

## KSZTAŁT POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC RODZINY W DOBIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

JOANNA FRĄTCZAK

ABSTRACT. Frątczak Joanna, *Kształt polityki społecznej wobec rodziny w dobie transformacji systemowej* (The shape of social policy in front of family during transformation period). *Rodzina w czasach szybkich przemian, Roczniki Socjologii Rodziny, XIII, Poznań 2001*. Adam Mickiewicz University Press, pp. 177-183. ISBN 83-232-1172-8. ISSN 0867-2059. Text in Polish with a summary in English.

Joanna Frątczak, Uniwersytet Zielonogórski (University of Zielona Góra), Al. Wojska Polskiego 65, 65-762 Zielona Góra, Polska–Poland.

Z początkiem 1990 r., gdy nowe rządy przystąpiły do reformy systemu gospodarczego, zastosowano „szokową kurację”, prowadzącą do zmian społeczeństwa polskiego, która, choć przyniosła początkowy sukces, w efekcie doprowadziła do znacznie większego niż zapowiadano regresu produkcji i obniżenia poziomu życia. Mamy obecnie do czynienia z gwałtownym procesem pogarszania się położenia ludności, przerzucaniem ciężaru reform na barki zbiorowości pracujących, niepewnością pracy i dochodów, inflacją, brakiem mieszkań i z lawinowym narastaniem bezrobocia. Jest to wynik prymatu sfery produkcji nad sferą podziału, a przede wszystkim konieczności odłożenia reform, które mogłyby przynieść poprawę sytuacji socjalnej, do lepszych czasów.

Okres transformacji nie ułatwia więc sytuacji rodzinie, która pozbawiona scentralizowanej pomocy państwa, przy jednoczesnym zawężeniu działalności socjalno-bytowej zakładów pracy, musi sobie radzić sama, co nie zawsze jest możliwe. Wywołuje to w różnych grupach społeczno-zawodowych znaczne zaburzenia w podstawowym funkcjonowaniu rodzin. Rozległa sfera ubóstwa z przyczyn niezawinionych i zawinionych wymaga form doradztwa, które w takiej sytuacji powinny realizować różne organizacje samopomocowe. Utrudnieniem jest fakt, że ruch ten w Polsce, jak wskazuje L. Frąckiewicz, nie ma jeszcze wykształconych tradycji, a ponadto w jego kształtowaniu wymagana jest pomoc samorządów (Frąckiewicz 1998: 45). Słusznie więc stwierdza A. Kurzynowski, że „w polityce społecznej państwa powinny być

jasno określone zasady polityki rodzinnej oraz sposób jej realizacji i finansowania. W praktyce polityki rodzinnej powinno się uwzględnić kryteria ekonomiczne, społeczno-demograficzne i środowiskowe. Polityka ta stwarzać powinna warunki do indywidualnej aktywności niezbędnej dla bytu jednostek i rodzin” (Kurzynowski, Auleytner 1995: 91).

Rok 1994, określony mianem Roku Rodziny, stał się inspiracją dla środowisk naukowych, samorządowych i religijnych do określenia roli podmiotów polityki rodzinnej w gospodarce rynkowej. Dyrektywy środowiska religijnego, jak zawsze sprowadzały się do postulatów zwiększenia budownictwa mieszkaniowego, pomocy matkom pracującym, ruchomego czasu pracy, rekompensaty wzrostu cen i kosztów utrzymania, pomocy socjalnej dla rodzin w zależności od poziomu dochodu i ilości dzieci. Bardziej ogólnie wskazywano także na potrzebę działalności wychowawczej w środkach masowego przekazu na rzecz rodziny i jej trwałości i upowszechnianie pozytywnych wzorów osobowych ojców i matek (Auleytner 1994: 127). Środowiska naukowe i samorządowe wskazywały potrzebę zmian, których istotą byłoby nadanie równorzędnej roli dwóm podstawowym funkcjom polityki społecznej – funkcji ochronnej, mającej zapewniać obywatelom określony poziom bezpieczeństwa socjalnego i funkcji wyrównywania szans, umożliwiającej ponowne osiągnięcie dochodów z pracy, a w konsekwencji usamodzielnienie się zgłaszającego wniosek o pomoc (Auleytner 1995: 32). W efekcie celem samej polityki rodzinnej miałyby być „tworzenie ogólnych warunków do powstawania, rozwoju i zaspokajania bytowych i kulturalnych potrzeb rodziny, optymalnych warunków kształcenia i wychowywania młodego pokolenia oraz równości ich startu życiowego i zawodowego”, czyli postulowanej równości szans (Kurzynowski, Grzełońska 1994: 29). Ważne jest więc z tego punktu widzenia kształtowanie ścisłego układu stosunków pomiędzy rodziną a zespołem państwowych i społecznych instytucji, bez których rodzina nie jest w stanie sprawnie funkcjonować i zaspokajać swoich potrzeb. Podmioty polityki społecznej powinny także interweniować, gdy ze względów materialnych czy moralnych zagrożona jest możliwość spełniania przez rodzinę jej podstawowych funkcji, odnoszących się przede wszystkim do wychowania dzieci i otaczania ich pełną opieką.

W momencie podjęcia prac nad nowym programem polityki społecznej wobec rodziny w 1990 r., opracowane zostały zasady przyznawania zasiłków rodzinnych i wychowawczych, zreorganizowano system pomocy społecznej, wprowadzono zmiany w systemie oświaty, rozpoczęto wstępne reformowanie ochrony zdrowia i polityki mieszkaniowej. Nadal jednakże brak nam całościowej koncepcji polityki społecznej, w tym polityki rodzinnej, co niewątpliwie utrudnia w praktyce skuteczne realizowanie jej celów, szczególnie pomocy rodzinie w przewyżnianiu negatywnych skutków transformacji systemowej. A. Kurzynowski postuluje w tym względzie zmianę relacji pomiędzy centralną i lokalną polityką społeczną (Kurzynowski, Auleytner 1995: 94). Zmiana ta nie miałaby na celu rezygnacji z polityki centralnej, gdyż istnieją potrzeby o charakterze ogólnospołecznym, niemożliwe do zaspokojenia przez agendy lokalne. Dotyczy to przede wszystkim ochrony zdrowia, oświaty,

kultury, systemu świadczeń socjalnych. Istotne jest jednak skupienie ważniejszych niż dotąd decyzji w rękach władz konkretnych obszarów administracyjno-terenowych, przy zwiększeniu ich odpowiedzialności za wszystkie działania.

Przystosowanie się rodzin do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej jest bardzo trudne. W charakterystyce ich sytuacji przeważają elementy niszczące warunki bytowe rodzin, jak problemy mieszkaniowe, wysokie bezrobocie, pogorszenie dostępności ulg czy ogólny spadek poziomu życia. Zdecydowana większość rodzin dostosowuje się z trudem do życia w nowych warunkach, coraz częściej ograniczając potrzeby, korzystając z różnych form pomocy, w tym także pomocy rodzinnej.

Jednym z czynników zakłócających realizację funkcji rodziny jest bezrobocie. Oczywistym jest fakt, iż dla materialnego funkcjonowania rodziny konieczne jest uzyskiwanie bieżących dochodów, a biorąc pod uwagę demograficzny punkt widzenia, trzeba pamiętać, że bieda skłania i będzie skłaniać do ograniczenia planowanej liczby dzieci. Poza tym bezrobocie i recesja gospodarcza odbijają się także negatywnie na funkcjach opiekuńczo-wychowawczych. Z tego powodu niezbędne są działania osłonowe dla wszystkich żyjących w sferze niedostatku. Chodzi tu głównie o działania, które gwarantowałyby dostęp młodzieży ze środowisk ubogich do szkół wszystkich szczebli na warunkach bezpłatności z zapewnieniem wsparcia materialnego, poprzez chociażby system stypendiów (Graniewska, Frątczak, Strzelecki, Witkowski 1994: 72). Pogorszenie materialnej sytuacji rodzin nastąpiło oczywiście nie tylko z powodu bezrobocia głównych żywicieli rodzin, przeważnie mężczyzn, lecz także dlatego, że występuje wysokie bezrobocie wśród kobiet, które generuje obawę przed utratą pracy, skłaniającą w efekcie pracujące kobiety do coraz rzadszego wykorzystywania urlopów wychowawczych. Jak wskazuje A. Kurzynowski – w 1988 r., spośród ogółu rodzających pracownic, po zakończeniu urlopu macierzyńskiego przeszło na urlop wychowawczy aż 83% matek. W 1994 r. z urlopu wychowawczego skorzystało już tylko 61% matek, co wymaga przystosowania wielu rodzin do nowej sytuacji i rozwiązania problemu opieki nad dzieckiem (Kurzynowski 1994: 10).

W analizie ekonomicznej rodziny należy uwzględnić również regres infrastruktury społecznej, dokonującej się z powodu wycofywania się państwa i innych instytucji z jej kosztów. Z tego powodu wzrasta udział rodzin w ponoszeniu kosztów opieki w tych instytucjach. W 1993 r. liczba dzieci w żłobkach spadła o 50%, a liczba dzieci w przedszkolach o 23% w porównaniu z 1989 r. (Kurzynowski, Auleytner 1995: 100-101). Z przytoczonych danych mających być jedynie wskaźnikami szerszych procesów wyraźnie widać, że kondycja polskich rodzin jest zła, co ma duży wpływ na zaspokojenie chociażby podstawowych potrzeb i poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego.

W tej sytuacji od dłuższego czasu toczy się dyskusja nad kształtem polityki społecznej, prowadzącym do uzyskania bardziej skutecznych jej instrumentów. Sprawy niezwykle istotną są świadczenia socjalne wspomagające koszt utrzymania rodziny,

przyznawane z tytułu: zwiększenia wydatków na jej utrzymanie, czasowego zmniejszenia dochodów lub ich utraty w związku z wychowywaniem dzieci, niemożności otrzymania świadczeń alimentacyjnych od zobowiązanych do tego członków rodziny lub utraty żywiciela (Frąckiewicz 1998: 47).

Zwiększenie wydatków na utrzymanie rodziny jest rekompensowane poprzez przyznawanie zasiłków rodzinnych, których główną wadą jest fakt braku w ostatnim dwudziestopięciolecu radykalnych zmian ich wysokości. Z tego typu problemem poradzono sobie w krajach Europy Zachodniej poprzez wprowadzenie zwolnień podatkowych z tytułu wychowywania dzieci. Z sytuacją taką spotykamy się w Niemczech, gdzie oprócz pieniężnych zasiłków na dziecko można skorzystać z zasady odejmowania umownie przyjmowanych kosztów utrzymania dziecka od dochodów wskazanych do opodatkowania. Nad tego typu możliwością zastanawiali się także polscy politycy, uważając, że mogłoby to być skutecznym instrumentem polityki społecznej i w naszym kraju. Instytut Finansów przeprowadził nawet w tej kwestii badania, w których respondenci podzielili się na dwie równe grupy, postulując albo utrzymanie zasiłków pieniężnych, albo wprowadzenie ulg w systemie podatkowym, nie wskazując przez to rozwiązania tego problemu (Banach 1998: 13). W omawianej grupie świadczeń znajdują się także zasiłki pielęgnacyjne, które nie dotyczą tylko dzieci kalekich, ale także innych osób, których utrzymanie wymaga zwiększonych wydatków oraz zasiłki i urlopy macierzyńskie, wychowawcze i opiekuńcze w przypadku choroby dziecka.

Zasiłek macierzyński jest minimalnym uprawnieniem pracowniczym kobiet i często prawo do jego otrzymywania traktowane jest tak samo, jak prawo do zasiłku chorobowego. Zasiłek wychowawczy natomiast ma być ukierunkowany na obniżenie motywacji matek do powrotu do pracy po urodzeniu dziecka. Jest on instrumentem doby współczesnej, charakteryzującej się wysoką aktywnością zawodową kobiet. Rozwiązania z nim związane stosowane w poszczególnych krajach są różne. We Francji np. wypłacane są tylko w rodzinach wielodzietnych na okres trzyletni, w Niemczech obowiązuje natomiast tzw. *Baby Jahr*, w czasie którego niepracujący rodzic ma prawo do powszechnego zasiłku o jednakowej wysokości, a następnie do zasiłku zależnego od dochodów współmałżonka i liczby dzieci. Szwecja posiada jeszcze ciekawsze rozwiązania w tym względzie, gdyż istnieją tam dwa rodzaje tego zasiłku: pierwszy wypłacany po urodzeniu dziecka przysługujący na 180 dni, a drugi w dowolnym okresie wychowania dziecka do 8 lat, także na okres 180 dni (Golinowska 1994: 135-138). Zasiłek opiekuńczy może być pobierany w naszym kraju najdłużej przez 60 dni w ciągu roku, a na opiekę nad innymi członkami rodziny na 14 dni i wynosi 100% wynagrodzenia. Świadczenie to jest bardzo korzystne z punktu widzenia rodziny, jednak bardzo nieliczne kraje je stosują. Spośród krajów skandynawskich, wskazywanych zwykle jako socjalnie najbardziej postępowe, tylko w Szwecji i Norwegii stosowany jest w podobnym zakresie. Polskie prawo gwarantuje ponadto renty rodzinne związane z utratą żywiciela rodziny i rekompensaty w sytuacji nieściągłości alimentów.

Poza tym w organizowaniu opieki nad rodziną pomagają świadczenia rzeczowe w sferze opieki zdrowotnej, jak opieka nad kobietą ciężarną i noworodkiem, opieka stomatologiczna dla dzieci i młodzieży, szczepienia ochronne, badania diagnostyczne dotyczące prawidłowości rozwoju dzieci, edukacja w dziedzinie promocji zdrowia i zachowań prozdrowotnych. Do tego typu świadczeń należą także świadczenia w dziedzinie mieszkalnictwa. Zależnie od wielkości rodziny w wielu krajach Europy przyznawane są mieszkania socjalne lub pomoc rodzinie w utrzymaniu mieszkania, będąca zasiłkiem komplementarnym w stosunku do świadczeń związanych z budownictwem mieszkaniowym. Dzięki nim biedniejsze rodziny nie muszą opuszczać swojego lokum, gdy nie stać ich na opłacenie czynszu (Golinowska 1994: 145-147). W Polsce pełni tych usług ciągle brak.

Ostatni problem, na który chciałabym zwrócić uwagę, a który od dawna jest przedmiotem dyskusji, także politycznych, dotyczy prawa rodzica wychowującego dziecko do powrotu na pozostawione miejsce pracy. W krajach realnego socjalizmu prawo takie było zagwarantowane. Obecnie w gospodarce rynkowej z dominacją efektywnościowych kryteriów wykorzystywania pracy i z występowaniem dużego bezrobocia, prawo to pozostawione jest regulacjom w układzie pracodawcy – związki zawodowe. Przykładem rozwiązania tej sytuacji raz jeszcze mogą być doświadczenia niemieckie, gdzie stworzono możliwości powrotu na zajmowane stanowisko z urlopu wychowawczego, nawet po siedmiu latach nieobecności, jeśli przynajmniej raz w roku, na krótko, osoba na nim pozostająca będzie wracać do pracy.

Wśród zmian, które już wprowadzono w dziedzinie polityki społecznej, można wymienić zmianę relacji pomiędzy polityką centralną i polityką lokalną. Zwiększenie roli tej drugiej jest efektem dokonującej się decentralizacji i demokratyzacji stosunków w społeczeństwie. Jest to pozytywny objaw reform, tworzący większe możliwości działania dla lokalnych podmiotów w obrębie własnego terytorium. Nastąpiły też zmiany w politykach szczegółowych, dotyczące głównie polityki zatrudnienia i pomocy społecznej, natomiast w małym stopniu objęły politykę rodzinną. Główną przyczyną, a jednocześnie skutkiem tego stanu rzeczy, jest brak globalnej wizji polityki rodzinnej i jej miejsca w gospodarce rynkowej.

Opisywane negatywne skutki przemian społecznych mają ogromny wpływ na warunki funkcjonowania rodzin polskich i ich gospodarstw domowych. Chodzi tu o wspomniane wyżej obniżenie dochodów, brak pracy, utrudniony dostęp do infrastruktury społecznej, ograniczony system świadczeń socjalnych, straty z prywatyzacji sektora publicznego, ograniczony dostęp do instytucji oświaty i kultury. M. Ziółkowski wskazuje, że tendencją zdecydowanie dominującą w społeczeństwie polskim jest pragmatyzacja. W społecznych dążeniach i zachowaniach oraz w społecznej świadomości pierwsze miejsce zajmują interesy ekonomiczno-socjalne. Definiowane są one w trzech układach odniesienia, z których bardzo często wskazywany jest ten odwołujący się do kontroli i opieki państwa (Ziółkowski 2000: 127).

Społeczeństwo polskie oczekuje zmian, których dokonać miałyby państwo, gdyż opisane przeze mnie rozwiązania w sferze polityki rodzinnej dziś istniejące są

niewystarczające. Za A. Kurzynowskim, zgodnie z opiniami innych badaczy zajmujących się tą tematyką, można wskazać ich kierunki. Wydaje się przede wszystkim, że w sferze polityki społeczno-gospodarczej należy wzmocnić te działania, które mają wpływ na sytuację ekonomiczną rodzin. Praca rodziców powinna być wystarczającym źródłem dochodów do zaspokojenia wszystkich potrzeb, a świadczenia socjalne powinny mieć tylko charakter uzupełniający. Polityka społeczna ma więc tworzyć warunki motywacyjne do pracy, przy równoczesnym optymalnym rozwoju przedsiębiorstw istniejących na rynku. Świadczenia socjalne na rzecz rodzin pełnych i niepełnych muszą rzeczywiście pomagać w ponoszeniu kosztów utrzymania i wychowania młodego pokolenia.

Działalność w sferze polityki rodzinnej powinna zmierzać do łagodzenia skutków zróżnicowań dochodów rodzin, zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji dzieci i młodzieży i zabezpieczenia im równych szans w chwili startu zawodowego. Jedną z najbardziej istotnych kwestii jest paląca konieczność ograniczenia liczby rodzin dotkniętych ubóstwem, poprzez tworzenie warunków do pracy czy własnej aktywności ekonomicznej. Następnie należy chronić przed dalszym regresem infrastrukturę społeczną wspierającą rodzinę w funkcji opiekuńczej i wychowawczej. Innym ważnym elementem polityki społecznej w nowym kształcie jest zmiana polityki mieszkaniowej, która powinna polegać na tworzeniu korzystniejszego systemu kredytowania budownictwa mieszkaniowego i nabywania mieszkań przez rodziny. Ponadto trzeba także zwrócić uwagę na konieczność poprawy publicznej opieki zdrowotnej nad rodziną w środowiskach miejskim i wiejskim (Supińska 1999: 21-49; Kurzynowski, Auleytner 1995: 101-105).

Jak w każdej sytuacji, przystosowanie się do nowych warunków wywołuje zmiany w strukturze potrzeb rodzin. Wynikają one przede wszystkim z nowego miejsca rodzin w relacjach z państwem. Ze względu na wycofanie się państwa z roli opiekuna, rodzina w znacznej mierze musi radzić sobie sama w zaspokajaniu swych potrzeb. Jest to tendencja zrozumiała, jednak dla wielu rodzin niezbędna będzie pomoc ze strony polityki rodzinnej. Niestety, w Polsce upowszechniło się przekonanie, że realizacja praw socjalnych jest zagrożeniem dla rozwoju gospodarki rynkowej. A przecież zadaniem państwa powinna być troska o integrację społeczeństwa i równowagę między grupami je tworzącymi. Nowy model polityki społecznej powinien więc być oparty na założeniu, że może być ona istotnym czynnikiem rozwoju, a nie tylko, jak często się o niej myśli, obciążeniem dla budżetu państwa.

#### LITERATURA

- Auleytner J. (1994), *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*. UW Warszawa  
Auleytner J. (1995), *Polityka społeczna stan i perspektywy*. WSP Towarzystwo Wiedzy Powszechnej Warszawa  
Banach J. (1998), *Wokół świadczeń socjalnych na rzecz rodziny*. „Polityka Społeczna”, nr 11-12  
Frąckiewicz L. (1998), *Polityka społeczna. Zarys wykładu*. „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice

- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. PWN, Warszawa
- Graniewska D. (1994), *Bezrobocie a rodzina*. W: *Bezrobocie – wyzwanie dla polskiej gospodarki*. Red. E. Frątczak, Z. Strzelecki, J. Witkowski, Warszawa
- Kurzynowski A. (1994), *Zmiany w polityce społecznej w latach 1990-1994*. W: *Polityka społeczna w Polsce w okresie transformacji*. Red. U. Grzełofiska, SGH, Warszawa
- Kurzynowski A. (1995), *Polityka rodzinna – stan i potrzeby*. W: *Polityka społeczna stan i perspektywy*. Red. J. Auleytner, WSP Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Warszawa
- Polityka społeczna – materiały do studiowania*. (1996), Red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książopolski, Interart, Warszawa
- Supińska J. (1999), *Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów*. Instytut Spraw Publicznych Warszawa
- Ziółkowski M. (2000), *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*. Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań

#### THE SHAPE OF SOCIAL POLICY IN FRONT OF FAMILY DURING TRANSFORMATION PERIOD

##### Summary

The process of transformation is – on the one hand – new challenges and successful response from some but on the other hand is the process of material depravation and worsening the conditions of life of many families in Poland during the nineties. One of the most responsible factors in this process is unemployment – with especially high rate in Poland – still increasing. Great area of poverty in Poland – due to subjective and objective factors need necessary solutions. Discussion about proportions of this aid between central and local level of social policy is still the core of controversy in such subjects. This doesn't mean that the new model of social policy ought to be the base on the background that it can be an important factor of social development but not only the burden to the state budget.