

Anna Bebel

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SKUTECZNOŚĆ PROGRAMU WSPIERAJĄCEGO WROCLAWSKIE RODZINY WIELODZIETNE WE WZMACNIANIU RODZINNEGO KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Streszczenie: Rodziny stanowią ważne źródło kapitału społecznego. Rodzinny kapitał społeczny tworzony jest poprzez więzi między rodzicami a dziećmi i wywiera znaczący wpływ na rozwój intelektualny dzieci. Jego jakość zależy od fizycznej obecności rodziców w domu i uwagi poświęconej dzieciom. Dzieciom z rodzin wielodzietnych rodzice z reguły poświęcają mniej uwagi i mają one mniej możliwości spędzania czasu aktywnie i rozwojowo. W artykule przedstawiono wrocławski program wspierający rodziny wielodzietne „dwa plus trzy i jeszcze więcej”. Celem publikacji jest analiza efektywności programu w latach 2006-2009. Przeprowadzone badania wykazały wysoką efektywność programu we wspieraniu rodzin wielodzietnych i kształtowaniu relacji w tych rodzinach.

Słowa kluczowe: efektywność, rodzinny kapitał społeczny, rodziny wielodzietne, polityka rodzinna.

1. Wstęp

Celem artykułu jest ukazanie wrocławskiego programu „dwa plus trzy i jeszcze więcej”, wspierającego rodziny wielodzietne, jako elementu lokalnej polityki rodzinnej. Zasadniczą kwestię stanowi przy tym analiza efektywności programu – pod kątem rozwoju rodzinnego kapitału społecznego. Jednym z kluczowych celów programu jest bowiem wspieranie relacji wewnątrzrodzinnych.

Rozważania rozpoczną się od próby zdefiniowania pojęcia kapitału społecznego i rodzinnego kapitału społecznego. Ukazany zostanie także związek pomiędzy kapitałem społecznym a polityką społeczną. W dalszej części uwagę poświęcono polityce rodzinnej i zasadności realizowania jej na szczeblu lokalnym. Następnie scharakteryzowano program „dwa plus trzy i jeszcze więcej” i zbadano jego efektywność w latach 2006-2009. Podsumowaniem pracy są wnioski na temat zmian w efektywności programu w kolejnych latach.

2. Rodzina źródłem kapitału społecznego

Pojęcie kapitału społecznego stanowi rozszerzenie pojęcia kapitału ludzkiego. Oznacza ono wzajemne powiązania między ludźmi czy grupami społecznymi, czyli zasobami ludzkimi. Jest określane jako kapitał, gdyż przynosi wymierne korzyści – zarówno osobom go tworzącym, jak i całemu społeczeństwu, działając na zasadzie dobra publicznego.

Pojęcie kapitału społecznego nie doczekało się jednej akceptowanej przez wszystkich definicji. W literaturze wymienia się zatem liczne koncepcje rozumienia tego terminu. Za kluczowe uznaje się jednak stanowiska czterech autorów [Rymsza 2007]: Pierre’a Bourdieu, Jamesa Colemana, Francis Fukuyamy, Roberta Putnama, przy czym dwóch pierwszych postrzega kapitał społeczny jako dobro prywatne, służące realizacji celów jednostki lub rodziny, podczas gdy pozostali dwaj rozpatrują ten termin szerzej – jako środek do rozwiązywania problemów społecznych, przejawiający się uczestnictwem jednostek w różnego rodzaju organizacjach społecznych [Theiss 2004]. Według Bourdieu kapitał społeczny jest dobrem prywatnym, przejawiającym się w strukturach relacji i dającym dostęp jednostkom do innych form kapitału [Rymsza 2007]. Coleman z kolei postrzega kapitał społeczny jako dobro, z którego człowiek tworzący go korzysta sam tylko w pewnym stopniu [Coleman 1988]. Zdaniem Fukuyamy kapitał społeczny stanowią nieformalne normy, pobudzające współpracę pomiędzy co najmniej dwiema jednostkami i przyczyniające się do obniżania kosztów transakcyjnych [Fukuyama 2001]. Putnam najszerzej spopularyzował pojęcie kapitału społecznego, rozumiejąc go jako różnego rodzaju wzorce i normy współdziałania, z którymi człowiek utożsamia się w procesie socjalizacji i wychowania [Grewiński 2009].

Na potrzeby niniejszego artykułu, oprócz pracy Jamesa Colemana [Coleman 1988], przydatna wydaje się definicja kapitału społecznego zaproponowana przez Marię Theiss. Według niej bowiem kapitał społeczny stanowi „sieć powiązań i norm społecznych, które przyczyniają się do współdziałania osób dla poprawy indywidualnej sytuacji życiowej oraz zapobiegania i rozwiązywania problemów społecznych” [Theiss 2007, s. 40]. Z jednej strony bowiem kapitał ten służy poprawie sytuacji danej jednostki i jej najbliższego otoczenia, a z drugiej także redukowaniu problemów całego społeczeństwa (lokalnego, narodowego). Działa on bowiem na trzech poziomach [Moroń 2009, s. 29]: indywidualnym (obejmującym jednostkę, rodzinę), mezospołecznym (na poziomie grupy, instytucji, społeczności lokalnej) oraz makrospołecznym (odnoszącym się do społeczeństwa jako całości). Źródło kapitału społecznego w rozwiniętych gospodarkach stanowią m.in. [Łopaciuk-Gonczał 2009, s. 35]: rodzina, szkoła, zakład pracy, organizacje pozarządowe czy inicjatywy obywatelskie.

Prowadzone badania wskazują na niski poziom kapitału społecznego w Polsce [Eurobarometr 2005; Grootaert i in. 2004; OECD-ONS 2002]. Związane jest to z kilkoma elementami, przede wszystkim zaś z niskim zaufaniem i niską aktywnością

społeczną oraz niskim poziomem życia i niską jakością formalnych instytucji (zastępowaną przez relacje nieformalne) [Golinowska 2009]. Społeczeństwo polskie charakteryzuje się jednak silną wiarą we własne możliwości, zaradność i przedsiębiorczość, a źródłem kapitału społecznego są głównie relacje pomiędzy rodziną, przyjaciółmi i współpracownikami [Golinowska 2009].

3. Kapitał społeczny a polityka społeczna

Pojęcie kapitału społecznego funkcjonuje w obrębie nauk ekonomicznych i jest wykorzystywane także przez politykę społeczną jako źródło tworzenia nowych form rozwiązywania problemów socjalnych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym (w tym poprzez sektor *non-profit*) [Jordan 2008]. Jednocześnie jego przydatność dla tej dziedziny nadal rośnie – odpowiada on bowiem dobrze na przemiany zachodzące w społeczeństwie i samej polityce społecznej. Przykładem jest choćby przemiana więzi społecznych – z silnych więzi wspólnotowych na silne więzi rodzinne [Theiss 2004]. Poziom kapitału społecznego jako zasobu wpływa ponadto na poziom i jakość życia mieszkańców, a podnoszenie poziomu życia jest jednym z celów polityki społecznej [Theiss 2004]. Pojęcia te są zatem z sobą mocno powiązane, a kategoria kapitału społecznego została włączona do polityki społecznej zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym.

Polityka społeczna jest bowiem dziedziną nauki łączącą w sobie teorię z praktyką. Zajmuje się ona zarówno całym społeczeństwem, jak i poszczególnymi jego grupami czy jednostkami [Gabryszak R., Magierek D. (red.) 2009]. Z licznych definicji tej polityki można wskazać na przedmiot jej zainteresowań (m.in. warunki życia, relacje między jednostkami, podział ograniczonych zasobów, zwiększanie szans powodzenia życiowego) oraz jej podmioty (przede wszystkim państwa, samorządy i organizacje społeczne). Celem polityki społecznej jest poprawa sytuacji grup najsłabszych ekonomicznie i zagrożonych wykluczeniem społecznym, ograniczanie nierówności społecznych i ubóstwa oraz wspieranie postępu społecznego [Rysz-Kowalczyk (red.) 2001]. Do realizacji tych celów wykorzystywany jest szeroki wachlarz instrumentów (szerzej: [Firlit-Fesnak, Szyłko-Skoczny (red.) 2007]): ekonomicznych, prawnych, informacyjnych, kadrowych i innych.

4. Rodzinny kapitał społeczny

Jednym z elementów kapitału społecznego jest rodzinny kapitał społeczny, tworzony poprzez więzi rodzinne. Podstawowym miejscem kształtowania się i umacniania więzi społecznych jest bowiem rodzina. To właśnie w rodzinie dzieci uczą się współpracy, szacunku i tolerancji względem drugiego człowieka [Balcerzak-Paradowska 2009]. Najtrwalsze związki wiążą bowiem człowieka z rodziną, a zwłaszcza tą najbliższą – obejmującą rodziców i dzieci. Żadne inne związki nie są w stanie zastąpić tych pierwotnych i najbardziej naturalnych [Sztaudynger 2009]. Dobrze funkcjonu-

jąca rodzina jest – według Fukuyamy – głównym miejscem pojawiania się ludzi godnych zaufania [Fukuyama 1997], a właśnie zaufanie uważane jest przez niego za najistotniejszy czynnik kształtujący jakość kapitału społecznego. Zdaniem wielu autorów rodzinny kapitał społeczny warunkuje wzrost gospodarczy, a zatem jego rola jest znacząca [Sztaudynger 2009].

Pomimo przemian zachodzących w tradycyjnym modelu rodziny (m.in. rozwój alternatywnych form życia małżeńsko-rodzinnego, ograniczenie liczby dzieci itp.) [Slany 2002] rodzina jest dla Polaków nadal jedną z najważniejszych wartości, a jej szczęście warunkuje życiowe zadowolenie [*Więzi rodzinne...* 2008]. Zmiana modelu rodziny – z rodziny wielodzietnej na posiadającą jedno lub dwoje dzieci – wpływa jednak na osłabienie lub całkowity zanik funkcji rodziny, jaką jest nauka współpracy, pomocy i dzielenia się z drugim człowiekiem [Balcerzak-Paradowska 2009]. To właśnie w rodzinach wielodzietnych dzieci mają możliwość zetknąć się z „namiastką” społeczeństwa, a zatem nauczyć się rozwiązywać spory, tolerować odmienności oraz dostrzegać potrzeby drugiego człowieka.

Rodzina bierze udział w tworzeniu kapitału społecznego w dwóch wymiarach [Balcerzak-Paradowska B. (red.) 2009]: wewnątrzrodzinnym i zewnętrznym. W tym pierwszym głównie poprzez wpływ na tworzenie kapitału ludzkiego. Zdaniem J. Colemana jakość kapitału społecznego wewnątrz rodziny wywiera bowiem ogromny wpływ na rozwój intelektualny dzieci. Według niego to nie poziom wykształcenia rodziców, ale właśnie kapitał społeczny – przejawiający się m.in. ilością poświęcanego dzieciom czasu i uwagi – decyduje o poziomie wykształcenia, jaki osiągną dzieci w przyszłości. Kapitał ludzki rodziny – utożsamiany w tym momencie z poziomem wykształcenia rodziców – nie zostanie należycie wykorzystany przez dzieci, jeżeli rodzice nie będą ważną częścią życia swoich dzieci, a posiadany kapitał ludzki będą wykorzystywać wyłącznie w pracy i poza domem [Coleman 1988]. Tak rozumiany kapitał społeczny, przejawiający się głównie w relacjach między rodzicami a dziećmi, nazywany jest właśnie rodzinnym kapitałem społecznym.

Z prowadzonych badań wynika jednak, że dzieciom z rodzin wielodzietnych rodzice poświęcają mniej uwagi, co może skutkować między innymi mniejszymi osiągnięciami w zakresie edukacji [Coleman 1988]. Ważne jest zatem umożliwienie rodzinom wielodzietnym spędzania czasu wspólnie w sposób atrakcyjny i rozwojowy. Dla dzieci z problemami szkolnymi z kolei niezbędne okazuje się często udzielenie wsparcia z zewnątrz – przez korepetytora, gdyż rodzice samodzielnie nie są w stanie dziecku pomóc. Rodzice powinni jednak dostrzegać pojawiające się trudności i odpowiednio na nie reagować, zachęcając dziecko do skorzystania z pomocy.

W wymiarze zewnętrznym akcentuje się zwłaszcza wpływ rodziny na kapitał społeczny w wymiarze lokalnym (przejawiający się m.in. sposobem rozwiązywania kwestii społecznych danego środowiska). Wysoki poziom rodzinnego kapitału społecznego wpływa na budowanie szerokich grup społecznych. Posiadanie przez jednostkę odpowiedniego wsparcia rodzinnego obniża koszty podejmowanych działań (zmniejsza prawdopodobieństwo porażki), a zatem korzyści z realizowanych aktyw-

ności są znacznie wyższe. Jednostki takie chętniej ponadto włączają do swoich działań otoczenie (nawet jeśli same byłyby w stanie osiągnąć podobny skutek), co sprzyja rozwojowi kapitału społecznego w wymiarze lokalnym. Rozwój ten odbywa się poprzez bezpośrednie angażowanie się mieszkańców w działalność organizacji lokalnych lub poprzez wpływanie rodzinnego kapitału społecznego na sposoby zaspokajania lokalnych potrzeb. Organizacje lokalne z kolei mogą wspierać rodzinny kapitał społeczny, wzmacniając więzi rodzinne. Aby jednak rodzina mogła mieć pozytywny wpływ na lokalny kapitał społeczny, musi prawidłowo pełnić swoje funkcje (być w stanie pokonywać pojawiające się trudności) [Balcerzak-Paradowska (red.) 2009].

5. Sytuacja rodzin wielodzietnych

Wspieranie rodzin w wypełnianiu swoich zadań jest rolą państwa lub samorządu. Szczególnego wsparcia w tym zakresie wymagają rodziny wielodzietne (czyli posiadające na utrzymaniu co najmniej troje dzieci), w których zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest szczególnie wysokie. Pomimo znaczącej roli rodzin wielodzietnych w rozwoju społeczeństwa ich sytuacja materialna jest w Polsce o wiele gorsza niż rodzin posiadających jedno czy dwoje dzieci. Dzieci z rodzin wielodzietnych stanowią natomiast 1/3 spośród wszystkich dzieci w Polsce, a zatem w znacznym stopniu reprezentują nasze społeczeństwo. Troska o rodziny wielodzietne jest zatem troską o znaczącą część wszystkich obywateli. Dochody rodzin wielodzietnych, w których najczęściej cała rodzina jest na utrzymaniu jednego rodzica (gdy matka podejmuje się wychowania potomstwa), nie pozwalają na wielopłaszczyznowy rozwój jej członków. Zarobki wystarczają zazwyczaj wyłącznie na pokrycie podstawowych potrzeb dzieci, takich jak mieszkanie, żywność, ubranie, a czasem i na to ich brakuje. Szczególnie trudno zatem o zaspokojenie potrzeb zdrowotnych, intelektualnych, kulturalnych, sportowych, czy wypoczynkowych [Balcerzak-Paradowska 2004]. Dzieci z rodzin wielodzietnych mają więc znacznie ograniczony dostęp do odpłatnych form aktywności, rekreacji i wypoczynku, kultury, a także ochrony zdrowia (zwłaszcza profilaktyki). Brak środków wpływa również na ograniczenie wspólnych kontaktów między członkami rodziny – są oni bowiem wyłączeni z oferty kulturalno-rekreacyjnej skierowanej do rodzin, co przekłada się na poziom rodzinnego kapitału społecznego, o którym była już mowa. Prowadzi także do zagrożenia wykluczeniem społecznym, gdyż rodzina nie uczestniczy w pełni w życiu swojej społeczności. Jednym z zadań polityki społecznej winno być zatem stworzenie możliwości rozwojowych dzieciom i integracja rodzin wielodzietnych poprzez udostępnienie im szerokiej oferty kulturalno-rekreacyjnej oraz zdrowotno-wypoczynkowej.

Rodzina wielodzietna boryka się także z nagromadzeniem różnego rodzaju problemów, takich jak alkoholizm, narkomania, choroba psychiczna lub umysłowa czy bezrobocie członka rodziny. W takich sytuacjach nieodzowna jest pomoc wyspecja-

lizowanych jednostek oferujących nieodpłatne poradnictwo oraz odpowiednie terapie. Bez odpowiedniego wsparcia łatwo bowiem o rozwój patologii stanowiących zagrożenie już nie tylko dla samej rodziny, ale także dla jej otoczenia. Wspieranie rodzin stanowi podstawowy cel polityki rodzinnej.

6. Polityka rodzinna a polityka społeczna.

Lokalna polityka rodzinna

Polityka rodzinna stanowi część polityki społecznej. Jej adresatem są przede wszystkim rodziny z dziećmi. Głównym celem polityki rodzinnej według B. Balcerzak-Paradowskiej jest „tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przez nie ważnych społecznych zadań” [Balcerzak-Paradowska 2004, s.140], a zatem umacnianie rodziny, w którym ważny aspekt stanowi wzmocnienie więzi rodzinnych [Balcerzak-Paradowska (red.) 2009]. Najczęściej politykę rodzinną dzieli się na bezpośrednią i pośrednią. Ta pierwsza nakierowana jest *stricte* na pomoc rodzinom i obejmuje tylko te działania, które zmierzają do poprawy sytuacji rodzin. Cel polityki pośredniej jest znacznie szerszy i nie koncentruje się wyłącznie wokół pomocy rodzinom. Działania w ramach tej polityki odnoszą się do innych działów polityki społecznej, ale niosą pewne konsekwencje także dla rodzin i dzieci. Podstawowym instrumentem polityki rodzinnej są świadczenia rodzinne, a także system podatkowy [Balcerzak-Paradowska 2004].

Polityka rodzinna może być prowadzona zarówno na szczeblu państwowym, jak i samorządowym. Za większą skutecznością lokalnej polityki rodzinnej przemawiają jednak argumenty przytoczone przez B. Balcerzak-Paradowską [Balcerzak-Paradowska (red.) 2009, s. 26-27]:

1. Polityka realizowana lokalnie umożliwia lepsze rozpoznanie potrzeb rodzin i w związku z tym bardziej adekwatną pomoc dla nich.
2. Problemy rodzin są odzwierciedleniem problemów lokalnej społeczności, a zatem także polityka rodzinna powinna uwzględniać specyfikę danego obszaru.
3. Działania lokalne są znacznie szybsze i łatwiej dostosowują się do zmian okoliczności.
4. Istnieje możliwość włączenia w proces pomocy samych zainteresowanych i innych podmiotów społeczności lokalnej.
5. Polityka rodzinna realizowana lokalnie wpływa na rozwój więzi społecznych na danym terenie – tworzenie się kapitału społecznego – pomocnych przy rozwiązywaniu także innych problemów.
6. Zróżnicowane przestrzennie warunki życia rodzin uniemożliwiają skuteczne prowadzenie polityki rodzinnej na szczeblu centralnym.

Realizowana na szczeblu lokalnym polityka rodzinna powiązana jest jednak ściśle z polityką krajową (m.in. w sferze prawnej i finansowej) i od jakości tych powiązań zależy w dużej mierze skuteczność i efekt końcowy tej polityki [Balcerzak-Paradowska (red.) 2009]. Wśród funkcji lokalnej polityki rodzinnej wyróżnić można

m.in. [Balcerzak-Paradowska (red.) 2009, s. 30]: zapobieganie zagrożeniom funkcjonowania rodziny, rozwiązywanie problemów rodzin i umożliwienie im samodzielnego radzenia sobie z pojawiającymi się trudnościami, a także pobudzanie określonych postaw i zachowań oraz kształtowanie określonych wartości.

7. Wrocławski program pomocy dla rodzin wielodzietnych przykładem realizacji lokalnej polityki rodzinnej

Program „dwa plus trzy i jeszcze więcej” służy wspieraniu rodzin posiadających na utrzymaniu co najmniej troje dzieci w wieku do 24 lat, zamieszkałych na terenie miasta Wrocławia. Został on wprowadzony w marcu 2005 roku ze względu na niekorzystną strukturę demograficzną miasta (starzenie się społeczeństwa) oraz trudną sytuację materialną rodzin wielodzietnych. Stanowi ponadto uzupełnienie polityki prorodzinnej państwa, której działania uznawane są za niewystarczające [Bryła 2008]. Podstawowymi celami programu jest wykreowanie pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej, utożsamianej często z rodziną patologiczną, oraz wzmocnienie więzi pomiędzy członkami rodziny. W związku z tym w ramach programu w odniesieniu do rodzin wielodzietnych używa się określenia „rodzina plus” – mającego pozytywne zabarwienie. Ponadto cała rodzina, niezależnie od liczby dzieci, otrzymuje jedną, wspólną kartę upoważniającą do korzystania z oferty programu. Ma się to przyczynić do zwiększenia ilości spędzanego wspólnie czasu i poprawy relacji wewnątrzrodzinnych.

Program wspiera rodziny głównie w sposób niematerialny poprzez różnego rodzaju ulgi i darmowe świadczenia. Koszyk świadczeń, z których mogą korzystać uczestnicy programu, stale się zmienia i rozwija. Organizatorzy programu dążą do wspierania rodzin w sposób kompleksowy i wielopłaszczyznowy, w możliwie największym zakresie. Obszary objęte programem to m.in. [Uchwała nr XXXV/2333/05]:

- 1) infrastruktura rekreacyjno-wypoczynkowa (np. miejsca piknikowe, ścieżki rowerowe),
- 2) poradnictwo rodzinne i psychologiczne,
- 3) praca socjalna (m.in. diagnozowanie potrzeb rodzin wielodzietnych, w tym potrzeb rozwojowych dzieci, pomoc w załatwianiu różnorodnych problemów rodzinnych),
- 4) infrastruktura instytucjonalna i organizacyjna wspierająca funkcjonowanie rodziny (poradnictwo, opieka, zdrowie itp.),
- 5) udostępnianie materiałów, informatorów związanych tematycznie z problematyką rodzin,
- 6) miejskie i środowiskowe imprezy oraz akcje o charakterze rodzinnym (Giełda Pomocy Rodzinie, Bank Pomocy Rodzinie i in.),

7) prorodzinne rozwiązania w polityce społecznej Wrocławia (m.in. w obszarze zatrudnienia, mieszkalnictwa, edukacji, zdrowia, kultury),

8) wsparcie inicjatyw środowiskowych na rzecz rodziny.

Koordynatorem programu jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, a w jego realizację zaangażowanych zostało czterech pracowników Centrum Pracy Socjalnej i Rodziny (w sposób bezpośredni), a także pozostali pracownicy Centrum poprzez prowadzenie poradnictwa pedagogicznego, psychologicznego i prawnego. W realizacji programu uczestniczą także wolontariusze i inne podmioty społeczności lokalnej, oferujące swoje wsparcie (rzeczowe i finansowe). Ich udział przyczynia się w znacznym stopniu do wzrostu poziomu lokalnego kapitału społecznego. W rozwijaniu programu aktywnie biorą udział także jego uczestnicy, czyli rodziny wielodzietne, wskazując kierunki rozwoju istniejącej oferty i konieczne modyfikacje. Dzięki temu program coraz trafniej odpowiada na faktyczne potrzeby rodzin. Środki na jego realizację pochodzą przede wszystkim z budżetu miasta, a ponadto z [Uchwała nr XXXV/2333/05]: budżetu państwa, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Unii Europejskiej i innych źródeł (np. darowizn).

8. Badanie efektywności programu

Celem artykułu jest zbadanie efektywności programu, czyli ocena, czy zainwestowane w program środki są racjonalnie wykorzystywane i czy efektywność programu wzrasta z każdym rokiem. Analizę wykonano dla lat 2006-2009. Rok 2005 został celowo pominięto ze względu na nietypowy przebieg programu w tym roku (program został zatwierdzony w maju, lecz jego oficjalne uruchomienie nastąpiło dopiero we wrześniu, ponadto z powodu konieczności rozpropagowania informacji o programie główne nakłady w tym roku przeznaczono na promocję). Do analizy posłużono się danymi pochodzącymi z rocznych sprawozdań z realizacji programu oraz danymi dotyczącymi poniesionych kosztów. Efektywność została zmierzona metodą Data Envelopment Analysis (DEA) (więcej: [Guzik 2009]), umożliwiającą wyliczenie efektywności dla kilku nakładów i rezultatów (gdzie nakłady jednocześnie uczestniczą w wytwarzaniu kilku rezultatów) oraz w sytuacji, gdy nie wszystkie nakłady i efekty wyrażone są w jednostkach pieniężnych i występuje korelacja pomiędzy nakładami lub rezultatami. W metodzie tej pełna efektywność może wystąpić dla kilku lat, lecz zastosowany model nadefektywności DEA umożliwia nie tylko wskazanie okresów efektywnych i nieefektywnych, ale także stworzenie ich rankingu (w tym rankingu okresów w pełni efektywnych) [Guzik 2009]. A zatem możliwe będzie zaobserwowanie: po pierwsze, czy program w danym roku był efektywny i, po drugie, jak zmienia się efektywność programu w czasie (czy wzrasta). Podsumowaniem analizy będzie próba uzasadnienia zmian w efektywności.

Do zbadania efektywności przyjęto jako nakłady:

1. Nakłady finansowe poniesione na realizację programu (w PLN) w danym roku („finanse”). Obejmują one nakłady poniesione przez MOPS (bez pomocy finansowej w formie zasiłków celowych i okresowych, gdyż jej udzielanie nie jest bezpośrednio związane z programem, a udział w programie nie jest warunkiem koniecznym uzyskania tej formy wsparcia), Wydziały Miejskie Wrocławia (Zdrowia, Edukacji, Kultury itd.) i inne podmioty uczestniczące w programie.

2. Liczbę specjalistycznych porad udzielonych uczestnikom programu w ramach pomocy MOPS (porady psychologiczne, pedagogiczne, prawne i in.) w danym roku („poradnictwo”). Poradnictwo prowadzone przez pracowników MOPS ma na celu m.in. poprawę relacji w rodzinach i pomoc w różnego rodzaju problemach rodzinnych. Wpływa zatem w znaczący sposób na funkcjonowanie rodziny, a ponadto na opinię uczestników na temat programu (wyrażoną w ocenie programu).

3. Liczbę wolontariuszy zaangażowanych w program w danym roku („wolontariusze”). Ilość wolontariuszy uczestniczących w programie przekłada się na ilość czasu poświęconego dzieciom z rodzin wielodzietnych na pomoc w nauce i rozwijanie zainteresowań (np. lekcje gry na gitarze), wpływa zatem na poziom zadowolenia z udziału w programie i na liczbę rodzin chcących kontynuować swój udział w programie.

Rezultatami natomiast były:

1. Liczba rodzin aktywnie uczestniczących w programie w danym roku („uczestnicy”). Liczba rodzin, które przystąpiły do programu nie jest dobrym odzwierciedleniem faktycznego zainteresowania programem. Aby uczestniczyć w programie, należy bowiem: w pierwszym roku uczestnictwa złożyć deklarację przystąpienia do programu (i otrzymać Kartę Rodzina Plus), a w każdym kolejnym roku przedłużyć ważność karty lub otrzymać nową kartę (karta jest ważna przez rok od momentu wydania i ma możliwość prolongowania na dwa kolejne lata, następnie trzeba wyrobić nową kartę). Rodzinami aktywnie uczestniczącymi w programie w danym roku są zatem te rodziny, które w danym roku wyrobiły kartę po raz pierwszy lub prolongowały kartę o następny rok.

2. Poziom zadowolenia uczestników z udziału w programie („zadowolenie”). Zadowolenie z udziału w programie mierzone jest w oparciu o ewaluację obejmującą rodziny przedłużające kartę w danym roku. Ocena programu wyrażona jest w pięciostopniowej skali, w której: 1 oznacza „bardzo niezadowolony”, 2 – „niezadowolony”, 3 – „częściowo zadowolony”, 4 – „zadowolony” i 5 – „bardzo zadowolony”. Poziom zadowolenia zaś wyrażony jest jako średnia arytmetyczna wszystkich ocen. Opinia rodzin, które nie potrafiły ocenić swojego zadowolenia z udziału w programie, została pominięta.

3. Wpływ uczestnictwa w programie na funkcjonowanie rodziny („wpływ_rodzina”). Jest to bardzo ważny element badania efektywności w kontekście teorii kapitału społecznego. Pozwala bowiem ocenić, czy program przyczynia się do podnoszenia poziomu rodzinnego kapitału społecznego. Także ten rezultat otrzymano

wyliczając średnią ocen uzyskanych w oparciu o ewaluację w pięciostopniowej skali, gdzie: 1 oznacza wpływ „zdecydowanie niekorzystny”, 2 – „raczej niekorzystny”, 3 – „brak wpływu”, 4 – „raczej korzystny” i 5 – „zdecydowanie korzystny”.

W tabeli 1 przedstawiono zestawienie poniesionych nakładów i uzyskanych rezultatów dla poszczególnych lat.

Tabela 1. Nakłady i rezultaty Programu „dwa plus trzy i jeszcze więcej”

Rok	Nakłady			Rezultaty		
	finanse	wolontariusze	poradnictwo	uczestnicy	zadowolenie	wpływ_rodzina
2006	244 223,8	55	1 981	852	4,01	4,21
2007	331 221,3	7	1 494	965	4,14	4,23
2008	266 246,7	11	776	1 122	4,18	4,06
2009	404 777,1	25	607	1 306	4,16	3,99

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań za lata 2006-2009 z realizacji i kosztów realizacji Programu „dwa plus trzy i jeszcze więcej”, MOPS Wrocław.

W analizie efektywności zastosowano model ukierunkowany zarówno na nakłady (*input orientation*), jak i na rezultaty (*output orientation*). Pierwszy sposób określa poziom ograniczenia nakładów niezbędny do uzyskania efektywności przy utrzymaniu tych samych efektów, drugi zaś – niezbędny wzrost efektów przy niezmiennym poziomie nakładów – konieczny do uzyskania efektywności [Scheel 2000]. Wskaźnik efektywności (dla *input orientation*) na poziomie poniżej 100% oznacza niepełną efektywność programu w badanym okresie, zaś 100% – pełną efektywność programu. Wskaźnik może także przyjmować wartości powyżej 100%, wskazując na poziom „nadefektywności” programu w danym okresie. Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższa efektywność programu w danym roku. Analogicznie dla *output orientation* program jest efektywny dla wartości co najwyżej 100%, a niższe wartości wskaźnika oznaczają wyższą efektywność. Efektywność określana jest przy tym na tle pozostałych lat, co stanowi o pewnej słabości modelu DEA. Do wad modelu zaliczyć można także wzrost wartości miernika i liczby obiektów (lat) efektywnych, spowodowany zwiększeniem liczby nakładów i rezultatów. W związku z tym autorka przeanalizowała efektywność przy uwzględnieniu wszystkich zaproponowanych nakładów i efektów oraz warianty z dwoma nakładami i trzema rezultatami. Zróznicowanie wyników umożliwia wysunięcie obszerniejszych i dalej idących wniosków. Tabele 2 i 3 przedstawiają wyniki badania efektywności programu w poszczególnych latach we wszystkich wariantach.

Wyniki badania są zbliżone w obu metodach (*input i output orientation*), co ułatwia ich interpretację. Zauważalny jest wzrost efektywności programu w badanym okresie, przy czym dobór nakładów znacząco wpływa na poziom efektywności – zwłaszcza dla roku 2007. Związane jest to z tym, że w roku tym, mimo małego

Tabela 2. Efektywność programu dla *input orientation*

Rok	E1	E2	E3	E4
2006	113,05%	113,05%	113,05%	35,98%
2007	163,72%	80,52%	163,72%	163,72%
2008	140,55%	135,44%	137,41%	140,55%
2009	148,81%	148,81%	76,56%	148,81%

Źródło: opracowanie własne przy użyciu programu Efficiency Measurement System (EMS), University of Dortmund.

Tabela 3. Efektywność programu dla *output orientation*

Rok	E1	E2	E3	E4
2006	88,46%	88,46%	88,46%	277,94%
2007	61,08%	124,19%	61,08%	61,08%
2008	71,15%	73,83%	72,78%	71,15%
2009	67,20%	67,20%	130,61%	67,20%

Oznaczenia: E1 – efektywność mierzona dla wszystkich nakładów i rezultatów; E2 – efektywność mierzona dla nakładów: finanse i poradnictwo oraz wszystkich rezultatów; E3 – efektywność mierzona dla nakładów: finanse i wolontariusze oraz wszystkich rezultatów; E4 – efektywność mierzona dla nakładów: wolontariusze i poradnictwo oraz wszystkich rezultatów.

Źródło: opracowanie własne przy użyciu programu Efficiency Measurement System (EMS), University of Dortmund.

udziału wolontariuszy w programie, osiągnięto bardzo dobre rezultaty (w porównaniu z pozostałymi latami). Może to zatem sugerować, że liczba wolontariuszy nie przekłada się jednoznacznie na efektywność ich pracy. Z drugiej jednak strony wzrost liczby wolontariuszy wydaje się niezbędny ze względu na wzrost liczby uczestników programu. Liczba uczestników wzrastała bowiem dość gwałtownie z roku na rok. Ilość udzielonych porad wpływa natomiast dość istotnie na ocenę oddziaływania programu na funkcjonowanie rodziny – oznacza to zatem, że jest to dobry sposób wspierania rodziny i wzmacniania tym samym rodzinnego kapitału społecznego.

Rok 2006 był jeszcze okresem uruchamiania programu, na co wskazuje niezbyt wysoki wskaźnik „nadefektywności”, ale później obserwuje się pozytywną tendencję wzrostową, wraz ze wzrostem liczby uczestników wzrasta bowiem wskaźnik efektywności. Świadczy to zatem o coraz lepszym wykorzystywaniu posiadanych środków i rozwoju programu zgodnie z założeniami organizatorów. Wzrost nakładów na program uzasadniony jest rosnącą liczbą uczestników i rozwojem oferty, która z kolei wpływa na opinie uczestników na temat programu. Przeprowadzona analiza wykazała zatem, że oczekiwania względem programu zostały spełnione

i rzeczywiście przyczynia się on do poprawy sytuacji rodzin wielodzietnych oraz do zacieśnienia więzi między ich członkami. Program jest więc dobrym instrumentem umacniania kapitału społecznego zarówno w wymiarze rodzinnym, jak i lokalnym.

9. Podsumowanie

Rodziny wielodzietne stanowią ważne źródło kapitału społecznego i wywierają znaczący wpływ na funkcjonowanie całej społeczności lokalnej ze względu choćby na fakt, że co trzecie dziecko pochodzi właśnie z rodziny wielodzietnej. Rodziny te stanowią specyficzne gospodarstwa domowe, które pomimo pełnienia ważnych funkcji socjalizujących i wychowawczych borykają się z szeregiem problemów rodzinnych, od finansowych począwszy. Celem polityki rodzinnej, realizowanej zarówno na szczeblu państwowym, jak i lokalnym, powinno być zatem otoczenie szczególną troską tak istotnych z punktu widzenia całego społeczeństwa podmiotów. Przykładem efektywnego wspierania rodzin wielodzietnych jest wrocławski Program „dwa plus trzy i jeszcze więcej”, umożliwiający tzw. rodzinom plus korzystanie z szerokiej oferty kulturalnej, sportowej, rekreacyjnej i wypoczynkowej mimo braku środków finansowych na takie „przyjemności”. Program przyczynia się do poprawy sytuacji wrocławskich rodzin wielodzietnych i wywiera bardzo korzystny wpływ na więzi rodzinne, stymulując wspólne spędzanie czasu na różnego rodzaju aktywnościach.

O skuteczności programu świadczy między innymi stały wzrost liczby uczestników – z roku na rok przystępuje ich do programu coraz więcej. W sumie do końca 2009 roku przez program przewinęło się ponad 2300 rodzin wielodzietnych. Perspektywa rozwojowa w tym względzie jest jednak nadal ogromna, gdyż przeprowadzony w roku 2002 Narodowy Spis Powszechny wykazał, iż na terenie miasta Wrocławia żyje ponad 7 tysięcy takich rodzin [Biuletyn... 2009]. Skuteczność programu potwierdza także stale wysoka ocena zadowolenia uczestników z programu i jego wpływu na funkcjonowanie rodziny. Dodatkowym atutem jest wpływ rodzin na jego kształt. Pozytywny odbiór programu przez społeczeństwo stymuluje powstawanie podobnych inicjatyw także w innych miastach w Polsce. W roku 2009 program taki został uruchomiony w Tychach, Sandomierzu oraz Grodzisku Mazowieckim, a w roku 2010 w Gdyni i Bytomiu. O uruchomienie programu w swoim mieście wnioskuje także mieszkańcy Katowic i województwa kujawsko-pomorskiego.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B., *Przemiany rodziny a więzi społeczne*, [w:] S. Golinowska i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze: Polska i inne kraje europejskie: zbiór esejów przygotowanych na jubileusz profesor Zofii Moreckiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

- Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPISS, Warszawa 2009.
- Biuletyn „Blżej Rodziny” MOPS, Wrocław 2009.
- Bryła P., *Polska rodzina a polityka prorodzinna państwa*, [w:] I. Celary, G. Polok (red.), *Zagrożenia rodziny w aspekcie pastoralno-społecznym*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamickiego, Katowice 2008.
- Castiglione D., van Deth J.W., Wolleb G. (red.), *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Coleman J.S., *Social capital in the creation of human capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, No. 94.
- Eurobarometr, Social Capital, Special Eurobarometer 223/Wave 62.2- TNS Opinion & Social, European Commission 2005, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_223_en.pdf [14.07.2010].
- Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 2007.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa-Wrocław 1997.
- Fukuyama F., *Social capital, civil society and development*, „Third World Quarterly” 2001, Vol. 22, No. 1.
- Gabryszak R., Magierek D., *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Difin, Warszawa 2009.
- Golinowska S., *Więzi społeczne i kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Porównanie z innymi krajami Unii Europejskiej*, [w:] S. Golinowska i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze: Polska i inne kraje europejskie: zbiór esejów przygotowanych na jubileusz profesora Zofii Moreckiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.
- Grootaert i in. (red.), *Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire*, The World Bank, Washington D.C. 2004.
- Guzik B., *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*, Wyd. UE, Poznań 2009.
- Jordan B., *Social Capital and Welfare Policy*, [w:] D. Castiglione, Jan W. van Deth, G. Wolleb (red.), *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Łopaciuk-Goncaryk B., *Więzi społeczne, zaufanie i kapitał społeczny*, [w:] S. Golinowska i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze: Polska i inne kraje europejskie: zbiór esejów przygotowanych na jubileusz profesora Zofii Moreckiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Moroń D., *Kapitał społeczny – próba definicji*, [w:] D. Moroń (red.), *Kapitał ludzki i społeczny. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- OECD-ONS, *Social Capital in the European Values Study Surveys*, T. van Schaik, Country Paper prepared for the OECD-ONS International Conference on Social Capital Measurement London September 25-27, 2002, The Netherlands.
- Rymsza A., *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Scheel H., *EMS: Efficiency Measurement System User's Manual*, 2000, wersja 1.3 z 15.08.2000.
- Słany K., *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Zakład Wydawniczy NOHOS, Kraków 2002.
- Sztaudynger J.J., *Rodziny kapitał społeczny a wzrost gospodarczy w Polsce*, [w:] B. Fiedor, Z. Hockuba (red.), *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, PTE, Warszawa 2009.
- Theiss M., *Czy kapitał społeczny może być kategorią polityki społecznej?*, [w:] L. Frąckiewicz, A. Rączaszek (red.), *Kapitał społeczny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004.

Theiss M., *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.

Uchwała nr XXXV/2333/05 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 marca 2005 roku w sprawie Programu Pomocy dla Rodzin Wielodzietnych „dwa plus trzy i jeszcze więcej”.

Więzi rodzinne, komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2008.

THE EFFECTIVENESS OF THE PROGRAMME SUPPORTING LARGE FAMILIES FROM WROCLAW IN STRENGTHENING FAMILY SOCIAL CAPITAL

Summary: Families are a very important source of social capital. Social capital within the family is created by relationships between parents and children and exert a strong influence on child's intellectual development. Its quality depends on physical presence of parents in the family and their attention given to their children. Children in large families have less parents attention and less opportunities to spend time actively and in the developmental way. The article presents the programme of supporting large families “dwa plus trzy i jeszcze więcej” (two plus three and even more), that is carried out in Wrocław. The aim of the publication is to analyze the effectiveness of this programme between 2006 and 2009. Conducted surveys showed the high effectiveness of the programme in supporting large families and relationships among their members.