romantyzm. Dzięki temu będziemy wreszcie wszyscy mówili jednym językiem, bo dziś młodzież czyta niepotrzebnie różne rzeczy i nie możemy się dogadać. Ponadto szkoła będzie uczyła po porządku, „chronologicznie”. Nie będzie też żadnych szkoleń dla nauczycieli (chyba że z romantyzmu lub z tańców ludowych). Obecne ministerstwo chce skończyć z „autofirmatywnym monologiem osób tworzących przemysł szkoleniowy”. Kwestie różnorodności, równości, gender? „To problem zastępczy”.

Reforma w konkretach

Planuje się więc zmianę ustroju edukacyjnego sprowadzoną do trzech punktów:

A. Obowiązek edukacyjny od 7 roku życia. Argumentem jest tu przede wszystkim przekonanie, że za tym rozwiązaniem opowiadają się rodzice, ponieważ „obawiają się, że ich dzieci zbyt szybko zostaną poddane wpływowi antywychowawczym”. W materiałach promocyjnych PiS znajduje się sondaż, według którego ok 70% rodziców nie chce posyłać sześciolatków do szkół. Gdyby PiS zobaczył

sondaż dotyczący tego, że większość rodziców nie chce religii w szkołach lub że pragnie edukacji seksualnej dla swoich dzieci, z pewnością podważyłaby i prawomocność sondaży, i stosowalność sondaży jako uzasadnień decyzji politycznych. Dlaczego PiS obawia się wczesnej edukacji dzieci, takiej jaką otrzymują na całym cywilizowanym świecie? Trudno powiedzieć, ale można mniemać, że stoi za tym dość prymitywne rozumienie tradycji i tradycyjnych ról (matka jak najdłużej przy dziecku), przede wszystkim mylne przekonanie, że dziecko najlepiej rozwija się w domu. Niestety nie w każdym i nie zawsze. Wczesna edukacja pozwala na szybszy bardziej wszechstronny rozwój, na wykrywanie deficytów, którym można przeciwdziałać, przede wszystkim zaś na wykształcenie prospołecznych i kooperatywnych dyspozycji i postaw.

B. Zniesienie gimnazjów. Szkoła ma realizować „czytelny scenariusz zwany spiralnym – czytamy w uzasadnieniu – powtarzania i rozszerzania materiału od szkoły podstawowej po liceum”. Gimnazja tę spiralność – jak rozumiem – zakłócają.

W związku z tym wprowadza się:

- 8-klasową szkołę podstawową
- 3-letnią szkołę zawodową
- 4-letnie liceum ogólnokształcące
- 5-letnie technikum
- 2-letnie liceum uzupełniające
- 3-letnie technikum uzupełniające
- 3-letnie szkoły policealne
- 3-letnie szkoły specjalistyczne.

C. Nie będzie profilowanych dróg edukacyjnych, bo to „niedorzeczne, by młody człowiek profilował swoją drogę edukacyjną w wieku 15 lat” – piszą autorzy reformy. Nie będzie żadnych „hybrydycznych ciekawostek”, „bloków programowych”, nie będzie również testów, nawet na maturze. Wszystko to bowiem „osłabia wykształcenie ogólne i integralny program nauczania” – co ma być dominujące w szkole PiS. „Absolwenci polskiej szkoły powinni posiadać wspólny zasób wiedzy, znajomość wspólnych symboli, odwołań, wyobrażeń stanowiących o polskiej tożsamości formujących doświadczenie naszego narodu”. Stąd też najwyższa ranga nauczania literatury i historii, i to w porządku chronologicznym, nie problemowym.

Funkcję wychowawczą szkoły będzie podkreślała ranga oceny z zachowania, wliczana do średniej. Stopień niedostateczny oznacza konieczność powtarzania klasy. „Przy skrajnych patologiach powołane zostaną Ośrodki Wspierania Wychowawczego, które zlikwidują destrukcyjny wpływ złych uczniów na społeczność klasową i zlikwiduje to zagrożenie dla nauczycieli”. Pozytywna funkcja wychowawcza szkoły sprowadzona do aspektu patriotyczno-obywatelskiego będzie polegała na wdrażaniu dobrej współpracy z IPN i innymi instytucjami ważnymi dla historii Polski. Uczniowie będą się opiekować miejscami pamięci narodowej, „korzystać z różnych konkursów organizowanych przez MEN i IPN oraz jeździć na wycieczki do ważnych miejsc historycznych (na przykład do Wilna lub Lwowa, zwłaszcza do Wilna i Lwowa)”.

Narodowy Instytut Wychowania

PiS zapowiada reanimację dawnego projektu (z lat 2004-2005) powołania Narodowego Instytutu Wychowania, Programów Szkolnych i Podręczników. Będzie on opracowywał kierunki i metody wychowania, a także programy i podręczniki szkolne. Nauczyciele będą mogli opracowywać własne programy tylko za zgodą MEN. Nie znamy jeszcze kształtu Narodowego Instytutu w wersji 2016, ale znamy jego wersję z 2005, kiedy to Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało w ekspresowym tempie projekt ustawy o utworzeniu Narodowego Instytutu Wychowania. Został on skonsultowany z Konferencją Episkopatu Polski i Społecznym Towarzystwem Oświatowym i po uzyskaniu ich poparcia miał trafić na posiedzenie Komitetu Rady Ministrów. Nie trafił, bo był za drogi. Za to ministrem edukacji został Roman Giertych, który miał reprezentować tę samą treść za mniejsze pieniądze. Według ustawodawców celem Instytutu miało być ni mniej ni więcej, tylko „odkrywanie na nowo odpowiedzi na pytanie, jak wychować młodzież na przyzwoitych ludzi”. PiS już wtedy zdawało sobie sprawę z wielkiego kryzysu wychowania. Co było jego objawem? Oto – jak pisali autorzy projektu – „podważana jest prawda o człowieku”, „zamazywane są pojęcia dobra i zła”, a nadto „stępiąca jest wrażliwość na dobro, piękno i prawdę”. Owo podważanie, zamazywanie i stępienie było tak duże, że duża musiała być ranga Instytutu, który miał zostać powołany do przeciwdziałania złu („Jego wysoki status odpowiadający randze problemu podkreślony zostanie przez podporządkowanie go bezpośrednio Sejmowi RP”). Instytut miał być placówką niezależną, finansowaną z budżetu państwa, posiadającą Prezesa (ustawa skupiała się przede wszystkim na jego statusie i zakresie władzy). A ponieważ w kryzysie były trzy wielkie wartości – Prawda, Dobro, Piękno – to Instytut miał posiadać trzech wiceprezesów, a także Radę liczącą – zapewne symbolicznie – czterdzieści i cztery osoby. Na co dzień w Instytucie wokół wartości krzątać się miała ponad setka „wysoko wykwalifikowanych pracowników”, zarabiających więcej niż profesorowie uniwersyteccy. I nic w tym dziwnego, bo ich zadaniem nie miała być jakaś tam zwykła edukacja, tylko „kształtowanie cnót”, „postaw patriotycznych”, „prawdy o człowieku”, a wszystko w duchu naszej polskiej tradycji i „uniwersalnych wartości chrześcijańskich”. Pracownicy mieli „inicjować”, „promować”, „kontrolować”, „opracowywać”, „upowszechniać”, „ewaluować”, „wspierać”, „obserwować”, „oceniać” programy, podręczniki, media, instytucje, debaty publiczne, oferty oraz organizacje mające styczność z szeroko rozumianym wychowaniem. Ich zadaniem było również przywracanie nadziei rodzicom, którzy na skutek obecnego kryzysu stracili ją, popadając dodatkowo w stan „zagubienia i poczucia winy”. Skąd mieli się rekrutować owi naprawiacze narodowych wartości i nadziei? Trudno powiedzieć. Autorzy projektu przejawiali wyraźny sceptycyzm np. wobec nauk pedagogicznych, ponieważ te „nie pomagają rozwiązywać problemów”. Są bowiem „różnorodne, niespójne a nawet sprzeczne ze sobą”, co więcej – „mają charakter eksperymentalny”, a różnorodności i eksperymentów PiS nigdy nie lubił. Projektodawcy Instytutu w jego pierwszej wersji

byli również przeciwnikami „różnego rodzaju akcji” (chodzi o Owsiaka) oraz „pouczania”. W Instytucie nie miało być żadnych akcji, żadnego pouczania, zachodnich eksperymentów ani pedagogów. Co więc miało być? Głównym narzędziem perswazyjnym inicjatorów Narodowego Instytutu Wychowania było straszenie kryzysem. Na czym on miał wtedy polegać i czego dotyczyć? Wszystkiego. W kryzysie były wówczas wartości, młodzież, szkoła, rodzina, autorytety. Rząd PiS dziś tak samo jak wtedy niesłuchanie te kryzysy martwią. W 2004 roku martwiło ich szczególnie „stępienie wrażliwości młodego pokolenia na dobro, piękno i prawdę” i to, że nasza młodzież „nie doświadcza na co dzień pełnego dobrostanu psychicznego”, więcej nawet – „odczuwa różne dolegliwości i negatywne stany emocjonalne”, co powoduje, że często pije, bierze narkotyki i „uczestniczy w grupach psychomanipulacyjnych” (zapewne chodzi tu o ekologów, wegetarian i pacyfistów). Zmartwieniem dla PiS byli również rodzice, którzy – jak się okazuje – „pozostawieni sami sobie przeżywają rozliczne wątpliwości i niepokoje co do własnych metod wychowawczych”, „doświadczają poczucia bezradności i beznadziei”, „usilnie poszukują pomocy i wsparcia”. Ich „niewydolność wychowawcza jest dodatkowo zwiększona przez konkurencyjne rynki pracy i wysokie bezrobocie”. Już w 2004 roku zastanawiałam się, jak wyglądał idealny świat PiS-u przed kryzysem? Czy wartości kwitły w czasach Dmowskiego, czy Jana III Sobieskiego? Czy rodzina miała się dobrze w dwudziestoleciu międzywojennym, czy raczej w czasach powstań, a może w okresie bitwy pod Grunwaldem? Co doprowadziło do zafałszowania „prawdziwych” tabel wartości i kto jest predestynowany do ich adekwatnego odczytania? Kto zniszczył rodzinę i rozbisurmanił naszą młodzież? Komuniści, euroentuzjaści, feministki, kapitaliści, Tusk, gender? Jakież autorytety i wartości mają temu zapobiec? Czy znakiem kryzysu jest przemoc wśród młodzieży? Czy przedmałżeński seks? Rozwody czy emigracja? Czy ideałem wychowawczym polityków biadolących nad upadkiem autorytetów jest powstaniec, święty czy harcerz, na którym można polegać jak na Zawiszy? Retoryka kryzysu zakłada bowiem istnienie jakiegoś stanu idealnego, jakichś wzorców stanowiących odniesienie dla pustki po wartościach niegdyś trwałych, a w 2004 roku – jak pisali projektodawcy Instytutu – „zamazanych”. Nie przyszło im oczywiście do głowy, tak jak nie przychodzi im dzisiaj, że może to nie kryzys, a zmiana? Może zmienia się – wraz ze społeczeństwem – model rodziny? Może wartości nie są w kryzysie, tylko podlegają innej ewaluacji? Może zmienia się typ autorytetów? Może bardziej przejmują nas przemoc, bo więcej o niej wiemy? Dawniej dzieci były bite i molestowane, lecz wszyscy traktowali to jako wewnętrzną sprawę rodziny. Dziś staramy się temu przeciwdziałać, często kosztem rodziny, ale dziś ważniejsze wydaje nam się bezpieczeństwo dziecka niż trwałość rodziny. Czy to świadczy o jej kryzysie? Warto się zastanowić, czy nie myli się kryzysu wychowawczego z faktem upodmiotowienia dzieci i młodzieży, z tym że posiadają one prawa (a nie tylko obowiązki)? Niektórych w latach 2004–2005 mógł pocieszać fakt, że zamysł stworzenia Instytutu, sta-

nowiącego „Sumienie Narodu” oraz emanację platońskich idei w patriotyczno-religijnym wydaniu, jest pomysłem nieszkodliwym, bo nieskutecznym, że nie jest to aż tak wielka strata dla budżetu, o którym wiadomo, że zawsze ma się źle pod rządami „zwolenników taniego państwa”, jednak rozmach instytucjonalny PiS-owskiej placówki ds. spraw Prawdy, zwłaszcza zaś jej aspiracje cenzorskie i kontrolne już wtedy niepokoiły nie tylko tych, którzy lubią, by publiczne pieniądze wydawane był sensownie, ale przede wszystkim tych, których rzeczywiście niepokoi stan polskiej szkoły.

Problemy, które rodzi reforma PiS (luty 2015)

A. PiS spełniło obietnicę wyborczą i przeforsowało ustawę o odejściu od obowiązku szkolnego w wieku 6 lat i wprowadzeniu obowiązku od siódmego roku życia. Jej konsekwencjami będą:

- Brak miejsca w przedszkolach dla trzylatków, co spowoduje duże kłopoty dla pracujących rodziców, zwłaszcza kobiet, które zaplanowały pracę w związku z pójściem dziecka do przedszkola
- Stygmatyzacja (i nuda) dzieci, które ponownie pójść do pierwszej klasy, co spowodować może poważne kłopoty wychowawcze dla ich rodziców i opiekunów.
- Dowożenie dzieci do innych szkół lub nauka w klasach mieszanych roczników. Nie możność skompletowania klasy spowoduje niepożądaną mobilność dzieci lub naukę w gorszych warunkach
- Potężne straty finansowe dla samorządów. Subwencja oświatowa na jedno dziecko w pierwszej klasie wynosi 5357 zł, a na jedno dziecko w wychowaniu przedszkolnym – 4 tysiące mniej, czyli 1273 zł. Nic więc dziwnego, że niektóre samorządy (np. Opole) decydują się na zapłacenie rodzicom 1000 zł za posłanie sześciolatka do szkoły. Pozostawienie jednego rocznika o rok dłużej to 1,2 mld obciążeń dla samorządu
- Najpoważniejsza sprawa: pracę stracą nauczycielki (bo to one zajmują się nauczaniem początkowym). Ponieważ zamiast 400 tys. przewidzianych sześciolatek, do szkoły pójdzie 91 tys. siedmiolatek, pracę może stracić trzy czwarte nauczycielek. Nie jest możliwe, by zyskały pracę w ramach przedszkoli czy w klasach późniejszych. Nauczyciele mają z reguły niepełne pensja i to ci już zatrudnieni zostaną dociążeni.
- Konieczność napisania nowych podstaw programowych, programów i podręczników.

B. Zniesienie gimnazjów i powrót do „modelu spiralnego nauczania”. Ten projekt reformy wywołał ogromną falę protestów. Zmobilizowali się nauczyciele, gimnazjaliści, rodzice, autorytety pedagogiczne. W akcji „Ratujmy gimnazja” zorganizowanej przez uczniów wzięło udział 1109 szkół i zebrano (dane na styczeń) 220 476 podpisów. Podobną akcją – „Razem dla gimnazjów” – zorganizował ZNP. W Polsce powstały jeszcze akcje: „Tak dla gimnazjów” i „Stop likwidacji gimnazjów”. Nawet ci z pedagogów, którzy nie byli zadowoleni z powołania gimnazjów

w ramach reformy edukacyjnej AWS (cztery reformy Buzka) uważają, że gimnazja sprawdziły się i lepiej je korygować niż likwidować. Głównym argumentem jest bardzo wysoka pozycja polskich gimnazjalistów w badaniach PISA (Międzynarodowy Program Oceny Umiejętności Uczniów koordynowany przez OECD, gdzie mierzy się „zdolność stosowania wiedzy, umiejętność analizowania, argumentowania, efektywnego komunikowania się w procesie stawiania, rozwiązywania i interpretowania problemów w różnych sytuacjach”), a także badaniach PIAAC. obrońcy gimnazjów dowodzą tym sposobem, że „nasi nastolatki to najlepiej wykształcona generacja od kilkudziesięciu lat”. Badania nie potwierdzają też często stawianego zarzutu o przemoc w gimnazjach. Potwierdzają natomiast, że jest to dobry okres do podjęcia decyzji o profilowaniu swojej edukacji. Do najpoważniejszych zarzutów przeciwko rozwiązywaniu gimnazjów należy to, że wiązać się to będzie z utratą pracy dla 60-100 tys. nauczycieli, a więc przede wszystkim nauczycielek. Nie jest też prawdą, że pracę dla nich da się znaleźć w liceach lub w podstawówkach. Według danych MEN nauczyciele w Polsce mają często niepełne pensja, więc zmiana struktury kształcenia spowoduje, że nauczyciele podstawówek i liceów będą mieli więcej zajęć, a otwieranie nowych etatów pomoże w niewielkim stopniu. Problemem kolejnym jest infrastruktura. Gimnazja to najczęściej nowe budynki, nowoczesnie wyposażone, na które gminy często pozycygały kredyty.

Wszystkie te argumenty najpewniej w żaden sposób nie podziałałyby na rząd i PiS-owskich zwolenników reformy, gdyby nie Kościół. W Polsce działa 200 gimnazjów katolickich i pracują tysiące gimnazjalnych katechetów. Likwidacja gimnazjów spowoduje więc wyraźne materialne straty dla Kościoła. W obecnej chwili z rządem prowadzi rozmowy Rada Szkół Katolickich, która zapewne przedstawi bardzo skuteczne argumenty. Obywatele w państwie PiS niewiele mogą. Społeczne protesty, rady ekspertów, wysokie koszty niepotrzebnej reformy nie mają dla rządu PiS znaczenia. Ale Kościół tak, zwłaszcza zaś jego zagrożona pozycja materialna. Jest więc nadzieja, że gimnazja zostaną utrzymane.

C. PiS, który w ramach reformy pragnął utrzymać ścisły nadzór państwa nad procesami edukacyjnymi, dokonał wymiany wszystkich kuratorów i radykalnie zwiększył ich kompetencje. Kuratorzy mają dziś prawo:

- składania weta w sprawie likwidacji szkół
- wydawania wiążącej opinii w sprawie zakładania nowych publicznych placówek oświatowych
- opiniowania placówek szkolących nauczycieli, tak by proponowane nauczycielom szkolenia były zgodne z polityką oświatową państwa.

Kuratorzy są powoływani nie przez wojewodę, a bezpośrednio przez Ministra Edukacji. Są więc z nadania politycznego i muszą wykonywać polityczne wytyczne ministerstwa.

Od razu widać, że stanowiska kuratorów są i będą obsadzone przez partyjnych funkcjonariuszy PiS, by realizować edukacyjną wolę partii.

Warto przypomnieć, że PO obiecywało zniesienie funkcji kuratora i „upodmiotowienie dyrektorów szkół i społecznych organów nadzoru”. Przypomnijmy, że w exposé Donalda Tuska znalazło się następujące zdanie: „Musimy zaufać także w procesie edukacji ludziom, nauczycielom, samorządowcom, pracodawcom. Ich wiedza o potrzebach (szkolnych) jest większa niż wiedza na ten temat urzędów centralnych”. Przez 8 lat w sprawie decentralizacji nadzoru nic jednak nie zrobiono.

D. Zmiana podstaw programowych, programów i podręczników szkolnych w duchu reformy szkolnictwa i ideologii PiS. Na razie niewiele o niej wiadomo oprócz tego, że minister Zalewska powołała właśnie 1840 „ekspertów”, którzy w 16 grupach będą debatowali o merytorycznych aspektach reformy, szykując jednocześnie nowe podstawy programowe oraz programy. To, co wiemy o kierunku zmian, to tylko (i aż) tyle, że będzie bardziej zintegrowany, w większym stopniu uwzględniający historię, literaturę, przede wszystkim zaś wychowanie w duchu patriotyczno-narodowym oraz katolickim.

Na żadnym etapie przygotowań do reformy i początków jej wdrażania nie było żadnej informacji dotyczącej zagadnień dyskryminacji ze względu na jakikolwiek czynnik ani procesów i metod służących urealnieniu równości płci, choćby poprzez znoszenie stereotypów na temat płci.

Dyskryminacja w szkołach – stan obecny

Tymczasem szkoły polskie pełne są dyskryminacji i praktycznie nie ma żadnych działań, które by ten stan rzeczy zmieniły. Dotychczasowe rządy działały niespiesznie, obecny w tym kierunku nie będzie działał w ogóle. Jego ideałem jest bowiem uzasadniona religijna wizja społeczeństwa hierarchicznego, gdzie każdy zna swoje miejsce.

Szkoła, jak wiadomo, przekazuje nie tylko fakty, wiedzę i interpretacje. Szkoła przekazuje narracje, wartości, obyczaje, codzienne habitusy, którym podporządkowane są określone sposoby zachęcania, dyscyplinowania i represji. Szkoła prócz funkcji poznawczych pełni bowiem funkcję alokacyjną (umieszcza jednostki w strukturze społecznej, przydzielając im określone role, zwłaszcza role płciowe), funkcję światopoglądową (na pewno funkcję tę pełnią lekcje katechezy, szkolne święta, szkolna symbolika: krzyże na ścianach, święci patroni) i wreszcie „koduującą”: koduje bowiem role męskie i żeńskie przez różne kulturowe formy przekazu. W szkole nosicielami kodów płciowych są podręczniki, lektury szkolne, stosunek nauczycieli do uczniów i uczennic oraz wzajemne relacje dziewcząt i chłopców. Nie ulega wątpliwości, że kody są pełne stereotypów, które ograniczają role dziewczynek, uniemożliwiając im korzystanie z pełnego spektrum możliwości egzystencjalno-publicznych. Podobnie, choć w innym zakresie, dzieje się z chłopcami.

Można wskazać na cztery źródła dyskryminacji lub trzy rodzaje nośników stereotypów:

- zabawy, zabawki, czytanki, podręczniki szkolne, lektury (ogólny stereotyp chłopca i dziewczynki dotyczący

odrębnych cech, odrębnych ról, odrębnych oczekiwań i możliwości, jak również odrębnych dróg społecznej alokacji i indywidualnej kariery. Stereotypy te mają charakter dyskryminujący wobec dziewcząt)

- stosunek nauczycieli do uczniów i uczennic (autorytatywne, habitualne potwierdzenie widzenia i promowanie odmiennych ról, dyskryminujących dziewczynki)
- stosunek chłopców do dziewcząt w szkole (kwestie przemocy)
- brak antydyskryminacyjnej formacji nauczycieli.

Zabawy, czytanki, podręczniki szkolne, lektury

Przedszkola. Problemy z nierównością rozpoczynają się już na poziomie przedszkola, gdzie dzieci poprzez zabawę, rodzaje zabawek, wzajemne relacje, relacje z dorosłymi otrzymują genderowy (kulturowy) wizerunek płci. Dziewczynki są „różowe”, chłopcy „niebiescy”, chłopcy mają większą przestrzeń wolności i wyborów, dziewczynki mniejszą. Chłopcy mogą być bardziej hałaśliwi i aktywni fizycznie, dziewczynki muszą być ciche i spokojne. Chłopcy przewodzą grupie, dominują i skupiają na sobie uwagę. Dziewczynki grają rolę „małych asystentek-pomocnic” i sprawiają wrażenie mniej zdolnych. Chłopcy „nigdy nie płaczą” i nie bawią się z dziewczynami, dziewczynki są rozmazane i skupione na grupie. Już w przedszkole dzieci uczą się, że płeć kanalizuje i ogranicza życiowe możliwości. W ten sposób dziewczynkom trudniej się przebić do „męskich” zawodów, chłopcom trudniej podjąć role opiekuńcze. By to zmienić, w wielu państwach (przede wszystkim Szwecji, Norwegii, ale także w katolickiej Irlandii) wprowadzono w przedszkolach różne modele wychowania równościowego. W Polsce program taki napisały i prowadziły J. Piotrowska, A. Dzierzgowska, E. Rutkowska („Przedszkole równościowe. Jak uczynić wychowanie przedszkole wrażliwym na płeć”). Polegał on m.in. na tym, że dzieciom proponowano zabawy w wymienne role społeczne oraz rotacyjne korzystanie z zabawek jednoznacznie utożsamionych z płcią. Program wzbudził sensację i wiele negatywnych emocji. Praktycznie od ataku na niego rozpoczęła się piosowsko-kościelna krucjata przeciwko gender. Atakowano również nauczycielki i nauczycieli realizujących edukację równościową. Związek Nauczycielstwa Polskiego wydał oświadczenie broniące takiej edukacji. Przeciwnie stanowisko przyjęła Rada Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ Solidarność. W specjalnym oświadczeniu, przyjętym na posiedzeniu, które odbyło się w Zakopanem w dniach 9-10 stycznia 2014 r., Rada sprzeciwiła się wprowadzaniu do szkół i placówek oświatowych szkodliwych treści promujących „ideologię gender” oraz zaapelowała do rad pedagogicznych, by nie wyrażały zgody na „wprowadzanie w szkołach i placówkach oświatowych zajęć promujących ideologię gender”. W lutym 2014 Europejski Komitet Związków Zawodowych Oświaty i Nauki (ETUCE), reprezentujący 132 nauczycielskie związki zawodowe zrzeszające 11 milionów nauczycielek i nauczycieli w całej Europie, wystosował do Ministerstwa Edukacji Narodowej

apel o powstrzymanie się przed uleganiem zachowawczym tendencjom dotyczącym równości w sektorze edukacyjnym. W dyskusję wokół programu „Równościowe przedszkole” włączyły się również środowiska akademickie. Z jednej strony Program został negatywnie oceniony przez Komitet Nauk Pedagogicznych PAN43, z drugiej wystosowany został List otwarty środowiska naukowego pedagogów zajmujących się problematyką gender, w którym podkreślano, iż wychowanie utrwalające anachroniczne stereotypy płci jest sprzeczne z zasadami demokracji oraz podstawami aksjologicznymi polskiego systemu edukacji. W reakcji na pismo Fundacji Rzecznik Praw Rodziców w sprawie wątpliwości wokół programu „Równościowe przedszkole” Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpiła do Ministerstwa Edukacji Narodowej z pismem w sprawie potrzeby prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej. Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich wywołała nieprzychylną reakcję medialną części środowisk. Na łamach „Rzeczpospolitej” z 14 maja ukazał się artykuł, w którym padły oskarżenia o realizowanie w duchu radykalnie lewicowej ideologii programu inżynierii społecznej. W związku z atakiem medialnym na Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irenę Lipowicz, po liście RPO do MEN w sprawie edukacji antydyskryminacyjnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystosowała list otwarty, w którym wyrażono poparcie dla prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej od wczesnych etapów kształcenia.

No i jak tu wprowadzać równościową edukację w przedszkolach?

Nauczanie początkowe, gimnazja, licea. K. Sanocka przebadła kilkadziesiąt czytanek przeznaczonych dla dzieci nauczania początkowego (I-III). Ani jeden bohater opowiadań nie był dziewczynką. Dziewczynki pełnią w czytankach rolę drugoplanowe. Różnice między przestrzenią życiową chłopców i dziewczynek są ogromne. „Dziewczynki są rozmarzone, płaczące, lubią się stroić”. Chłopcy lubią ryzyko, więcej mogą, są bardziej ruchliwi i fantazyjni. Analizą treści lektur w szkole podstawowej i gimnazjum z perspektywy równości płci zajmowano się 2014 roku w ramach projektu badawczego „Równia literacka”. Przedstawiono w nim wyniki analizy 34 lektur omawianych w szkole podstawowej i gimnazjum, której celem było określenie wizerunków płci w wybranych tekstach. Pierwszy wniosek płynący z badań dotyczy mniejszej reprezentacji dziewcząt niż chłopców wśród pierwszoplanowych postaci w książkach: dziewczynki-bohaterki pojawiają się tylko w pięciu lekturach dla szkoły podstawowej i jednej dla gimnazjum. Po drugie, i chłopcy/mężczyźni, i dziewczynki/kobiety przedstawiane są często w sposób stereotypowy. Książkowi chłopcy muszą nieustannie aspirować do męskości, podejmując różnego rodzaju wyzwania; mężczyźni męskość swą ustawicznie podkreślają. Chłopcy są odważni, aktywni, nie okazują uczuć takich jak smutek i strach, za to buntują się i przeciwstawiają. Dziewczynki stanowią dalszoplanowe bohaterki, przedstawiane jako pasywne, słabe, lękliwe, potrzebujące opieki i pomocy ze strony będących ich przeciwieństwem chłopców. Pojawiające się czasem bohaterki „chłopczyce”,

cenione za zachowanie się, jakby nie były dziewczynkami, wcześniej czy później za swoje niestandardowe postępowanie zostają ukarane: odrzuceniem lub odmową miłości. Nietypowe są także nieliczne bohaterki pierwszoplanowe – samodzielne, aktywne, zbuntowane – często jednak wraz z rozwojem fabuły coraz bardziej zbliżają się do stereotypowego wizerunku dziewczynki. Co szczególnie niepokojące, badaczki i badaczkowie odnajdują w lekturach także opisy przemocy o erotycznym charakterze: sceny, w których chłopcy zmuszają dziewczynki do pocałunków, przełamując ich wyraźny opór i niechęć.

Na liście 167 postaci, które gimnazjalista powinien znać, jest 5 kobiet: Safona, Kleopatra, Jadwiga Andegaweńska, caryca Katarzyna, Wisława Szymborska. Ani w podręcznikach, ani w lekturach kobiety nie funkcjonują w rolach publicznych czy zawodowych. Są zupełnie nieobecne na lekcjach historii, gdzie nasze dzieje widziane są wyłącznie z punktu widzenia militarno-politycznego

Stosunek nauczycieli do uczniów i uczennic

Wśród badań mających na celu zidentyfikowanie sposobów myślenia nauczycielek i nauczycieli o dziewczynkach i chłopcach, potencjalnie mogących się przełożyć na dyskryminujące praktyki, można wyróżnić te prowadzone przez Lucynę Kopiciewicz, odsłaniające zróżnicowane postrzeganie uczniów i uczennic przez nauczycielki edukacji wczesnoszkolnej. Chłopcy uznawani są za bardziej atrakcyjnych partnerów edukacyjnych: choć niedyscyplinowani, stanowią większe wyzwanie dla nauczycielek, które – gdyby miały pracować z grupą jedнопłciową – wybrałyby chłopców. Choć dziewczynki są postrzegane jako dobre uczennice, idealnie (co często oznacza estetycznie, a nie – jak w przypadku chłopców – poprawnie) wykonujące szkolne zadania, to, zdaniem Kopiciewicz, wiąże się to ze specyficzną relacją między nimi a nauczycielkami: raczej na płaszczyźnie emocjonalnej, prywatnej (gdy nauczycielka odgrywa rolę matki), niż jak z chłopcami na płaszczyźnie intelektualnej i płaszczyźnie rozmowy. Skutkiem tego jest pozbawienie dziewczynek prawa do tego, do czego prawo mają chłopcy: manifestowania swojej niezależności, przyzwolenia na „niegrzeczność” i konfrontację z nauczycielką. „Dobre uczennice” to grzeczne, uległe, bierne, niemające swojego zdania dziewczynki. Podobne wartościowanie dziewcząt i chłopców Kopiciewicz zidentyfikowała u nauczycieli i nauczycielek liceów ogólnokształcących i szkół zawodowych.

Choć badane przez nią nauczycielki przedmiotów humanistycznych w liceum postrzegały dziewczęta jako pozytywnie nastawione do zadań szkolnych i zmotywowane – jednak do zdobywania nie tyle wiedzy, co dobrych stopni, to w chłopcach widzą pożądanych partnerów relacji dydaktycznych: chociaż nie wykazują oni właściwego stosunku do zadań szkolnych i dyscypliny, są zdolni i sprawni komunikacyjnie. Jak mówiła jedna z respondentek: „Z chłopcami pracuje się weselej i ciekawiej. Jest ciekawiej, coś się dzieje. Z dziewczętami jest spokojniej. Znaczący, może

mniej problemów, bo wszystko takie bardziej uporządkowane, ale jest to bardziej męczące, nużące. Z chłopakami jest może więcej problemów, ale żywiej”. Wypowiedzi badanych wskazują na to, że dziewczęta przeszły, jak pisze Kopciewicz, „niezwykle intensywny trening milczenia” i są przedstawiane jako zupełnie niesprawne komunikacyjnie: nic nie mówią, milczą, nie potrafią sprzedać swojej wiedzy. Nauczycielki podkreślają ponadto ich negatywne dyspozycje psychiczne (nieszczerłość, nastawienie na rywalizację). Inaczej widzą dziewczęta nauczycielki przedmiotów ścisłych: dostrzegają ich pozytywny stosunek do zadań szkolnych, dokładność, skrupulatność i zdyscyplinowanie, ale uznają je za strategię radzenia sobie z przedmiotami ścisłymi, do których nie mają naturalnych zdolności.

Tymi z kolei wykazują się chłopcy, którzy jednakże są leniwi, mało zdyscyplinowani i niechętni do nauki. Nie przeszkadza im to jednak odnosić sukcesów w obszarach, w których dziewczęta są na przegranej pozycji: „Jak zadaję pytanie, przy którym trzeba pomyśleć, wysnuć jakiś wniosek, to najczęściej na to pytanie odpowiadają chłopcy” – stwierdza jedna z badanych. Inaczej postrzegają uczennice i uczniowie nauczyciele przedmiotów humanistycznych, doceniający pozytywny stosunek dziewcząt do szkolnych zadań i ich wykonawstwo.

Nauczyciele zwracają także uwagę na dobre funkcjonowanie dziewcząt w relacjach dyscyplinarnych, w czym zdecydowanie przewyższają one chłopców, jak również na erotyzację relacji nauczycielsko-uczniowskich: ich zdaniem, dziewczęta podrywają nauczycieli, grają symboliką uwodzenia, wysyłają erotyczne sygnały. Wypowiedzi nauczycieli przedmiotów ścisłych wskazują z kolei na występowanie w szkole praktyk, które prowadzą do wdrażania dziewcząt do milczenia i pasywności oraz do pozbawiania ich w symboliczny sposób zdolności w zakresie przedmiotów ścisłych. Dziewczęta są według nauczycieli mniej samodzielne myślowo, nie stawiają sobie ambitnych celów, brakuje im polotu. Ten, jak twierdzą, mają w postaci naturalnych zdolności chłopcy, którzy kompensują nim brak odpowiedniej proszkolnej postawy. Tę różnicę między uczennicami i uczniami zwięźle wyraża jeden z badanych: „Dziewczyny są pracowite, a chłopcy myślą. Chłopcom nie chce się pracować i w związku z tym muszą myśleć”. Jak podsumowuje Kopciewicz, w przestrzeni szkoły rozgrywa się wiele bazujących na różnicach statusu sytuacji społecznych, które stwarzają korzystne warunki dla treningu określonych sprawności: „ugrzedniania” dziewcząt na płaszczyźnie intelektualnej i dyscyplinarnej oraz zezwalania na niegrzeczność chłopców, co obejmuje między innymi oduczanie dziewcząt zabierania głosu w sferze publicznej, a uczenie tego chłopców, rozwijanie u dziewcząt sprawności w wykonywaniu powierzonych im zadań i przygotowywanie chłopców do decydowania i wysuwania pomysłów czy rozwijanie u chłopców ufności w posiadane zdolności, a u dziewcząt pewności, że ich nie posiadają.

Zupełnie inaczej dziewczęta i chłopcy postrzegani są przez nauczycieli i nauczycielki szkół zawodowych. Choć uznaje się tu, że zarówno uczniowie, jak i uczennice wykazują negatywny stosunek wobec szkoły, to dziewczęta

przedstawiane są w dużo bardziej niekorzystnym świetle niż chłopcy. To one, zdaniem kadry pedagogicznej, gorzej się zachowują: są ordynarne, głośniejsze, wulgarnie; „odgrywają” rolę uczennicy, zamiast angażować się w zajęcia, interesują się przede wszystkim swoim wyglądem. Chłopcy z kolei przede wszystkim dla nauczycielek, ale i nauczycieli okazują się wzorem intelektualnego funkcjonowania w klasie: są „bardziej aktywni, chętniej biorą udział w lekcji i starają się zrozumieć, bo dziewczyny to niestety przychodzą odsiedzieć. [...] Przepiszą wszystko z tablicy, ale [...] nawet nie wiedzą, o czym mówimy, jaki jest temat lekcji. [...] Chłopcy nie piszą, siedzą, uważają” – stwierdza jedna z badanych. Jak podsumowuje Kopciewicz, funkcjonowanie podwójnego standardu powoduje, że grupa dziewcząt przedstawiana jest niemal monstrualnie. Ich „gorszość” w porównaniu z chłopcami przejawia się dogłębną erozją zainteresowań [...], bezmyślnością i wyrachowaniem, a sama relacja między grupą dziewcząt i chłopców jawi się jako niepozbawiona elementów cynicznego wykorzystywania. [...] To słabi chłopcy padają ofiarą silnych dziewcząt.

W przypadku szkoły zawodowej zatem grzeczność przypisana jest chłopcom, których ostatecznie można poddać szkolnej dyscyplinie i skłonić do aktywności intelektualnej. W przypadku dziewcząt, postrzeganych przez grono pedagogiczne jako niegrzeczne, „strywializowana i zwulgaryzowana sfera wyglądu zewnętrznego [...] okazuje się jedyną możliwą «płaszczyzną» demonstrowania ich szkolnego oporu. Jest to jednak opór pasywny, «cielesny» i nie-intelektualny”. Nie jest to opór, który mógłby umożliwić im jakąkolwiek formę emancypacji. Na zróżnicowanie wyobrażeń chłopców i dziewcząt zwróciła uwagę również Elżbieta Górnikowska-Zwolak, badająca nauczycielki gimnazjów. Określając czynniki mające znaczenie w dorosłym życiu, w przypadku chłopców badane nauczycielki wskazywały przede wszystkim na – kolejno – cechy osobowościowe (ambicja, przedsiębiorczość, kreatywność, asertywność), wyższe wykształcenie, inteligencję i właściwy (czyli dobrze płatny) zawód, a w przypadku dziewcząt – na atrakcyjność zewnętrzną, korzystne małżeństwo i dopiero po nich na wyższe wykształcenie i cechy osobowościowe. Proszone o wskazanie najbardziej odpowiednich dla kobiet zawodów, wymieniały przede wszystkim następujące profesje: nauczycielka, lekarka (szczególnie pediatra), pielęgniarka, sprzątaczką, przedszkolanką, gospodyni domowa. Zaledwie 15% badanych odpowiedziało, że właściwym zawodem jest ten, który jest zgodny z zainteresowaniami danej osoby, a 3% – że wszystkie mogą być brane pod uwagę. Jak zauważa autorka, wskazywane zawody wymagają cech uznawanych za kobiece, a jednocześnie „sukces [w nich] jest niewymierzalny, nie ma wyraźnej drabiny awansu zawodowego, [są to] zawody o niskim prestiżu społecznym i niskopłatne”. Zdaniem Górnikowskiej-Zwolak, nauczycielki, kierując się wciąż obecnymi w ich myśleniu stereotypami płci, mogą pracować z dziećmi w sposób, który przyczynia się do osłabienia szans rozwojowych dziewcząt.

Postrzeganie przez nauczycielki i nauczycieli szkół podstawowych zachowań społecznych dziewcząt i chłopców

w szkole oraz podejmowane przez nich interwencje wychowawcze (odnotowane w dokumentacji szkolnej) badała Renata Szczepanik. Odpowiedzi badanych wskazywały na to, że mimo równościowych deklaracji w inny sposób widzą uczniów i uczennice: przypisują im innego rodzaju negatywne zachowania (dziewczynki, ich zdaniem, plotkują, rozsiewają złośliwe pogłoski, „namawiają się” przeciw innym, piszą obraźliwe liściki, donoszą na innych uczniów; chłopcy – ośmieszają rówieśników, stosują wobec nich agresywne wyzwiska, w agresywny sposób zwracają się do nauczycieli), inne ich zachowania uznają za przyczynek do interwencji (w przypadku dziewcząt: dokuczanie sobie nawzajem, konflikty rówieśnicze, nieuważanie na lekcji, nieodpowiednie zachowanie wobec nauczyciela, w przypadku chłopców: agresję wobec rówieśników, przeszkadzanie w prowadzeniu lekcji, nieposłuszeństwo podczas wycieczek i zajęć poza szkołą, utrudnianie pracy sprzątaczkom, lenistwo). Zachowanie dziewcząt i chłopców było również w różnicowany sposób oceniane: wśród śródrocznych ocen z zachowania u uczennic trzech wybranych klas dominowały wzorowe, żadna z dziewcząt nie otrzymała oceny nieodpowiedniej. Najczęstszą oceną zachowania chłopców była ocena dobra. Takie różnicowane postrzeganie zachowania uczennic i uczniów miało swój wyraz także w odnotowanych w zeszytach uwagach: o ile w odniesieniu do dziewczynek podkreślano przede wszystkim zachowania zasługujące na pochwałę, o tyle w przypadku chłopców wskazywano przede wszystkim na zachowania negatywne. Wyraźne jest też różnicowanie cech zachowania przypisywanych dzieciom różnej płci: dziewczynki, zdaniem badanych, czują respekt przed nauczycielem, są skłonne do zawierania kompromisów, do przystosowywania się i wykazywania posłuszeństwa oraz zdyscyplinowania, odczuwają także lęk przed karą. Są również odpowiedzialnymi, sumiennymi dyżurnymi. Chłopcy natomiast są solidarni z kolegami i koleżankami oraz pomysłowi, i choć podobnie jak dziewczynki boją się kary, to i tak dalecy są od posłuszeństwa i podporządkowania, a z obowiązków dyżurnego wywiązują się w nieodpowiedni sposób.

Zagadnienie dyskryminujących praktyk pedagogicznych w przedszkolach podjęła Małgorzata Falkiewicz-Szult, która obserwowała krzywdzące wobec dziewczynek sposoby różnicowania zajęć i zabawek. Nauczycielki, z którymi rozmawiała, wyposażały sale przedszkolne w materiały dydaktyczne o różnicowanym poziomie trudności, w zależności od płci dzieci, dla których były przeznaczone, co uzasadniały między innymi w następujący sposób: „Jeśli chodzi o gry, to chłopcom kupujemy raczej takie, które zawierają więcej reguł. Chłopcy takie lubią [...]; dziewczynki wolą gry łatwiejsze i takie staramy się im zapewnić” lub „dziewczynkom kupujemy gry o mało skomplikowanych zasadach” i „wybierając puzzle dla dziewczynek, kierujemy się treścią obrazków i ich ilością [...] Dla chłopców o większej liczbie kartoników, dla dziewczynek o mniejszej”. Ponadto nauczycielki kierują do dzieci odmienne stereotypowe przekazy: „Chłopcy nie płaczą i nie gotują obiadów. Kasiu, nie baw się samochodami, pobaw się lalką. [...] Igor, dlaczego ty tak rozrabiasz, zachowujesz się jak chłopak

– oj, nieładnie”, skłaniają je do podejmowania aktywności uznawanej za właściwą dla osób danej płci: „dziewczynki otrzymają wózki i skakanki, a chłopcy samochody i piłki” i wypowiadają się o dzieciach w sposób, który wskazuje na postrzeganie ich przez pryzmat stereotypów płci: „Sandra to typowa chłopaciara – ciągle bawi się z chłopakami, a do tego jest agresywna”. Również Katarzyna Gawlicz zauważyła kierowanie do dzieci różnicujących przekazów, które mogą przyczyniać się do budowania dyskryminujących schematów zachowań: czynienie żartobliwych uwag na temat chłopców bawiących się w kąciку kuchennym, w sytuacji sporu między dziećmi o zabawę domkiem dla lalek nakazywanie chłopcom, by znaleźli sobie inne zajęcie, sugerowanie, by przeszkadzająca innym dziewczynka poszła się bawić lalkami i układankami, czy wreszcie przedstawianie opieki nad dziećmi jako zajęcia typowo kobiecego, którego mężczyźni nie potrafią dobrze wykonywać lub na które nie mają czasu. Jednocześnie nauczycielki deklorowały podejmowanie z dziećmi rozmów o tym, że mogą bawić się tym, czym chcą, niezależnie od płci.

Stosunek chłopców do dziewcząt w szkole (kwestie przemocy)

Przemoc szkolna – jak wykazuje badaczka tego zjawiska Iwona Chmura-Rutkowska – ma wyraźnie upłciowiony charakter: najbardziej niebezpieczni i agresywni uczniowie to chłopcy, oni też stanowią najwyższy odsetek sprawców, w tym szczególnie aktów brutalnej przemocy fizycznej, z użyciem narzędzi oraz przemocy seksualnej. Jednocześnie są także ofiarami większości aktów przemocy, z wyłączeniem przemocy seksualnej i szykanowania ze względu na płeć. Chmura-Rutkowska podkreśla, że choć różnice między dziewczynkami i chłopcami w częstotliwości stosowania i doświadczania różnych form przemocy zauważane są w badaniach, to „w żadnym stopniu nie bierze się ich pod uwagę przy projektowaniu prewencji pedagogicznej i psychologicznej w szkołach. W konsekwencji – wrażliwości na różnice płci brakuje zarówno w świadomości nauczycieli, uczniów i rodziców, jak i w programach profilaktycznych wytwarzanych przez specjalistów czy szkoły”. Teza ta znajduje potwierdzenie w wynikach prowadzonych przez Chmurę-Rutkowską badań nad motywowaną płcią przemocą rówieśniczą w gimnazjach, pokazujących, że zjawisko to, choć obecne w szkołach, jest ignorowane przez dorosłych, niewykazujących rzeczywistego zainteresowania udzieleniem pomocy osobom doświadczającym przemocy. Nauczyciele i nauczycielki najczęściej sugerują, że osoby doświadczające przemocy powinny trzymać się z daleka od jej sprawcy i przyjąć bierną postawę: nie odzywać się, ignorować ataki, unikać osób dopuszczających się przemocy, a w razie konieczności – uciekać. Jak stwierdziły badane nastolatki, dorośli (zarówno rodzice, jak i kadra nauczycielska) dają im do zrozumienia, że mają ich angażować jedynie w sytuacjach „naprawdę” niebezpiecznych, chociaż między innymi ze względu na to, że w szkołach brakuje jasno określonych procedur postępowania w przypadku przemocy seksualnej, uczniowie i uczennice

nie wiedzą, co to w zasadzie oznacza. W rezultacie w obawie przed dalszym napiętnowaniem lub obarczaniem winą osoby doświadczającej przemocy najczęściej nie zwracają się do dorosłych o pomoc.

Brak antydyskryminacyjnej formacji nauczycieli

System doskonalenia nauczycieli/nauczycielek nie umożliwia w zasadzie zdobycia wiedzy na temat grup dyskryminowanych i narażonych na dyskryminację w Polsce: ich sytuacji, najczęściej spotykanych problemów z dyskryminacją itp. Pojawia się wiele propozycji zajęć związanych z rozpoznawaniem, podejmowaniem interwencji i udzielaniem wsparcia dzieciom – uczniom/uczennicom, które doświadczają przemocy, czy to ze strony bliskich, rodziny, czy też ze strony rówieśników. Niestety w żadnej ofercie nie jest to problematyka, która byłaby poruszana także w kontekście narażenia na dyskryminację i przemoc motywowaną uprzedzeniami ze względu na płeć, orientację seksualną, niepełnosprawność, rasę i pochodzenie etniczne lub narodowe, wyznanie bądź bezwyznaniowość itd.

Nie istnieje też żaden standard przygotowania osób zajmujących się edukacją do edukacyjnych działań antydyskryminacyjnych. Jeśli już pojawiają się propozycje doskonalenia w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji lub też na rzecz równości (prawa człowieka, wielo- i międzykulturowość, równość szans kobiet i mężczyzn itp.), to niestety większość zajęć trwa od kilku (dwóch) do kilkunastu godzin (np. 12). Często brak informacji o dopuszczalnej liczbie osób uczestniczących. Trudno zatem ocenić stopień pogłębiania danej problematyki lub to, czy forma doskonalenia ostatecznie może przynieść efekt w postaci podniesienia kompetencji (trudno przyjąć, że dwugodzinne spotkania tematyczne dla rad pedagogicznych mogą mieć takie oddziaływanie). W badanych ofertach pojawiła się propozycja doskonalenia w dłuższej, kilkunastogodzinnej formie, jednak zakres tematyczny szkolenia jest tak szeroki, że nie sposób sobie wyobrazić zrealizowania programu w formie innej niż wykładowa, co nie przekłada się na zdobycie umiejętności, o których mowa w opisie.

Podniesienia kompetencji w obszarze antydyskryminacji nie da się osiągnąć bez pracy nad postawą i umiejętnościami (przyjmując, że na kompetencje składają się postawy, umiejętności i wiedza), a te bardzo trudno zdobyć lub zmienić w trakcie kilkunastogodzinnego szkolenia. I choć oczywiście trzeba docenić, że tego rodzaju oferta w ogóle się pojawia, to warto podkreślić, że można takie zajęcia potraktować jako wprowadzenie do tematyki, ale na pewno nie jako możliwość dokonania głębszej refleksji nad własną postawą czy zdobycia konkretnych umiejętności (np. prowadzenia zajęć antydyskryminacyjnych czy reagowania na dyskryminację w szkole).

Oferty są pisane językiem wykluczającym (m.in. w formie męskoosobowej) i stygmatyzującym (np. osobach z niepełnosprawnościami pisze się jako o „upośledzonych”). Gdyby spróbować na podstawie oferty ośrodków doskona-

lenia nauczycieli opisać rzeczywistość, społeczeństwo, jego wartości i normy, historię, to powstałby obraz niezwykle płaskiego, jednorodnego (homogenicznego), wykluczającego, milczącego o różnorodności i równości świata. Świata, w którym wręcz czyni się wiele wysiłków dla zatarcia i rozmycia ludzkiej różnorodności, ukrycia mechanizmów wykluczenia, marginalizacji, dyskryminacji i przemocy, przemilczenia osiągnięć i historii ruchów emancypacyjnych i grup „mniejszościowych”. Świata, w którym wychowuje się ludzi przekonanych o tym, że bycie Innym, działanie na rzecz równości, krytyczne myślenie, odwaga cywilna, przeciwdziałanie dyskryminacji i przemocy nie są cenione w polskim społeczeństwie.

Rozwijanie kompetencji nauczycieli i nauczycielek w oparciu o ofertę ośrodków doskonalenia nie pozwala na wypełnienie ewentualnych luk w wiedzy, przeciwdziałanie ignorancji i niewrażliwości, zdobycie umiejętności w odniesieniu do kwestii związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji. Nie daje szans na „równościową zmianę na poziomie osobistym i społecznym”.

Oferta doskonalenia nauczycieli nie wypełnia założeń ani nie spełnia wymogów i zobowiązań związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji i działaniem na rzecz równości i różnorodności w edukacji. Polska podjęła bardzo konkretne zobowiązania, podpisując takie dokumenty jak Deklaracja Pekieńska i Platforma działania z 1995 roku, Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 roku, Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego ONZ o eliminacji przemocy wobec kobiet z dnia 20 grudnia 1993 r., dokumenty unijne dotyczące strategii gender mainstreaming w edukacji i przeciwdziałania ksenofobii, rasizmowi, homofobii i inne. Jeśli do wprowadzenia edukacji na rzecz równości i edukacji antydyskryminacyjnej nie przekonują wartości związane z równością i Solidarnością, to pozostaje jeszcze konieczność realizacji obowiązujących nasze państwo aktów prawnych i politycznych.

Rekomendacje

Z rozlicznych badań i raportów przeprowadzonych w ciągu ostatnich lat prócz opisu i analizy różnych form dyskryminacji wobec dziewcząt w szkołach wyłania się również kilkanaście rekomendacji.

- Powinno się upowszechniać wiedzę na temat specyfiki szkolnej dyskryminacji, ukazując jej różnorodne przejawy oraz jej bogaty język i formy.
- Powinno się pokazywać, jak zachowania dyskryminujące wpływają na atmosferę i poczucie bezpieczeństwa w szkole.
- Powinno się pokazywać konsekwencje nierównego traktowania, jakie dotyczą osób doświadczających dyskryminacji, jej świadków/świadkinie, sprawców/sprawczynie Programy budujące świadomość i umiejętności antydyskryminacyjne powinny wprost odnosić się do problemu bagatelizowania zjawiska dyskryminacji, przemocy motywowanej uprzedzeniami i mowy nienawiści przez nauczycieli, nauczycielki i rodziców.

- Powinno się szybko reagować na przypadki dyskryminacji, przede wszystkim jednak powinno się prowadzić szeroko zakrojoną edukację antydyskryminacyjną, rozumianą jako działanie systemowe.
- Wątki antydyskryminacyjne, poruszane przez nauczycieli i nauczycielki, powinny odnosić się nie tylko do abstrakcyjnego i ogólnego kontekstu społecznego, ale do kontekstu szkoły i konkretnych sytuacji w niej występujących. Im więcej refleksyjnej praktyki związanej z codziennym życiem nastolatków i nastolatek, tym skuteczniejsza i ciekawsza jest dla nich edukacja antydyskryminacyjna.
- Niezwykle cenne byłoby uwzględnienie perspektywy antydyskryminacyjnej w ramach programów zajmujących się przemocą i szkolną agresją – zjawiskami dobrze w szkołach znanymi. Ukazanie ścisłych związków pomiędzy przemocą rówieśniczą a uprzedzeniami i mechanizmem dyskryminacji jest warunkiem koniecznym skutecznego przeciwdziałania tego rodzaju naruszeniom.
- Konieczna jest obecność edukacji antydyskryminacyjnej w programach dydaktycznych i wychowawczych szkół, przy czym powinna ona budować w uczniach i uczennicach umiejętność zarówno trafnej identyfikacji i nazwania dyskryminacyjnych zjawisk w najbliższym otoczeniu, jak i analizy sytuacji pod względem zależności między stereotypami, uprzedzeniami i dyskryminacją.
- Programy antydyskryminacyjne, kierowane do szkół przez władze oświatowe i organizacje pozarządowe, powinny uwzględniać zarówno problem pojedynczych zdarzeń dyskryminacyjnych, jak i brać pod uwagę istnienie całych struktur dyskryminacji. W odniesieniu do tych pierwszych należy proponować rozwiązania służące niwelowaniu dyskryminacji w relacjach między uczniami i uczennicami, między nauczycielkami i nauczycielami oraz pomiędzy obydwiema grupami. Do dyskryminacji dochodzi we wszystkich trzech rodzajach relacji.
- Programy antydyskryminacyjne powinny w pierwszej kolejności koncentrować się na przeciwdziałaniu agresji słownej i izolacji – dwóm najczęstszym formom gorszego traktowania w szkołach, które mogą eskalować w stronę przemocy fizycznej. Niezbędnym elementem takich programów powinny być odniesienia do zdarzeń dziejących się zarówno w fizycznej przestrzeni szkoły, jak i pomiędzy uczniami i uczennicami w internecie.
- W działaniach zmierzających do podnoszenia wiedzy i umiejętności antydyskryminacyjnych nauczycieli i nauczycielek należy korzystać z doświadczeń liderów i lidererek równości. W szkołach pracują osoby posiadające odpowiednią świadomość, wiedzę i wysokie umiejętności antydyskryminacyjne, które łączą z osobistą wrażliwością i bogatym doświadczeniem pedagogicznym
- Należy bardzo jasno i konkretnie doprecyzować, czym jest, a zarazem czym nie jest realizacja „działań antydyskryminacyjnych” w szkołach. Dalszy rozwój Systemu Ewaluacji Oświaty (SEO) powinien uwzględniać działania budujące wiedzę dyrektorów, dyrektorek oraz

- nauczycieli i nauczycielek na temat praktycznych sposobów realizacji antydyskryminacyjnych wymagań wynikających z nadzoru pedagogicznego.
- Skuteczne przeciwdziałanie dyskryminacji, przemocy motywowanej uprzedzeniami oraz mowie nienawiści w szkołach zależy od wdrożenia konkretnych zmian systemowych (ale również na poziomie pojedynczych szkół), a także lepszego dostosowania narzędzi antydyskryminacyjnych do potrzeb nauczycieli, nauczycielek, uczniów i uczennic oraz warunków pracy w szkole. Wśród niezbędnych zmian systemowych należy wymienić: 1) opracowanie modelu uwzględniania tematyki antydyskryminacyjnej w życiu szkoły, który zapewniłby odejście od działań pojedynczych i podejmowanych ad hoc, 2) wprowadzenie tematyki przeciwdziałania dyskryminacji do systemu kształcenia nauczycieli i nauczycielek, 3) zmianę podręczników szkolnych, 4) włączenie treści wprost poruszających problematykę dyskryminacji, 5) podniesienie świadomości dyrektorów i dyrektorek szkół na temat działań antydyskryminacyjnych.
 - Narzędzia edukacji antydyskryminacyjnej proponowane szkołom przez różne podmioty powinny wykorzystywać przynajmniej dwie ścieżki. Pierwszą jest uwzględnianie perspektywy antydyskryminacyjnej w istniejących i dobrze zakotwiczonych w szkołach: 1) zajęciach integracyjnych i interpersonalnych, 2) działaniach antyprzemocowych, 3) projektach na temat różnorodności społecznej oraz 4) działaniach pomocowych kierowanych do konkretnych uczniów i uczennic.
 - Drugą ścieżką jest rozwijanie obecnych w szkołach elementów edukacji antydyskryminacyjnej. Chodzi o: 1) doskonalenie umiejętności włączania wszystkich uczniów i uczennic w życie klasy i szkoły, 2) rozwijanie kompetencji reagowania na dyskryminację, 3) wzmacnianie umiejętności realizacji projektów antydyskryminacyjnych, w tym włączenie tematyki równościowej do regularnie prowadzonych lekcji.

Co dalej z równością i prawami kobiet?

Pytanie to można zadać właściwie w każdej dziedzinie reform podejmowanych przez PiS. Dla rządzącej partii „równość” ma znaczenie antywartości. Źródłem tego jest nie tylko niechęć do rzekomo komunistycznych korzeni tej idei, ale religijne przekonanie o hierarchicznej strukturze społeczeństwa. Zasadniczym, choć nigdzie niewyartykułowanym kierunkiem reform, których przestrzenią są sprawy społeczne, edukacyjne, kulturowe, jest przywracanie „odwiecznego porządku”. Zgodnie z koncepcją religijną Bóg stworzył świat jako hierarchię, gdzie jedne istoty podporządkowane są drugim (zwierzęta ludziom, ludzie Bogu, kobiety mężczyznom). Rządząca partia niewątpliwie dąży do odtworzenia tej hierarchii. W dłuższej perspektywie ma ona niewątpliwie zalety ekonomiczne. Jeśli kobiety ograniczą się do „tradycyjnych ról”, rynki pracy będą wolne dla mężczyzn, co zlikwiduje problem bezrobocia. Powrót do tradycyjnych ról radykalnie obniży koszty polityki socjalnej. PiS nawet w ramach programu wyborczego nie

posiadał żadnego projektu żłobkowego, a i przedszkolny był dość ubogi. PiS wyznaje ideologię, w ramach której właściwym miejscem dziecka jest rodzina, a kobiety – dom i opieka nad dzieckiem. O powrocie do tradycyjnych ról można sporo przeczytać w podręcznikach „Wychowania do życia w rodzinie”.

Polska PiS jest tworem komunitariańskim, podstawową jednostką społeczną jest „rodzina”, „wspólnota” (lokalna) oraz „naród”. Prawa jednostki nie mają szczególnego znaczenia. Wartości zbiorowe są nadrzędne. W tak rozumianym komunitariańskim kontekście prawa kobiet (do niezależności, bezpieczeństwa czy szczęścia) są znacznie mniej istotne niż prawa rodziny do tych samych wartości i jeśli jedno z drugim jest w konflikcie (prawo do bezpieczeństwa kobiety wchodzi w konflikt z prawem do trwania rodziny), to pierwsze przegrywa. Podobnie drugorzędną rolę odgrywają prawa dzieci. Wiele elementów tego myślenia stanowi źródło poszczególnych decyzji i rozwiązań. PiS ma koncepcję jakiejś „rdzennej krainy”, „złotego wieku”, gdzie wszystko było idealne. Rodzina miała charakter uporządkowany i wielopokoleniowy, naród był samostanny i dumny, kobiety zajmowały się dziećmi, a szkoła przekazywała wszystkie te wartości. Do pewnego stopnia „złoty wiek” jawi się „stara szkoła”, nawet ta z czasów PRL. Miała jednolity program, uczyła w porządku chronologicznym („spiralnie”), zadawała dużo wierszy na pamięć, nie było w niej żadnego chaosu spowodowanego programami autorskimi, nauczaniem profilowanym czy innymi zachodnimi nowinkami edukacyjnymi. Szkołę cechowało wtedy też szczególne przywiązanie do idei romantycznych. Dawna szkoła dobrze kształciła. „Komunizm upadł – mówi prof. Waśko – także dlatego, że społeczeństwo było za dobrze wykształcone”. Demokracja liberalna to wykształcenie popsuła. W takim kontekście myślenie o szkole, która byłaby tygłem demokracji, zwłaszcza demokracji egalitarnej, która walczyłaby z dyskryminacją, troszczyła się o równość płci, była otwarta na etniczną różnicę, uczyła tolerancji i wymagała równego traktowania – jest kontradiktoryjne. Równość w szkole, równość płci, prawa kobiet, edukacja uwolniona od płciowych (i innych) ograniczających stereotypów to „temat zastępczy”. Szkoła ma być podporządkowana państwu, patriotyczna, patriarchalna. Ma przygotowywać do pełnienia tradycyjnych ról w tradycyjnym społeczeństwie PiS. Ma wypuszczać prawdziwych patriotycznych Polaków i prawdziwe Matki Polki.

Dr hab. prof. UW Magdalena Środa
pracuje w Instytucie Filozofii Uniwersytetu
Warszawskiego

W opracowaniu korzystałam z następujących artykułów i dokumentów:

Antydyskryminacja. Pakiet edukacyjny, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2005; <http://www.bc.ore.edu.pl/Content/190/antydyskryminacja.pdf>; [dostęp: 21.09.2014].

Arcimowicz, K. *Wzory męskości propagowane w podręcznikach „Przypodobienie do życia w rodzinie”*, [w:] *Od kobiety do mężczyzny i z powrotem. Rozważania o płci w kulturze*, pod red. J. Brach-Czajny, Trans Humana, Białystok 1997.

Chmura-Rutkowska, I, Duda, M, Mazurek, M, Sołtysiak-Łuczak, A. *Gender w podręcznikach. Projekt badawczy. Raport Tom 1-3*, Fundacja Feminoteka, Warszawa 2016.

Chmura-Rutkowska, I, *Przemoc równościowa w gimnazjum a płeć: kontekst społeczno-kulturowy*, „Forum Oświatowe” 2012, nr 1 (46)

Chmura-Rutkowska, I, „*Fartuchowce*” i strażacy – czyli płeć w elementarzu, [w:] „Forum Oświatowe” 2002, nr 2 (27).

Chmura-Rutkowska, I, Głowacka-Sobiech, E., Skórzyńska, I. „*Niegodne historii*”. *O nieobecności i stereotypowych wizerunkach kobiet w świetle podręcznikowej narracji historycznej w gimnazjum*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2015;

Czytanka o edukacji. Dyskryminacja, red. D. Obidniak, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Warszawa 2011, <http://www.znp.edu.pl/media/files/941683ee2916584f58d014830a0fa74c.pdf>.

Dzierżogowska, A, Piotrowska, J, Rutkowska, E, *Równościowe przedszkole. Jak uczynić wychowanie przedszkolne wrażliwym na płeć*, Fundacja Edukacji Przedszkolnej.

Dyskryminacja w szkole – obecność nieusprawiedliwiona. Raport z badań. Oprac. Gawlicz K, Rudnicki P, Starnawski M. Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, Warszawa 2015.

Falkiewicz-Szult, M. *O ukrytych aspektach kształtowania płci kulturowej (gender) w edukacji przedszkolnej*, [w:] *Edukacja przedszkolna i wczesnoszkolna na początku XXI wieku. Wyzwania i konteksty*, pod red. M. Królicy, E. Piwowarskiej, E. Skoczył-Krotli, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2007.

Golnikowa, A. *Utrwalanie ról płciowych przez szkołę*, „Pełnym Głosem” 1995, nr 3.

Górnikowska-Zwolak, E. *Nauczycielskie koncepcje ról społecznych kobiety i mężczyzny – czynnik wzmacniający czy osłabiający szanse rozwojowe dziewcząt i chłopców?* [w:] *Płeć i rodzaj w edukacji*, pod red. Chomczyńskiej-Rubachy, M., Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2004. <http://www.bc.ore.edu.pl/dlibra/doccontent?id=189&from=FBC>; [dostęp: 21.09.2014]. http://www.bezuprzedzen.org/doc/rownosciowe_przedszkole_program.pdf; [dostęp: 21.09.2014].

Kalinowska, E. *Wizerunki dziewczynek i chłopców, kobiet i mężczyzn, w podręcznikach szkolnych*, [w:] „Kwartalnik Pedagogiczny” 1995, nr 1–2.

Kompas – edukacja o prawach człowieka w pracy z młodzieżą, Warszawa 2005,

Kompasik. Edukacja o prawach człowieka w pracy z dziećmi, Warszawa 2010;

Kopciwicz, L. *Grzeczne dziewczynki, niegrzeczni chłopcy – wytwarzanie różnic rodzajowych w dydaktyczno-wychowawczej pracy szkoły*, [w:] *Wychowanie. Pojęcia – procesy – konteksty. Interdyscyplinarne ujęcie*, pod red. M. Dudzikowej i M. Czerepaniak-Walczak, t. 4, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2008. Kopciwicz, L. *Schematy rodzaju (gender) w pracy pedagogicznej nauczycielek edukacji wczesnoszkolnej*, [w:] *Płeć i rodzaj w edukacji*, pod red. M. Chomczyńskiej-Rubachy, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2004, s.75–84;

Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016;

Memorandum do Polskiego Rządu. Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarzy Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, Strasburg, 20 czerwca 2007, s. 11, 27-28; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155099&Site=COE>; [dostęp: 21.09.2014].

Morciniec, A. *Skąd się biorą zadowolone niewolnice albo czego uczy elementarz?* [w:] „Pełnym Głosem” 1995, nr 3

Pankowska, D. *Obraz systemu ról płciowych w polskich podręcznikach dla klas początkowych*, [w:] *Koniec mitu niewinności? Płeć i seksualność w socjalizacji i edukacji*, pod red. L. Kopciwicz i E. Zierkiewicz, Eneteia, Wydawnictwo Psychologii i Kultury, Warszawa 2009.

Reforma edukacyjna 2016. Co w nowej szkole uczeń powinien? Wywiad z prof. A. Waśko *Magazyn Świąteczny GW*, 20.02.2016 <http://wyborcza.pl/magazyn/1,150990,19652047,reforma-edukacyjna-2016-co-w-nowej-szkole-uczen-powinien.html>

Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., Warszawa, 27 czerwca 2014; http://www.równetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/sprawozdanie_z_dzialalnosci_pełnomocnika_2013_r._przyjete_przez_rm.pdf; [dostęp: 21.09.2014].

Wołosik, A. *Edukacja do równości czy trening uległości? Czy polskie podręczniki respektują zasadę równości płci?* Stowarzyszenie „W stronę dziewcząt”, Warszawa 2015.

Polityka społeczna rządu PiS: możliwe skutki, szanse i wyzwania

EWA RUMIŃSKA-ZIMNY, KATARZYNA PRZYBOROWSKA

Wprowadzenie

Program społeczny PiS był głównym obszarem dwóch skutecznych kampanii wyborczych PiS – prezydenckiej i parlamentarnej. Pojawiło się wiele obietnic poprawy życia Polaków, co miało dotyczyć zatrudnienia, sytuacji mieszkaniowej i materialnych warunków życia rodziny, ale też i emerytur, ochrony zdrowia, edukacji i kultury, zapowiadano też zwiększenie wydatków na szeroko pojęte cele społeczne. Zostały one przedstawione w 2014 roku w dokumencie „Projekt dla Polski” (<http://pis.org.pl/dokumenty>).

Jak pokazały wyniki wyborów, program PiS spotkał się z poparciem społecznym. Nic dziwnego. Wiele rodzin, zwłaszcza mniej zamożnych i wielodzietnych, nie skorzystało z sukcesów polskiej transformacji. Wzrost PKB, którego nie przerwał jak w innych krajach europejskich kryzys gospodarczy po 2008 roku („zielona wyspa”), inwestycje w stadiony, drogi i autostrady czy parki technologiczne nie przełożyły się na poprawę ich życia. Z bezrobociem, umowami śmieciowymi i niskimi płacami wiąże się poczucie wykluczenia i braku partycypacji. A także niepewność jutra i trudna sytuacja rodzin i dzieci, przy ograniczonym wsparciu ze strony państwa, spowodowanym m.in. niskimi wydatkami na politykę rodzinną. Realizacja programu była więc i jest oczekiwana z niecierpliwością.

W exposé premier Beata Szydło przedstawiła priorytetowe działania w obszarze społecznym na pierwsze 100 dni nowego rządu. Było to obniżenie wieku emerytalnego, wprowadzenie darmowych leków dla seniorów, podwyższenie płacy minimalnej do 12 zł za godzinę i podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8000 zł oraz wsparcie dla rodzin z dziećmi przez wprowadzenie sztanदारowego projektu z kampanii wyborczej – Programu 500+. Przez pierwsze 100 dni (upłynęło 24 lutego 2016) udało się zrealizować tylko ostatnie z tych zamierzeń, co przełożyło się na pozytywne oceny całości działań nowego rządu w wielu sondażach opinii publicznej.

Ustawa Rodzina 500+, zaakceptowana przez Parlament i podpisana przez Prezydenta, wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2016 (Mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne). To szybki proces legislacyjny i pierwszy tak szeroki program w polskiej polityce rodzinnej z uwagi na powszechność świadczeń, wysokość i stałość świadczeń z budżetu państwa. Ocenia się, że w ciągu najbliższych 10 lat wydamy na ten program blisko ćwierć biliona złotych (ponad 245 mld). Polska z kraju, gdzie poziom wydatków na wsparcie rodzin był jednym z najniż-

szych w Europie, dołączy do grupy krajów wydających na ten cel najwięcej (jak np. Francja).

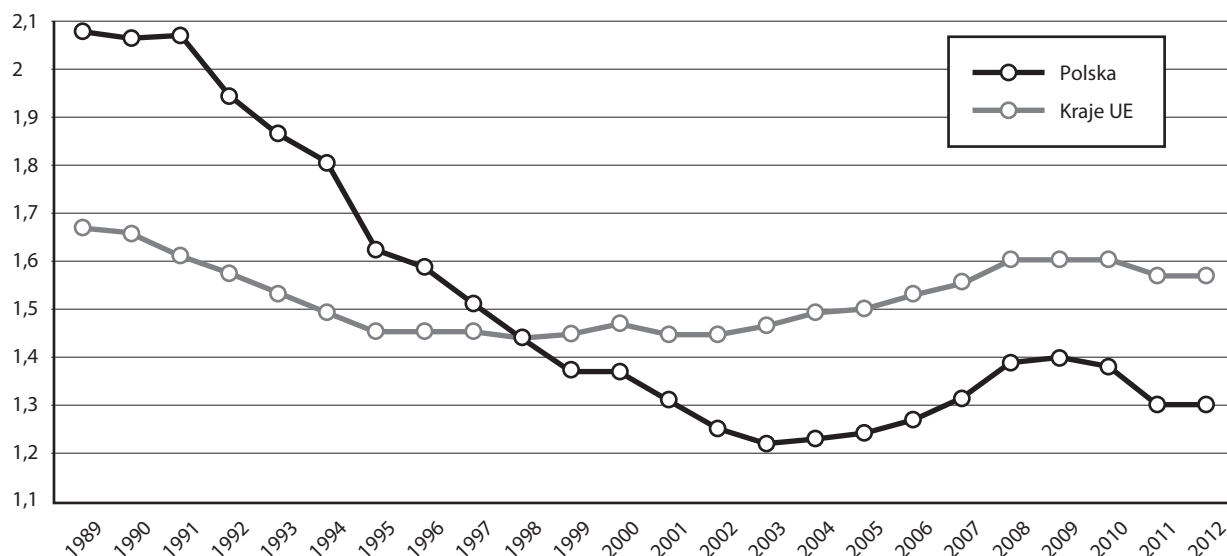
Inne zapowiedzi nie są na razie realizowane przez rząd. Projekty ustaw Prezydenta o obniżeniu wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn i podwyższenia kwoty wolnej od podatku wpłynęły do Sejmu, ale nie są nawet przedmiotem prac komisji. Członkowie rządu wypowiadają się bardzo ostrożnie, w jakiej formie i kiedy mogłyby wejść w życie. Podobnie wygląda sprawa pozostałych obietnic, zwłaszcza tych, które wiążą się ze zwiększeniem wydatków (wypowiedź Ministra Morawieckiego, Salon Polityczny Trójki, 19 lutego 2016). Z tych względów głównym tematem opracowania jest program wsparcia rodzin z uwzględnieniem kilku aspektów planowanego obniżenia wieku emerytalnego.

Program Rodzina 500+ przedstawiany jest przez nowy rząd jako przełom w polityce rodzinnej i ludnościowej. I ma ambitne cele. Jego zadaniem jest zachęcenie rodzin do posiadania większej liczby dzieci, tak aby Polska mogła wyjść z zapaści demograficznej. W założeniu nie jest to pomoc społeczna, ale kluczowa inwestycja w rodzinę, która ma się przełożyć na wzrost kapitału ludzkiego i zatrudnienia, a tym samym na wzrost gospodarczy (Bartosz Marczuk, wiceminister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, „Nie jesteśmy skazani na dryf demograficzny”. Rzeczpospolita, 4 stycznia 2016).

Wszystkie kraje europejskie, w tym nasi sąsiedzi, Czeszy, Słowacja i Węgry, próbują już od dłuższego czasu odwracać negatywne trendy demograficzne. Rezultaty są różne. I pokazują, że nie tak łatwo jest wpływać na decyzje o posiadaniu większej liczby dzieci. Stoją za tym często bardzo osobiste przyczyny, zależne od wielu czynników. Próby te są jednak konieczne. Bez młodych ludzi będzie mniej przedsiębiorców i innowacyjnych rozwiązań w gospodarce. Zmniejszy się liczba pracujących i płacących podatki, co zaburzy równowagę publicznych finansów i ograniczy środki na utrzymanie osób starszych – emerytury, opieka zdrowotna (Bartosz Marczuk „Naprawdę wymieramy”, Rzeczpospolita 29.01.2016). Coraz mniej też będzie kobiet zdolnych do rodzenia dzieci, co pogłębi spadek urodzin i jego negatywne skutki. Zwiększy się presja na wzrost aktywności zawodowej (zwłaszcza kobiet) i wydłużanie wieku emerytalnego oraz na zwiększenie migracji, aby utrzymać równowagę na rynku pracy.

Czy polityka nowa rodzinna spełni swoje zadanie? Celem opracowania jest pokazanie możliwych skutków, szans i wyzwań związanych z realizacją programu Rodzina 500+

WYKRES 1. Współczynnik dzietności w Polsce i w krajach EU (1989-2012)



Źródło: Dane EUROSTAT; Maciej Sobociński. „Polityka rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego rozwoju”, Instytut Spraw Publicznych. Warszawa 2014

w kontekście tego, co dziś wiemy o potrzebach rodzin, co wynika z doświadczeń polityki rodzinnej w Polsce i innych krajach oraz z badań. Polityka rodzinna definiowana jest jako zespół działań mających na celu instytucjonalne i finansowe wsparcie rodzin i ułatwianie im realizacji potrzeb życiowych, w tym zamierzeń prokreacyjnych.

W części pierwszej omówimy nową demografię Polski i jej skutki dla polityki rodzinnej, w części drugiej przedstawimy, gdzie jesteśmy, czyli bilans dotychczasowej polityki rodzinnej i jej ocenę, w części trzeciej zaś omówimy program Rodzina 500+, jego możliwe skutki dla rodzin i szanse na dokonanie przełomu w polityce rodzinnej.

Nowa demografia i polityka rodzinna

Zapaść demograficzna stała się faktem. I tworzy nowy kontekst dla polskiej polityki rodzinnej, jej celów, instrumentów i mechanizmów. Od spadku urodzin zapoczątkowanego w 1983 roku Polska wyludnia się. Stajemy się domem starców – alarmują media.

Liczba ludności zmniejszy się do roku 2050 o ponad 3,1 mln przy bezprecedensowych zmianach w strukturze wieku (prognozy GUS do roku 2050). Wzrośnie liczba osób powyżej 65 lat (do ponad 31% populacji), a spadnie udział dzieci i młodzieży (aż o 24%). Skurczy się tym samym liczba kobiet w wieku prokreacyjnym – najliczniejszą grupę stanowią będą kobiety w wieku 40-44 lat (7 GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html>).

Całościową analizę sytuacji demograficznej Polski wraz z rekomendacjami dla polityki rodzinnej przedstawiają „Założenia polityki ludnościowej Polski” opracowane przez Rządową Radę Ludnościową w 2013 r. ([www.http://bip.stat.gov.pl](http://bip.stat.gov.pl)), a także dwie Diagnozy Społeczne 2013 i 2015 dotyczące przyczyn niskiej dzietności oraz sytuacji i przy-

czyn wykluczenia, obie pod redakcją Ireny Kotowskiej przygotowane dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Przyczyny niskiej dzietności w percepcji Polaków. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2014, Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków 2016).

Wynika z nich, że spadkowi urodzin towarzyszyły zmiany w samej rodzinie. Małżeństwa zawierane są rzadziej i w późniejszym wieku (25-29 lat), a pary coraz częściej decydują się na wspólne zamieszkanie bez ślubu (dezinstytucjonalizacja rodziny). Rodziny mają też mniej dzieci. Wzrasta liczba rozwodów i urodzin dzieci poza małżeństwem, a także liczba rodzin niepełnych. Prawie 23% polskich rodzin (2011 r.) to rodziny niepełne, tworzone głównie przez matki z dziećmi – wzrost z 15,4% w 1988 r. (Monika Młynarska „Zmiany zachowań dotyczących rodziny na tle innych krajów Europy” w Diagnoza Społeczna 2013). Decyzje o rodzicielstwie odkładane są w czasie, co powoduje, że dzieci rodzą coraz starsze matki. Te zmiany to skutki wyborów, jakich dokonują młode kobiety i mężczyźni, decydując się najpierw na osiągnięcie określonego poziomu wykształcenia oraz stabilizacji ekonomicznej, a dopiero później (koło trzydziestki) na założenie rodziny i jej powiększenie.

Nowa demografia Polski przechodzi podobne zmiany jak obserwowane wcześniej w większości krajów europejskich. Spadek dzietności odnotowany w Polsce (podobnie jak w innych krajach transformacji) jest jednak bardziej gwałtowny niż w innych krajach europejskich i nie widać na razie momentu odwrócenia trendu ani nawet jego stabilizacji.

W latach 1989-2012 wskaźnik ten spadł z 2,1 (jeden z najwyższych poziomów w Europie, uważany za optymalny dla stabilnego rozwoju demograficznego) do 1,3, co jest jednym z najniższych poziomów (wykres 1). Wskaźnik dzietności mamy jeden z najniższych na świecie – zajmu-

jemy 215 miejsce wśród 224 krajów wg danych Eurostat i CIA World Factbook.

Przyczyny niskiej dzietności: czy chcemy mieć dzieci – opinie Polek i Polaków

Gdyby dzietność zależała od chęci i planów, nie byłoby w Polsce problemu demografii. Prawie wszystkie dorosłe Polki i Polacy deklarują, że chcą mieć dzieci. Blisko połowa badanych (49%) chciałaby mieć dwójkę dzieci. Niemal co piąta osoba (19%) chciałaby mieć troje dzieci. Tylko 12% badanych wyraża chęć posiadania tylko jednego dziecka (CEBOS 2012 r., Potrzeby prokreacyjne i preferowany model rodziny). Te plany nie są realizowane, ponieważ ponad połowa polskich rodzin (z dziećmi do lat 24) to rodziny z jednym dzieckiem (za Monika Młynarska „Zmiany zachowań dotyczących rodziny na tle innych krajów Europy”).

Ta różnica występuje co prawda we wszystkich krajach. W całej Europie pary chcą mieć więcej dzieci, niż w rzeczywistości posiadają. Luka w planach rozwoju rodziny w Polsce jest jednak największa wśród krajów EU. Jak wskazują rezultaty Population Policy Acceptance Study (PPAS), różnica pomiędzy preferowaną a rzeczywistą liczbą dzieci (wskaźnik dzietności 1,3) wynosi 1,01, podczas gdy średnia różnica dla EU to 0,48, przy najniższych różnicach w Finlandii (0,26) i w Niemczech (0,27 – dane wg Demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies. Results of the Population Policy Acceptance Study (PPAS) 2011).

Dlaczego tak jest? Badania postaw społecznych pokazują bariery i przyczyny niskiej dzietności. Decyzje o posiadaniu dzieci zależą przede wszystkim od posiadania pracy, stabilności zatrudnienia i perspektyw na rynku pracy, możliwości godzenia obowiązków w pracy z obowiązkami domowymi, dostępu do usług opiekuńczych o niskich cenach/bezpłatnych i o dobrej jakości (żłobki, przedszkola) oraz warunków materialnych rodziny.

Z badania CEBOS (2012 r.) wynika, że na wzrost liczby urodzeń mogłaby wpłynąć „skuteczna pomoc w powrocie do pracy lub w znalezieniu zatrudnienia dla matek małych dzieci” (56% wskazań), „zwiększanie liczby żłobków i przedszkoli” (33% wskazań) oraz „podniesienie progu dochodowego uprawniającego do zasiłków” (27% – CEBOS 2012 Polityka państwa wobec rodziny). Istotnym czynnikiem jest też – jak wskazują wyniki badania postaw prokreacyjnych CEBOS 2013 r. – możliwość uzyskania pomocy od rodziców. Respondentki, które mogą liczyć na taką pomoc, znacznie częściej decydują się na dziecko (49% wobec 11% odpowiedzi – CEBOS 2012 Polityka państwa wobec rodziny).

Diagnoza Społeczna 2013 r. pokazuje cztery grupy powodów rezygnacji z posiadania dzieci:

- bariera światopoglądowa (chęć kariery, swobody życiowej)
- zbyt małe wsparcie państwa (krótkie urlopy, niskie świadczenia/zasiłki, brak miejsc/koszty żłobki/przedszkola)

- trudności materialne i niepewność (złe warunki, brak pracy, trudności godzenia obowiązków w pracy z domowymi, brak miejsc/koszty żłobki/przedszkola)
- bariery obiektywne (niemożność zajścia w ciążę, brak partnera).

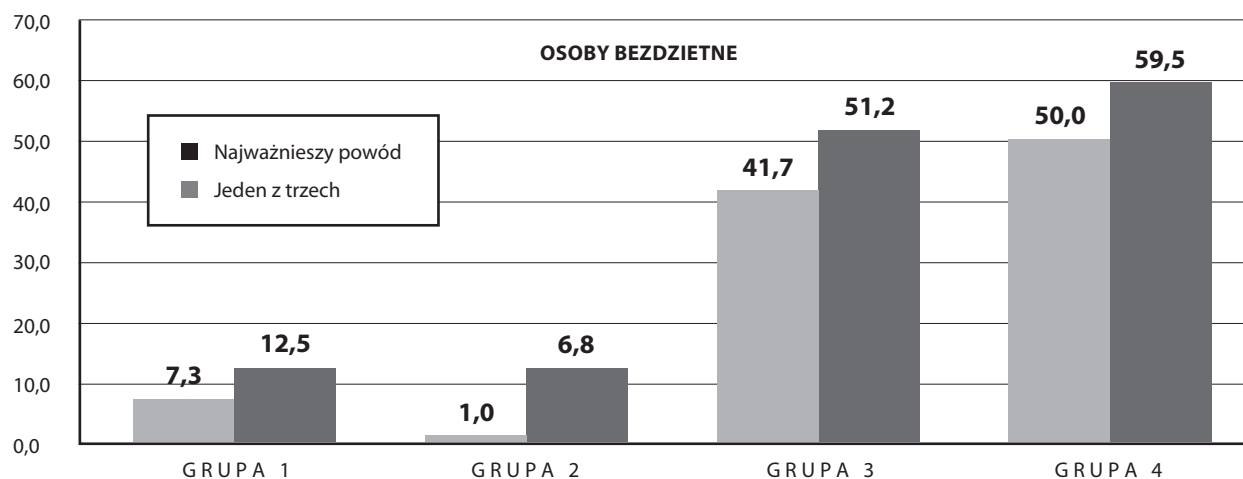
Potwierdza się przypuszczenie, że głównym powodem niskiej dzietności lub jednym z trzech głównych powodów są warunki materialne i niepewność. Jest to główny powód rezygnacji z kolejnego dziecka dla prawie 65% osób posiadających jedno dziecko i dla 41% osób bezdzietnych (wykres 2 i 3). Warto jednak podkreślić, że chodzi tu nie tylko o bieżące dochody, ale też i przyszłe (obawa przed obniżeniem poziomu życia rodziny w przypadku podjęcia decyzji o kolejnym dziecku – decyzja o kolejnym dziecku bowiem, jak wynika z Diagnozy Społecznej 2015, zawsze oznacza obniżenie poziomu życia rodziny, chociaż sytuacja rodzin z dziećmi poprawiła się w latach 2005-2015 w porównaniu do rodzin bez dzieci. Najtrudniejsza jest sytuacja rodzin 3+ oraz rodzin niepełnych, które w największym stopniu zagrożone są wykluczeniem społecznym). Stąd kluczową kwestią jest zmniejszenie kosztów wychowania dziecka ponoszonych przez rodziców nie tylko poprzez transfery pieniężne, ale przede wszystkim dzięki dostępności tanich bądź bezpłatnych usług edukacyjno-opiekuńczych, zdrowotnych i rekreacyjnych.

Drugą ważną barierą są przyczyny obiektywne, wymieniane przez 51% osób bezdzietnych (wykres 2). Jej pokonanie wymaga działań m.in. w obszarze zdrowia, w tym dostępu do nowoczesnych metod leczenia niepłodności (w tym in vitro). Bariera światopoglądowa jest stosunkowo słaba (główny powód rezygnacji z dzieci podawany przez 3-7% respondentów). Ten wynik potwierdza powszechność chęci posiadania dzieci. I obala mit, że kobiety nie chcą mieć dzieci, bo będą im przeszkadzać w karierze.

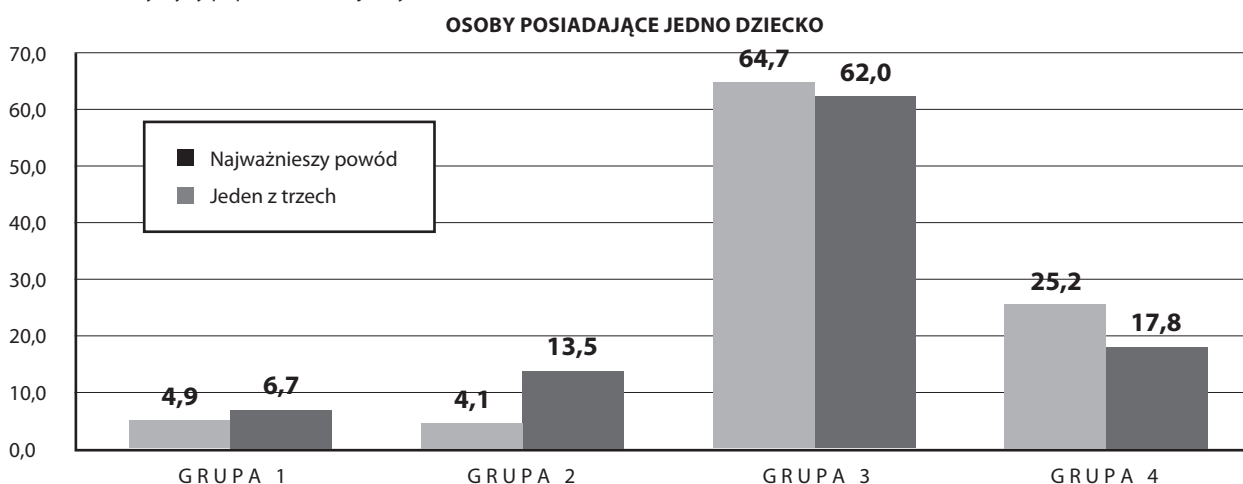
Luka pomiędzy planami a rzeczywistością rodzin w kwestii posiadania dzieci i spadkowe trendy urodzin świadczą o niskiej skuteczności wsparcia dla polskich rodzin. Likwidacja barier dla wzrostu dzietności wymaga dostosowania polityki i jej instrumentów do nowej demografii. Kluczowe znaczenie ma akceptacja zmian, jakie zaszły w pozycji kobiet na rynku pracy, ich roli w społeczeństwie i partnerskiego modelu rodziny, gdzie jest dwoje opiekunów czy żywicieli rodziny, a nie jeden, jak w modelu „męskiego żywiciela rodziny”.

Modele i instrumenty polityki rodzinnej: jak skutecznie wspierać wzrost dzietności?

Kształt polityki rodzinnej wpisuje się w koncepcję polityki społecznej kraju, która jest oparta na określonych relacjach rynek-państwo-rodzina. Europejski Model Społeczny (EMS) ma wiele odmian (nordycki, anglosaski, kontynentalny, śródziemnomorski). Wynikają one z przesłanek ideologicznych, takich jak przekonanie o skuteczności rynku lub interwencji państwa, poglądy na rolę

WYKRES 2. Przyczyny bezdzietności


Źródło: Diagnoza Społeczna 2013

WYKRES 3. Przyczyny poprzestania na jednym dziecku


Źródło: Diagnoza Społeczna 2013

państwa w dostarczaniu świadczeń socjalnych, system wartości, model rodziny, stopień przywiązania do tradycji. Wpływ ideologii jest jeszcze bardziej widoczny w przypadku polityki rodzinnej, która jest uzależniona w ramach każdego z modeli polityki społecznej od przekonań partii wygrywającej wybory (liberalna, socjaldemokratyczna, konserwatywna).

Nowa demografia Europy wywiera obecnie presję na Europejski Model Społeczny, który działał sprawnie tylko do końca lat 60. Ubiegłego wieku. Starzenie się społeczeństw powoduje wzrost wydatków publicznych i długu państwa o charakterze strukturalnym. Kwestionowane są wysokie koszty EMS, ale i jego efektywność, czyli osiągnięcie zamierzonych celów, takich jak ograniczanie ubóstwa, nierówności dochodowych czy ochrona przed ryzykiem bezrobocia (Dariusz Rosati red. Naukowa, 2009 Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa. Z porównania różnych modeli EMS wynika, że niektóre z nich są bardzo kosztowne i nieskuteczne (środiemnomorski, kontynentalny). Z punktu widzenia skuteczności i sprawiedliwości

najlepiej wypadł model nordycki (Andre Sapir. 2005 Globalization and the Reform of the European Social Models. Background document for the presentation at ECOFIN Informal meeting).

Podobnie możemy spojrzeć na modele polityki rodzinnej. Jak wskazuje Dorota Szelewa omawiając doświadczenia krajów europejskich, jeden z najbardziej kosztownych i nieskutecznych modeli polityki rodzinnej mają Węgry. Jest on oparty o szeroki i powszechny program świadczeń rodzinnych, ulg na dzieci i urlopów. Rodzina z trojgiem dzieci może uzyskać łączne wsparcie w wysokości płacy minimalnej (kwestie różnych modeli polityki rodzinnej w kontekście Polski i innych krajów omawia Dorota Szelewa „Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce: w pułapce konserwyzmu?” Warszawskie Debaty o polityce społecznej nr 13. Friedrich Erbert Stiftung – ICCRA).

Chociaż poziom wydatków Węgier jest jednym z najwyższych w UE (3,99% PKB, więcej niż Francja 3,61% PKB), poziom dzietności jest jednym z najniższych (1,3 wobec poziomu 2 we Francji). W podobnej sytuacji

TABELA 1. Równość, poziom dzietności i wydatki na politykę rodzinną

KRAJE O INDEKSIE RÓWNOŚCI EIGE POWYŻEJ 50			
Kraj	Indeks Równości EIGE	Wydatki na wsparcie rodzin % PKB	Wskaźnik dzietności
Szwecja	74,3	3,64	2
Dania	73,6	4,05	1,9
Finlandia	73,4	3,22	1,9
Holandia	69,7	2,13	1,8
Wielka Brytania	60,4	4,26	2
Belgia	59,6	3,32	1,9
Francja	57,1	3,61	2
Irlandia	55,2	4,0	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gender Equality Index, Country Profiles 2013; EUROSTAT 2013 (total fertility rates); OCED familydatabase 2011

TABELA 2. Równość, poziom dzietności i wydatki na politykę rodzinną

KRAJE O INDEKSIE RÓWNOŚCI PONIŻEJ 50			
Kraj	Indeks Równości EIGE	Wydatki na wsparcie rodzin % PKB	Wskaźnik dzietności
Polska	44,1	1,76	1,3
Czechy	43,8	2,44	1,5
Litwa	43,6	–	1,6
Węgry	41,4	3,99	1,3
Słowacja	40,9	2,43	1,4
Rumunia	35,3	–	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie Gender Equality Index, Country Profiles 2013; EUROSTAT 2013 (total fertility rates); OCED familydatabase 2011

jest Słowacja. Jak pokazuje tabela poniżej, najwięcej dzieci rodzi się w krajach, które nie tylko szczerze wspierają rodziny (wysoki poziom wydatków na ten cel w PKB), ale też zapewniają równość szans (wysoki Indeks Równości EIGE). Wysoki poziom wydatków i zwiększanie świadczeń pieniężnych nie jest receptą na sukces.

Jaka jest ta recepta? Sukces osiągnęły kraje, które wydawały pieniądze w ramach polityki rodzinnej opartej o model dwóch żywicieli rodziny i zapewnienie równości szans. Kraje skandynawskie i Francja, którym udało się wyjść z zapaści demograficznej lat 80. ub.w. szybko odeszły od konserwatywnego modelu polityki społecznej. Od lat co roku rodzi się tam wystarczająca liczba dzieci, aby zastąpić odchodzące pokolenie. Dołączyły do nich nieco później inne kraje, takie jak Wielka Brytania, Irlandia czy Holandia, a ostatnio Niemcy. To właśnie te kraje pracują na odbudowanie demografii Europy i stabilizują spadkowy trend dzietności (wykres 1).

Kraje wspierają rodziny poprzez działania na rzecz równości szans w wielu obszarach, nie tylko poprzez wzrost świadczeń pieniężnych. Postawiły one na szybki rozwój usług opiekuńczych dla małych dzieci („użłobkowanie”), wsparcie dla pracujących rodziców (łączenie obowiązków praca-dom), promowanie karier zawodowych kobiet, zachęty do zwiększania roli ojców w wychowaniu dzieci (urlopy ojcowskie) czy też zrównanie praw emerytalnych i dodatkowe punkty dla obojga ro-

dziców w przypadku rezygnacji z pracy zawodowej w celu opieki nad dzieckiem. Nie oznacza to narzucania kobietom jednego modelu rodziny, lecz umożliwienie realnej swobody wyboru, jak chcą one realizować swoje aspiracje życiowe.

Kraje, które ciągną Europę w demograficzną zapaść, to te, które pozostały przy modelu konserwatywnym, opartym na tradycyjnym podziale ról. Mają one wciąż niskie wskaźniki dzietności mimo zwiększania wydatków na ten cel. W tym kierunku poszła polityka rodzinna wszystkich krajów Europy Środkowo- Wschodniej, w tym w dużym stopniu Polski (mimo wprowadzenia po 2011 r. elementów równościowych, np. urlopu ojcowskiego). Jest to polityka nastawiona jest przede wszystkim na wsparcie funkcji opiekuńczych matek. Typowe formy wsparcia to wydłużanie urlopów macierzyńskich, podnoszenie świadczeń pieniężnych związanych z urodzeniem każdego kolejnego dziecka, subsydiowanie opłat za opiekę czy wsparcie dla zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze godzin. Równocześnie zaniebdywane są inwestycje w rozwój opieki instytucjonalnej, zwłaszcza dotyczącej dzieci najmłodszych (żłobki), co jest często bierze się z przekonania o szkodliwości tych instytucji dla małych dzieci. Konieczność włączenia perspektywy równości analizuje szeroko Maciej Sobociński w Raporcie Instytutu Spraw Publicznych (Raport Polityka rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego rozwoju 2014).

Bilans polityki rodzinnej: gdzie jesteśmy?

Polityka rodzinna to zaniedbany obszar polskiej transformacji realizowanej w ramach neoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej, mimo że w sferze deklaracji stanowiła priorytet działania wszystkich rządów po 1989 r. Spadek wydatków na cele społeczne, ograniczenie roli państwa, demontaż instytucjonalnych form opieki (usługi opiekuńcze), prywatyzacja wielu świadczeń wpłynęły na pogorszenie się sytuacji rodzin. Wsparcie rodzin miało charakter doraźny na zasadzie łatania dziur pod naciskiem presji społecznej, lecz także rosnącej presji demograficznej.

Z perspektywy ponad 26 lat bilans polskiej polityki rodzinnej ocenić można jako „zbyt późno”, „zbyt mało” i „w zbyt konserwatywnej i wąskiej perspektywie”. Pierwszy kompleksowy program wsparcia polskich rodzin został opracowany przez rząd dopiero w 1997 r.: „Program Polityki Rodzinnej”, a dwa lata później „Polityka Prorodzinna Państwa” (Program polityki prorodzinnej państwa przyjęty przez Radę Ministrów, listopad 1999 r.). Głównymi celami były poprawa sytuacji demograficznej, poprawa warunków mieszkaniowych rodzin oraz poprawa warunków materialnych (są to zasiłki: stały, celowy, okresowy, renty rodzinne, dodatki do rent, zasiłek pogrzebowy, renta socjalna, zasiłek okresowy, zasiłek okresowy gwarantowany). Dopiero w 2003 r. uporządkowano kwestie zasiłków i stworzono nowy system, który obowiązuje do dziś. Różne formy wsparcia są ze sobą powiązane, osoby uprawnione do zasiłku rodzinnego mogą korzystać z innych świadczeń wsparcia materialnego. Przyjęto też jednolite kryterium dochodowe oparte na koszcie utrzymania rodziny (dochód netto rodziny, po odliczeniu obowiązujących składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz zapłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych).

W 2007 roku rząd przyjął trzeci program, „Projekt polityki rodzinnej” na lata 2007-2014. Był on osadzony bardziej w realiach i potrzebach rodzin, chociaż zmiany były wciąż dość nieśmiałe. Zwrócono w nim uwagę na równe traktowanie płci, godzenie przez kobiety życia zawodowego i rodzinnego, wsparcie finansowe rodzin oraz rozwój społeczeństwa przyjaznego rodzinom. Zaplanowano działania na rzecz rozwoju opieki instytucjonalnej (żłobki, przedszkola), opieki medycznej nad matkami i dziećmi, wydłużanie urlopów, z możliwością dzielenia urlopu przez rodziców (uregulowanie „tacierzyńskie”), przyznanie zasiłku opiekuńczego rodzicom opłacającym dobrowolne składki chorobowe (głównie matkom przedsiębiorczyniom, którym do tej pory nie przysługiwał zasiłek opiekuńczy na dziecko).

Od 2011 roku rozpoczął się proces poprawy opieki instytucjonalnej nad dziećmi. Ustawa „żłobkowa” spowodowała wzrost oferty tej formy opieki. Żłobki przestały być zakładami opieki zdrowotnej, uproszczono proces ich zakładania i wprowadzono inne, bardziej elastyczne formy opieki. Następnie wprowadzono bezpłatne przedszkola w wymiarze opieki do 5 godzin. Koszt każdej następnej

godziny w przedszkolu wynosi 1 zł. W dużej mierze rozwiązało to problem dostępu do edukacji przedszkolnej, nadal jednak brakuje miejsc opieki instytucjonalnej dla dzieci do lat 3.

W latach 2013-2015 znacznie przyspieszono działania na rzecz wsparcia rodzin. Impulsem był Rok Rodziny (2013) i nowe inicjatywy. Ich realizacja miała pozytywny wpływ na sytuację rodzin. Były to: wydłużenie urlopów macierzyńskich, wprowadzenie urlopu rodzicielskiego, tzw. kosiniakowe, w tym tacierzyńskie, przedszkole za złotówkę, ulgi podatkowe dla biedniejszych rodzin, podniesienie zasiłków, wsparcie Rodzina 3 czy opłacanie składek z budżetu za urlop wychowawczy przedsiębiorców (matki przedsiębiorczyni). Przeznaczono też z budżetu dodatkowe 50 mln na budowę żłobków w ramach programu Małuch (23<http://wiadomosci.onet.pl/kraj/tusk-wsrod-priorytetow-na-rok-2013-rodzina-praca-inI>). Promowano pozytywny klimat dla rodzicielstwa (np. pokoje do karmienia w miejscach publicznych). Niektóre z postanowień weszły w życie dopiero w 2016 r., jak system „złotówka za złotówkę”, dzięki któremu wiele rodzin w trudnej sytuacji materialnej mogło skorzystać z zasiłków. Koszty realizacji tych działań to ok. 7 mld złotych rocznie dodanych do wydatków na politykę rodzinną, wg oceny Ireny Wójcickiej, Minister ds. społecznych w Kancelarii Prezydenta Komorowskiego (Irena Wójcicka „Zasiłkowa polityka prorodzinna”, Rzeczpospolita 4 lutego 2016).

Mimo przyspieszenia, zwłaszcza w ostatnich latach rządu PO-PSL, ogólne tempo zmian było dość wolne, a skala działań ograniczona w stosunku do narastających potrzeb i frustracji rodzin, zwłaszcza wielodzietnych, którym nie domykały się co miesiąc budżety. Jak podaje Raport NIK z kontroli polityki rodzinnej w Polsce (2014), 69% społeczeństwa negatywnie oceniało politykę rodzinną. Jako główne problemy raport wymienia brak długofalowej i całościowej koncepcji tej polityki i jej celów, brak koordynacji pomiędzy resortami oraz niski poziom i brak stabilności jej finansowania i mierników oceny. Inaczej mówiąc, brak koncepcji i kasy.

Polska jest, jak wspomniano, na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów UE pod względem udziału wydatków na politykę rodzinną w PKB. Jest to 1,76 3% wg danych OECD – a to poziom nieco wyższy niż w Hiszpanii czy Portugalii), podczas gdy kraje skutecznie wspierające rodziny wydają w granicach 3,5-4% (wg danych EUROSTAT wydajemy jeszcze mniej, bo ok 1,3% PKB, zbliżając się do poziomu wydatków Grecji). Realizacja ostatnich projektów rządu PO-PSL podwyższy nieco ten poziom. Zasadniczą zmianę spowoduje jednak dopiero wprowadzenie Programu Rodzina 500+.

Choć, jak stwierdza raport NIK, polityka rodzinna była deklarowanym priorytetem, nie znalazła się w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa (WFPF). Jak ustalił NIK, usunięto w Roku Rodziny 2013 zadanie „wspieranie rodziny”, a zachowano jedynie niektóre wydatki związane z rodziną (i mierniki oceny, jak są one realizowane). Problem finansowania dotyczył więc nie

tylko ich niskiego poziomu, ale też braku stabilności i szerokich możliwości dopasowywania wydatków do bieżących możliwości budżetu w górę (np. z niewykorzystanej rezerwy powodzowej) lub też, znacznie częściej, w dół (krótka kołdra), tym bardziej, że brak było koordynacji działań na poziomie całego rządu.

Czy była to koncepcja polityki rodzinnej? Można oczywiście zauważyć pewien kierunek odchodzenia od konserwatywnego modelu tej polityki. Świadczy o tym m.in. podjęcie działań, aby zwiększyć dostęp do opieki dla najmłodszych (żłobki), wprowadzenie urlopu tacierzyńskiego czy działania na rzecz łączenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi. Zmiany te następowały jednak bardzo wolno, w miarę budowania konsensusu zarówno w ramach rządu, jak i społeczeństwa. Ten brak konsensusu przekłada się na wybór instrumentów i decyduje o strukturze wydatków, takich jak wyraźnie nietrafiony projekt becikowego jako zachęty do rodzicielstwa.

Tradycyjne poglądy na rolę kobiet, ich obowiązki rodzinne i pracę zawodową to wciąż kotwica utrudniająca proces dostosowania się polskiej polityki rodzinnej do nowej demografii, zmian w modelu rodziny i ewolucji aspiracji kobiet. Przekonania, że kobiety nie rodzą dzieci, ponieważ pracują (wybór dziecko czy kariera), że oddanie dziecka do żłobka, a nawet przedszkola to ostateczność („wyrodna matka”) czy też argumenty, że rozwój dziecka zależy od codziennej opieki matki co najmniej do 3 lat są wciąż dość rozpowszechnione, nawet jeśli nie są głośno wypowiedane. Jak podaje Szelewa, pogląd o złym wpływie zawodowej pracy matek na rozwój małego dziecka podziela wciąż 46,4% respondentów (2012 r.), chociaż udział tych podglądów wykazuje tendencję spadkową (56,8% w 2002 r.).

Te poglądy są też wpisane w neoliberalną doktrynę ekonomiczną. Ojcowie polskiej transformacji nie zajmowali się kwestiami równości czy polityki rodzinnej. Były one drugorzędne wobec ogromu zmian systemowych, budowania rynku i demokracji. Zakładano, że kobiety przystosują się do głębokich cięć w wydatkach na politykę społeczną i rodzinną poprzez zwiększenie swoich funkcji opiekuńczych w domu. Dotyczyło to nie tylko wychowania dzieci, ale też opieki na innymi członkami rodziny. Likwidacja zajęć pozaszkolnych czy opieka nad bliskimi po leczeniu szpitalnym osobami znacznie zwiększała zapotrzebowanie na bezpłatne prace opiekuńcze kobiet (Ewa Rumińska-Zimny red., *Gender gap and economic policy*. United Nations. Geneva 2009).

Powszechnie uważano za oczywiste, że niezależnie od tych warunków, polskie kobiety będą chciały rodzić i wychowywać co najmniej dwoje dzieci, ponieważ jest to ich naturalna potrzeba wykonywana z potrzeby serca i nadrzędny cel ich życia. Nieprzypadkowo w modelach ekonomicznych praca to zasób, który nie wymaga inwestycji (ponieważ kobiety rodzą dzieci „bezpłatnie” i potem się nimi opiekują). Otóż okazało się, że ten model przechodzi do historii (Ewa Rumińska-Zimny „Druga płęć w ekonomii”, *Wstęp do Katrine Kielos Jedyna płęć. Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2014*).

Jak pokazują badania m.in. Anny Matysiak (*Employment first, then childbearing: Women’s strategy in post-socialist Poland*. *Population Studies* 2009) i Anny Kurowskiej, kobiety chcą mieć dzieci i realizować się jako matki, ale też pracować zawodowo. Z tych badań wynika, że istnieje zapotrzebowanie na żłobki, również na obszarach wiejskich, a także że warunkiem zdecydowania się na dziecko jest zdobycie pracy.

Spadek dzietności, jaki nastąpił w Polsce i w innych krajach regionu, był w dużym stopniu odpowiedzią kobiet na trudy procesu transformacji i brak wsparcia ze strony państwa. Liberalizacja rynku pracy spowodowała, że musiały one konkurować o pracę z mężczyznami z gorszych pozycji (jako te, które pójść na macierzyński, więc obciążą firmę kosztami). Z drugiej strony model pełnoetatowej pani domu nie sprawdził się, bo utrzymanie nawet skromnego poziomu życia rodziny wymagało dwóch pensji. Coraz więcej kobiet ma też aspiracje zawodowe. Kluczem do zwiększenia dzietności staje się więc nowy podział odpowiedzialności za wychowanie dzieci między państwo i rodzinę, a także zwiększenie roli ojców. Takie są realia nowej demografii w Polsce.

W Aneksie przedstawiono stan aktów prawnych szeroko rozumianej polityki rodzinnej w latach 1989-2016 (wraz z programem Rodzina 500 plus). Poniżej krótkie omówienie głównych instrumentów polityki rodzinnej: świadczeń i zasiłków; urlopów oraz opieki instytucjonalnej. A także ocena skuteczności tych instrumentów.

Świadczenia i zasiłki

Rodziny uprawnione do tzw. zasiłku rodzinnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego (obecnie obowiązujące kryterium dochodowe na członka rodziny to 674 zł netto, a w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym – 764 zł netto) mogą liczyć także na specjalne dodatki. Obecnie wypłacany co miesiąc zasiłek rodzinny wynosi:

- 89,00 zł na dziecko do ukończenia 5 lat
- 118,00 zł na dziecko po 5 roku życia do ukończenia 18 lat
- 129,00 zł na dziecko po 18 roku życia do ukończenia 24 lat.

Za jedną z największych zmian wprowadzonych w 2015 r. (z datą obowiązywania 1 stycznia 2016 r.) trzeba również uznać objęcie świadczeniem rodzicielskim z tytułu urodzenia dziecka osób nieubezpieczonych, które nie mają prawa do pobierania zasiłku macierzyńskiego. Obecnie bezrobotni, studenci, rolnicy mają prawo do świadczenia zwanego świadczeniem rodzicielskim w wysokości 1000 zł przez 52 tygodnie w przypadku urodzenia jednego dziecka (rok). Przysługuje ono również rodzicom dzieci urodzonych w 2015 r. w sytuacji, gdy nie minęło jeszcze 52 tygodni od urodzenia dziecka (i odpowiednio dłużej w przypadku ciąży mnogiej). Ponadto osoby ubezpieczone z prawem do zasiłku macierzyńskiego otrzymują wyrównanie do kwoty 1000 zł, jeżeli przysługujący im zasiłek jest niższy. Główny cel tej nowelizacji to przede

wszystkim zahamowanie spadku dzietności i wsparcie dla osób nieubezpieczonych.

Od stycznia 2016 r. zasiłki mogą pobierać rodziny dotąd nieuprawnione do tego świadczenia z racji przekroczenia progu dochodowego. W poprzednim parlamencie zmieniono przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych (Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych), wprowadzając zasadę złotówka za złotówkę. Jeżeli rodzina w przeliczeniu na jej członków przekracza próg dochodowy, wypłacane jej świadczenie będzie pomniejszone właśnie o tę nadwyżkę. Zmiany te zwiększyły możliwość uzyskiwania wsparcia pieniężnego przez rodziny niewiele powyżej progu dochodowego.

Przykład: Rodzina Kowalskich ma dwoje dzieci: córkę w wieku 7 lat i nowo narodzonego synka. Dochód w przeliczeniu na osobę w tej rodzinie wynosi 678 zł, czyli przekracza próg o 4 zł. Do grudnia 2015 r. rodzina ta nie była uprawniona do świadczeń. Zmiana nastąpiła w styczniu tego roku. Obecnie państwo Kowalscy otrzymają zasiłek na dzieci pomniejszony o kwotę przekraczającą próg dochodowy. Otrzymają zatem 85 zł na synka i 114 zł na córkę.

Największe wsparcie socjalne przysługuje rodzinom z tytułu narodzin dziecka, a także rodzinom wielodzietnym (rodzinie przysługuje 80,00 zł miesięcznie na trzecie i na następne dziecko uprawnione do zasiłku rodzinnego) i opiekującym się dziećmi niepełnosprawnymi (dodatek związany z kształceniem i rehabilitacją dziecka niepełnosprawnego wynosi 60,00 zł miesięcznie na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia oraz 80,00 zł miesięcznie na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 24 roku życia, jeśli legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności). Tzw. becikowe z tytułu narodzin dziecka w wysokości 1000 zł płatne jednorazowo przysługuje rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza 1922 zł, przy spełnieniu dodatkowych warunków (kobieta musi odbyć pierwszą wizytę lekarską maksymalnie do ukończenia 10 tygodnia ciąży).

Od kwietnia 2016 r. rodziny z dziećmi będą mogły się starać o kolejne świadczenie, zwane wychowawczym w ramach programu Rodzina 500+. Przyznawanie i wypłatę 500 zł na drugie i kolejne dziecko w rodzinie (przy progu dochodowym poniżej 800 zł, 1200 zł w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym wsparcie otrzyma także rodzina z jednym dzieckiem) reguluje odrębna ustawa (Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Nie wiadomo, czy ustawa ta zapoczątkuje nowy system świadczeń socjalnych, czy może należy ją traktować jako uzupełnienie systemu już zbudowanego.

Urlopy macierzyńskie i ojcowskie

Uprawnienia pracownicze związane z rodzicielstwem umieszczone w kodeksie pracy ewoluowały i obecnie stanowią ważny element polityki rodzinnej państwa.

Przez lata matkom pracującym przysługiwało tylko 20 tygodni urlopu macierzyńskiego, w praktyce po ukoń-

czeniu przez dziecko 5 miesięcy mama wracała do pracy. Ojcowie mieli zaś bardzo ograniczone prawo do opieki nad nowo narodzonym potomstwem.

Obecnie rodzice mają prawo do 20 tygodni urlopu macierzyńskiego (pierwsze 14 tygodni matka), dodatkowego urlopu macierzyńskiego – 6 tygodni, urlopu rodzicielskiego – 26 tygodni, oraz urlopu wychowawczego – 36 tygodni, z możliwością dzielenia na okresy do ukończenia przez dziecko 6 lat. Prawo do urlopu wychowawczego przysługuje także przedsiębiorców. Ostatecznie z dłuższych urlopów mogli skorzystać rodzice dzieci urodzonych od 1 stycznia 2013 r. Wydłużony i płatny urlop macierzyński daje obecnie matkom możliwość opieki na dzieckiem przez rok i gwarancję zatrudnienia po powrocie do pracy (mechanizm ochronny przed zwolnieniem, gdy matka korzysta z urlopu wychowawczego lub występuje do pracodawcy z wnioskiem o obniżenie wymiaru czasu pracy – art. 186(7) i 186(8) kodeksu pracy) oraz świadczenia.

Urlop przysługuje też ojcom. Od początku 2010 roku mieli prawo do spędzenia tygodniowego urlopu ze swoim małym dzieckiem, w 2013 roku ten okres został wydłużony do 2 tygodni. Ten urlop dość długo był wśród ojców mało popularny (Maria Piątkowska. Ojcowie wzięli się za dzieci. Przełomowy miniony rok, wyborcza.biz, 02. 03.2015 r.): w 2011 roku z skorzystało z niego tylko 15 tysięcy ojców, w 2012 – 23,3 tys., w 2013 już 28,5 tys. Przełomowy okazał się rok 2014, kiedy to odnotowano 129,4 tys. ojców na urlopie macierzyńskim (Raport NIK Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce, s. 64).

W 2013 roku wprowadzono postulowane od dawna quasi-urlopy wychowawcze dla przedsiębiorców mających małe dzieci. Od września tego roku można zawiesić prowadzenie firmy na czas sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Za ten okres składki na ubezpieczenie społeczne są odprowadzane z budżetu państwa.

Trzeba jasno powiedzieć, że wydłużenie urlopów związanych z rodzicielstwem nie przełożyły się na oczekiwany baby boom. W pierwszym pełnym roku obowiązywania urlopu rodzicielskiego (2014 r.) urodziło się 376 tys. dzieci – o 6 tysięcy więcej niż w 2013 r., w którym wprowadzono możliwość spędzenia z dzieckiem pierwszego roku życia. Dane za rok 2015 nie są już tak optymistyczne, wg niepełnych informacji liczbę urodzin szacuje się bowiem na 362 tysięcy, co oznacza ubytek naturalny i spadek liczby urodzeń w porównaniu z rokiem 2014 (Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju w 2015 r., GUS, Warszawa 26.01.2016 r.).

W 2014 roku przy tym mniej niż połowa kobiet wykorzystywała wydłużony urlop macierzyński. Wg danych GUS na 631 tys. kobiet, które pobierały zasiłek macierzyński w 2014 roku tylko 315 tys. zdecydowało się na pozostanie z dzieckiem w domu przez rok (dane GUS cytowane za „Nie ma cudu demograficznego”, Rzeczpospolita 9.11.2016).

Rezultat wydłużenia urlopu macierzyńskiego i jego wpływ na wzrost dzietności nie jest więc jednoznaczny. Z raportu Forum Obywatelskiego Rozwoju przygotowanego przez Annę Kurowską (Raport FOR, Matka-Polka

pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?, s. 31, Warszawa, październik 2010 r.) wynika jednak, że optymalna długość płatnego urlopu macierzyńskiego to 4-5 miesięcy, zaś wydłużanie urlopów może niekorzystnie wpłynąć na poziom zatrudnienia kobiet oraz wysokość ich zarobków. W Polsce to nadal kobiety są tymi, które rezygnują na rok z pracy, ojców wykorzystujących urlop rodzicielski jest niewiele.

Opieka instytucjonalna (żłobki, przedszkola)

Jednym z głównych problemów jest wciąż deficyt miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. Urlop macierzyński przez wiele lat trwał tylko 20 tygodni, a następnie matka stawiała przed dylematem, czy powrócić do pracy i zatrudnić nianię, czy pozostać w domu. Wydłużenie urlopu macierzyńskiego do 1 roku łagodzi ten dylemat lecz go nie likwiduje. Wciąż jest problem, co zrobić z dzieckiem w wieku 1-3 lata, gdy matka chce lub musi wrócić do pracy.

Do roku 2011 żłobki funkcjonowały jako zakłady opieki zdrowotnej i podlegały takim samym rygorom sanitarnym jak szpitale. Ograniczało to znacznie ich liczbę, a tym samym dostępność. Instytucjonalną opieką objętych było mniej niż 2% dzieci w wieku 0-3 lata (z uzasadnienia projektu ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3377>). Odpowiedzią na rosnący popyt w zakresie opieki nad dziećmi były tzw. klubiki maluszków, działające bez żadnego nadzoru gminy i Sanepidu.

Pozytywny wpływ na rozwój żłobków miało wprowadzenie Ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 (tzw. ustawa żłobkowa), która weszła w życie 4 kwietnia 2011 r. Złagodziła ona rygory prowadzenia tych placówek przy jednoczesnym usystematyzowaniu form opieki i zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu usług.

Ustawa przewiduje cztery różne formy opieki nad maluchami od ukończenia 20 tygodnia życia do lat 3 (w wyjątkowych przypadkach do lat 4):

- żłobek (dziecko ma zapewnione 10 godzin opieki oraz wyżywienie, opiekun na maksymalnie 8 dzieci)
- klub dziecięcy (dziecko w wieku powyżej roku ma zapewnione 5 godzin opieki, opiekun na maksymalnie 8 dzieci)
- dzienny opiekun (opiekun nad maksymalnie 5 dzieci, brak określonych standardów lokalowych)
- niania (za nianię zatrudnioną przez rodziców w ramach umowy uaktywniającej składki na ubezpieczenie społeczne do wysokości składek wynikających z pensji minimalnej płaci państwo).

Wszystkie żłobki i kluby dziecięce muszą być wpisane do specjalnego gminnego rejestru, istnieje wykaz dziennych opiekunów, niania są zarejestrowane w ZUS. Żłobki i kluby dziecięce podlegają nadzorowi gminy, aby je uruchomić wymagane są pozytywne opinie Straży Pożarnej i Sanepidu, placówki muszą spełniać standardy lokalowe i sanitarne.

Dostęp do opieki zależny jest także od regionu, najmniej jest we wschodniej Polsce. Problemem jest także kwestia opłacalności opieki dla rodzin o różnych dochodach, na co zwracają uwagę w swoim opracowaniu dr Agnieszka Chłoń-Domińczak i dr Iga Magda (Opieka nad dziećmi do 3 lat w Polsce – diagnoza oraz rekomendacje dotyczące zmian).

Poprawa opieki instytucjonalnej nie następowała równomiernie, sytuacja miast i wsi znacznie się różniła. Kluczowa zmiana w rozpowszechnieniu opieki żłobkowej w gminach nastąpiła dopiero w 2013 r., a więc w dwa lata po wejściu w życie ustawy żłobkowej. Wówczas po raz pierwszy odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce żłobkowe wzrósł, i to powyżej poziomu z 1995 r. (Anna Kurowska. Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu).

Główną przeszkodą dla rozwoju żłobków na obszarach wiejskich jest przede wszystkim brak obowiązkowych dotacji celowych ze strony gminy, jak jest to w przypadku opieki przedszkolnej. Gmina może opiekę dofinansować (i coraz więcej gmin to robi), nie ma jednak takiego obowiązku. Problem ten tylko częściowo rozwiązuje program Maluch (przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – dotuje budowę gminnych żłobków oraz funkcjonowanie placówek publicznych i prywatnych, a także tworzonych przez uczelnie wyższe. Dotacja pomniejsza opłatę rodzica za czesne w placówce. W roku 2015 i 2016 na ten cel przeznaczono 151 mln zł).

W wielu miejscowościach nie ma żłobka gminnego, a placówki prywatne są zbyt drogie. Ze Sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. wynika, że na koniec 2014 roku żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie funkcjonowali w 574 gminach, tzn. zaledwie w 23% gmin w Polsce. Gdy popatrzymy na wieś, to okaże się, że opieka nad małym dzieckiem jest zapewniona tylko w co dziesiątej gminie wiejskiej (na koniec 2014 r. funkcjonowały 2493 instytucje, z tego 1667 żłobków, 384 klubów dziecięcych i 442 dziennych opiekunów. W gminach wiejskich funkcjonowało 311 instytucji, z tego 183 żłobki, 53 kluby dziecięce i 75 dziennych opiekunów. W 2014 r. instytucje opieki – żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie oferowały łącznie ok. 71,4 tys. miejsc, w tym ok. 4,7 tys. miejsc na terenach wiejskich).

Mimo poprawy dostępności do usług opiekuńczych po 2011 roku Polska znajduje się wciąż na jednym z ostatnich miejsc w krajach UE pod tym względem. Na koniec 2014 roku odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką szacowano na 7,1% podczas gdy w Danii i Szwecji jest to prawie 60%, a we Francji 40% (w roku 2010 – przed zmianą przepisów – odsetek ten wynosił 2,6%). Jesteśmy więc daleko od realizacji tzw. celów barcelońskich dla krajów UE (na szczycie w Barcelonie w 2002 r. Rada Europejska w celu upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat trzech ustaliła wartość docelową na poziomie 33%, jest to jeden z tzw. celów barcelońskich, które m.in. za mini-

malny poziom upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3 przysługują 33%).

Należy także zwrócić uwagę na problem opieki nad dziećmi w przedziale wiekowym od roku (kiedy to zazwyczaj kończy się urlop rodzicielski rodzica opiekującego się potomstwem) do 2,5 lat (dziecko w tym wieku może już uczęszczać do przedszkola). Z powodu braku możliwości zapewnienia dziecku opieki najczęściej to matka zostaje w domu i ewentualnie wraca do pracy dopiero gdy dziecko rozpoczyna edukację przedszkolną.

Zgodnie z najnowszymi danymi w 21,7 tysiącach placówek wychowania przedszkolnego (Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015, GUS, Warszawa 2015 r.) opieką objętych jest 1,1 miliona dzieci (Informacja o sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju w 2015 r., GUS, Warszawa, 25 stycznia 2016 r.) uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz punktów przedszkolnych.

Reforma systemu oświaty sprawiła, że obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym objęte zostały pięcioletki, dzieci o rok starsze mogły pójść do szkoły, zaś dzieci urodzone od stycznia do czerwca 2009 roku we wrześniu 2015 roku poszły do szkoły obowiązkowo. Proces ten został jednak powstrzymany w grudniu 2015 roku, kiedy to ponownie wprowadzono obowiązek szkolny od 7 roku życia i dokonano przesunięcia terminu przekształcenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w przedszkola z 1 września 2016 roku na 1 września 2019 roku (Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw). Zgodnie z przepisami dzieci 4-letnie mają gwarancję miejsca w przedszkolu, cofnięcie reformy spowodowało spory zamęt i może oznaczać, że we wrześniu 2016 roku, kiedy to w przedszkolach pozostaną dzieci 6-letnie, zabraknie miejsc dla najmłodszych dzieci 3-letnich, kończących

pobyt w żłobkach. Brak miejsc dla najmłodszych może spowodować problemy zawodowe ich matek.

Od września 2013 roku (Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) pierwsze 5 godzin edukacji przedszkolnej jest bezpłatne, każda kolejna godzina kosztuje rodzica złotówkę. W połączeniu ze zmianą wieku dzieci idących do szkoły podstawowej reforma miała zagwarantować dużą dostępność przedszkoli dla dzieci w wieku 3-5 lat. W praktyce obecnie dostępność miejsc w przedszkolach dla 3-latków stoi pod dużym znakiem zapytania (wykres 4).

Alimenty

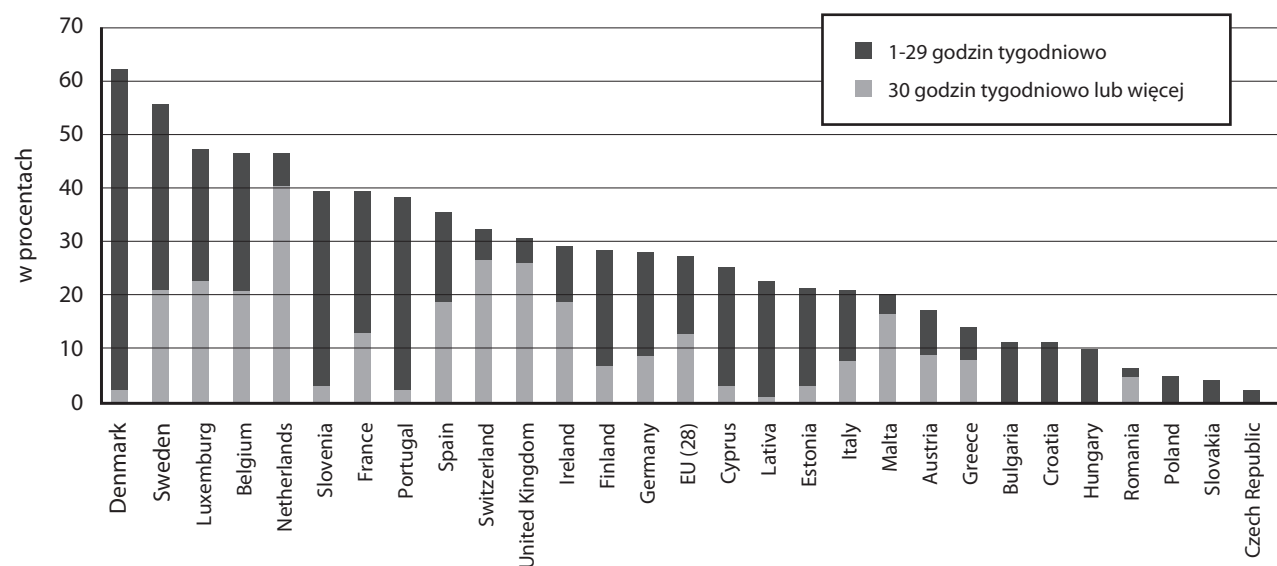
Alimenty są istotnym problemem z uwagi na ich niską ściągłość, która w Polsce szacowana jest na zaledwie 17%. Oznacza to, że blisko milion dzieci nie dostaje przysługujących im świadczeń. Jest w tym swego rodzaju przyzwolenie społeczne na niepłacenie alimentów przez ojców. Dlaczego tak jest? Czy wszystkiemu jest winne złe prawo?

Od października 2008 roku obowiązuje ustawa o pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów, która reguluje warunki nabywania świadczenia z funduszu alimentacyjnego przez osoby uprawnione do alimentów w przypadku bezskutecznej ich egzekucji od dłużnika alimentacyjnego, a także działania wobec dłużników, którymi najczęściej są ojcowie.

Za dłużnika alimentacyjnego uznaje się osobę, która regularnie nie płaci alimentów, a egzekucja komornicza jest bezskuteczna, tzn. komornikowi w ciągu ostatnich 2 miesięcy nie udało się uzyskać alimentów w pełnej wysokości za okres bieżący i zaległy lub gdy egzekucja nie jest możliwa, bo dłużnik nie mieszka w kraju.

W praktyce bardzo łatwo dłużnikiem alimentacyjnym zostać, co otwiera drogę osobie uprawnionej do starania się

WYKRES 4. Odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat w 2013 r. w krajach Unii Europejskiej objętych instytucjonalną opieką w podziale na czas przebywania w placówce



Źródło: Anna Kurowska, Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy żłobkowej i po jej wdrożeniu

o świadczenie z funduszu alimentacyjnego w maksymalnej wysokości 500 zł, o ile dochód na członka rodziny nie przekracza 725 zł.

Wielu dłużników wiedząc, że ostatecznie dziecko będzie miało przyznane alimenty z funduszu, przestaje płacić swoje zobowiązania, zaciągając tym samym dług wobec państwa.

Aby tak się nie działo, potrzebna jest skuteczna polityka ściągłości alimentów. Sposobem ma być decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, która pozwala ścigać dłużnika za przestępstwo niealimentacji, a także zatrzymać prawo jazdy. W praktyce dłużnik może bardzo łatwo od takiego zagrożenia się uwolnić. Wystarczy co miesiąc płacić 50% swoich zobowiązań, czyli połowę alimentów.

Być może batem na dłużników będzie obowiązek wprowadzony 1 lipca 2015 roku, nakazujący wpisanie takiej osoby do biur informacji gospodarczej, przez co trudniej im będzie uzyskać kredyt czy zostać abonentem operatora sieci komórkowej. Potrzebna jest jednak przede wszystkim edukacja społeczna i zmiana mentalności.

Bardziej skuteczne działanie państwa w kwestii zwiększenia ściągłości alimentów było jednym z głównych rekomendacji VII Kongresu Kobiet (www.kongreskobiet.pl).

Polityka rządu PIS: czego można się spodziewać?

Program Rodzina 500+ rusza 1 kwietnia 2016. Oczekuje się, że w ciągu następnych 10 lat urodzi się dzięki niemu dodatkowo 278 tys. dzieci. W tym czasie wydamy na program blisko ćwierć biliona złotych (ponad 245 mld). W ten sposób staniemy się jednym z krajów o najwyższym udziale wydatków na politykę rodzinną w PKB w Unii Europejskiej, o poziomie zbliżonym do Francji (3,6%).

Jest to bez wątpienia powód do radości rodzin z dziećmi, zwłaszcza tych o niższych dochodach, bo dodatkowe 500 zł miesięcznie to znaczne uzupełnienie budżetu. Jak wskazują sondaże, będą to głównie wydatki na potrzeby dzieci, a nie ogólne cele rodziny. Rodziny, niezależnie od poziomu dochodów, wydadzą najwięcej na ubrania dla dzieci (35% odpowiedzi w rodzinach o niskich i wysokich dochodach), kursy językowe czy inne zajęcia dla dzieci (23-24% odpowiedzi) i wakacje i wypoczynek. Rodziny mniej zamożne wydadzą więcej na czynsz i codzienne zakupy, a bardziej zamożne dołożą do funduszu na mieszkanie dla dziecka czy też wypłacą dziecku kieszonkowe (sondaż przeprowadzony 17-18 lutego 2016). Podobne wyniki dał sondaż ARC Rynek i Opinia.

W skali kraju, dodatkowe 500 zł wydane na konsumpcję to poważny impuls do zwiększenia produkcji i PKB. Ekonomiści są zgodni, że będzie to miało pozytywny wpływ na gospodarkę, zwłaszcza w krótkim okresie. Jak zapowiada premier Szydło, wzrost konsumpcji powinien się przełożyć na dodatkowy wzrost PKB o 0,5 punktu procentowego (zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że wzrost konsumpcji nakręca ponowny jej wzrost, tzw. efekty mnożnikowe). Dodatkowe świadczenie, które ma trafić do 2,7 mln ro-

dzin, spowoduje też spadek zagrożenia dzieci i rodzin ubóstwem. W uzasadnieniu projektu Rodzina 500+ szacuje się, że zagrożenie ubóstwem spadnie z 23% do ok. 11%.

Czy możemy więc liczyć, że zapowiadany przełom w polityce rodzinnej wyciągnie nas z zapaści demograficznej i pozwoli nam wyjść z „pułapki średniego dochodu”? Są to pytania nieprzypadkowo zadane razem. Te kwestie mają ze sobą ścisły związek. Nie tylko dlatego, że wzrost dzietności jest warunkiem dopływu kadr młodych inżynierów (i inżynierek) do firm, które będą realizować plan premiera Morawieckiego na najbliższe 25 lat (jednym z 5 filarów planu jest rozwój innowacyjnych firm – filar 2). Ale także dlatego, że istnieje ryzyko, że zwiększenie wydatków na politykę rodzinną ograniczy środki (oszczędności) na inwestycje w rozwój innowacji i badań (filar 3). Jak skuteczny okaże się program (jak się przełoży na wzrost dzietności) i czy Polskę na niego stać?

Kosztowny i nieskuteczny?

Z dyskusji w mediach wokół programu Rodzina 500+ wynika, że skuteczność programu w realizacji założonych celów może być niewielka, a koszty bardzo wysokie. Demografowie zalecają ostrożność co do oczekiwań wzrostu dzietności, wskazując m.in. na trudność powrotu do wyższej dzietności, gdy utrzymuje się ona tak jak w Polsce na niskim poziomie przez dłuższy okres, jest to tzw. momentum wzrostu populacji. Można liczyć, uważa Irena Kotowska, jedynie na niewielki wzrost dzietności w krótkim czasie (dyskusja na seminarium Instytutu Spraw Publicznych 17 lutego 2016 „Dlaczego nie czeka nas nowy baby boom?”). Program też w małym stopniu zachęci kobiety wykształcone do zwiększania dzietności. W ich przypadku luka pomiędzy preferowaną liczbą dzieci a rzeczywistą jest największa. Mają one względnie wysoki poziom dochodów i to nie przyczyny materialne decydują o braku dzieci, ale możliwość powrotu do pracy na to samo stanowisko, dostęp do usług opiekuńczych i warunki dla godzenia obowiązków zawodowych z domowymi.

Środowisko polityków społecznych, jak określa to Julian Auleytner, jest krytyczno-pozytywne („Pięćset plus minus”). Pozytywnie ocenia decyzję o zwiększeniu wydatków na cele polityki rodzinnej z uwagi na duże zaniedbania w tym obszarze, liczy przy tym na ewentualne korekty w trakcie trwania programu i równoległe programy edukacyjne pokazujące dobre wzorce wydawania pieniędzy. Nie ludzi się też, że dodatkowe 500 zł bezpośrednio zachęci kobiety do rodzenia większej liczby dzieci. Auleytner podkreśla, że „nie rodzi się dzieci za pieniądze, w ten sposób nie można kupić matek”.

Z perspektywy praw kobiet i możliwości wyborów życiowych najwięcej obaw budzi koncepcja programu polityki rodzinnej PIS. Ma ona silne zabarwienie ideologiczne. Jest to program konserwatywny, oparty na opiekuńczej pracy matek, które mają mieć zagwarantowaną możliwość pozostania z dzieckiem w domu aż do ukończenia przez nie 6 roku życia. Po tylu latach wychowywania dziecka powrót na rynek pracy jest dla kobiety

bardzo trudny. Wobec braku realnego wyboru między pracą a domem z powodu niskiego poziomu „uzłobkowania” wiele kobiet wypadnie z rynku pracy, rezygnując z aspiracji zawodowych. W tej koncepcji trudno będzie zrealizować zamierzenia programu, który ma m.in. spowodować, żeby macierzyństwo było traktowane jako przywilej, a nie jako obciążenie czy kara.

Kwestie ideologii, praw kobiet i równości szans są niezmiernie istotne dla środowiska Kongresu Kobiet. Warto jednak jeszcze raz podkreślić, że konserwatywny model polityki rodzinnej nie daje szans na wyjście z zapaści demograficznej. Istotną barierą w podejmowaniu decyzji o kolejnym dziecku jest bowiem „kara za macierzyństwo”, która przejawia się m.in. w konieczności rezygnacji z pracy po urodzeniu dziecka czy akceptacji niższej płacy. Te problemy pozwala rozwiązać polityka rodzinna oparta na partnerskim podejściu do rodziny i zapewnieniu równości szans na rynku pracy i w podziale obowiązków domowych. W dyskusji nad wprowadzeniem Rodzina 500+ te aspekty podkreśla m.in. Dorota Szelewa w wywiadzie dla „Wysokich Obcasów”, wskazując na konieczność zmian społecznych przejawiających się m.in. większym zaangażowaniem ojców (urlopy tacierzyńskie) i dzieleniem obowiązków w ramach rodziny oraz rozwojem usług opiekuńczych dla najmłodszych. Taką potrzebę uznały m.in. Węgry i Niemcy, gdzie wzrosła w ostatnich latach sieć żłobków („Skołowani” Wysokie Obcasy, 13 lutego 2016).

Ideologia programu PiS utrudni i oddali rozpoczęty już proces wypracowywania konsensusu społecznego polskiej polityki opartej na równości szans i partnerskim modelu rodziny. Przekaz zawarty w Programie polityki rodzinnej PiS w dokumencie Projekt dla Polski (2014 <http://pis.org.pl/dokumenty>) jest jasny. U podstaw kryzysu demograficznego leży wg PiS „ideologia gender” (czyli równości szans), która nie sprzyja decyzjom o posiadaniu rodziny i dzieci (program Prawa i Sprawiedliwości 2014, s. 14): „Groźne dla rodziny i rodzicielstwa w Polsce jest też szerzenie się ideologii gender. ...jej oddziaływanie rośnie, szczególnie wśród części młodzieży, i przyczynia do szerzenia się postaw niesprzyjających zakładaniu rodzin i posiadaniu dzieci. Postawienie barier szerzeniu się ideologii gender jest ważne. Ważniejsze są jednak działania na rzecz umocnienia rodziny, obrony rodzicielstwa, szczególnej roli matki i szacunku dla macierzyństwa, które powinno być traktowane nie jako obciążenie, ale wyróżnienie i przywilej. Podniesiona musi być też ranga ojcostwa, podkreślana rola wielodzietnej rodziny. Dopiero podjęcie tych wszystkich zabiegów łącznie zmieni obecną niekorzystną sytuację”.

Rodzina 500+ jest sztandarową inicjatywą nowego rządu, ale nie jest jedynym planowanym działaniem wspierającym rodziny. Zapowiadane jest podniesienie progu dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych do wysokości 50% pensji minimalnej (dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym do 60%), podniesienie wysokości świadczeń pielęgnacyjnych do wysokości wynagrodzenia minimalnego, wprowadzenie zerowej stawki VAT na ubranka dziecięce, wydłużenie urlopu macierzyńskiego (w połączeniu z urlopem rodzicielskim i wychowawczym).

Wprowadzono już zmiany w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, wprowadzając do niego zapis, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wyłącznie z powodu ubóstwa nie jest dopuszczalne.

Planowane jest też wydłużenie urlopu macierzyńskiego i możliwość korzystania z tej pomocy państwa aż do ukończenia przez dziecko 6 roku życia, powszechne i bezpłatne przedszkola (ale nie żłobki), bezpłatne posiłki i gabinety stomatologiczne dla dzieci w szkołach, możliwość zakupu taniego mieszkania dla młodych. Zapowiedziano też wprowadzenie Karty Rodzin (poprzedni rząd wprowadził Kartę Dużej Rodziny), powstanie Narodowego Programu Zatrudnienia promującego pracę ludzi młodych, którzy także mają mieć zapewniony dostęp do pożyczek i kredytów na dogodnych warunkach. Pracodawcom zatrudniającym takich pracowników o połowę ma zostać zmniejszona składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części przez nich finansowanej. Powstanie odrębna kategoria młodego przedsiębiorcy – z szeregiem ulg i przywilejów, m.in. z łagodnym przechodzeniem z preferencyjnej składki ZUS do podstawowej.

Koszty programu: czy nas na to stać?

Realizacja programu Rodzina 500+, jak też innych zamierzeń, w tym zwłaszcza zapowiadanego obniżenia wieku emerytalnego, to ogromne koszty. Ekonomiści są zgodni, że to duże ryzyko dla publicznych finansów i rozwoju gospodarki, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

Rząd, jak zauważa Stanisław Gomułka, rozdaje pieniądze, których jeszcze nie ma, odwołując się m.in. do wpływów z uszczelnienia systemu podatkowego („Polityka rosnącego ryzyka”, Polityka 25-31.01.2016.). Cenę za chwilowe polepszenie sytuacji materialnej zapłaci całe społeczeństwo, w tym młodzi Polacy, którzy cieszą się z dodatkowego świadczenia, w postaci niższych zarobków i wyższego bezrobocia – twierdzi Dariusz Rosati („Przejęcie władzy a nie rozwój”, Gazeta Wyborcza 5 lutego 2016). Wysokie koszty niepokoją też polityków PiS, w tym tych którzy opiniowali projekt. Uwagi krytyczne zgłaszał w piśmie z 17 grudnia 2015 r. wicepremier, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego Jarosław Gowin. Zarzucał on projektowi ustawy m.in., że proponowane świadczenie to jedynie cząstka oddziaływań, a projekt może okazać się niewystarczający do poprawy sytuacji demograficznej w kraju. Minister zauważył także brak spójności między istniejącym systemem świadczeń rodzinnych a świadczeniem wychowawczym (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326791/12326794/dokument203211.pdf> program PIS, s. 108).

W pierwotnych planach PIS-u zakładano, że świadczenia tego nie otrzymają rodziny o wysokich dochodach. Liczono też, że zostanie wprowadzone po reformie finansów publicznych (program PiS, s. 108), a pieniądze na ten cel będą pochodzić w dużej mierze z finansowania unijnego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a tylko w niewielkim stopniu z budżetu państwa (liczono tu, dość idealistycznie, na przekonanie do prowadzenia polityki

rodzinnej w tym kształcie w całej UE). Tak się nie stało i koszty będzie ponosić budżet państwa, a tym samym my wszyscy.

W 2016 roku całość wydatków państwa na wsparcie rodzin wzrośnie o ponad 50% w porównaniu do roku 2013 (z 34,2 mld do 53 mld zł wg danych MRPiPS). Z uwagi na dobry stan polskiej gospodarki i budżetu w 2015 roku, a także odsunięcie w czasie pierwszych wypłat przynajmniej do kwietnia 2016 roku, zabezpieczenie środków na dodatkowe świadczenia Rodzina 500+ nie budzi obaw.

Ryzyko braku dostatecznych wpływów do budżetu i zwiększania deficytu będzie jednak wzrastać w miarę upływu czasu. Roczny koszt (poza 2016 r.), zgodnie z Oceną Skutków Regulacji załączoną do dokumentacji przedłożonej do konsultacji publicznych, wynosi ok. 22,9 mld zł. To kwota równa niemal połowie przychodów z podatku dochodowego PIT, który jest głównym źródłem przychodów państwa, w 2015 r. dającym 46,7 mld zł (www.mpips.gov.pl/aktualnosc-wszystkie/swiadczenia-rodzinne).

Rząd podaje dwa główne źródła finansowania programu Rodzina 500+. Są to nowe podatki nałożone na sektor bankowy (7-8 mln zł rocznie) oraz na sklepy wielkopowierzchniowe (3,5-4,5 mln zł rocznie wg J. Jankowiak „Duże pieniądze chaotycznie wydawane”, Rzeczpospolita 23 grudnia 2016) oraz wpływy z uszczelnienia systemu podatkowego (szacowane na 12-15 mld – W. Gadomski „Z pustego i przesyła nie naleje”, Gazeta Wyborcza 23-24 stycznia). Po drugie, wzrost PKB szacowano w oparciu o korzystne prognozy dla polskiej gospodarki na najbliższe lata (2016-2017 w granicach 3,2-3,6% w ocenie NBP, MFW, OECD). Trudno dziś ocenić szanse na to tempo wzrostu, negatywny wpływ może mieć oczekiwany spadek aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet. Ogólnie oczekuje się, że realizacja programu Rodzina 500+ wykluczy możliwość finansowania innych projektów polityki społecznej PiS i ograniczy szanse na realizację planu przyspieszenia rozwoju premiera Morawieckiego („Finanse w pułapce społecznych obietnic”, Rzeczpospolita 24.02.2016).

Kto otrzyma świadczenia?

Głównym celem świadczenia wychowawczego ma być pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci i przynajmniej częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb i wychowywaniem potomstwa (z uzasadnienia projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Jest to także odpowiedź rządu na spadek dzietności, przekroczenie ponaddwukrotnie prognozy starości demograficznej ustalonego przez ONZ oraz na zmiany, jakie zaszły w strukturze rodzin (dominujące z jednym dzieckiem). Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w uzasadnieniu do projektu ustawy szacowało także, że dzięki świadczeniu zagrożenie ubóstwem może spaść z 23% do około 11%.

Świadczenie wychowawcze przysługuje na drugie i kolejne dziecko w rodzinie do czasu ukończenia przez nie 18 roku życia i bez względu na dochód w rodzinie,

a w przypadku gdy rodzina ma jedno dziecko, próg dochodowy na osobę w rodzinie wyznaczono na kwotę 800 zł, zaś gdy w rodzinie znajduje się dziecko niepełnosprawne – na kwotę 1200 zł. Wsparcie nie będzie zatem obejmowało dorosłych dzieci, które dalej się uczą lub studiuje. Rząd szacuje, że wsparcie trafi do ok. 2,7 mln rodzin z dziećmi (wg oceny skutków regulacji załączonej do projektu ustawy).

Prawo do świadczenia wychowawczego ustalane będzie na okres jednego roku, od dnia 1 października do dnia 30 września następnego roku. W roku bieżącym świadczenia będą wypłacane przez 9 miesięcy, od kwietnia.

Pobierane świadczenie będzie zwolnione spod egzekucji i wolne od podatku dochodowego, nie będzie także wliczane do dochodu rodziny uprawniającego do świadczeń rodzinnych. Realizacją wypłaty świadczenia zajmować się będą gminy (w przypadku rodzin zastępczych powiaty), dla których dodatkowe obowiązki są bardzo dużym obciążeniem. W praktyce gminom zapewniono tylko 1,5 miesiąca na przygotowanie się do wypłaty nowego świadczenia.

Ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 września każdego roku, sprawozdania z realizacji ustawy za rok poprzedni. Pierwsze efekty programu poznamy pewnie dopiero we wrześniu 2017 r.

Program Rodzina 500+ ma luki jeśli chodzi o możliwość korzystania ze świadczeń, co dotyczy m.in. sytuacji rodzin, gdzie istnieje duża różnica wieku dzieci, a także rodzin, które tylko nieznacznie przekraczają poziom minimalnego dochodu uprawniającego do świadczenia, co dotyczy m.in. samotnych matek z jednym dzieckiem. Ponieważ wsparcie należy się na dzieci do ukończenia przez nie 18 roku życia, w rodzinach, w których istnieje wśród rodzeństwa duża różnica wieku, starsze dzieci mogą tego wsparcia nie otrzymać lub otrzymywać je tylko przez krótki okres.

Rząd nie zdecydował się również na wprowadzenie tzw. mechanizmu złotówka za złotówkę, który zaczął obowiązywać z początkiem tego roku, a który pozwoliłby otrzymać świadczenie rodzinom, które tylko nieznacznie przekraczają próg dochodowy. Nie zdecydowano się także na wprowadzenie zmiennej wysokości zasiłku w zależności od liczby dzieci w rodzinie (najmniej otrzymywałaby rodzina z jednym dzieckiem).

Poniższe przykłady pokazują, kto otrzyma świadczenia i jakie są luki w świadczeniach.

Poziom dochodu uprawniającego do świadczenia

- Samotna matka wychowująca jedno dziecko. Matka dwuletniego dziecka pracuje na umowę zlecenie, sprzątając trzy razy w tygodniu wieczorami biura. Jej dochód to 1150 zł. W tym czasie jej dzieckiem opiekuje się babcia. W gminie nie ma publicznego żłobka, a prywatne jest dla rodziny zbyt drogie.

Matka ma zasądzone alimenty na dziecko, ale ojciec nie płaci. Rodzina spełnia kryterium dochodowe (725 zł na osobę), zatem matka otrzymuje 500 zł na dziecko z Funduszu Alimentacyjnego.

Razem rodzina ma zatem 1650 zł, w przeliczeniu na osobę 825 zł. Ponieważ w przypadku świadczenia z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie obowiązuje zasada złotówka za złotówkę, matka nie otrzyma na dziecko 500 zł z nowego programu, nie spełnia bowiem kryterium dochodowego.

- Ta sama rodzina. Ojciec jednak regularnie płaci alimenty w kwocie 700 zł. Dochód rodziny to zatem 1850 zł, w przeliczeniu na jedną osobę 925 zł. Matka nie otrzyma świadczenia w ramach programu 500+.

Ponieważ rodzice dziecka żyją w przyjaźni, wpadają na pomysł – ojciec dziecka występuje do sądu z pozwem o obniżenie alimentów do kwoty 400 zł. Sąd wyrokiem obniża alimenty do tej kwoty. Matka z dzieckiem mają zatem już tylko 1550 zł, w przeliczeniu na jedną osobę 775 zł, matka zatem od kwietnia 2016 r. otrzyma na dziecko dodatkowe 500 zł. Łączny dochód rodziny to 2050 zł. Ojciec nadal płaci 700 zł alimentów.

- Młode małżeństwo – on pracuje na budowie na umowę zlecenia, do domu co miesiąc przynosi ok. 2600 zł, ona właśnie skończyła studia licencjackie, jest bez pracy. Rodzi im się dziecko.

Dochód rodziny w przeliczeniu na członka rodziny to 866 zł. Świadczenia, które otrzymać może rodzina, to 1000 zł tzw. becikowego oraz 1000 zł co miesiąc świadczenia rodzinnego (tzw. kosiniakowe) do ukończenia przez dziecko 1 roku życia. Z programu 500+ rodzina nie dostanie nic.

Wiek dzieci

- Rodzina z jednym dzieckiem 10-letnim – nie spełniają kryterium dochodowego, w przeliczeniu na członka rodziny mają bowiem po 1200 zł. Rodzi im się kolejne dziecko. Rodzina zatem dostanie 1000 zł becikowego oraz co miesiąc od kwietnia 2016 r. przez 8 lat 500 zł na drugie dziecko.
- Rodzina z trojgiem dzieci w wieku 19, 18 i 12 lat. Dochód

w przeliczeniu na członka rodziny to 900 zł. Mimo takiej liczby dzieci rodzice nie dostaną dodatkowych 500 zł, najmłodsze dziecko jest bowiem traktowane jako pierwsze. Na starsze dzieci rodzice nie dostaną pieniędzy.

Wysokość świadczenia, czyli nie zawsze 500 zł

Rodzice z dwójką dzieci są po rozwodzie. Dzieci są u nich w opiece naprzemiennej, po dwa tygodnie u każdego z rodziców.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy każdy z rodziców będzie mieć prawo do świadczenia na jedno dziecko (w przypadku spełnienia kryterium dochodowego na dwoje dzieci) w wysokości zależnej od okresu sprawowania opieki w danym miesiącu, czyli po ok. 250 zł.

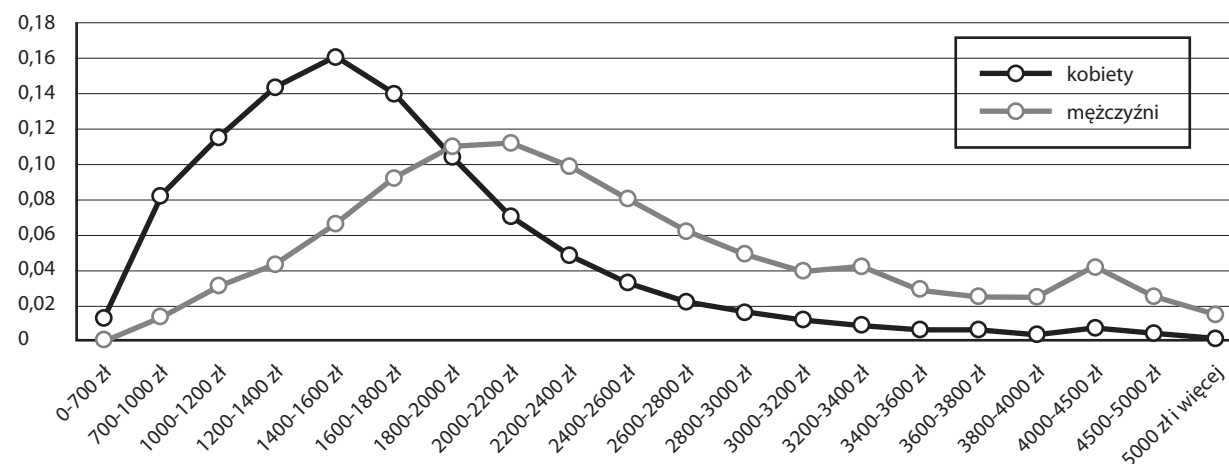
Tzw. rodzina patchworkowa. Mama ma dziecko z poprzedniego związku i opiekuje się nim naprzemiennie z jego ojcem (dwa tygodnie dziecko jest u mamy, dwa tygodnie u taty), weszła w nowy związek, w którym urodziło się dwoje dzieci. Jej nowa rodzina spełnia kryterium dochodowe, zatem matka otrzyma około 250 zł na pierwsze dziecko i po 500 zł na każde z dzieci z kolejnego związku.

Negatywne skutki programu Rodzina 500+

Jako prawdopodobne negatywne skutki programu Rodzina 500+ najczęściej wymieniane są:

- demobilizacja zawodowa, zwłaszcza wśród kobiet
- brak środków rozwój usług opiekuńczych i edukacyjnych (efekt wypchnięcia przez tak dużą kwotę świadczeń 500+)
- niesprawiedliwa dystrybucja środków (wsparcie wszystkich rodzin również tych z górnej półki)
- wysokie koszty administracyjne, zwłaszcza dla gmin (ocena podań, wypłaty).

WYKRES 5. Struktura emerytów w podziale na płeć według wysokości świadczeń



Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2014) Janina Petelczyc, Paulina Rokicka "Sytuacja kobiet w systemie emerytalnym", Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.

Prawdopodobieństwo zmniejszenia aktywności zawodowej kobiet jest wysokie. Jak zauważa Irena Wóycicka, to kusząca propozycja, zwłaszcza dla kobiet o mniejszych szansach na dobrą pensję. Przy dwojce dzieci i niskich dochodach łączne zasiłki i ulgi podatkowe to więcej niż wynagrodzenie minimalne. Przy trójce dzieci to około 2200 zł, prawie tyle co przeciętna pensja. Ten efekt wzmocni sztywne kryterium dochodowe dla świadczeń i likwidacja programu „złotówka za złotówkę” (wprowadzonego przez poprzedni rząd), co będzie zniechęcać do podejmowania pracy. Zwiększy się w ten sposób grupa osób żyjących z zasiłków bądź podejmujących pracę w szarej strefie (Irena Wóycicka „Zasiłkowa polityka prorodzinna”, Rzeczpospolita 4 lutego 2016).

Zmniejszenie aktywności zawodowej kobiet to istotny problem dla rodzin i gospodarki. Rodzina, gdzie pracuje dwoje żywicieli, ma bardziej stabilną sytuację finansową, świadczenia na kolejne dzieci uzależniają, utrudniając powrót do pracy, gdy dzieci ukończą 18 lat i świadczenia przestaną być wypłacane. Powstanie też problem emerytur dla kobiet, które spędzają czas na wychowywaniu dzieci – będą to emerytury bardzo niskie.

Rynek pracy/zatrudnienie

Na rynku pracy negatywne skutki polegają na:

- dezaktywacji zawodowej dużych grup społecznych (rezygnacja z pracy i z zamiaru jej podjęcia), zwłaszcza kobiet z uwagi na konieczność pozostania w domu po urodzeniu kolejnego dziecka (urlop macierzyński) oraz niższe płace kobiet („nie opłaca się pracować”)
- zwiększeniu liczby rodzin żyjących z transferów społecznych, a nie z pracy (zwłaszcza w rodzinach z większą liczbą dzieci i o niskich dochodach). Według szacunków Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (Rzeczpospolita 25 stycznia 2016) dodatki na dzieci zniechęca do pracy do 300 tys. osób
- braku rąk do pracy w warunkach aktualnych trendów demograficznych (prognozy GUS); możliwy negatywny wpływ na wzrost PKB
- zwiększeniu kosztów polityki socjalnej z uwagi rosnącą liczbę osób żyjących z pomocy społecznej rosnący deficyt budżetowy
- kosztach administracyjnych wypłacania świadczeń (samorządy, gminy).

Redystrybucja/preferencje dla pełnych rodzin/większe korzyści dla bogatych

W tym obszarze zwraca się uwagę na następujące aspekty:

- kryteria dochodowe dla biednych wobec braku kryteriów dla bogatych faworyzują tę grupę
- jako beneficjenci pominięte są rodziny z jednym dzieckiem o dochodach nieco powyżej 800 zł (lub 1200 zł w przypadku niepełnosprawnego dziecka)
- dyskryminacja samotnych rodziców, co dotyczy przede wszystkim kobiet

- wykluczenie dzieci w rodzinach patchworkowych i dzieci z poprzednich małżeństw
- ograniczenie/brak świadczeń, gdy duże różnice w wieku rodzeństwa.

Obniżenie wieku emerytalnego: ubóstwo emerytalne kobiet

Podsumowując 100 dni swojego rządu premier Szydło zapowiedziała, że ustawa obniżająca wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn ma wejść w życie w przyszłym roku (<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-o-100-dniach-rzadu-nasz-program-napisali-obywatele.html>).

Nie wiadomo jeszcze, w jakim kształcie zostanie przyjęta ustawa o zmianie wieku emerytalnego, m.in. również z uwagi na wysokie koszty tego projektu.

Wiadomo jednak, jak pisze Irena Wóycicka, że ceną tej reformy będzie wysokie ubóstwo przyszłych emerytek. Kobiety pracują bowiem krócej niż mężczyźni (odpowiednio 55% długości życia i 45% długości życia), mają przy tym niższe płace co najmniej o 18%, a co za tym idzie – krótszy okres składkowy i niższą podstawę obliczeniową (Irena Wóycicka, „Bieda starych kobiet”, <http://wyborcza.biz/biznes>). Szeroką analizę sytuacji kobiet w systemie emerytalnym przedstawia Raport Instytutu Spraw Publicznych 2016 (Janina Petelczyc i Paulina Roicka „Sytuacja kobiet w systemie emerytalnym” (wykres 5).

Obie kampanie wyborcze PiS obfitowały w zapowiedzi ponownego obniżenia wieku emerytalnego. Zarówno kandydat na prezydenta z ramienia PiS Andrzej Duda, jak i kandydatka tej partii na premiera Beata Szydło podkreślali, że podwyższając wiek emerytalny do 67 lat dla kobiet i mężczyzn nie zostawiono Polkom i Polakom wyboru, czy chcą pracować tak długo. Od 1 stycznia 2013 r. zgodnie z **Ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012 r., poz. 637)** wiek emerytalny zaczęto podwyższać stopniowo, tak aby kobiety osiągnęły wiek docelowy w 2040 roku, panowie zaś w 2020 roku.

Względy, jakimi kierowała się koalicja PO-PSL przeprowadzając nowelizację ustawy emerytalnej, to przede wszystkim powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji utrzymanie wzrostu PKB oraz wpływów podatkowych od przedsiębiorstw (z uzasadnienia projektu zmiany ustawy emerytalnej). Wszystkiemu winna jest demografia i fakt, że jesteśmy społeczeństwem starzejącym się. Statystycznie oczekiwana długość życia wydłuża się i czas pobierania emerytury szacowany jest na 23 lata dla kobiet i 18 lat dla mężczyzn, co wprost przekłada się na relatywnie niższe świadczenie emerytalne.

W opublikowanej niedawno przez ZUS prognozie wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2017-2021 (http://www.zus.pl/bip/prognozy_fus/Publikacja_FUS_2017_2021.pdf) przyjęto założenie, że w prognozowanym okresie do 2021 r. populacja Polski spadnie do 38 290 tysięcy. Gdyby zachować wiek emery-

talny na starym poziomie, tzn. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, liczba osób w wieku produkcyjnym będzie malała – w 2021 r. będzie o 1,4 mln mniejsza niż w 2015 r. przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym (wzrost liczby emerytów o 1,2 mln w porównaniu z rokiem 2015). W przypadku podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat proces ten nadal występuje (zmniejszanie się liczby pracujących, wzrost liczby emerytów), tempo wzrostu jest jednak mniejsze. Niemniej cały czas rosnać będzie udział populacji w wieku poprodukcyjnym, co oznacza, że coraz mniej osób aktywnych zawodowo pracować będzie na świadczenia dla obecnych emerytów.

W przypadku pozostawienia wieku emerytalnego na poziomie 60 i 65 lat, na 1000 osób w wieku produkcyjnym w roku 2021 przypadnie 387 emerytów. Przy podwyższeniu wieku emerytalnego 1000 osób będzie pracowało na świadczenia dla 324 osób. Wprost widać, że podwyższenie wieku emerytalnego powoduje zmniejszenie obciążenia osób w wieku produkcyjnym (pracujących) osobami w wieku poprodukcyjnym i w wieku nieprodukcyjnym.

Mimo wprowadzonej reformy w ciągu najbliższych lat w wariacie optymistycznym zabraknie ponad 250 mld złotych na wypłaty emerytur. Zahamowanie reformy może tylko ten deficyt powiększyć (<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/dziura-w-kasie-zus-w-najblizszych-latach,72,0,2026568.html>).

Pod uwagę należy wziąć jeszcze jeden aspekt, a mianowicie fakt, że emerytury kobiet są dużo niższe niż świadczenia emerytalne mężczyzn. Tym samym to głównie kobiety są narażone na życie w ubóstwie oraz na społeczne wykluczenie. Dzieje się tak nawet mimo usunięcia większości dotychczasowych dysproporcji prawnych w systemie ubezpieczeń społecznych.

Ubóstwo emerytalne kobiet wynika przede wszystkim z niższej aktywności zawodowej związanej z wychowywaniem dzieci oraz wyższej stopy bezrobocia, a także dysproporcji w dochodach (kobiety zazwyczaj zajmują mniej eksponowane i mniej płatne posady niż mężczyźni). To kobiety w dużej mierze zajmują się opieką nad osobami starszymi i chorymi, rezygnując z pracy zawodowej. W ten sposób kobiety tracą na wysokości przyszłego świadczenia, składki emerytalne odprowadzane przez budżet państwa nie są bowiem w żaden sposób zależne od ich ostatnich zarobków.

Na tym tle propozycja prezydenta Dudy, czyli projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wniesiony do łaski marszałkowskiej 30 listopada 2015 r. wprost odwracająca reformę (a także usuwa emerytury częściowe):

„Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn” – mówi projekt zmiany art. 24 ust. 1.

Zdaniem prezydenta obecna sytuacja społeczno-gospodarcza Polski nie uzasadnia podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego (z uzasadnienia projektu, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=62>). Podwyższenie wieku miałyby wpływ tylko w przypadku, gdyby wydłużyła się aktywność zawodowa seniorów. Stanie się tak przy spełnieniu dwóch przesłanek:

- zapewnienia pracownikom w wieku okołoemerytalnym miejsc pracy
- pracownicy ci będą nadal do pracy zdolni.

Polacy żyją dłużej, nie wydłuża się jednak przeciętna długość życia w dobrym zdrowiu. Dlatego też decyzja o tym, kiedy zakończyć pracę zawodową, powinna należeć do każdego ubezpieczonego. Prezydent chce taki wybór umożliwić, wprowadzając zmiany w przepisach.

Zostawianie każdemu ubezpieczonemu wyboru w sprawie tak ważnej jak długość zatrudnienia mogłoby się okazać dobrym rozwiązaniem, pod jednym podstawowym warunkiem: szerokiej informacji społeczeństwa, jak będą wyglądały nasze przyszłe emerytury. Tłumaczenie, że w wieku 67 lat będziemy zbyt zmęczeni i schorowani, by cieszyć się emeryturą, to tylko pół prawdy. Drugie pół powinna stanowić informacja o tym, w jakiej wysokości otrzymamy świadczenie przechodząc na emeryturę w wieku lat 60, a jaką gdy będziemy pracować 5-7 lat dłużej.

Na tym etapie prac nad projektem zmian fakt, że wcześniejsze przejście na emeryturę dla kobiet może oznaczać wręcz ubóstwo, jest przed opinią publiczną przez partię rządzącą ukrywany. Nie dziwi to szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę kierunek polityki prorodzinnej państwa, sprowadzający się w głównej mierze do zachęcania kobiet do pozostania w domu i spełniania się wyłącznie w roli matki. Proponowane obniżenie wieku emerytalnego jest dla kobiet niekorzystne.

Aneks

Założenia i skutki ustaw i zmian w ustawach dotyczących polityki społecznej i programów rządowych

a. Zmiany w sferze świadczeń

Ustawa/ uchwała/program	Założenia i skutki
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 kwietnia 1989 r. w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych Wejście w życie: 25 kwietnia 1989 r.	Rozporządzenie już nie obowiązuje; wprowadzenie systemu pomocy socjalnej dla najuboższych rodzin
Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych Wejście w życie: 1 marca 1995 r.	Ustawa już nie obowiązuje. Wprowadzenie zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Zmiany w systemie, uporządkowanie kwestii zasiłkowych
Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Wejście w życie: 1 maja 2004 r.	Obecnie rodziny mogą pobierać: <ul style="list-style-type: none"> • zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego • jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka • świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy • zasiłek dla opiekuna jako świadczenie będące realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt TK akt K 27/13 • świadczenie rodzicielskie. Osoby mające prawo do zasiłku rodzinnego mogą starać się o następujące dodatki: <ul style="list-style-type: none"> • dodatek z tytułu urodzenia dziecka • dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego • dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka • dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej • dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego • dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania • dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego. W 2014r. ze świadczeń rodzinnych korzystało 1887,1 tys. rodzin, tj. o 5,3% mniej niż w 2013 r. (1993,1 tys.), natomiast rodzin pobierających świadczenia rodzinne uzależnione od dochodów było 1114,2 tys., tj. o 7,3 % mniej niż w 2013 r. (1202,4 tys. rodzin) ¹
Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych Wejście w życie: 1 stycznia 2013 r.	Wprowadzenie jednorazowej zapomogi przysługującej matce lub ojcu z tytułu urodzenia się dziecka – tzw. becikowe w wysokości 1000 zł. Początkowo otrzymywała je każda rodzina, następnie wprowadzono próg dochodowy. ograniczenie prawa do przedmiotowego świadczenia wyłącznie do rodzin, których dochody nie przekraczają pierwszego progu podatkowego
Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów Wejście w życie: 15 maja 2014 r.	Zapewnienie prawa do świadczeń opiekunom osób niepełnosprawnych Przywrócenie prawa do świadczenia, którym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wygasło z dniem 1 lipca 2013 r. (na mocy wyroku TK)
Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych Wejście w życie: 1 stycznia 2016 r.	Wprowadzenie mechanizmu tzw. złotówka za złotówkę dla rodzin przekraczających kwotę uprawniającą do pobierania zasiłku rodzinnego Zwiększenie liczby świadczeniobiorców, dla których do tej pory pobieranie świadczenia rodzinnego z uwagi na przekroczenie progu dochodowego było niemożliwe
Ustawa z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw 1 stycznia 2016 r.	Świadczenie w wysokości 1000 zł miesięcznie (brak uzależnienia od kryterium dochodowego) dla osób, które urodziły dziecko, a które nie otrzymują zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia macierzyńskiego (np. bezrobotnych, studentów, rolników) . Osoby, które otrzymują zasiłek macierzyński w kwocie niższej niż 1000 zł otrzymają wyrównanie do tej kwoty. Wsparcie na okres 52-71 tygodni, w zależności od liczby urodzonych dzieci. świadczeniem rodzicielskim objęci zostaną również rodzice, których dzieci urodziły się przed dniem 1 stycznia 2016 r., w sytuacji gdy nie minął jeszcze okres 52 tygodni od urodzenia dziecka (w przypadku ciąży mnogiej nawet do 71 tygodni). Prognozowane podniesienie wskaźnika dzietności. MPIPs zakłada, że beneficjentami świadczenia zostanie ok. 124,5 tys. osób, z tego: <ul style="list-style-type: none"> • 74,4 tys. osób nieubezpieczonych • 50,1 tys. ubezpieczonych w KRUS i ZUS, którym niższe świadczenie macierzyńskie zostanie podwyższone do wysokości świadczenia rodzicielskiego. Ponadto 1,3 tys. osób bezrobotnych, które pobierać będą świadczenie rodzicielskie²
Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci Wejście w życie: 1 kwietnia 2016 r.	Świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie wypłacane na drugie i kolejne dziecko w rodzinie (do ukończenia 18 r. ż); w przypadku nieprzekroczenia w rodzinie dochodu na osobę w kwocie 800 zł (1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego) świadczenie przyznawane będzie również na pierwsze dziecko. Program rodzina 500+ ma ruszyć w kwietniu 2016 r. Rząd szacuje, że ustawa przyniesie ok. 280 tys. nowych urodzeń, wzrośnie liczba rodzin z dwojgiem i większą liczbą dzieci, ustawa ma się także przyczynić do spadku ubóstwa, zdaniem PIS ma mieć także wpływ na wzrost aktywności zawodowej wśród kobiet

¹ Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r., Warszawa czerwiec 2015, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzina/statystyka/Informacja%20o%20realizacji%20swiadczen%20rodzinnych%20w%202014%20r..pdf

² Ocena skutków regulacji. Uzasadnienie projektu ustawy

b. Zmiany dotyczące alimentów

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów Wejście w życie: 1 października 2008 r.	Pomoc państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego w przypadku bezskuteczności egzekucji, działania wobec dłużników alimentacyjnych Wsparcie osób w trudnej sytuacji materialnej, które nie mogą wyegzekwować świadczeń alimentacyjnych od osób do alimentacji zobowiązanych
--	---

c. Zmiany w programie Rodzina 3+

Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny 1 stycznia 2015 r.	Uprawnienia przyznane rodzinom wielodzietnym polegające w szczególności na przyznaniu korzystniejszego od ogólnie obowiązującego dostępu do towarów, usług lub innych form działalności Realizacja rządowego programu dla rodzin wielodzietnych i promowania rozwoju takiego modelu rodzicielstwa; projekt skierowany do 3,4 mln osób 626,8 tys. rodzin z 3 i więcej dzieci do 24 r.ż. na utrzymaniu, w tym 1,2 mln rodziców. ¹ Rodziny wielodzietne mogą zapłacić mniej m.in. za przejazdy kolejowe, żywność, kosmetyki, ubrania i obuwie, podręczniki, paliwo. W ciągu najbliższych lat z Karty może korzystać 3,4 mln osób, w tym 2 mln dzieci
---	---

¹ Mama i tata na urlopie, 22.01.2016 r., MRPiPS, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/swiadczenia-rodzinne/art,7634,mama-i-tata-na-urlopie.html>

d. Zmiany w podatkach

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw Wejście w życie: 1 stycznia 2007 r.	Wprowadzenie tzw. ulgi prorodzinnej, która przysługuje rodzicom lub opiekunom prawnym dziecka, gdy to z nimi zamieszkuje. Ulga przysługuje na dzieci małoletnie lub do ukończenia przez dziecko 25 lat – uczące się w szkole wyższej. Z ulgi mogą skorzystać podatnicy opłacający podatek dochodowy wg skali podatkowej
---	---

e. Zmiany w urlopiach

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw 1 stycznia 2009 r.	Dwutygodniowy urlop dla ojca dziecka na warunkach urlopu macierzyńskiego – do wykorzystania w pierwszym roku życia dziecka, po nowelizacji – w ciągu 2 lat. Długość urlopu nie jest zależna od liczby urodzonych dzieci. Z dwutygodniowego urlopu ojcowskiego skorzystało w 2014 r. 130 tys. mężczyzn
Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw Wejście w życie: 17 czerwca 2013 r.	Wprowadzenie tzw. urlopu rodzicielskiego, z którego korzystać może matka, ojciec lub oboje rodzice dziecka. Łączna długość urlopu przy narodzinach jednego dziecka to 52 tygodnie (rok). W Europie dłuższe urlopy macierzyńskie obowiązują tylko w Szwecji. W 2015 r. z urlopów przeznaczonych dla rodziców skorzystało ponad 671 tys. osób, w tym 504,4 tys. kobiet i 166,9 tys. mężczyzn ¹
Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw 1 września 2013 r.	Tzw. urlop wychowawczy dla przedsiębiorcy – możliwość zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej na okres do 3 lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w wieku do 5 lat, a w przypadku dziecka niepełnosprawnego odpowiednio 6 lat i 18 lat. Wsparcie dla przedsiębiorców, głównie kobiet i zapewnienie możliwości bezpośredniej opieki nad dzieckiem. Okres przebywania na urlopie jest okresem składkowym
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw Wejście w życie: 2 stycznia 2016 r.	Wydłużenie okresu, w którym można korzystać z urlopu rodzicielskiego – aż do ukończenia przez dziecko 6 roku życia. Urlop ojcowski można wykorzystywać do ukończenia przez dziecko 24 miesięcy, w maksymalnie 2 tygodniowych częściach. uproszczenie i uelastycznienie systemu urlopów związanych z opieką nad dziećmi, ułatwienie korzystania z elastycznych form czasu pracy ze względu na obowiązki rodzinne oraz kształtowanie innych uprawnień związanych z rodzicielstwem w sposób bardziej dostosowany do potrzeb pracowników-rodziców i równocześnie uwzględniający interesy pracodawców uproszczenie i uelastycznienie systemu urlopów związanych z opieką nad dziećmi, ułatwienie korzystania z elastycznych form czasu pracy ze względu na obowiązki rodzinne oraz kształtowanie innych uprawnień związanych z rodzicielstwem w sposób bardziej dostosowany do potrzeb pracowników-rodziców i równocześnie uwzględniający interesy pracodawców ²
Ustawa z 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych 23 sierpnia 2013 r.	Elastyczna organizacja czasu pracy poprzez wprowadzenie ruchomego czasu pracy, co ma duże znaczenie dla pracowników opiekujących się dziećmi lub osobami zależnymi

¹ Polki i Polacy wskazywali, że trudności w godzeniu ról zawodowych i rodzinnych znacząco wpływają na decyzję o posiadaniu potomstwa. Niska dzietność w Polsce w zakresie percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013, Kotowska I. (red.) Warszawa 2014 r., s.77.

² dane z <http://www.invitro.gov.pl/>

f. Zmiany dotyczące opieki instytucjonalnej

<p>Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 wspierana przez Resortowy Program „Maluch” Wejście w życie: 4 kwietnia 2011 r.</p>	<p>Tworzenie zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi i poprawa standardów funkcjonowania placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, wsparcie rodziców w planach prokreacyjnych i w procesie wychowywania dzieci. Możliwość podjęcia aktywności zawodowej przez rodziców.</p> <p>Promocja równości rodzinnej i zawodowej między kobietą i mężczyzną zwiększenie liczby żłobków i klubów dziecięcych (głównie prywatnych), objęcie opieką instytucjonalną większej liczby dzieci. Żłobki przestały być zakładami opieki zdrowotnej.</p> <p>W 2011 r. placówek opieki było 571, w 2012 r. już 926, w 2013 r. – 1510, a na koniec 2014 r. ich liczba wzrosła do prawie 2,5 tys. Placówki te w sumie zapewniają opiekę nad ponad 71 tys. dzieci w wieku do 3 lat.</p> <p>W większości to placówki niepubliczne</p>
--	--

g. Zmiany w oświacie

<p>Ustawa z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu Wejście w życie: 1 maja 2004 r.</p>	<p>Program „Owoce i warzywa w szkole” Dzieci otrzymują nieodpłatnie owoce i warzywa, co najmniej 2 razy i nie więcej niż 3 razy w tygodniu przez 10 wybranych tygodni w semestrze w szkole</p>
<p>Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych Wejście w życie: 1 maja 2004 r.</p>	<p>Program „Mleko w szkole” – kształtowanie wśród dzieci i młodzieży dobrych nawyków żywieniowych poprzez promowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych</p> <p>W ramach programu trwającego od ponad 20 lat dzieci i uczniowie spożywają mleko białe i mleko smakowe o różnej zawartości tłuszczu, twarożki, sery i jogurty</p> <p>Od początku realizacji programu „Mleko w szkole” dzieci uczęszczające do szkół i przedszkoli spożyły ponad 1 miliard szklanek mleka</p>
<p>Program „Moje boisko – Orlik 2012”</p>	<p>Budowa ogólnodostępnych i bezpłatnych kompleksów boisk sportowych przeznaczonych przede wszystkim dla dzieci i młodzieży. Obecnie działa ponad 2600 kompleksów sportowych prowadzących bezpłatne zajęcia dla wszystkich</p>
<p>Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw Wejście w życie: 1 września 2013 r.</p>	<p>Tzw. przedszkole za złotówkę.</p> <p>Usunięcie barier w dostępie do edukacji przedszkolnej. Ustawa ma na celu zapewnić każdemu dziecku w wieku od 3 do 5 lat możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. Pierwsze 5 godzin pobytu w przedszkolu jest darmowe, każda kolejna kosztuje rodzica 1 zł.</p> <p>Zwiększenie dostępności przedszkoli dla dzieci w wieku 3-5 lat.</p> <p>Wyrównanie stawek opieki między gminami.</p> <p>Ochrona rodziców przed nadmiernymi kosztami opieki przedszkolnej</p>
<p>Ustawa z maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty Wejście w życie: 8 lipca 2014 r.</p>	<p>Tzw. ustawa podręcznikowa gwarantująca uczniom szkół podstawowych i gimnazjów prawo do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego. Wprowadzenie nowych zasad wyboru podręczników przez nauczycieli. poprawa konstytucyjnego prawa do nauki oraz równego dostępu do wykształcenia.</p> <p>Dysponowanie przez rodziców środkami finansowymi do tej pory przeznaczanymi na zakup podręczników dla dzieci – odciążenie budżetów domowych</p>
<p>Uchwała w sprawie rządowego programu pomocy uczniom w 2015 r. – „Wyprawka szkolna” i rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych Wejście w życie: 1 września 2015 r.</p>	<p>Pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników oraz zakupu materiałów edukacyjnych z uwzględnieniem kryterium dochodowego Program realizowany od 13 lat. Na jego realizację w roku szkolnym 2015/2016 zaplanowano 51 mln zł. Szacuje się, że programem zostało objętych ok. 213,3 tys. uczniów, w tym ok. 91,6 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego¹</p>
<p>Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw Wejście w życie: 23 stycznia 2016 r.</p>	<p>Ponowne wprowadzenie obowiązku szkolnego od 7 roku życia; przesunięcie terminu przekształcenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w przedszkola – z 1 września 2016 r. na 1 września 2019 r.; Najprawdopodobniej brak miejsc w przedszkolach dla 3-latków (miejsca te zajmą 6-latki, które nie pójdą do szkoły podstawowej).</p> <p>Rząd szacuje jednak, że w najbliższych latach populacja dzieci w wieku od 3 do 6 lat będzie znacznie mniejsza niż w roku 2015. Już w 2016 roku populacja dzieci w wieku od 3 do 6 lat będzie mniejsza o 64 tys. dzieci w stosunku do roku obecnego. W kolejnym roku, 2017, będzie to już ponad 112 tys. dzieci mniej niż w roku 2015²</p>

¹ <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/wyprawa-szkolna-2015-przyjeta-przez-rade-ministrow.html>

² z uzasadnienia projektu ustawy, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=106>

h. Zmiany dotyczące opieki zdrowotnej

Rządowy program leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego na lata 2013-2016, zastąpiony przez „Program – Leczenie Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2016-2019” 1 lipca 2013 r.	Zapewnienie równego dostępu i możliwości korzystania z procedury zapłodnienia pozaustrojowego niepłodnym parom Wg danych na 7.12.2015 r. w ramach procedury in vitro finansowanej z budżetu państwa urodziło się 3841 dzieci, a 17084 pary są w trakcie leczenia. ¹ Zapewnienie finansowania in vitro tylko w pierwszej połowie 2016 r.
---	---

¹ dane z <http://www.invitro.gov.pl/>

i. Zmiany w polityce mieszkaniowej

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi zmieniona ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. 1 stycznia 2014	Pomoc państwa w nabyciu pierwszego mieszkania polegająca na dofinansowaniu wkładu własnego na mieszkanie dla osób do 35 r. ż. (w przypadku małżonków decyduje wiek małżonka młodszego), posiadających zaciągnięty kredyt na co najmniej 50 proc. ceny mieszkania, na co najmniej 15 lat, dotychczas bez własnej nieruchomości. Obwarowania nie dotyczą rodzin z 3 dzieci. W 2014 r. w ramach programu udzielono 13 968 kredytów na kwotę 2 564,9 mln zł w związku ze wsparciem w wysokości 319,1 mln zł. Wartość inwestycji wynikająca z tych kredytów wyniosła 3 231,8 mln zł. 9145 kredytów na kwotę 1 659,0 mln zł dotyczy inwestycji zrealizowanych w 2014 r. ¹
--	--

¹ Z uzasadnienia Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3246>

j. Zmiany dotyczące przemocy w rodzinie

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie Wejście w życie: 21 listopada 2005 r.	Podjęcie działań zmierzających do przeciwdziałania przemocy w rodzinie – krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie Wzrost świadomości społeczeństwa, że przemoc w rodzinie to przestępstwo
Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw Wejście w życie: 1 sierpnia 2010 r.	Zapewnienie bezpieczeństwa w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie W założeniach dzięki zmianie przepisów zmniejszeniu ma ulec liczba osób doświadczających przemocy w rodzinie; łatwiejszy dostęp do bezpłatnego badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała oraz wydanie zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie

Dr Ewa Rumińska-Zimny jest ekonomistką, członkinią Zarządu Stowarzyszenie Kongres Kobiet.
Radca prawny Katarzyna Przyborowska jest partnerem zarządzającym w kancelarii
Katarzyna Przyborowska Joanna Lazer, Kancelaria Prawna Lege Artis s.c.

W opracowaniu korzystałyśmy z następujących artykułów i dokumentów:

Red. Irena Kotowska. Diagnoza Społeczna 2013., Przyczyny niskiej dzietności w percepcji Polaków”. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2014

Red. Irena Kotowska. Diagnoza Społeczna 2015 „Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków”. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2016. www.mrpips.gov.pl

Monika Młynarska „Zmiany zachowań dotyczących rodziny na tle innych krajów Europy” w Diagnoza Społeczna 2013, red. Irena Kotowska „ Przyczyny niskiej dzietności w percepcji Polaków”; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2014

Dariusz Rosati (red). Europejski model społeczny. Doświadczenie i przyszłość. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa 2009

Andre Sapir. 2005 Globalization and the Reform of the European Social Models. Background document for the presentation at ECOFIN Informal meeting, Manchester, 9 September

Dorota Szelewa „Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce: w pułapce konserwatyzmu?” Warszawskie Debaty o polityce społecznej nr 13. Friedrich Erbert Stiftung – ICCRA

Raport NIK z kontroli polityki rodzinnej w Polsce (2014)

Ewa Rumińska-Zimny red., Gender gap and economic policy. United Nations. Geneva 2009

Ewa Rumińska-Zimny „Druga płeć w ekonomii”, Wstęp do Katrine Kielos Jedyna płeć. Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2014

Anna Matysiak. Employment first, then childbearing: Women’s strategy in post-socialist Poland. Population Studies 2009

Anna Kurowska. Raport FOR, Matka-Polka pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?, Warszawa, październik 2010

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Iga Magda. Opieka nad dziećmi do 3 lat w Polsce – diagnoza oraz rekomendacje dotyczące zmian. Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa kwiecień 2013 r.

Anna Kurowska. Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015 w.problempolitykispolecznej.pl

Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. [Dz.U. z 2013 r., poz. 1457] w 2014 r. <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dzieci/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/sprawozdanie-rady-ministrow-z-realizacji-ustawy-z-dnia-4-lutego-2011-r-o-opiece-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-3-w-latach-2011-2012>

Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015, GUS, Warszawa 2015 r.

Irena Kotowska, dyskusja na seminarium Instytutu Spraw Publicznych 17 luty 2016 „Dlaczego nie czeka nas nowy baby boom?”

Maciej Sobocinski Raport Polityka rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego rozwoju. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa 2014

Projekt dla Polski 2014 <http://pis.org.pl/dokumenty>

www.mpips.gov.pl/aktualnosc/-wszystkie/swiadczenia-rodzinne

http://www.zus.pl/bip/prognozy_fus/Publikacja_FUS_2017_2021.pdf

<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/dziura-w-kasie-zus-w-najblizszych-latach,72,0,2026568.html>

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=62>

Raport Instytutu Spraw Publicznych 2016. Janina Petelczyc i Paulina Roicka „Sytuacja kobiet w systemie emerytalnym”

<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosc/premier-beata-szydlo-o-100-dniach-rzadu-nasz-program-napisali-obywatele.html>

Polityka w Polsce w kontekście UE: prawa kobiet i prawa reprodukcyjne

WANDA NOWICKA

Wprowadzenie

Dążenie środowisk kobiecych do uzyskania równych praw towarzyszyło transformacji ustrojowej i budowie demokratycznego państwa w Polsce od początku lat 90. Kobiety walczyły o prawa ekonomiczne, socjalne i polityczne, a przede wszystkim o autonomię i prawo do decydowania o swoim życiu oraz o wolność od przemocy. Na długie lata zdominowała jednak inne kwestie coraz trudniejsza walka o zachowanie samostanowienia w sferze rozrodczości, czyli o tzw. prawa reprodukcyjne, a po przyjęciu restrykcyjnego prawa – o liberalizację ustawy antyaborcyjnej przyjętej w 1993 r. Co gorsza, walka ta nie przyniosła praktycznie żadnych sukcesów w porównaniu z innymi sferami życia kobiet. I sytuacja niestety stale się pogarsza, mimo niestrudzonych wysiłków ruchu kobiecego w kraju i za granicą zgodnie ze zobowiązaniami Polski i standardami międzynarodowymi – ONZ-owskimi i unijnymi.

Bieżąca analiza ma przedstawić zmiany wprowadzane i zapowiadane przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w polityce i prawie dotyczące praw kobiet w obszarze płodności i rozrodczości podczas pierwszych miesięcy od czasu przejęcia władzy przez PiS, tzn. od 12 listopada 2015 r.

Wpływ nowych rządów na sytuację i prawa kobiet nie przyciąga nadmiernie uwagi opinii publicznej wskutek bardziej medialnych gwałtownych zmian o charakterze ustrojowym. Choć w związku z fundamentalnymi przekształceniami prawa mogącymi doprowadzić do zakwestionowania konstytucyjnego porządku prawnego, zainicjowanymi podważeniem pozycji i roli Trybunału Konstytucyjnego, stosunkowo mniej słychać o planach rządu związanych z prawami reprodukcyjnymi, takie zmiany już zachodzą. I co gorsza, można się spodziewać, że będą to zmiany poważne, radykalne środowiska krytykujące obecne prawo jako zbyt liberalne, a przede wszystkim sam Kościół zaczęły już bowiem naciskać na rząd, by szybciej zaczął zmieniać prawo i politykę w tym zakresie.

Spór dotyczący zdrowia i praw reprodukcyjnych w Polsce to jedna z najgorętszych kwestii politycznych, która stała się trwałym elementem polskiej debaty publicznej od początku transformacji politycznej, ustrojowej i gospodarczej, tzn. od 1989 r.

Najogólniej mówiąc, zdrowie reprodukcyjne obejmuje wszystkie kwestie zdrowotne, które wiążą się z układem i funkcjami rozrodczymi. Prawa reprodukcyjne są to prawa człowieka, które gwarantują jednostkom i parom prawo do decydowania o wszystkich aspektach związanych z rozrod-

czością i zobowiązują rządy do zapewnienia możliwości pełnej realizacji tych praw.

Już z tego skrótowego przypomnienia definicji widać jasno, że prawa reprodukcyjne, które obejmują między innymi prawo do antykoncepcji, edukacji seksualnej, przerywania ciąży i in vitro, są w Polsce notorycznie łamane. I nie ma wątpliwości, że w najbliższym czasie sytuacja się nie poprawi. Wciąż jednak otwarte jest pytanie, na ile i jak szybko sytuacja ulegnie pogorszeniu, bo że to nastąpi, wiemy z licznych zapowiedzi przedstawicieli rządu PiS.

W wyniku wielkiej batalii podjętej przez konserwatywne środowiska, które rządziły w Polsce na początku lat 90. wspierane przez Kościół Rzymsko-Katolicki, Sejm I kadencji III RP 7 stycznia 1993 r. przyjął jedną z najbardziej restrykcyjnych ustaw antyaborcyjnych w Europie, która mimo wielokrotnych prób liberalizacji z jednej strony i wprowadzenia dalszych restrykcji z drugiej pozostała do dziś mniej więcej w pierwotnej formie. Warto zaznaczyć, że w latach 90. mieliśmy do czynienia z próbami łagodzenia restrykcyjnego prawa, w 1996 r. Sejm na jeden rok zezwolił na przerywanie ciąży ze względów społecznych, zmianę tę cofnął jednak werdykt Trybunału Konstytucyjnego z 1997 r.

W XXI wieku składano przede wszystkim projekty wprowadzenia dalszych restrykcji do ustawy. W poprzedniej, VII kadencji Sejmu złożono kilka projektów ustaw, a także projektów inicjatywy obywatelskiej, których celem było wprowadzenie dalszych obostrzeń dotyczących przerywania ciąży (ostatni z nich Sejm odrzucił we wrześniu 2015 r.), a także kryminalizacja in vitro.

Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, zwana powszechnie ustawą antyaborcyjną, zezwala na przerywanie ciąży w trzech przypadkach: dla ratowania życia i zdrowia kobiety, gdy płód jest poważnie uszkodzony i gdy ciąża jest wynikiem czynu zabronionego. Nielegalne jest przerywanie ciąży ze względów społecznych. Jednocześnie ustawa zobowiązała rząd do wprowadzenia wychowania seksualnego w szkołach i do zapewnienia dostępności do środków i metod planowania rodziny. Ustawa ta jest powszechnie łamana, bowiem kobiety mające prawo do legalnej aborcji bardzo często nie są w stanie jej wyegzekwować w publicznej służbie zdrowia. Z drugiej strony rząd praktycznie nie wywiązuje się z ustawowych obowiązków zapewnienia antykoncepcji i edukacji seksualnej.

W Polsce już i tak słabo przestrzegane są prawa reprodukcyjne i trudno sobie wyobrazić, że sytuacja może się

jeszcze pogorszyć. A znany przecież kierunek postulowanych przez środowiska konserwatywne zmian. Pewne pomysły wracają cyklicznie, w zależności od tego, kto jest u władzy. Kiedy rządzi prawica, zamiast edukacji seksualnej czy planowania rodziny zgodnych ze standardami Światowej Organizacji Zdrowia, lansowane są i wprowadzane do programów szkół skrajnie konserwatywne programy promujące wyłącznie naturalne metody planowania rodziny. Rządy lewicy czy PO wycofywały najbardziej skrajne programy swoich poprzedników, niewiele natomiast robiły, by realnie poprawić sytuację. Decyzją najbardziej kompromitującą rządy Platformy Obywatelskiej w poprzedniej kadencji było odrzucenie ustawy o edukacji seksualnej w szkołach, mimo że badania MEN wykazały ogromne poparcie społeczne rodziców i dzieci dla programu szkolnej edukacji o seksualności.

Kiedy zatem poddaje się ocenie aktualne rządy Prawa i Sprawiedliwości i ich wpływ na sytuację kobiet w sferze zdrowia i praw reprodukcyjnych, trzeba pamiętać, że w tym obszarze nigdy nie było dobrze. Inaczej mówiąc, było źle, a w nadchodzących latach bez wątpienia będzie znacznie gorzej.

Sytuacja w świecie

Sytuacja dotycząca praw reprodukcyjnych w Polsce bardzo się różni od sytuacji w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Tak restrykcyjne ustawy obowiązują jeszcze tylko na Malcie i Irlandii. Inaczej niż inne Europejki, Polki mają bardzo ograniczone możliwości panowania nad własną płodnością. Restrykcyjne prawo ograniczyło ich realne możliwości decydowania o sobie i swoim życiu. Choć UE nie ma jednolitego prawa dla wszystkich krajów, unijne standardy – zarówno te propagowane na forum Unii Europejskiej, jak i te praktykowane w krajach UE – jednoznacznie wskazują, że Europejki z nielicznymi wyjątkami, do których zaliczają się Polki, mają powszechny dostęp do usług z zakresu zdrowia reprodukcyjnego na wysokim poziomie, w tym prawo do leczenia niepłodności metodą *in vitro*, pełny dostęp do uznanych naukowo metod planowania rodziny i mogą zdecydować o własnej ciąży. Edukacja seksualna traktowana jest w Europie jako pewien standard edukacyjny i powszechne jest przekonanie, że zapewnienie młodzieży wiedzy na temat różnych aspektów seksualności w ogromnej mierze chroni przed zagrożeniami związanymi z tą sferą życia, dając młodym ludziom instrumenty do ochrony przed ryzykownymi zachowaniami. Wychowanie seksualne na najwyższym poziomie zapewniają między innymi kraje skandynawskie, Francja, Niemcy.

Walka o symbole, batalia o język

Na początku grudnia 2015 r. nowy minister zdrowia Konstanty Radziwiłł, obwieszczać wycofanie dofinansowania leczenia niepłodności metodą *in vitro* poinformował, że powoła narodowy program zdrowia prokreacyjnego. Choć nie wiadomo, czym ten program ma się zajmować, na pewno nie przypadkiem minister sięgnął do określenia

o niewątpliwym charakterze ideologicznym, zastępując funkcjonujący od dawna w dokumentach międzynarodowych, a także i w Polsce, termin „zdrowie reprodukcyjne” terminem „zdrowie prokreacyjne”. Nie bez powodu przedstawiciele rządzącej partii używają właśnie tego terminu. Jest ten zwrot bowiem swoistą deklaracją polityczną wskazującą na dystansowanie się obecnego rządu do zobowiązań międzynarodowych dotyczących realizacji praw reprodukcyjnych, jakie rząd podjął na arenie międzynarodowej, podczas konferencji ludnościowej w Kairze w 1994 r. i IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet w Pekinie w 1995 r. Użycie tego terminu oznacza, że rząd w polityce zdrowotnej wobec kobiet skoncentruje się na położnictwie, oczywiście naturalnym, i polityce pronatalistycznej, natomiast inne aspekty zdrowia reprodukcyjnego, takie jak kontrola płodności, antykoncepcja czy leczenie niepłodności metodą *in vitro*, będą traktowane po macoszemu.

Na marginesie warto przy tej okazji przypomnieć, jak ważna jest batalia o język, od samego początku towarzysząca polskiej debacie na temat praw reprodukcyjnych. Zmiana języka opisującego kwestie reprodukcyjne w praktyce nastąpiła dość dawno za sprawą środowisk konserwatywnych i Kościoła, które wprowadziły do dyskursu pojęcia o charakterze ideologicznym, co doprowadziło do symbolicznego zwycięstwa konserwatystów nad liberalną częścią społeczeństwa, i to jeszcze zanim zmieniono w Polsce prawo. Powszechnie się uważa, że walka o język została przegrana już na początku lat 90. Zmiana języka bez wątpienia ułatwiła, usprawiedliwiła i zwiększyła społeczne przyzwolenie dla wprowadzenia restrykcyjnych przepisów zakazujących przerywania ciąży. Jej celem było zastąpienie neutralnych czy medycznych terminów pojęciami propagującymi określony światopogląd i stworzenie takiego instrumentarium pojęciowego, które narzuca powszechne przekonanie, że prawa reprodukcyjne, w tym antykoncepcja czy aborcja, są naganne i powinny być potępione, ograniczane czy wręcz zakazane prawem.

Pojęcia w szczególności narażone na ideologizację to płód i aborcja. Płód zastąpiono określeniem „dziecko poczęte” albo po prostu „dziecko”. Usunięcie ciąży opisuje się jako zabójstwo, morderstwo dziecka poczętego. Uznanie 12-tygodniowego płodu za dziecko, które ma takie same prawa jak dziecko już urodzone wystarcza, by aborcję uznać za zabójstwo człowieka. Taki język jest językiem ideologicznym i choć nie oddaje prawdy materialnej, stopniowo jest wprowadzany do języka prawnego. Nie tak dawno docierały sygnały o próbach wprowadzenia terminu „dziecko poczęte” do kodeksu karnego.

Język ten bardzo szkodzi kobietom, stygmatyzuje ich decyzje, a przez to wyklucza ze wspólnoty.

Co dalej z *in vitro*?

Leczenie niepłodności metodą *in vitro* było jedną z kwestii od blisko 10 lat najbardziej krytykowanych przez środowiska konserwatywne i przez Kościół katolicki z powodów światopoglądowych i religijnych. Poprzednia koalicja

PO-PSL bardzo długo zwlekała z podjęciem inicjatywy ustawodawczej i dopiero pod koniec swoich rządów zdecydowała się przyjąć ustawę regulującą kwestie in vitro. Prawdopodobnie głównym motywem podjęcia inicjatywy legislacyjnej przez Platformę Obywatelską była obawa przed grożącymi Polsce karami za niewdrażanie pięciu unijnych tzw. dyrektyw tkankowych z 2004 i 2006 r., regulujących postępowanie z ludzkimi gametami, tkankami płodowymi i zarodkami. Sejm przyjął ustawę o leczeniu niepłodności tuż przed rozpatrzeniem przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi Komisji Europejskiej na Polskę w tej sprawie.

Ustawa o leczeniu niepłodności z dnia 25 czerwca 2015 r. weszła w życie 1 listopada 2015 r., czyli już za rządu Beaty Szydło. Uregulowała zasady ochrony zarodka i komórek rozrodczych, a także zasady funkcjonowania banków komórek rozrodczych i zarodków oraz centrów leczenia niepłodności. Zgodnie z ustawą z procedury in vitro mogą skorzystać małżeństwa i związki partnerskie, ale nie osoby samotne. Można tworzyć 6 nadliczbowych zarodków.

Zanim rząd Ewy Kopacz uregulował prawnie procedurę in vitro, od lipca 2013 r. wdrożył rządowy program leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego na lata 2013-2016, który wspierał finansowo pary leczące się z powodu niepłodności.

Do tej pory dzięki programowi rządowemu urodziło się prawie 4 tysiące dzieci. W Polsce problem niepłodności jest poważnym problemem społecznym i zdrowotnym i dotyczy ok 1,5 mln par. Tuż przed odejściem ze stanowiska minister zdrowia Marian Zembala przedłużył funkcjonowanie programu do 2019 r., rezerwując na ten cel 300 mln zł.

Jak wspomniano wyżej, jedną z pierwszych decyzji ministra zdrowia rządu PiS-u było wycofanie dofinansowania dla rządowego programu finansowania in vitro. Decyzję o tzw. wygaszeniu programu, który ma się zakończyć 30 czerwca 2016 r., minister Radziwiłł uzasadnił tym, że na finansowanie in vitro szkoda państwowych pieniędzy.

Wygaszanie programu rodzi bardzo wiele wątpliwości, m.in. takich, co stanie się z zarodkami, które powstały przed jego zakończeniem, a których nie zdąży się wszczepić przed 1 lipca. Obecnie ponad 17 tysięcy osób jest w trakcie procedur prowadzących do zapłodnienia pozaustrojowego.

Bez wątplenia lwią część odpowiedzialności za obecny stan rzeczy ponoszą poprzednie rządy Platformy Obywatelskiej. Gdyby rzeczywiście Platforma chciała rozwiązać problem leczenia niepłodności metodą in vitro w sposób systemowy, powinna już dawno – jak twierdzi Marek Ballycki, minister zdrowia w rządzie Marka Belki – wpisać te świadczenia do koszyka świadczeń gwarantowanych, zamiast tworzyć półśrodki w postaci programu rządowego. Z takiego programu łatwo się wycofać, zwłaszcza gdy decyzje zapadają podczas kampanii wyborczej. Ze strony opozycji padały zresztą zarzuty co do instrumentalnego wykorzystywania in vitro podczas kampanii prezydenckiej i parlamentarnej.

Błędy i zaniechania poprzedniej ekipy w żadnym wypadku nie usprawiedliwiają polityki obecnego ministra. W sprawie in vitro minister podziela obiekcje natury światopoglądowej, uważając tę metodę leczenia niepłodności za kontrowersyjną. Minister Radziwiłł prezentuje, jak sam mówi, „podejście naprotechnologiczne”, choć przede wszystkim odwołuje się do argumentów finansowych. Uważa, że leczenie niepłodności metodą in vitro nie powinno być priorytetem polityki państwa i że Polski nie stać na wydawanie setek milionów złotych na ten program. W zamian proponuje tzw. Narodowy Program Prokreacyjny, o którym bardzo niewiele wiadomo, na stronach MZ nie ma żadnych informacji. Z dużą pewnością można przewidywać, że program będzie koncentrował się na naprotechnologii i promował tę wątpliwą medycznie metodę. Jest ona oparta jest na tzw. naturalnych metodach planowania rodziny *ide facto* jest odwróconą metodą tzw. kalendarzyka, to znaczy polega na określaniu dni płodnych przez kobietę na podstawie obserwacji swojego organizmu.

Naprotechnologia nie jest uznawana przez główne światowe instytucje naukowe i badawcze ani przez Światową Organizację Zdrowia za metodę leczenia niepłodności. Na stronach WHO próżno szukać jakiegokolwiek odniesienia do naprotechnologii w licznych pracach dotyczących leczenia niepłodności. Wyznawcy naprotechnologii, którzy ze względów pozanaukowych, głównie religijnych, potępiają uznane metody o potwierdzonej naukowo skuteczności, w swoich doniesieniach twierdzą, że obserwacja własnego organizmu i określanie tzw. dni płodnych może pomóc nawet 40% par, u których nie występują poważniejsze problemy fizjologiczne, ale ponieważ nie stoją za tym żadne obiektywne badania, trudno uznać te dane za wiarygodne. Szkoda, że minister zdrowia, notabene lekarz, kieruje się w tej sprawie swoim światopoglądem, a nie wiedzą medyczną.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ministra zdrowia z prośbą o wyjaśnienia w sprawie likwidowania programu dofinansowania in vitro. W swoim stanowisku napisał, że „zaprzestanie finansowania procedury zapłodnienia pozaustrojowego ze środków publicznych spowoduje, że wiele osób, które obecnie poddane są leczeniu, nie zdąży w pełni wykorzystać przewidzianych przez program możliwości, w tym w szczególności nie będą oni mogli skorzystać z gwarantowanych trzech prób procedury wspomaganego rozrodu. RPO zwraca też uwagę na wysokie koszty tej procedury i że skutkiem decyzji planowanej przez MZ będzie „powrót do sytuacji, w której dostępność do metody in vitro ograniczona będzie jedynie do wąskiego kręgu zamożnych osób”.

Ostatnio pojawiły się w mediach informacje, że Ministerstwo Zdrowia doprowadzi do powstania w Polsce trzech referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności, na co przeznaczy 75 mln zł. Pierwszy z nich powstanie w Łodzi w strukturze Centrum Zdrowia Matki Polki. Nie ma jeszcze jednak żadnego potwierdzenia, że taki program ministerialny rzeczywiście powstanie.

Samorządy wobec in vitro

Co ciekawe, w sprawie in vitro bardzo wiele dzieje się na poziomie samorządowym. W kilku miastach samorządy prowadzą politykę wspierającą dzietność na poziomie lokalnym. Jako pierwsza program finansowania leczenia niepłodności wprowadziła Częstochowa z inicjatywy prezydenta miasta Krzysztofa Matyjaszczyka. Głównym celem programu było zmniejszenie zjawiska niepłodności i bezdzietności wśród mieszkańców Częstochowy. Program dofinansowania obowiązywał w Częstochowie w latach 2012-2014. Co więcej, posłużył on jako model do wprowadzenia programu rządowego koalicji PO-PSL.

Pod koniec listopada 2015 r. rada miasta przegłosowała jednym głosem przedłużenie finansowania programu in vitro do 2017 r. Oficjalna nazwa programu to „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego dla mieszkańców miasta Częstochowy na lata 2015 – 2017”. Na in vitro przewidziano w budżecie miasta 75 tys. zł. Jedna para może liczyć na dofinansowanie w wysokości 5 tys. zł.

Podobnie urząd miasta Łodzi dofinansuje leczenie niepłodności metodą in vitro. Decyzja ta została podjęta w odpowiedzi na decyzję ministra Radziwiłła o wygaszeniu projektu rządowego. Na razie nie wiadomo, ile par z Łodzi będzie mogło skorzystać z dofinansowania i ile ono dokładnie wyniesie. Obecnie Łódź przygląda się doświadczeniom innym miast, by wycenić niezbędne koszty. Magistrat planuje, by program był wieloletni i obowiązywał do 2019 roku. Dofinansowanie może wynieść nawet 50 procent. To dużo, bo koszt leczenia in vitro szacuje się na 11 tysięcy złotych. Miejski program ma objąć również pary, które już objęte zostały leczeniem w ramach programu rządowego. Łódzki samorząd podjął próbę wprowadzenia miejskiego programu leczenia niepłodności w 2013 r., ale prace wstrzymano, bo wszedł w życie program rządowy.

Tymczasem w Sejmiku Województwa Wielkopolskiego PiS podjął próbę przeznaczenia 170 tys. złotych na badania naprotechnologiczne. Zdominowany przez koalicję PO-PSL Sejmik odrzucił tę propozycję.

Za to Sejmik Województwa Lubelskiego przyjął uchwałę w sprawie leczenia niepłodności metodą naprotechnologii mieszkańców Lubelszczyzny.

Również białostoccy radni podjęli decyzję o przeznaczeniu 100 tys. zł na opracowanie i wdrożenie programu wsparcia leczenia niepłodności metodą naprotechnologii. Jest to znakiem czasu, bo to właśnie w Białymstoku powstała pierwsza klinika leczenia niepłodności metodą in vitro w Polsce i tam dzięki zastosowaniu tej metody rodziły się pierwsze polskie dzieci z zapłodnienia pozaustrojowego.

Na Mazowszu od 1 stycznia 2016 r. ruszył dwuletni program wsparcia dla osób korzystających z naprotechnologii, który będzie wspierał finansowo placówki propagujące tę metodę.

Jak widać z tego przeglądu, kwestia in vitro jeszcze długo będzie dzieliła klasę polityczną. Decyzje podejmowane przez rząd czy samorządy będą podlegały nieustannym zmianom. Na stabilność, przewidywalność i spokój trudno liczyć. W tej sprawie najbardziej ucierpią pary chcące poddać się leczeniu niepłodności. Dla wielu ludzi

posiadanie własnego dziecka jest jedną z najważniejszych aspiracji życiowych, muszą się jednak borykać z niestabilnym prawem, możliwymi zmianami przysługujących im uprawnień i dużymi kosztami leczenia metodą in vitro. Do tych poważnych obciążeń dokłada się nie tylko medyczne obciążenie organizmu kobiety, ale i rosnąca stygmatyzacja ze strony prawnicy i Kościoła, co pogarsza i tak mocno skomplikowaną sytuację życiową i osobistą.

Spory o antykoncepcję

Wśród istotnych kwestii zdrowia reprodukcyjnego niezmiennie krytykowanych przez środowiska konserwatywne i prawicowe jest antykoncepcja hormonalna, której użycie w Polsce systematycznie rośnie mimo rozlicznych barier utrudniających jej dostępność. Dziś szacuje się, że antykoncepcję hormonalną stosuje 30% kobiet. Wciąż jednak jest to bardzo mało, biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce antykoncepcja jest szczególnie potrzebna, gdyż Polki z uwagi na represyjne prawo nie mają pełnej kontroli nad swoim życiem. Skutki niekorzystania ze skutecznej antykoncepcji przy restrykcyjnym prawie antyaborcyjnym nierzadko są tragiczne.

Szczególną odmianą antykoncepcji jest antykoncepcja awaryjna, czy doraźna, niezwykle ważna z punktu widzenia kobiet. Daje ona szansę na uniknięcie niechcianej ciąży, a dzięki temu i aborcji w razie odbytego wcześniej stosunku bez zabezpieczenia. Jest ona potrzebna zwłaszcza ofiarom przemocy seksualnej i gwałtów, ewentualna ciąża będąca następstwem gwałtu powoduje bowiem dodatkową niewyobrażalną wręcz katastrofę życiową, po której kobietom bardzo trudno się pozbierać i wrócić do normalnego życia. W Polsce – w kraju, w którym obowiązuje represyjne prawo antyaborcyjne, dostęp do antykoncepcji, w tym awaryjnej ma szczególne znaczenie, tylko dzięki niemu można bowiem uniknąć niepożądanych następstw.

Jedną z istotnych zmian, jakiej dokonał minister zdrowia gabinetu Ewy Kopacz Bartosz Arłukowicz, dotyczyła antykoncepcji awaryjnej, inaczej zwanej antykoncepcją po stosunku czy „dzień po”. W wyniku decyzji Komisji Europejskiej ze stycznia 2015 r. pigułka ellaOne została dopuszczona do sprzedaży jako lek niewymagający recepty od lekarza. Zgodnie z rozporządzeniem ministra zdrowia z kwietnia 2015 r. prawo do jej zakupu przysługuje osobom, które ukończyły 15 lat.

Jak można się było spodziewać, obecny rząd podjął działania, by przywrócić sprzedaż antykoncepcji doraźnej wyłącznie na receptę. Minister zdrowia Konstanty Radziwiłł potwierdził, że kwestia ta jest analizowana, zwłaszcza kwestia dostępności pigułki „dzień po” dla nieletnich. Milena Kruszewska rzeczniczka ministra zdrowia potwierdziła, że w ministerstwie trwają prace nad nowelizacją ustawy refundacyjnej, aby zmiana miała charakter ustawowy.

Mimo tak istotnego znaczenia antykoncepcji awaryjnej dla reprodukcyjnego zdrowia kobiet, w zeszłym roku przeciwko decyzji poprzedniego rządu protestowały środowiska konserwatywne i Kościół katolicki, kierując się względami religijnymi czy światopoglądowymi. Przypisują

one tej tabletki działanie wczesnoporonne czy aborcyjne, co nie jest uzasadnione z medycznego punktu widzenia. Pigułka postkoitalna zapobiega zagnieżdżeniu się gamety, ma więc działanie antykoncepcyjne, jeśli zaś nie zadziała, ciąża rozwija się prawidłowo. Dla przeciwników antykoncepcji zresztą zwykła pigułka hormonalna to już aborcja.

Antykoncepcja hormonalna czy barierowa (np. prezerwatywy) od zawsze była potępiana przez Kościół, który jakkolwiek formę skutecznej antykoncepcji uważa za sprzeczną z nauką Kościoła. Dopuszcza wyłącznie tzw. metody naturalne. Przeciwno decyzji ministerstwa dotyczącej pigułki ellaOne protestowali przedstawiciele m.in. Naczelnej Rady Aptekarskiej. Sprzeciw środowiska aptekarskiego ma realne znaczenie, wielu farmaceutów, zasłaniając się klauzulą sumienia, bojkotuje bowiem rozporządzenie ministra i odmawia sprzedaży antykoncepcji awaryjnej w swoich aptekach, co jest ogromnym problemem dla poszukujących jej kobiet. Niektórzy aptekarze jawnie odmawiają, inni stosują swoiste wybiegi. W niektórych aptekach podobno trzyma się jedno dyżurne opakowanie na wypadek kontroli. Choć jest to sprzeczne z prawem, aptekarze są bezkarni. Mimo tych utrudnień, jak podał w sierpniu portal kulisy24, sprzedaż tabletek bardzo szybko rośnie. W ciągu pierwszych trzech miesięcy sprzedano 36 tysięcy opakowań. W kwietniu – pierwszym miesiącu sprzedaży bez recepty – sprzedano 2,5 tysiąca opakowań, w maju już 16 tysięcy. Podczas wakacji sprzedaż była rekordowa.

Sprawa pigułki ellaOne wzbudza społeczne emocje w środowiskach konserwatywnych. Przeciwnicy zebrali 200 tysięcy podpisów pod petycją o wycofanie jej ze sprzedaży. Z drugiej strony powstała też Koalicja Mam Prawo do Antykoncepcji Awaryjnej, która zbiera podpisy pod listem poparcia dla bezrecepturowej sprzedaży antykoncepcji po stosunku. Co ciekawe, według badań sondażowych przeprowadzonych przez TNS Polska na zlecenie Koalicji ponad 53% społeczeństwa opowiada się za dostępem do antykoncepcji awaryjnej dla osób pełnoletnich. Konserwatyści tak głośno protestujący w tej sprawie nie mają zatem poparcia większości społeczeństwa.

Niemniej jednak publiczne kontrowersje wokół antykoncepcji odbijają się negatywnie na realnej dostępności do niej i mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie kobiet poszukujących „tabletki po”. Wirtualna Polska zbadała sytuację w Małopolsce. W aptekach często nie można kupić tabletki antykoncepcyjnej, ale dość łatwo nielegalnie kupić tabletki wczesnoporonne. Manipulacja językowa stosowana powszechnie przez przeciwników antykoncepcji, która utożsamia pigułkę antykoncepcyjną z poronną, powoduje, że część osób może sądzić, że to to samo i dlatego decydują się wziąć pigułkę wczesnoporonną. Tymczasem to są zupełnie inne preparaty. Antykoncepcję awaryjną stosuje się do 72 godzin po stosunku, by nie dopuścić do ciąży, zaś pigułkę wczesnoporonną bierze się w parę tygodni od zapłodnienia, gdy ciąża została stwierdzona.

Zamieszanie wokół antykoncepcji awaryjnej rodzi dodatkowe zagrożenia. Utrudniona dostępność do pigułki w części aptek zmusza kobiety do kupna pigułki z nielegalnego źródła, a to dodatkowo może powodować kon-

sekwencje zdrowotne, zwłaszcza że nierzadko oferuje się w nielegalnym obiegu fałszywe tabletki (Robert Kulig, „Kraków stolicą podziemia wczesnoporonnego? Pigułki «po» nie kupisz w aptece, ale na siłowni” 06.12.2015).

Jeżeli minister zdrowia wprowadzi sprzedaż pigułek „dzień po” na receptę, jeszcze bardziej pogorszy sytuację kobiet. Konieczność udania się do lekarza po receptę stworzy dodatkowe utrudnienia, lekarze, zwłaszcza w publicznej służbie zdrowia, bardzo często odmawiają bowiem przepisywania antykoncepcji. Kobieta zatem będzie musiała najpierw znaleźć lekarza, który nie odmawia, a potem aptekę, w której się lek sprzedaje. Do tego cena prywatnej wizyty lekarskiej znacznie podniesie koszty. Ewentualnie Polki będą kupowały tabletkę w innych krajach UE bądź poza legalnym obiegiem, ale kupno tabletek nielegalnie, jak doskonale wiadomo, jest bardzo ryzykowne.

Tymczasem w 2014 r. w 23 krajach Unii, z wyjątkiem Chorwacji, Niemiec, Grecji, Węgier i Włoch, antykoncepcja awaryjna jest dostępna bez recepty. Na Malcie pigułka „dzień po” w ogóle nie została wprowadzona do obrotu.

Przerywanie ciąży – stale na wokandzie

Rząd PiS-u deklaruje bardzo konserwatywne podejście do wielu aspektów zdrowia reprodukcyjnego. Spodziewane są zmiany dotyczące in vitro i antykoncepcji. Otwarte pozostaje pytanie, czy rząd zamierza zaostrzyć ustawę o planowaniu rodziny zgodnie z zapowiedziami niektórych polityków PiS-u. W tym przypadku sytuacja nie jest jeszcze pewna. Z jednej strony politycy PiS-u we wszystkich głosowaniach nad ustawami, nierzadko zgłaszającymi przez PiS, jak i projektami obywatelskimi dotyczącymi wielu aspektów zdrowia reprodukcyjnego, zawsze głosują za dalszymi restrykcjami wobec aborcji czy in vitro. Z drugiej strony, przynajmniej na początku kadencji, rządząca partia może nie być zainteresowana otwieraniem kolejnego frontu walki i raczej sama żadnego projektu nie zgłosi. Premier Beata Szydło zapytana w Radiu Plus odpowiedziała: „Mamy w Polsce kompromis, on nie jest doskonały. Budzi wątpliwości. Ale proponowałabym pewną ostrożność. Bo obserwując napięcia społeczne wywoływane przez środowiska przeciwne rządowi – to nie jest dobry moment na rozpoczynanie takiej dyskusji. Nie dlatego, że nie jest to tematem, którego nie warto omawiać, ale przy tych protestach ten kruchy kompromis – moglibyśmy zniszczyć”.

Ale jak będzie, zobaczymy. Pamięamy przecież zapewnienia Beaty Szydło z kampanii wyborczej, że ministrem sprawiedliwości zostanie Jarosław Gowin, a został Zbigniew Ziobro.

Należy jednak pamiętać, że projekt może być złożony jako obywatelski. W poprzedniej kadencji było kilka projektów obywatelskich dotyczących aborcji i in vitro, ale wszystkie zostały odrzucone. Środowiska antyaborcyjne już zapowiedziały, że złożą kolejny projekt niebawem. Jeżeli będzie złożony projekt obywatelski, PiS na pewno poprze bardziej represyjne prawo. Beata Szydło i cały klub PiS zagłosują na tak, bo tak zawsze głosowali. Posłanka Szydło dała się poznać w Sejmie jako gorliwa obrończyni

tw. życia poczętego. Zatem bardzo realna jest groźba, że ustawa antyaborcyjna zostanie bardziej zaostrzona podczas tej kadencji Sejmu.

Problem przerywania ciąży jest ważnym problemem społecznym, dotyczy ogromnej rzeszy kobiet. Badania CBOS z 2013 r. „Doświadczenia aborcyjne kobiet” wykazały, że ciążę przerwało w całym swoim życiu najprawdopodobniej od 4,1 do 5,8 mln kobiet (od 25% do 33% Polek). Oficjalne dane rządowe mówią natomiast o kilkuset legalnych aborcjach rocznie, w 2013 było ich ok. 750. Widać, że te dane zupełnie do siebie nie przystają, że istnieje ogromna czarna strefa, gdzie kobiety przerywają ciążę, bo albo nie mogą wyegzekwować przysługującego im prawa do legalnej aborcji z powodu nadużywania przez lekarzy klauzuli sumienia, albo po prostu przerywają z powodu trudnej sytuacji życiowej, czego polskie prawo nie dopuszcza.

Każde obostrzenie prawa czy zmiana polityki państwa ma zatem ogromny wpływ na sytuację kobiet, ich wybory i możliwości życiowe.

Klauzula sumienia – więcej uprawnień dla lekarzy

Nie ma wątpliwości co do tego, że pod rządami PiS-u kobietom, które mają prawo do legalnej aborcji, będzie obecnie jeszcze trudniej to prawo wyegzekwować. Od 1993 r. obowiązuje w Polsce zakaz przerywania ciąży ze względów społecznych. W praktyce przerywanie ciąży jest bardzo trudno dostępne w tych przypadkach, gdy prawo na to zezwala. Ta dostępność znacznie się jeszcze pogorszy. Po pierwsze, dużą rolę będzie miało kontrowersyjne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r. w sprawie klauzuli sumienia. Odwoływanie się lekarzy do klauzuli sumienia i odmawianie na tej podstawie świadczeń zdrowotnych z zakresu zdrowia reprodukcyjnego, w tym przeprowadzania zabiegów przerywania ciąży i przepisywania antykoncepcji, obwarowane było w art. 39 ustawy o zawodzie lekarza zobowiązaniem kierowania kobiet do lekarzy, którzy takie świadczenie zapewnią. Trybunał Konstytucyjny zdjął jednak z lekarzy obowiązek wskazania innego lekarza, tym samym uznał, że prawo lekarza do odmowy jest ważniejsze niż prawo kobiety do świadczenia. Niestety Trybunał nie wskazał, kto ma kobiecie wskazać innego lekarza. W tej sprawie głos powinno zabrać ministerstwo zdrowia bądź NFZ i stworzyć odpowiednią procedurę, w jaki sposób kobieta może uzyskać potrzebną jej informację. Niestety w obecnej sytuacji politycznej raczej nie można się spodziewać, że ministerstwo zdrowia będzie zainteresowane pomocą kobietom w realnym wyegzekwowaniu świadczeń, które rządzący uważają za kontrowersyjne. Po drugie, w tak niesprzyjającym klimacie dla kobiet i ich problemów związanych z płodnością nie można oczekiwać, że lekarze chętniej niż poprzednio będą świadczyli usługi z zakresu zdrowia reprodukcyjnego. A jeśli już, to nie w placówkach publicznej służby zdrowia, tylko w prywatnych gabinetach za odpowiednią kwotę. Wciąż w prasie można znaleźć ogłoszenia typu

„Ginekolog – pełna pomoc”, wskazujące na świadczenie usług, zarówno nielegalnych, a także trudno osiągalnych w publicznej ochronie zdrowia.

Podziemie aborcyjne, w którym kobiety szukają możliwości przerywania ciąży czy kupna tabletek wczesnoporonnych lub antykoncepcji awaryjnej, od lat ma się dobrze. Kobiety niekoniecznie. Oddawanie się w ręce hochsztaplerów i oszustów grozi poważnymi konsekwencjami. Media wciąż donoszą o schwytaniu przez policję takich osób. Ostatnio na Dolnym Śląsku zatrzymano młodego człowieka, który wyłudzał od kobiet pieniądze, wysyłając im aspirynę zamiast oczekiwanych pigułek. O tym, że proceder kwitł, świadczy dowiedzenie mężczyźnie 142 oszustw i wyłudzeń na kwotę na 40 tysięcy złotych.

Wiadomo też nie od dziś, że wiele kobiet wyjeżdża za granicę, by przerwać ciążę, m.in. do Niemiec, Austrii, Słowacji i Czech. Ceny zabiegu za granicą porównywalne są z polskimi, przeciętnie to 400-600 euro. Za to o wiele lepsza jakość usługi i sposób traktowania pacjentek. Przede wszystkim kobiety są szanowane, nikt ich nie ocenia ani nie potępia, co jest szczególnie ważne w każdej sytuacji kryzysowej.

Słynny polski ginekolog mieszkający w Niemczech i pracujący w klinice w Prenzlau dr Janusz Rudziński publicznie mówi, że do Niemiec przyjeżdżają z Polski setki, jeśli nie tysiące Polek.

Spółczeństwo sobie, władza sobie, spory o edukację seksualną

Środowiska konserwatywne wspólnie z Kościołem katolickim od samego początku zwalczają edukację seksualną w szkołach. Historycznie potępienie edukacji seksualnej przez Kościół sprawiło, że nawet lewica, kiedy była przy władzy, bała się wprowadzenia przedmiotu, który by w sposób bardziej nowoczesny informował o seksualności człowieka, w tym o zagrożeniach związanych z tą sferą i sposobach ich unikania. W poprzedniej kadencji Sejmu koalicja PO-PSL odrzuciła projekt obowiązkowej edukacji seksualnej. Wychowanie do życia w rodzinie prowadzone w polskiej szkole jest powszechnie krytykowane. Przedmiot ten jest dostępny najwyżej w 60% szkół. Program nauczania, dostępne podręczniki i nauczyciele pozostawiają wiele do życzenia. Z drugiej strony prowadzenie tego przedmiotu jest pożądanym zarówno przez rodziców, jak i dzieci, na co wskazują zarówno prowadzone od lat badania Zbigniewa Izdebskiego, jak i badania wykonane przez ministerstwo edukacji z czasów Joanny Kluzik-Rostkowskiej.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Edukacyjnych na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej są niezmiernie ciekawe. Pokazują m.in., że w zajęciach z wychowania do życia w rodzinie (WŻD) nie bierze udziału znaczący odsetek dzieci i młodzieży – 42% dzieci ze szkół podstawowych i 43% młodzieży ze szkół ponadgimnazjalnych. Najlepiej pod tym względem mają gimnazjaliści, bo aż 90% z nich uczestniczy w zajęciach z WŻD. Badania pokazują też, że jeśli w szkole są takie zajęcia,

uczniowie chętnie i regularnie biorą w nich udział. Co niezwykle ważne, badania wykazały, że jest ogromne wsparcie społeczne dla zajęć na temat seksualności. Aż 87% osiemnastolatków i 88% rodziców chce takich zajęć w szkole. Co więcej, 4/5 osiemnastolatków uważa, że takie zajęcia w szkole powinny być obowiązkowe, a nie tak jak dziś – fakultatywne. Jak mało w której dziedzinie oczekiwania społeczeństwa rozjeżdżają się całkowicie z polityką kolejnych rządów, które traktują wychowanie seksualne jak kukułcze jajo i nie chcą poprawić ani ich poziomu, ani dostępności, mimo iż chcą tego i rodzice i dzieci.

Tak duże poparcie społeczne nie może dziwić, niedostateczna wiedza młodzieży na temat seksualności przyczynia się bowiem w dużej mierze do tego, że co roku dzieci rodzą dzieci, czyli kilka tysięcy dziewczynek w wieku od 12 do 18 rodzi dziecko (w 2013 r. nastolatki urodziły 7721 dzieci). Jest to ogromny problem dla wielu rodzin.

Tam, gdzie szkoły nie mogły zorganizować zajęć z WZD, zwracały się o pomoc do organizacji pozarządowych i grup edukatorów młodzieżowych, których zajęcia cieszą się dużym powodzeniem. Nowa ministra edukacji Anna Zalewska zaraz po objęciu rządów ogłosiła jednak, że seksedukatorzy nie mają wstępu do szkół. Powiedziała „Nie wpuszczę seksedukatorów do szkół. Zewnętrzne zespoły są zagrożeniem dla dzieci, bo ich nie znają. Mogą im tylko zaszkodzić. Trzeba szanować intymność młodych ludzi. Poza tym wychowanie jest po stronie rodziców. To rodzic jest najważniejszy”.

Obecnie na stronach MEN w wykazie podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego figuruje jedynie podręcznik Teresy Król „Wędrując ku dorosłości”, a głównym rzeczoznawcą do spraw podręczników w tym zakresie jest znany z fanatycznego podejścia do zdrowia reprodukcyjnego prof. Bogdan Chazan.

Wszystko więc wskazuje na to, że nadal młodzież nie będzie otrzymywać w szkole tak potrzebnej i oczekiwanej wiedzy na temat seksualności. To wielkie zaniechanie władz publicznych w propagowaniu odpowiedniej edukacji szkolnej ma i będzie miało negatywny wpływ na wszechstronny rozwój młodzieży, w tym psychoseksualny, a także na ich możliwości życiowe.

Oddolne inicjatywy cenzurowania seksualności w sferze publicznej

Obecny klimat polityczny wspiera rozmaite oddolne inicjatywy w innych sektorach życia społecznego, będące skutkiem szczególnego wyczulenia, by nie powiedzieć obsesji na punkcie seksu.

Z biblioteki publicznej w Ursusie wycofano blisko sto tytułów. Z półek zniknęły książki z różnych dziedzin, w których pojawia się słowo seks albo na okładce widnieje fragment nagiego ciała. Zniknęły m.in. książki Lwa-Starowicza „Seks w III Rzeszy” Anny Marii Sigmund, „Wielka księga siusiaków” i „Wielka księga cipek”, które dyrektor usunął podobno na prośbę czytelników i po konsultacji z zarządem dzielnicy. Podobno na sesji rady dzielnicy jacyś ludzie protestowali przeciwko podobnym publikacjom.

Można się obawiać, że podobnych akcji może być coraz więcej, oficjalny konserwatyzm i czyszczenie przestrzeni publicznej z przejawów tzw. seksualizacji są bowiem popierane przez aktualnie rządzących.

Wnioski końcowe

Przegląd podjętych już konkretnych działań rządu Beaty Szydło, a także planów i projektów w kwestiach dotyczących praw reprodukcyjnych pokazuje, że tak ważna sfera wolności obywatelskich, do jakich należy możliwość decydowania o własnej seksualności, płodności i rozrodczości będzie nadal bardzo zagrożona. Ogólna atmosfera wokół tych kwestii będzie wpływała na to, że pozytywne zapisy ustawowe będą w jeszcze mniejszym stopniu realizowane, a pacjentki i pacjenci, których prawa będą łamane, nie mogą oczekiwać wsparcia właściwych instytucji publicznych w dochodzeniu swoich praw. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu w sprawie Alicji Tysiąc nazwał to zjawisko efektem mrozącym (chilling effect).

Z drugiej strony można oczekiwać zmian ustawowych, które jeszcze bardziej pogorszą obecne ustawodawstwo w tym zakresie.

A kobiety, jak zwykle, będą musiały radzić sobie same, nierzadko poważnie ryzykując zdrowiem i życiem.

Rządy PiS-u grożą dalszym poważnym ograniczeniem praw reprodukcyjnych kobiet.

In vitro

Wycofanie dofinansowania leczenia niepłodności metodą in vitro utrudni dostęp do leczenia tym osobom i parom, których nie stać na leczenie. Brak finansowania leczenia niepłodności ze środków publicznych jest przejawem dyskryminacji osób niepłodnych z powodów światopoglądowych.

Antykoncepcja

Wiele wskazuje na to, że minister zdrowia może przywrócić konieczność posiadania recepty na antykoncepcję postkoitalną/doraźną/awaryjną, co bardzo poważnie ograniczy jej dostępność. Dotknie to przede wszystkim młode kobiety i narazi je na nieplanowaną czy wręcz niepożądaną ciążę.

Aborcja

Istnieje bardzo poważne ryzyko, że ustawa antyaborcyjna zostanie jeszcze bardziej zaostrzona, nawet jeśli PiS nie złoży własnego projektu zakazującego przerywania ciąży. Natomiast w przypadku inicjatywy obywatelskiej, która ma trafić do Sejmu na wiosnę, PiS taką ustawę poprze.

Klauzula sumienia

Kobiety mogą się spodziewać znacznych utrudnień w dostępie do legalnej aborcji w wyniku zeszłorocznej decyzji Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą lekarz odmawiający przerywania ciąży nie musi wskazać innego lekarza, który przeprowadzi zabieg. Nie można mieć nadziei, że obecny rząd ureguluje, kto w systemie ochrony zdrowia ma wskazać kobiecie realną możliwość przerywania ciąży.

Edukacja seksualna

Obecna władza jest przeciwna edukacji seksualnej w szkołach. Mimo dużych oczekiwań społecznych ze strony rodziców i dzieci przedmiot ten jest traktowany przez resort edukacji po macoszemu, co pogorszy ofertę szkolną w tym zakresie i odbije się negatywnie na wiedzy młodych ludzi na temat seksualności i płodności.

Wanda Nowicka, prezeska Stowarzyszenia Równość i Nowoczesność (RòNo), posłanka na Sejm i wicemarszałkini Sejmu VII kadencji. Honorowa Przewodnicząca Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny.

W opracowaniu korzystałam z następujących artykułów i dokumentów:

<http://wyborcza.pl/1,75478,19544321,co-z-milionami-z-in-vitro-ministerstwo-zdrowia-tworzy-referencyjne.html#ixzz3yWWV1rjX>

<http://www.rynekzdrowia.pl/Serwis-Ginekologia-i-poloznictwo/Czestochowa-miejski-program-in-vitro-w-5-osrodkach-nabor,159403,209.html>

<http://www.politykaszrowotna.com/5641,pigulka-dzien-po-wkrotce-tylko-na-recepte>

<http://www.esch.eu/about-esc/news/ellaone%C2%AE-available-without-prescription-european-union-countries>

<http://www.fronda.pl/a/terlikowski-niepokojaca-wypowiedz-premier-beatszydlo,62629.html>

<http://www.rynekzdrowia.pl/Prawo/Oferowal-aspiryne-jako-lek-wczesnoporodny,157627,2.html>

<http://wyborcza.pl/duzyformat/1,150173,19540669,polki-jada-po-aborcje-na-slowacje.html#TRwknd>

<http://natemat.pl/111057,aborcja-all-inclusive-za-1600-zl-znalezienie-zagranicznej-kliniki-z-polska-obsluga-zajmuje-kilka-minut>

Opinie i oczekiwania młodych dorosłych – osiemnastolatków – oraz rodziców dzieci w wieku szkolnym wobec edukacji dotyczącej rozwoju psychoseksualnego i seksualności – Raport z badania, Warszawa, IBE, lipiec 2015

Sprawozdanie RM z wykonania ustawy o planowaniu rodziny, 2013

„Seks na cenzurowanym w bibliotece w Ursusie”, Jakub Chelmiński, Wojciech Karpieszuk 2015-12-15