REDAKCJA NAUKOWA
HANNA LIBERSKA
ALICJA MALINA
DOROTA SUWALSKA-BARANCEWICZ

DYLEMATY WSPÓŁCZESNYCH LUDZI
RADZENIE SOBIE Z WIELOŚCIĄ RÓL I ZADAŃ

engram

Difin

Wydanie publikacji dofinansowane
przez Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Copyright © by Difin SA
Warszawa 2015

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty. Szanujmy cudza własność i prawo.

Recenzenci
dr hab. Magdalena Czachorowska, prof. nadzw. UKW
dr hab. Małgorzata Lipowska, prof. UG
dr hab. Arkadiusz Karwacki, prof. UMK
dr hab. Roman Leppert, prof. UKW

Redaktor prowadząca
Iwona Kuc

Korekta
Monika Baranowska

Projekt okładki
Mikołaj Miodowski

Zdjęcie na okładce:
www.123rf.com.pl

ISBN 978-83-7930-720-3

Difin SA
Warszawa 2015
00-768 Warszawa, ul. R Kostrzewskiego 1
tel. 22 851 45 61, 22 851 45 62, fax 22 841 98 91
Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl www.ksiegarniasgh.pl
Składi Limanie: Edit sp. 7. o.o. www.editstudio.pl
Wydrukowano w Polsce

Rozdział 2

Rodzina jako kategoria polityki społecznej – współczesny kierunek polityki społecznej na rzecz rodziny

Ar' • liu: f ic rasie wicz

Wprowadzenie

Rodzina powszechnie jest uważana za podstawową komórkę społeczeństwa będąca najstarszą i najbardziej trwałą formą współżycia ludzi (Mitręga, 2000), To rodzina jako komórka społeczna jest najmniej zależna od władzy centralnej i samorządowej, decyduje w dużej mierze a nawet nieraz w zdecydowanym stopniu o kształtowaniu osobowości i o społeczeństwie jako całości.

Rodzina jest wspólnotą osób i jednocześnie instytucją (Dyczewski, 1995). Wspólnotowy charakter rodziny wyraża się w tym, że jest „wspólnotą miłości i solidarności".

W analizie stosunków ludnościowych i społecznych występuje konieczność wydzielania rodziny rozumianej jako *wyraz* powstania, rozwinięcia się lub zaniku określonych więzów ukształtowanych głównie *z* punktu widzenia procesu reprodukcji ludności i mających swoją prawną lub zwyczajowąsankcję społeczną (Latuch, 1969).

W książce pt. *Psychologia rodziny* Mieczysław Plopa wskazuje, że zasadniczo myślenie o rodzinie sprowadza się do określenie jej jako struktury złożonej z pary małżonków i ich biologicznych dzieci pełniących określone funkcje wobec siebie i jednocześnie wobec całości. Każda charakterystyka systemu rodzinnego powinna także podkreślać niepowtarzalność klimatu rodziny i wzajemnych relacji „twarzą w twarz" (Plopa, 2005).

Wobec faktu, że podstawowy proces reprodukcji ludności odbywa się w rodzinie, a jej problemy stanowią istotę zadań polityki społecznej, rodzina zostaje w szczególnym polu obserwacji polityki społecznej, demografii społecznej, a ze względu na ciągłą ewaluację jej współczesnych problemów i wyzwań wielu in-

nych dziedzin naukowych jak psychologii, pedagogiki, socjologii, ekonomii i innych (Durasiewicz, 2011).

Dlatego też celem artykułu jest przedstawienie rodziny jako podstawowej kategorii szeroko rozumianej polityki społecznej i kierunku rozwoju tejże polityki na rzecz rodzin.

Rodzina w różnych obszarach polityki społecznej

Świadczenia i usługi społeczne na rzecz rodziny

Obecne świadczenia na rzecz rodzin sprowadzają się do udzielania świadczeń z pomocy społecznej, w tym świadczeń rodzinnych. Pomoc rodzinom sprowadza się do następujących kategorii: świadczenia pieniężne i niepieniężne.

W kontekście analizy usług społecznych na rzecz rodzin w Polsce warto wspomnieć o ich decentralizacji. Obecnie o ich dostępności, jakości i sposobie wykonania decydują w dużym stopniu jednostki samorządu terytorialnego. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż jednostki te są w stanie w większym stopniu dotrzeć do lokalnych społeczności i zrozumieć ich potrzeby Samorządy mogą również oddziaływać na podmioty świadczące usługi społeczne, które muszą w warunkach gospodarki rynkowej konkurować ze sobą i wdrażać lokalne strategie.

W październiku 2012 r. pojawiły się w obiegu publicznym nowe propozycje resortu pracy dotyczące rozwoju usług społecznych (Topolewska, 2012). Zmiany uzasadniane są m.in. pojawieniem się nowych wyzwań i oczekiwań wobec pomocy społecznej, brakiem rozwiązań ukierunkowanych na profilaktykę i aktywizujące społeczną, nieadekwatną ofertą usług społecznych, niewydolnością instytucji oraz brakiem koordynacji między nimi. Głównym celem zakładanej zmiany jest rozdzielenie problematyki społecznej na dwa odmiennie funkcjonujące i finansowane segmenty: obszar wsparcia i pomocy społecznej oraz obszar usługspołecznych.

Proponowane zmiany zgrupowano w cztery założenia: wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności w rozwiązywaniu problemów życiowych, podniesienie efektywności systemu organizacyjnego pomocy społecznej, wzmocnienie na poziomie gminy i powiatu skuteczności podstawowych narzędzi i instrumentów pracy socjalnej oraz zmiany w obszarze instytucjonalnych form pomocy (Durasiewicz, Barszczewski, 2013).

Chodzi o podkreślenie działań profilaktycznych i aktywizujących. Rola świadczeń pieniężnych powinna być przeformułowana tak, żeby stanowiły uzupełnienie działań aktywizujących oraz miały funkcję motywującą. Głównym celem jest tu odbudowa aktywności zawodowej gospodarstwa domowego (Durasiewicz, 2012).

Nowe kategorie pomocy na rzecz rodzin w zakresie polityki społecznej

Oprócz szerszej kategorii pomocy na rzecz *rodzin w* postaci usług społecznych i pomocy społecznej pojawiły się też kategorie związane z godzeniem życia rodzinnego i zawodowego. Współczesne doświadczenia wskazują, że rodzice małych dzieci mają duże problemy na styku dwóch sfer: życia rodzinnego i pracy zawodowej. W zależności od przyjętego modelu rodziny, to jedno z rodziców lub obydwoje podejmują decyzję o formie opieki nad dzieckiem. Możliwość integracji życia zawodowego i pozazawodowego wynika z odejścia od tradycyjnego modelu, w którym obydwie sfery były traktowane rozdzielnie (Durasiewicz, 2013a).

Powszechny stał się pogląd, ze można wprowadzić równowagę pomiędzy życiem zawodowym a osobistym przez zaakceptowanie faktu, iż wiele wartości może przenikać z jednego obszaru do drugiego (Clutterbuck, 2005).

Kierunkiem pożądanym w tej sytuacji wydaje się być koncepcja *flextcuńty, zalecana* w unijnych komunikatach i praktykowana chyba najpełniej w Danii. Jej filarami są: elastyczność zatrudnienia, nowoczesne zabezpieczenie społeczne, instrumenty aktywnego rynku pracy (nieraz dodaje się do tego jako czwarty człon - koncepcję *life long learning).* Układ ten jednak nie powinien być traktowany sztywno, a dostosowywany do konkretnego kontekstu w danym kraju.

Polityka społeczna na rzecz rodziny - ujęcie problemów

Wykluczenie społeczne rodziny

Wykluczenie społeczne „jest pojęciem przeciwstawnym do społecznego uczestnictwa w *szerszych* zbiorowościach: narodzie, społeczeństwie czy społeczności. Oznacza ono izolację dobrowolną bądź częściej, wymuszoną uwarunkowaniami zewnętrznymi (biedą, bezrobociem, odmiennym kolorem skóry, religią, niepełnosprawnością, nieakceptowanym przez środowisko zachowaniem czy preferencjami seksualnymi)" (Fazlagić, 2013).

Pomoc społeczna pomyślana jako instytucja polityki społecznej państwa ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Jednak w wielu swych przejawach nie spełnia do końca funkcji wspierającej. Coraz częściej jest w swym całokształcie dodatkowym elementem marginalizującym osoby i rodziny, którym w swych założeniach ma służyć.

Główną *przyczyną jest* to, że w publicznej pomocy społecznej przeważają ciągle bierne formy pomocy, natomiast brak jest środowiskowej pracy socjalnej. Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie są urzędami, w których można otrzymać zasiłek. Natomiast trudno jest szukać w nich wsparcia, zrozumienia i pomocy w zmienianiu trudnej sytuacji rodzinnej, wychowawczej i życiowej.

Dysfunkcje rodziny i patologie rodziny

Istnieje w Polsce problem marginalizacji rodziny, Wiąże się on z częściowym wyłączeniem z uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym rodzin, szczególnie dotkniętych ryzykiem ubóstwa, bezrobocia, choroby i niepełnosprawności czy patologii. Pozostaje więc cała grupa rodzin marginalizowanych, spychanych na ubocze, dla których potrzeba nowego podejścia w polityce społecznej państwa. Przydatne stają się programy wyrównawcze dla poszczególnych regionów. Programy wyrównawcze oznaczają, że zasadniczo zmienia się rola administracji rządowej. Środowiska lokalne starają się o finansową realizację określonych programów wyrównawczych, np. dla ludzi niepełnosprawnych, rodzin marginalizowanych. Nowa polityka prorodzinna i społeczna, polegająca na wyrównaniu różnic między poszczególnymi rodzinami, oznacza lepsze zagospodarowywanie posiadanych przez państwo pieniędzy na cele socjalne,

Polityka społeczna na rzecz rodziny - ujęcie potencjałów

Kapitał ludzki i społeczny rodziny

Rodzina należy do struktur, które od zawsze zapewniają jednostce wsparcie, kierując się indywidualnymi potrzebami swoich członków. Stanowi ona drugi system dystrybucji ekonomicznej (poza systemem bazującym na aktywności produkcyjnej jednostek) oraz system dystrybucji zasobów specyficznych, niezbędnych do właściwej socjalizacji młodego pokolenia. Społeczny kapitał istniejący w rodzinie, konieczny dla emocjonalnego i intelektualnego rozwoju dziecka, obecny jest w trzech aspektach - intensywności stosunków, spójności więzi rodzinnych i kontynuacji w czasie (Balcerzak-Paradowska, 2004),

Dla właściwego rozwoju dziecka istotna jest komplementarność występowania w rodzinie wszelkich form kapitału fizycznego, ludzkiego, społecznego. Proces funkcjonowania dobrej komplementarnej polityki powinien być przejawem coraz powszechniejszego przekonania o konieczności traktowania dziecka w kategoriach dobra publicznego, tj. dobra, którego produkcja związana jest z koniecznością ponoszenia zdecydowanej większości kosztów materialnych przez jednostki i rodziny, a z którego korzyści materialne czerpane są przede wszystkim przez społeczeństwo - zarówno w korzyściach płynących z kapitału ludzkiego, jak i społecznego (Durasiewicz, Duranowski, 2013).

O znaczeniu, jakie przypisuje się rodzinie jako głównemu kreatorowi kapitału społecznego, może świadczyć negatywna opinia o zastąpieniu „opiekuńczości *(welfare family)* rodziny opiekuńczością państwa *(welfarestate)*" i zmianach zachodzących w strukturach społecznych. Tworzy to sytuację, „która niszczy rolę rodziny jako fundamentu budowania społeczeństwa i podstawowej instytucji opiekuńczej".

Samozaradność i samopomoc rodziny

Rozwiązywanie problemów rodziny wiąże się z zaradnością i samopomocą. Samopomoc dotyczy zaradności samej rodziny, jej przezorności i umiejętności radzenia sobie, a także zachowania się w obliczu kłopotów i nieszczęść. Pomoc rodzinie przychodzi z zewnątrz - od sąsiadów, organizacji pozarządowych, centrów pomocy rodzinie oraz od państwa. Każda pomoc z zewnątrz ma własne uwarunkowania i możliwości. Celem pomocy rodzinie powinno być wspomaganie jej, a nie zastępowanie jej w funkcjach (Auleytner, Głąbicka, 2000).

Obok w dalszym ciągu istniejących ofert i instytucji usług społecznych tworzone są nowe oferty usług i formy ich organizacji, które w związku z dużym zaangażowaniem osobistym i samoorganizacją są w znacznym stopniu kształtowane przez użytkowników.

Dzietność i rodność jako potencjał rodziny

Z punktu widzenia demograficzno-społecznego zasadniczy charakter rodziny określony jest przez funkcję prokreacyjną. Dzięki mej zabezpieczona jest ciągłość pokoleń i realizowany podstawowy cel rodziny, którym jest powoływanie do życia nowych jednostek. Rodzina pozostaje jedyną grupą społeczną zapewniającą sobie kontynuację na drodze biologicznej. Przez tę funkcję realizowany jest podstawowy proces reprodukcji ludności. Funkcja ta jest umacniana i upowszechniana przez politykę społeczna i ruch planowania rodziny oraz przez tworzenie klimatu populacyjnego na rzecz posiadania dzieci, wzmacnianego konkretnymi świadczeniami socjalnymi wynikającymi z konstytucyjnego obowiązku.

Rytm demograficzny społeczeństwa zdeterminowany jest postawami rodzicielskimi kształtującymi się w rodzinie. Decyzje prokreacyjne zapadają właśnie w rodzinie, gdy są ku temu warunki. Z tego też punktu widzenia zadaniem polityki społecznej jest tworzenie warunków sprzyjających umocnieniu i rozwojowi rodziny. Wynika stąd potrzeba podjęcia wszechstronnych przedsięwzięć socjalno-ekonomicznych *i* oświatowo-wychowawczych popularyzujących korzystne procesy demograficzne (Durasiewicz, 2013b).

Przeobrażenia polityki społecznej na rzecz rodziny w kontekście współczesnych przemian

Odbiorca, beneficjent - obywatel, użytkownik

W „zabezpieczającym" państwie opiekuńczym zasadniczo wszyscy obywatele maja prawo do podstawowego zabezpieczenia społecznego oraz do zabezpieczenia przed typowymi ryzykami życiowymi. Wyrażają się w nich zarówno zmienione warunki i style życia coraz większej części społeczeństwa, jak i nowe

potrzeby oraz oczekiwania w odniesieniu do systemu publicznych usług społecznych i pomocy społecznej.

Największą barierą dotyczącą kwestii współczesnej rodziny od strony polityki społecznej i ekonomii jest oczywiście jej sytuacja materialna i korzystanie głównie ze świadczeń pomocy społecznej. Według danych pochodzących z Systemu Informatycznego POMOST (Zbiór Centralny) w 2012 r. 2658 tys. osób skorzystało ze świadczeń pomocy społecznej jako świadczeniobiorcy, czyli otrzymali przynajmniej jedno świadczenie w ciągu całego roku. Przyznane z pomocy społecznej środki finansowe są niezbędne dla egzystencji rodzin z nich korzystających, ale powodują także stan uzależnienia się od świadczeń.

Jeżeli rola użytkownika jako konsumenta miałaby być wzmocniona, to zarówno po stronie ofert, jak i po stronie użytkownika powinny być przedsięwzięte określone środki. Z jednej strony wprowadzenie *welfaremarkets* jest z reguły związane z poszerzeniem i ułatwieniem dostępu różnych ofertodawców do określonych obszarów rynku, wprowadzeniem kryteriów standardu minimalnego i przejrzystości rynku. Z drugiej strony uczestnicy rynku usług społecznych po stronie popytu muszą być umocnieni w swojej roli konsumentów, przykładowo przez wprowadzenie opłaty i kosztów określonych usług oraz zagwarantowanie zdolności płatniczej (potencjalnych) klientów przez zróżnicowanie form ich finansowania (np. płatności bezpośrednie, budżet osobisty, ulgi podatkowe). Klienci usług publicznych nie powinni być aktywizowani wyłącznie jako klienci, czyli *consumer citizens*, ale również jako obywatele, czyli *citizen consumer*. W warunkach aktywizującego i inwestującego państwa opiekuńczego zmienia się ponownie społeczna konstrukcja użytkownika usług lub inaczej - obywatela i rodziny. Rodziny powinny wykazać się odpowiedzialnością za siebie i dużą samodzielnością. Samodzielność i inicjatywę własną powinni wykazać przynajmniej w unikaniu kosztów społecznych swoich działań.

Służby społeczne - ekonomizacja, urynkowienie usług (koproducenci)

Wprowadzenie możliwości wyboru, rynku i konkurencji do systemu pomocy społecznej i usług społecznych na rzecz rodźmy pozbawia paternalizm jego podstaw. Twierdzenie profesjonalnych pracowników, że wiedzą oni lepiej, jakie są potrzeby, odbiorców pomocy i co leży w ich dobrze pojętym interesie, jest odrzucane, a oni sami są konfrontowani z koniecznością poddawania rezultatów swoich działań „testowi rynkowemu". Uwzględnia się tym samym możliwość zniknięcia z rynku tych ofert usług, które nie są pożądane przez klientów.

Forma *welfare governance*, odpowiadająca konsumeryzmowi, jest ukształtowana przez zasady rynku i konkurencji. Konsumenckie obszary wpływu i decydowania powinny być powiększane, a nieefektywność redukowana, przy

czym państwo powinno ustępować na korzyść sektora prywatnego, a pozostający sektor publiczny powinien być zastępowany formami ukierunkowanymi na rynek i wprowadzanie „możliwości wyboru" usług w aspekcie ich jakości i oczekiwań odbiorców. Stworzenie przejrzystych, zdecentralizowanych jednostek usługowych, w których funkcje zleceniodawcy i zleceniobiorcy są oddzielone i zarządzane kontraktowo, powinno napędzać konkurencję wewnątrz sektora publicznego. Wypróbowanym środkiem wzmocnienia użytkownika usług w roli konsumenta są transfery (przede wszystkim *vouchery),* które powinny zwiększyć siłę nabywczą również słabiej wypłacalnych klientów (Oik, 2013).

W centrum zainteresowań nie stoi prawnie chroniony wymóg uniwersalnego wachlarza instrumentów polityki społecznej dostępnego dla wszystkich rodzin, ale zadanie możliwości współkształtowania, współdecydowania oraz koprodukcji i samoorganizacji - zarówno w prawach społecznych, jak i współdecydowaniu o ich kształcie i powstawaniu.

Świadczenia - usługi

W bardzo interesujący sposób przyszłość usług społecznych kosztem świadczeń społecznych ujmują Mirosław Grewiński i Bohdan Skrzypczak, stwierdzając, że postępujące urynkowienie usług socjalnych i prywatyzacja usług niesie za sobą wiele dobrego, ale i wiele zagrożeń, które należy monitorować w kontekście oceny nie tylko efektywności i racjonalności wydatków, ale także jakości usług i celowości prowadzenia niektórych działań, np. w polityce aktywizacji i integracji społecznej. Przyszłość polityki społecznej w zakresie usług na rzecz rodzin to z pewnością wielosektorowość i różnorodność dostawców usług, a także integracja usług konieczna w celu ułatwienia dostępu do nich obywatelom i rodzinom oraz w celu lepszej koordynacji zadań. Potrzebne są tu jednak dalsze zmiany polegające na partnerskiej współpracy wszystkich aktorów polityki społecznej, zlecanie zadań podwykonawcom oraz bardziej partycypacyjny system decydowania o priorytetach lokalnej polityki społecznej na rzecz rodziny Aby to wszystko mogło skutecznie oddziaływać na lokalny dobrobyt społeczny, usługi muszą być znacznie lepiej zarządzane i koordynowane (Grewiński, Skrzypczak, 2011).

Podsumowanie

W kontekście pytania zadanego we wstępie artykułu rodzina niewątpliwie stanowi istotną komórkę społeczną, która ma duży wpływ na zachodzące zmiany społeczne i ekonomiczne.

Rozpatrywanie tematu rodziny jako podstawowej jednostki społecznej musi być oparte o zmiany zachodzące w ostatnich dziesięcioleciach. Ważne jest, aby

obserwować tendencje pojawiające się w sektorze polityki społecznej, gdyż to one za kilka lat będą decydowały o profilu społeczeństwa. W kontekście instytucjonalnym warto podkreślić trwałość i naturalność instytucji rodziny, uwarunkowaną jednakże o współczesny problem dnia codziennego – troskę rodziców o zapewnienie bytu materialnego.

Dla rodziny w kontekście polityki społecznej najważniejsze będzie przejście z modelu uzależnienia od świadczeń do modelu aktywizacji, tak aby rodzina mogła decydować o swoich prawach, posiadać możliwość konsultacji pod względem ekonomizacji wsparcia oraz być współodpowiedzialnym za różnorodność usług społecznych skierowanych do rodzin.

Bibliografia

Auleytner J., Głąbicka K, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, WSP TWP, Warszawa 2000, s. 194.

Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 96.

Clutterbuck D., *Równowaga między życiem zawodowym a osobistym. Przewodnik dla specjalistów do spraw personalnych*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 90-91,

Durasiewicz A., Duranowski W., *Kapitał społeczny - wybrane aspekty zarządzania i kreacji w skali mikro i mezzo*, „Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości" 2013, 23 (3), s. 13–31.

Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów U E*, PTPS i Politechnika Radomska, Radom 2012, s. 6.

Durasiewicz A., *Ogólnonarodowe rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej na przykładzie wybranych krajów - rekomendacje dla Polski,* w: *Umiędzynarodowienie polskiej polityki społecznej - aspekty globalne i europejskie,* pod redakcją K. Głąbickiej i M. Kubiaka, Uniwersytet Gdański & PTPS, Gdańsk 2013a, s. 126-127.

Durasiewicz A., *Rola flexicunty w godzeniu życia zawodowego z rodzinnym,* „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2013b, nr 15, s. 16.

Latuch M., (2000), *Demografia, Materiały do wykładu*, cz. I: *Spis*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1969, s. 364.

Mitręga M., *Polityka ludnościowa i rodzinna,* w: *Polityka społeczna w okresie transformacji,* pod red. A. Frąckiewicz-Wronki i M. Zrałek, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2000, s. 63.

Olk T., *Relacje usługowe: obywatel, użytkownik, konsument i koproducent*, w: *Podręcznik usług społecznych - przykład Niemiec*, pod red. A. Evers, R.G. Heine, T. Olk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie, Warszawa 2013, s. 556.

Plopa M., *Psychologia rodziny,* Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2005, s. 9.

Środowiskowe usługi społeczne - nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej, M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), WSP TWP, Warszawa 2011, s. 86.