

Barbara Wierzbicka

Realizacja polityki prorodzinnej przez samorzady w Polsce w latach 1989-2009 : komunikat z badań

Studia nad Rodziną 14/1-2 (26-27), 231-252

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Barbara WIERZBICKA

REALIZACJA POLITYKI PRORODZINNEJ PRZEZ SAMORZĄDY W POLSCE W LATACH 1989-2009. KOMUNIKAT Z BADAŃ

Uzasadnieniem wyboru tematu opracowania są dynamicznie zachodzące zmiany w stanie polskich rodzin (zmiany modelu rodzin, małżeńskości, dzietności, funkcji), oraz zmiany procesów ludnościowych (zmniejszenie małżeńskości, rodności, dzietności, przyrostu naturalnego) w perspektywie procesów transformacji ustrojowej w Polsce w okresie lat 1989-2009 w świetle genezy i funkcjonowania polityki prorodzinnej, realizowanej w jednostkach samorządu terytorialnego. Ważnym motywem jest także troska o przyszłe losy Polski i polskich rodzin, wyrażająca się w tworzeniu prawdziwej polityki prorodzinnej, jako polskiej racji stanu oraz jako elementarny obowiązek rządzących (por. SPMR, s. 90.92). Opracowanie odnosić się będzie do syntezy podstawowych obowiązków w zakresie polityki prorodzinnej, zawartych w *Karcie Praw Rodziny Stolicy Apostolskiej*.

Pracę wykonano w nawiązaniu do tradycji i przekonań przeszłych pokoleń oraz instytucji i praktyk sprawdzonych i szanowanych w odniesieniu do pojęcia i funkcjonowania rodziny oraz polityki państwa wobec rodziny, na wszystkich szczeblach życia publicznego (począwszy od rządu do samorządu lokalnego)¹.

Dla potrzeb opracowania przyjęto termin „polityka prorodzinna” w odróżnieniu od określenia „polityka rodzinna”, jak też „polityka społeczna” i „polityka socjalna”. Przyjęto założenie uznawane wśród specjalistów zajmujących się polityką prorodzinna że zdecydowanie należy zastosować oddzielenia polityki prorodzinnej od polityki socjalnej, uznając ich zupełną odmienność. Podmiotem polityki prorodzinnej i jej adresatem powinna być wyodrębniona

¹ Por. A. Heywood, *Konserwatyzm*, w: *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, Warszawa 2008, s. 58.

rodzina², z uwagi na to, że „rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa”³.

Definicję polityki prorodzinnej przyjęto za Pełnomocnikiem Rządu ds. Rodziny: „Polityka prorodzinna ma na celu zapewnienie trwania i rozwoju rodziny oraz poszanowanie należnych jej praw, w tym prawa do samodzielności ekonomicznej oraz decydowania o wychowaniu dzieci. Dlatego też polityka prorodzinna powinna się rozwijać, a skuteczna polityka socjalna w stosunku do rodzin dysfunkcyjnych i znajdujących się w trudnej sytuacji powinna mieć charakter interwencyjny i uzupełniający (...) Polityka prorodzinna staje się istotnym elementem nowego, tworzonego modelu ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa”⁴. Dopelnieniem powyższej definicji jest stwierdzenie, że: „Polityka prorodzinna ma zapewnić trwanie i rozwój rodziny i umożliwić jej realizację wszystkich zadań, do których rodzina jest powołana. Przymierzając to do działań społeczno-ekonomicznych odnosi się do tych rozwiązań, które bardziej dotyczą rodziny, i powodują, że na wprowadzonych rozwiązaniach rodzina zyskuje bardziej niż ktokolwiek inny. (...) Polityka prorodzinna dotyczy wszystkich rodzin, dlatego, że każda rodzina wnosi wkład w życie społeczne, każda rodzina wychowuje i kształci dzieci, niezależnie od stanu zamożności, (...) Polityka prorodzinna jest organizowaniem życia społeczno-ekonomicznego, które ma na celu: zapewnienie trwania i rozwój rodziny oraz umożliwienie rodzinie realizacji zadań, do których jest powołana. Polityka prorodzinna powinna szanować takie prawa rodziny, jak

² Por. J. Kropiwnicki podczas obrad IV Światowego Kongresu Rodzin w 2007 r. w Warszawie postulował stanowczo i bezkompromisowo oddzielenie polityki prorodzinnej od polityki socjalnej. Rodzina powinna być podmiotem polityki prorodzinnej, zaś w ramach polityki socjalnej podmiotem (właściwym adresatem) pomocy zasiłkowej powinno być dziecko (a nie samotna matka lub ojciec) – w ten sposób można by chronić system przed nadużyciami (por. J. Kropiwnicki, Polityka prorodzinna i polityka socjalna jako dwie zupełnie różne dziedziny, w: Rodzina wiosną dla Europy i świata. Wybór tekstów z IV Światowego Kongresu Rodzin 11-13 maja 2007, Lomianki 2008, s. 162-168).

³ Przyjęto za Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, art. 16 oraz Europejską Kartą Społeczną, cz. 1 - pkt. 16, por. Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Raport o sytuacji polskich rodzin, Warszawa 1998, s. 7.

⁴ Por. Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Polityka prorodzinna państwa, Warszawa 2000, s. 5-6.

prawo do samodzielności ekonomicznej oraz prawo do decydowania o wychowaniu dzieci”⁵.

W programie polityki prorodzinnej (1999) przyjęto następujące cele pomoc rodzinom w uzyskaniu samodzielności finansowej, poprawę warunków mieszkaniowych ludności, przygotowanie dzieci i młodzieży do pełnienia funkcji rodzinnych i społecznych, zahamowanie istniejących negatywnych trendów w rozwoju ludnościowym kraju i poprawa sytuacji demograficznej⁶.

Wśród zadań – sposobów realizacji zadań programu polityki prorodzinnej szczególną uwagę zwracano na:

- zmianę postaw prokreacyjnych w kierunku zwiększenia dzietności rodzin;
- zahamowanie spadku liczby zawieranych małżeństw;
- wdrożenie skutecznego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego;
- poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi, w tym sytuacji dochodowej wsi;
- wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących finansowania edukacji i szkolnictwa wyższego, takich jak kredyty studenckie;
- wspieranie rodziców w wychowywaniu dzieci i młodzieży;
- zmianę systemu pomocy społecznej w celu zwiększenia skuteczności jej działań⁷.

Do prowadzonych poszukiwań badawczych i rozważań nad polityką proro-dziną przyjęto następującą definicję rodziny: „Małżeństwo dwojga ludzi staje się rodziną z chwilą poczęcia, a potem urodzenia pierwszego ich dziecka. Małżonkowie wówczas stają się rodzicami, ojcem i matką”⁸. Ponadto przyjmuje się, że polityka prorodzinna powinna być adresowana do wszystkich rodzin (por. SPMR, s. 93). Ważnym uzasadnieniem przyjętego rozróżnienia jest położenie akcentu na wspieranie wszystkich rodzin przez instytucje i instrumenty państwa, uznając słuszność postulatu, że „polityka prorodzinna to (...) uznanie szczególnej roli rodziny w narodzie, w społeczeństwie ludzkim”⁹.

⁵ Por. Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Młodzież wobec wyzwań polityki prorodzinnej, Warszawa 2001, s. 10-13; A. Skreczko, Wychowanie chrześcijańskie wyzwaniem dla szkoły, SnR 2008, nr 1-2, s. 259-274.

⁶ Polityka prorodzinna państwa. Program przyjęty w dn. 3.11.1999 r. przez Radę Ministrów, Warszawa 2000, s. 7.

⁷ Tamże, s. 7-8.

⁸ W. Tabaczyński, Rodzina, w: Słownik małżeństwa i rodziny, red. E. Ozorowski, Warszawa-Lomianki 1999, s. 388.

⁹ J. Kropiwnicki, Polityka prorodzinna i polityka socjalna jako dwie zupełnie różne dziedziny, w: Rodzina wiosną dla Europy i świata. Wybór tekstów z IV Światowego

Dodatkowym argumentem w przedstawianym ujęciu polityki prorodzinnej jest uznanie rodziny jako naturalnej i podstawowej grupy społecznej za podmiot działań państwa, mający gwarancje aktu normatywnego najwyższego rzędu - *Konstytucji RP*, na podstawie analizy dokonanej z punktu widzenia gwarancji ochrony rodziny¹⁰, oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹¹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowi wyjątkowo silne – na tle innych krajów europejskich – gwarancje ochrony rodziny i instytucji małżeństwa¹². Analizy konstytucyjnej ochrony rodziny i małżeństwa dokonał L. Bosek, co uwzględniono w podstawie rozważań nad polityką prorodzinną¹³, uznając ją za fundamentalną podstawę rozważań politologicznych i familiologicznych.

Kongresu Rodzin 11-13 maja 2007, Fundacja Pomoc Rodzinie, Łomianki 2008, s. 168.

¹⁰ Por. wystąpienie dr L. Bosak, pracownik Katedry Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na konferencji „Ekonomiczne uwarunkowania polityki rodzinnej”, 15.05.2007 r. w Sejmie RP, zorganizowanej przez Związek Dużych Rodzin „Trzy plus”, pod honorowym patronatem marszałka Sejmu RP Ludwika Dorna; zob.: L. Bosak, Konstytucyjna gwarancja ochrony rodziny a polityka rodzinna, w: Duże rodziny bogactwem i nadzieją Polski, Warszawa 2009, s. 97-100.

¹¹ Tamże oraz por. *Konstytucja RP z 1997 r.*: art. 18 „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”; art. 47 uzupełnia, że życie rodzinne jako element prawa do prywatności podlega ochronie konstytucyjnej; art. 48 stanowi, że rodzicom przysługuje prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem; art. 53 ust. 3 i 4 eksponuje prawo rodziców do wychowania i nauczania moralnego i religijnego dzieci, gwarantując tym samym wpływ na treści dot. wartości w programach nauczania w szkołach publicznych; art. 48 ust. 2 daje gwarancje, że „ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”; art. 71 zapewnia rodzinie niezbędną autonomię majątkową w realizacji jej funkcji wychowawczych i socjalnych „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Zapis powyższy wskazuje na konkretyzację obowiązków państwa demokratycznego – w sferze ekonomicznej, materialnej, szczególnie w pomocy rodzinom wielodzietnym.

¹² Por. *Konstytucja RP z 1997 r.* (art. 18, art. 47, art. 48, art. 53, art. 71).

¹³ Por. L. Bosek, Konstytucyjna gwarancja ochrony rodziny a polityka rodzinna, dz. cyt., s. 97-103.

Polityka prorodzinna jest z założenia uporządkowanym zespołem działań państwa, której celem jest ochrona i realizacja wartości rodziny, obejmując szeroko zakres działań państwa – dotyczy: prawa rodzinnego, w tym prawa małżeńskiego oraz oddziaływania polityki fiskalnej na rodzinę, polityki zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, prawa pracy, prawa mieszkaniowego, polityki demograficznej¹⁴.

W okresie transformacji w Polsce brak było polityki rodzinnej rozumianej jako spójny program działań nakierowanych na realizację dobra rodziny. Przyczyny tego stanu L. Bosek upatruje w wadliwym systemie instytucjonalnym – polityka rodzinna do 1997 r. była realizowana wyłącznie przez poszczególne ministerstwa, które w zakresie swojej specyfiki podejmowały niejako okazjonalnie również sprawy dotyczące rodziny. Brak spójnych systemowych rozwiązań obrazuje instrument, jakim był urząd Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny¹⁵.

W odniesieniu do określenia polityki prorodzinnej naturalną rzeczą w Polsce jest uwzględnienie autorytetu nauki społecznej Kościoła katolickiego. Jan Paweł II pisał: „Polityka rodzinna musi być filarem i motorem wszelkiej polityki społecznej” (EV 90). Dokument Konferencji Episkopatu Polski podkreśla, że „Polityka prorodzinna musi dotyczyć wszystkich rodzin. Każda próba ograniczenia wsparcia rodziny do pomocy rodzinom ubogim, redukuje wspieranie rodziny do polityki socjalnej, która ze swej strony ma na celu likwidowanie problemów. Tymczasem rodzina nie jest problemem społecznym” (SPMR, s. 93).

W literaturze przedmiotu w zakresie prowadzenia badań naukowych nad polityką rodzinną jest wiele odniesień do opisów tej polityki. Szczególną uwagę zwraca myśl i dorobek prof. B. Balcerzak-Paradowskiej i zespołu w ramach prac badawczych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych¹⁶. Autorka

¹⁴ Por. tamże, s. 99.

¹⁵ Urząd ten powołany w 1997 r. funkcjonował do 2001 r.; w 2001 został zastąpiony przez pełnomocnika ds. równego statusu kobiet i mężczyzn; w 2005 r. urząd pełnomocnika został włączony do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej; obecnie zaplecze instytucjonalne dla polityki rodzinnej jest podobne do rozwiązań początkowych lat 90-ch, czyli tworzone jest okazyjnie przez różne ministerstwa.

¹⁶ Jak opisuje B. Balcerzak-Paradowska termin „polityka rodzinna” został sformułowany w toku dyskusji nad polityką społeczną w stosunku do rodzin i dzieci – oznaczając działania rządów na ich rzecz, których celem jest „wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych”. U podstaw wyodrębnienia polityki rodzinnej było określenie jej adresata. Była nim rodzina, szczególnie mająca dzieci, powołująca je do życia, wychowująca i przy-

podkreśla, że termin „polityka prorodzinna” używany jest w aktach prawnych dotyczących zadań samorządu terytorialnego, aczkolwiek brak jej zdefiniowania przez ustawodawcę¹⁷:

- w ustawie o samorządzie wojewódzkim wśród zadań samorządu województwa wymieniono politykę prorodziną (wśród zadań szczegółowych, na 5 miejscu dopiero, nie jest więc priorytetem);
- w ustawie o samorządzie powiatowym wśród zadań samorządu powiatowego wymieniono politykę prorodziną (art. 4.1. ustawy o samorządzie powiatowym; zadania publiczne o charakterze ponadgminnym; polityka prorodzinna ograniczona do pomocy rodzinom zastępczym i opieki zastępczej dla sierot);
- w ustawie o samorządzie gminnym (art. 7.1. ustawy o samorządzie gminnym; zadania własne obejmujące sprawy: polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej – zapis wskazuje na znaczenie demograficzne polityki prorodzinnej, w tym na troskę o zapewnienie ciągłości pokoleń).

Dla lepszego przedstawienia problematyki polityki prorodzinnej warto również pamiętać o prowadzonych badaniach w zakresie polityki rodzinnej. W tym celu ważne wydaje się poddanie analizie rozważań nad przesłankami przemawiającymi za prowadzeniem polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym oraz skutecznością lokalnej polityki rodzinnej. Za większą skutecznością lokalnej polityki rodzinnej przemawiają różne argumenty:

- potrzeby rodzin powstają w miejscu ich zamieszkania, tam istnieją warunki do ich zaspokajania i tam powinny być zaspokajane;
- rodzina i gospodarstwo domowe skupiają najważniejsze potrzeby bytowe środowiska lokalnego; poprzez pryzmat potrzeb rodzin można wnioskować o potrzebach społeczności lokalnej;
- wszystkie podmioty realizujące cele polityki rodzinnej na danym terenie lokalnym mają wpływ na zaspokojenie potrzeb rodzin; istnieje możliwość ścisłej wzajemnej współpracy i współdziałania tych podmiotów oraz z rodzinami lub reprezentantami ich interesów;

gotowująca do dorosłości, a więc spełniająca funkcje istotne z punktu widzenia społecznego. Zaznacza coraz częstsze podkreślanie w praktyce i literaturze przedmiotu współcześnie wypełnianie zadań w stosunku do osób dorosłych w rodzinie, w tym osób starszych (por. B. Balcerza-Paradowska, *Polityka społeczna i rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, w: *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym* red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2009, s. 19).

¹⁷ Tamże, s. 36-44.

- udział w realizacji celów polityki rodzinnej stwarza szanse na aktywizowanie danej społeczności, wpływa na osłabienie postaw roszczeniowych;
- zróżnicowanie warunków życia rodzin w układzie przestrzennym powoduje trudności z dostosowaniem rozwiązań o charakterze uniwersalnym¹⁸. Wartościowym dla dyskursu wydaje się tu przytoczenie zestawienia zalet i mankamentów lokalnej polityki rodzinnej¹⁹.

Zestawienie 1. Zalety i mankamenty polityki rodzinnej w wymiarze lokalnym²⁰

Zalety lokalnej polityki rodzinnej	Mankamenty lokalnej polityki rodzinnej
<p>Lepsze rozpoznanie sytuacji, problemów i potrzeb rodzin na danym terenie;</p> <p>Lepsze dostosowanie do nich rozwiązań odpowiadających konkretnej sytuacji czy problemom;</p> <p>Szybkość i elastyczność działań podmiotów lokalnej polityki rodzinnej;</p> <p>Większe możliwości oparcia działań na aktywizowaniu samych zainteresowanych (rodzin), jak i szerszych społeczności;</p> <p>Tworzenie więzi społecznych pozwalających na ich szersze wykorzystanie w rozwiązywaniu spraw rodzin, ale również innych problemów.</p>	<p>Stosowanie zróżnicowanych kryteriów do określania problemów i hierarchii ich ważności (niezgodnych z celami globalnej polityki rodzinnej) prowadzić może do pogłębiania zróżnicowań społecznych (z punktu widzenia makro i mezoskali);</p> <p>Zróżnicowany dostęp do środków i ich niewspółmierność do potrzeb; może być to następstwo niewłaściwej dystrybucji środków budżetu centralnego, jak i następstwo decyzji lokalnych, podejmowanych przy przyjęciu innych priorytetów działań;</p> <p>Dystrybucja świadczeń (zwłaszcza przy braku skutecznej kontroli) może prowadzić do wybiórczości i tworzyć zależność pomiędzy dawcą a odbiorcą świadczeń;</p> <p>Bariery mentalne – brak chęci i umiejętności współpracy instytucjonalnej i indywidualnej.</p>

W opracowaniu docelowo więc przyjęto wielozłonową definicję polityki prorodzinnej: polityka prorodzinna jako całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych w celu stworzenia odpowiednich warunków życia

¹⁸ Tamże, s. 26.

¹⁹ Tamże, s. 27.

²⁰ Według opracowania B. Balcerzak-Paradowskiej, 2009 rok

rodziny, jej powstawania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich społecznie ważnych ról. Podstawowe założenia u jej podstaw: rodzina jest podstawową i najważniejszą instytucją społeczną, rodzina powinna być wspierana przez państwo²¹. Rodzina powinna być traktowana w polityce i działaniach państwa jako wyodrębniony podmiot.

Polityka prorodzinna jest częścią polityki społecznej, będącej działaniem państwa i innych organizacji celem kształtowania stosunków społecznych, warunków życia i pracy ludności w taki sposób, by społeczeństwo mogło przetrwać i rozwijać się. Polityka społeczna jako całość powinna funkcjonować w relacji przyjazni do rodziny (istnieją określenia dobrze to ilustrujące – polityka przyjazna rodzinie – rodzinna polityka społeczna)²². Polityka prorodzinna ma zapewnić trwanie i rozwój rodziny i umożliwić realizację wszystkich jej zadań, do których jest powołana. Odnosi się do tych rozwiązań, które bardziej dotyczą rodziny i powodują, że na wprowadzanych rozwiązaniach rodzina zyskuje bardziej, niż ktokolwiek inny²³. W tym ujęciu polityka prorodzinna dotyczy wszystkich rodzin (dlatego, że każda rodzina wnosi wkład w życie społeczne i narodowe, każda rodzina wychowuje i kształci dzieci, niezależnie od stanu zamożności), odnosi się w sposób przyjazny do każdej osoby w rodzinie (niezależnie od poziomu jej rozwoju, płci, wieku, pozycji w rodzinie, statusu, potencjału rozwojowego, poziomu uzdolnień, kolejności urodzenia; od chwili poczęcia aż do naturalnej śmierci).

Termin „polityka prorodzinna” używany jest w odróżnieniu od polityki socjalnej, często błędnie z nią utożsamianej. W pomocy społecznej – polityka socjalna powinna być jedynie uzupełnieniem polityki prorodzinnej wkraczając w życie rodziny w sytuacji gdy nie jest ona w stanie samodzielnie funkcjonować na przykład w sytuacjach kryzysowych – nieszczęścia rodzinnego, wypadku, utraty pracy, choroby, urodzenia dziecka niepełnosprawnego, choroby czy niepełnosprawności osoby starszej wymagającej specjalistycznej opieki. Polityka prorodzinna powinna mieć wobec rodzin charakter pomocniczy ze strony państwa, zgodnie z zasadą subsydiarności.

²¹ G. Firlit-Fesnak, Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, Małgorzata Szyłko-Skoczny, Warszawa 2008.

²² J. Hryniewicz, Polityka społeczna wobec rodzin wielodzietnych, w: *Sytuacja rodzin wielodzietnych w Polsce a polityka rodzinna*, red. J. Krynicka, J. Rudzka, Warszawa 2006, s. 5-10.

²³ Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Młodzież wobec wyzwań polityki prorodzinnej, Warszawa 2001, s. 10.

W opracowaniu uwzględniono także przesłanki demograficzne. W okresie przemian ustrojowych pogłębiły się znacząco procesy: spadku zawieranych małżeństw, wzrostu liczby rozwodów, spadku przyrostu naturalnego, braku zastępowalności pokoleń (od dłuższego okresu postępujące trendy w zmianach płodności Polaków, postępujące w ślad za procesami innych krajów europejskich), zmiany liczby i struktury rodzin. Analizy dokonano w świetle dwóch teorii demograficznych: teorii Malthusa oraz teorii drugiego przejścia demograficznego D. van de Kaa²⁴. U podstaw procesów zmian zauważono problemy w poziomie zmian płodności, zawierania małżeństw, poziomu urodzeń, trwałości małżeństw. Interpretacje zmian demograficznych płodności wymagały głębszej analizy na poziomach jednostek terytorialnych Polski.

Inspiracja do prowadzenia badań w samorządach w zakresie realizacji polityki prorodzinnej wynikała z nałożonych zadań na samorządy w Polsce. Na każdy szczebel samorządu ustawowo zostały nałożone zadania odnoszące się do polityki prorodzinnej. Samorządy wojewódzkie wśród katalogu zadań otrzymały zadanie przygotowywania strategii rozwoju województwa, z uwzględnieniem polityki społecznej i prorodzinnej jako pewnego rodzaju minimum wśród zakładanych priorytetów rozwoju społecznego i gospodarczego. Wśród województw istnieje szerokie spektrum zróżnicowania rozwoju przestrzennego, społecznego, gospodarczego (w tym ekonomicznego i infrastrukturalnego), co rzutuje na sytuacje tworzonych warunków dla istnienia i funkcjonowania rodzin. Regionalna polityka prorodzinna może na szczeblu lokalnym tworzyć warunki do właściwej diagnozy problemów i potrzeb społecznych (jednostek, rodzin i społeczności lokalnych) oraz ich rozwiązywania w sposób dostosowany do rozpoznawanych potrzeb, na miarę potencjałów poszczególnych jednostek samorządowych.

Zamierzone badania miały doprowadzić do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy polityka realizowana przez samorządy lokalne rzeczywiście służy rozwiązywaniu problemów społecznych określonego terytorium samorządowego odnoszących się do rodzin. Poszukiwania badawcze w pracy koncentrowały się głównie na próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób samorządy realizowały politykę prorodziną? Jakie działania podejmowały w celu realizacji polityki prorodzinnej w Polsce w latach 1989-2009? Pytanie to stanowi jednocześnie główny problem badawczy pracy.

Ze względu na złożoność problemu rzeczą konieczną jest zasygnalizowanie i uwypuklenie kilku problemów szczegółowych. Można je ująć w następujących pytaniach:

²⁴ Wymienione teorie demograficzne zostaną opisane szczegółowo w dalszej części artykułu.

- Jakie działania podejmowały samorządy realizując politykę prorodzinną?
- Czy posiadają wypracowane rozwiązania systemowe – czy stworzyły własne rozwiązania w zakresie polityki prorodzinnej w postaci dokumentów strategicznych – strategii rozwiązywania problemów społecznych, strategii polityki społecznej, strategii integracji społecznej, programów polityki prorodzinnej lub innych dokumentów strategicznych na danym terenie?
- Jaka jest geneza polityki prorodzinnej w Polsce? Jakie są podstawowe problemy społeczne rodzin na danym terenie samorządowym?
- Jaki jest realny zakres realizowanej polityki prorodzinnej? Czy istnieje odniesienie w realizacji zadań do tworzonych rozwiązań w dokumentach strategicznych na danym terenie?
- Czy realizowana polityka prorodzinna dotyczy wszystkich rodzin danego terytorium, czy jest adresowana tylko interwencyjnie do wybranej grupy rodzin, na przykład zagrożonych, najsłabszych ekonomicznie, w najtrudniejszej sytuacji życiowej? Czy zapisy w strategiach dotyczą powszechności rozwiązań proponowanych dla wszystkich rodzin na danym obszarze terytorialnym? Jakie są odniesienia w strategiach i w realizacji?
- Czy w realizowanych zadaniach polityki prorodzinnej badanych samorządów realizowany jest cel strategiczny samorządu – podnoszenie jakości życia i zapobieganie wykluczeniu społecznemu, a nie tylko pomoc społeczna?
- Jaki jest zakres podmiotowy realizowanej polityki prorodzinnej, czy został ograniczony do rodzin dysfunkcyjnych – zdeorganizowanych, zastępczych, w kryzysie, niewydolnych w realizacji swoich funkcji – ekonomicznej, wychowawczej, socjalizacyjnej?
- Czy w realizowanej polityce prorodzinnej występuje dążenie do tworzenia pożądaných rozwiązań systemowych czy też dążenie do udzielania pomocy grupom zmarginalizowanym?
- Jaki jest zakres i zasięg pomocy udzielanej rodzinom przez instytucje samorządowe i pozarządowe w realizacji polityki prorodzinnej na danym terenie? Czy realizowana jest współpraca jednostek samorządowych i pozarządowych na rzecz rodziny na danym terenie?

Na podstawie przestudiowanej literatury przedmiotu i własnych obserwacji sformułowano następujące założenie: Obecny system rozwiązań samorządowych daje nadzieję na spełnianie oczekiwań stawianych przez mieszkańców lokalnym samorządom terytorialnym na efektywne prowadzenie polityki prorodzinnej celem zaspokajania potrzeb rodzin. Rozwiązania systemowe w realizacji polityki prorodzinnej przez samorządy lokalne dają szansę na większą

efektywność realizacji zadań polityki prorodzinnej danego samorządu terytorialnego, zgodnie z potrzebami mieszkańców.

Postawiono hipotezę: samorządy realizujące wyodrębnione zintegrowane programy polityki prorodzinnej realizują zadania polityki prorodzinnej efektywniej niż województwa realizujące zadania polityki prorodzinnej w sposób rozproszony (przy okazji wielu programów, w sposób ograniczony, adresowany wybiórczo do rodzin z problemami).

W badaniach uwzględniono przesłanki demograficzne. Obecnie w Polsce w sytuacji znaczącego spadku przyrostu naturalnego i braku zastępowalności pokoleń od okresu transformacji ustrojowej 1989 roku przewidywano, że prowadzenie systemowej, długookresowej, perspektywicznie planowanej i realizowanej polityki prorodzinnej na szczeblach samorządowych może być ułatwieniem w realizacji zaspokajania potrzeb wszystkich rodzin, z uwzględnieniem prawidłowości demograficznych we wszystkich sferach życia społecznego, doprowadzając w dłuższym okresie działań do poprawy sytuacji demograficznej Polski i kondycji polskiej rodziny.

Nie przypuszczano, że w perspektywie demograficznej do 2030 roku nastąpi szybki i znaczny zwrot w krajowej polityce prorodzinnej. I dlatego właśnie zakładano aktualność zapotrzebowania na rozwijanie działań na rzecz upowszechniania systemowych rozwiązań w polityce prorodzinnej, mimo iż społeczeństwo polskie i samorządy nie będą wystarczająco zasobne, by realizować wszystkie kierunki i priorytety polityki prorodzinnej na każdym szczeblu samorządowym.

Pracę prowadzono w oparciu o analizę procesów demograficznych, opierając się na teoriach niskiej płodności – teorii Malthusa²⁵ oraz teorii drugiego przejścia demograficznego²⁶. Teoria Malthusa – oparta na przekonaniu o wzrastającej tendencji przeludnienia świata, zwłaszcza krajów biednych – w stosunku do ograniczonych zasobów żywności, stała się podstawą systemowych rozwiązań wielu państw, rządów i organizacji prowadzących do propagowania polityki antyludnościowej i antynatalistycznej. Również w Polsce tendencje te są obecne w życiu społecznym. Maltuzjanizm podkreśla, że wyższy przyrost naturalny populacji ludzi biednych, niż przyrost notowany w większości krajów bogatych jest zagrożeniem dla stabilizacji europejskiej i zagraża „bombą P” (P – populacja) całej planecie Ziemi²⁷. Aby zaradzić groźbie przeludnienia na świecie wprowadza się na masową skalę

²⁵ J. Balicki, E. Frątczak, Ch. B. Nam, Przemiany ludnościowe. Fakty-Interpretacje-Opinie, Warszawa 2007.

²⁶ Tamże.

²⁷ Por. M. Schooyans, Aborcja a polityka, Lublin 1991, s. 149-150.

kontrolę populacji. Kraje bogate przy udziale wielu instytucji międzynarodowych w ten sposób chcą ograniczyć przyrost ludności w krajach rozwijających się.

Teoria drugiego przejścia demograficznego, określona przez Dirka J. van de Kaa, dotyczy przeobrażeń procesów społeczno-gospodarczych w kierunku społeczeństwa poprzemysłowego i państwa dobrobytu, doprowadzając do przemian cywilizacyjnych skutkujących zmianami postaw wobec małżeństwa, rodziny i dzietności. Zmiany reprodukcji ludności zachodziły w określonym kierunku – od tradycyjnej reprodukcji rozrzutnej, o wysokiej i mało stabilnej rozrodności i wysokiej dzietności oraz wysokiej i niestabilnej umieralności, krótkim przeciętnym trwaniu życia – do reprodukcji nowoczesnej – oszczędnej o niskiej dzietności, długim przeciętnym trwaniu życia, niskiej i względnie stabilnej umieralności²⁸.

Drugie przejście demograficzne charakteryzuje współczesne kraje wysoko rozwinięte, do których również należy Polska. J. Balicki analizując procesy demograficzne zwraca uwagę na popularny model przejścia demograficznego według Holzera²⁹:

- w I fazie – w naturalnym procesie reprodukcji, kiedy natężenie urodzeń i zgonów utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie istnieje swoista równowaga demograficzna, współczynnik dzietności jest większy niż 6 dzieci na 1 kobietę w wieku rozrodczym (w wieku od 15 do 49 lat), przeciętne trwanie życia jest bardzo krótkie (nie przekracza 45 lat); I faza jest charakterystyczna dla ludności żyjącej w społeczeństwie tradycyjnym, na niskim poziomie rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego;
- w II fazie następuje zmniejszenie umieralności przy utrzymywaniu się wysokiej rodności na tradycyjnym bardzo wysokim poziomie, współczynnik dzietności wynosi 4,5-6,0 dzieci na 1 kobietę w wieku rozrodczym (zmiany świadomości i obyczaju przebiegają znacznie wolniej niż postęp cywilizacyjny, stąd prawie nieznaczny spadek rodności), przeciętna długość trwania życia wynosi 45-65 lat, osiągnięcia medycyny i zmiany w świadomości wpływają na obniżenie liczby zgonów;

²⁸ I. E. Kotowska, *Drugie przejście demograficzne i jego uwarunkowania*, w: *Przemiany demograficzne w latach 90.ch w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, red. I. E. Kotowska, Warszawa 1999, s. 11-33; por. M. Okólski, *Przemiany ludnościowe we współczesnej Polsce w perspektywie minionego stulecia*, w: *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Warszawa 2009, s. 27-66

²⁹ J. Balicki, E. Frątczak, Ch. B. Nam, *Przemiany ludnościowe. Fakty-Interpretacje-Opinie*, dz. cyt., s. 52-53.

- w III fazie następuje znaczne obniżenie poziomu rodności w stosunku do umieralności; na przelomie II i III fazy (w początkowym okresie III fazy) przyrost naturalny osiąga najwyższy poziom; w fazie III współczynnik rodności wynosi 3,0-4,5 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym, przeciętna długość trwania życia wynosi 55-65 lat;
- w IV fazie poziom natężenia urodzeń zbliża się do poziomu umieralności (minimalne wartości zgonów jako wynik wysokiego poziomu medycyny i dostępu do ochrony zdrowia) na niskim poziomie, powstaje niski poziom przyrostu naturalnego; możliwa stabilizacja reprodukcji na niskim poziomie przyrostu naturalnego; wskaźnik dzietności poniżej 3 dzieci na 1 kobietę w wieku rozrodczym, przeciętna długość trwania życia powyżej 65 lat;
- w V fazie występuje możliwość mniejszego natężenia urodzeń w stosunku do zgonów, co przy długoterminowej tendencji utrzymujących się procesów ludnościowych w odniesieniu do teorii drugiego przejścia może prowadzić do zmniejszania ogólnej liczby ludności badanej populacji³⁰.

Polscy demografowie w ramach Rządowej Rady Ludnościowej zajmują się badaniem szczegółowym powyższych zjawisk i ich prognozowaniem w perspektywie rozwoju kraju. Wyniki badań są alarmujące i wskazują poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Stąd wynika także zainteresowanie polityką prorodzinną, jako drogą naprawy i modelowania trudnych przemian ludnościowych w Polsce.

Ponadto w różnych krajach w Europie zaobserwować można pozytywne rozwiązania w zakresie polityki rodzinnej. Przykładem prowadzenia efektywnej polityki rodzinnej jest Francja (prowadząca najdłużej pozytywną politykę rodzinną, wprowadzając od lat powojennych rozwiązania wielopłaszczyznowe, zintegrowane, niezależne od kadencyjności rządów i przebiegu zjawisk społeczno-politycznych) oraz kraje skandynawskie, szczególnie Szwecja³¹. Dla Polski mogą to być dobre punkty odniesienia w prowadzeniu rozwiązań systemowych.

Punktem wyjściowym analiz systemowych rozwiązań kwestii polityki prorodzinnej w Polsce były prace parlamentarne i rozwiązania rządowe po 1989 roku³². Badaniami objęto wszystkie samorządy wojewódzkie w Polsce

³⁰ Tamże, s. 56.

³¹ M. Kocik, Praca, rodzina, dziecko. Polityki rodzinne w krajach OECD, www.cpsdialog.pl/files/Kocik.doc

³² Por. A. Grześkowiak, Program ocalenia rodziny w skali narodu, w: *Evangelium vitae* – ocaleniem rodziny, red. K. Klauza, Częstochowa 1997, s. 199-211; por. Polityka prorodzinna państwa. Program (przyjęty w dn. 3.11.1000 r. przez Radę Ministrów),

(16 województw). Jako metodę badawczą zastosowano analizę dokumentów samorządowych (strategii i uchwał) oraz materiałów. Analizie poddano dokumenty sejmików i urzędów marszałkowskich oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej (programy, sprawozdania, bilanse, ekspertyzy), dokumenty statystyczne i opiniotwórcze.

Prace badawcze przeprowadzono w okresie od października 2009 do sierpnia 2010. 2009 rok był okresem przygotowawczym, przeznaczonym na zapoznanie się z literaturą przedmiotu oraz na selekcjonowanie dokumentów właściwych do prowadzenia analiz³³. Dokumenty pozyskiwano drogą internetową ze stron internetowych samorządów województw oraz z literatury badawczej. W następnym etapie prac badawczych przewidywane jest zgromadzenie i analiza porównawcza materiałów z samorządów kilku wybranych województw i powiatów.

W pierwszym etapie objęto badaniami dokumenty strategiczne: strategie rozwoju województw, strategie polityki społecznej, strategie integracji społecznej, strategie rozwiązywania problemów społecznych, w zależności od rozwiązań zastosowanych w województwach.

Następnie zbadano sposoby realizowania polityki prorodzinnej, podejmowane działania, w tym programy polityki prorodzinnej oraz inne formy

Warszawa 2000; Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny Młodzież wobec wyzwań polityki prorodzinnej, Warszawa 2001.

³³ Analizowano szczególnie badania w zakresie realizacji polityki rodzinnej i prorodzinnej z uwzględnieniem zakresu definicji przyjętej przez następujących autorów: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Polityka rodzinna w perspektywie integracji społecznej*, w: B. Balcerzak-Paradowska, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPISS, Warszawa 2003, s. 323-336; B. Balcerzak-Paradowska, D. Graniewska, D. Głogosz, B. Kołaczek, A. Wójcik, *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Warszawa 2009; *Duże rodziny bogactwem i nadzieją Polski. Materiały z konferencji*, Warszawa 2009; G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna: stan i kierunki przemian*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2008; J. Hryniewicz, *Polityka społeczna wobec rodzin wielodzietnych*, w: *Sytuacja rodzin wielodzietnych w Polsce a polityka rodzinna*, red. J. Krynicka, J. Rudzka, Warszawa 2006; I. E. Kotowska, *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle drugiego przejścia demograficznego*, Warszawa 1999; A. Kurzynowski, *Polityka rodzinna – stan i potrzeby*, w: *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, red. J. Aulaytner, Warszawa 1995; Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Młodzież wobec wyzwań polityki prorodzinnej, Warszawa 2001; Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, *Polityka prorodzinna państwa*, Warszawa 2000; Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, *Raport o sytuacji polskich rodzin*, Warszawa 1998; W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, Warszawa 2003.

realizacji takie jak: komisje ds. rodziny lub polityki prorodzinnej powoływane przez sejmiki ze składu radnych wojewódzkich i ich działania; rady ds. rodziny powoływane przez marszałków województw ze składu radnych wojewódzkich, przedstawicieli jednostek wojewódzkich i innych szczebli samorządowych oraz przedstawicieli środowisk naukowych, społecznych, gospodarczych; innych form – np. forum prorodzinne funkcjonujące jako organizacyjna forma niepubliczna, zgromadzenie przedstawicieli instytucji i organizacji zainteresowanych promocją i wspieraniem działań samorządowych na rzecz rodzin.

Z przeprowadzonych analiz strategii i programów wynika, że wszystkie województwa w Polsce dokonały opracowania strategii rozwoju województw (16 – 100%). Strategie polityki społecznej opracowało 12 województw (75%) – lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie. Strategię integracji społecznej opracowały 2 województwa (12,5%) – dolnośląskie i świętokrzyskie. Strategię rozwiązywania problemów społecznych opracowały 2 województwa (12,5%) – kujawsko-pomorskie i małopolskie.

W strategiach polityki społecznej, strategiach integracji społecznej, strategiach rozwiązywania problemów społecznych ujęto odniesienia do polityki prorodzinnej w 3 województwach (18,75%) – podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim. W 13 województwach nie zamieszczono odniesień bezpośrednich do polityki prorodzinnej (81,25%) – dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, opolskim, podkarpackim, pomorskim, świętokrzyskim, opolskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim.

W badaniach wyodrębniono województwa, które opracowały programy polityki prorodzinnej:

- 4 województwa (25%) posiadają opracowane własne, odrębne, zintegrowane programy polityki prorodzinnej – lubelskie, małopolskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie;
- w tym 2 (12,5%) opracowały programy kontynuatorskie, obecnie realizowane – lubelskie i warmińsko-mazurskie;
- 12 województw (75%) nie opracowało zintegrowanych programów polityki prorodzinnej – dolnośląskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie;
- 5 z nich realizuje inne formy programów adresowanych do rodzin (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, pomorskie, wielkopolskie);
- pozostałe województwa realizują programy adresowane do ograniczonych grup rodzin na przykład do rodzin o niskich dochodach i mających proble-

my z zaspokajaniem własnych potrzeb i realizacji funkcji rodziny, najczęściej klientów pomocy społecznej.

W analizie struktur strategii można było wyodrębnić tematykę szczególnie obecną w analizach oraz tematykę dowolnie traktowaną:

- we wszystkich strategiach w części diagnostycznej strategii opracowania opierano się o analizę demograficzną danego terenu i społeczności;
- drugi element obecny we wszystkich strategiach to analiza rynku pracy (zatrudnienia i bezrobocia), pomocy społecznej (zadań, form działań na rzecz mieszkańców regionu, infrastruktury) oraz analiza systemu edukacji (demografii, infrastruktury) i ochrony zdrowia (zadań, demografii i infrastruktury);

W wielu strategiach zamieszczano problematykę mieszkalnictwa.

Analiza danych demograficznych odnoszona była do wszystkich mieszkańców województw i rodzin (akcentowanych już w niewielu strategiach). Wnioski i wskazania demograficzne na temat spadku liczby ludności formułowane były do wszystkich zarządzających samorządami w celach dostosowania rozwiązań organizacyjnych (najczęściej związanych z mniejszą rodnością, mniejszym udziałem młodszych pokoleń w systemie edukacji i rynku pracy oraz zwiększeniem udziału starszego pokolenia w wieku poprodukcyjnym i wzrostu zapotrzebowania na zmieniające się formy opieki i leczenia).

Badania na poziomie województw i samorządowych rozwiązań przyjmowanych w formie wizji rozwoju województw w strategiach rozwoju oraz strategiach polityki społecznej wskazują, że rozwiązania idą w kierunku dużych różnicowań. W zależności od postrzegania wartości społecznych rodziny i jej funkcji wynika umieszczenie polityki prorodzinnej w centrum polityki społecznej lub na jej peryferiach. W 4 województwach wyodrębniono programy polityki prorodzinnej, z tego w 2 województwach połączono je z programem pomocy społecznej (włączając wspólnie jednostki organizacyjne do realizacji) i oddając koordynowanie prac specjalistycznym jednostkom powołanym do tworzenia i realizacji polityki społecznej – regionalnym ośrodkiem polityki społecznej. Wśród 4 województw realizujących wyodrębnione programy polityki prorodzinnej (traktowane jako zintegrowane programy celowe) realizacja zadań jest prowadzona długofalowo (niezależnie od zmieniających się składów sejmików związanych z kadencyjnością), stabilizującym elementem są jednostki samorządowe województw.

Tak niski wskaźnik tworzenia rozwiązań polityki prorodzinnej w formie odrębnych programów polityki prorodzinnej (w 4 województwach, 25%) wydaje się wynikać z niewystarczających instrumentów polityki prorodzinnej płynących z poziomu krajowego.

Analiza materiałów badawczych sejmików samorządowych wskazuje na istotność innych rozwiązań samorządowych w realizacji polityki prorodzinnej:

Sejmiki powołały Komisje Rodziny w 10 województwach (co stanowi 62,5% województw) – dolnośląskim; lubelskim; lubuskim; łódzkim; opolskim; podlaskim; pomorskim; świętokrzyskim; warmińsko-mazurskim; wielkopolskim.

Sejmiki powołały Komisje Polityki Prorodzinnej w 4 województwach (co stanowi 12,5% województw) (w zakresie tematycznym łączone najczęściej z polityką społeczną, pomocą społeczną, służbą zdrowia) – 4 (25%) – małopolskim; mazowieckim; podkarpackim; śląskim).

Nie powołano komisji ds. rodziny – w 2 województwach (12,5%) kujawsko-pomorskim; zachodniopomorskim.

W 2 województwach (małopolskim i warmińsko-mazurskim) powołane zostały przez marszałków województw Rady ds. Rodziny jako organ opiniodawczo-doradczy, a zarazem ściśle współpracujący przy realizacji strategii polityki społecznej województw i programów polityki społecznej i polityki prorodzinnej oraz innych programów współpracujących na rzecz promocji i wspierania rodziny.

W jednym województwie powołano Forum Prorodzinne, stanowiące zintegrowane ciało dla instytucji, organizacji, przedstawicieli specjalistów (również różnych dziedzin naukowych), medialnych, gospodarczych i wszelkich innych podmiotów zainteresowanych problematyką rodziny w celu promocji i wzmocnienia rodziny w województwie (warmińsko-mazurskim) ściśle współpracujące z jednostkami samorządowymi na rzecz realizacji polityki prorodzinnej w terenie.

Powyższe instrumenty występują w wielu samorządach innych szczebli samorządu terytorialnego i są znaczącym elementem polityki prorodzinnej w samorządach.

Tematyka jest szeroka i rozproszona w realizacji praktycznej. Analiza badawcza wymaga badania wielu wątków pod kątem porównawczym. Wymaga więc sprecyzowania przedmiotu badań w formie zawężenia – doprecyzowania w celu otrzymania obiektywnych i porównywalnych wyników, by mogły one przyczynić się do wkładu opisu rzeczywistości polskiej polityki prorodzinnej oraz tworzenia systemowych i efektywnych rozwiązań.

W następnym etapie pracy badawczej zamierza się przeprowadzić analizę porównawczą pod kątem realizowanych działań szczegółowych samorządów w zakresie realizacji polityki prorodzinnej i ich wpływu na efekty ich działań skutkujące na aktualny poziom wskaźników demograficznych na poziomie

samorządów realizujących wyodrębnione programy polityki prorodzinnej, na tle innych, nie prowadzących wyodrębnionych działań prorodzinnych.

Celem dalszych badań jest sprawdzenie słuszności hipotez:

- brak realizacji wyodrębnionych programów polityki prorodzinnej w samorządach przynosi w efekcie brak zamierzonych działań pronatalistycznych;
- realizacja polityki społecznej przez samorzady bez wyodrębnionej polityki prorodzinnej realizowanej w formie wyodrębnionych programów polityki prorodzinnej przynosi w efekcie wąski zakres zamierzonych działań pronatalistycznych na poziomie samorządów, co przejawia się niskimi wskaźnikami demograficznymi.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że samorzady lokalne w większości traktują politykę prorodziną jako politykę społeczną, a część z nich utożsamia ją – zupełnie niewłaściwie – z polityką socjalną. Działania tych samorządów są więc ukierunkowane głównie na wypełnianie zadań pomocy społecznej wobec rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i posiadających ograniczone możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb i wypełniania funkcji. Takie rozwiązania wynikają często z kierowanych środków budżetowych do samorządów i obowiązkowych zadań przypisanych samorządom (i zleczanych) oraz ze sprawowanych funkcji kontrolnych wobec innych jednostek samorządowych w zakresie pomocy społecznej. Wiele samorządów w swoich działaniach skupia się głównie na problemach gospodarczych województw oraz na edukacji i służbie zdrowia. Na te dziedziny kierowana jest znacząca aktywność i środki budżetowe.

Przeprowadzone badania pozwalają sformułować następujące wnioski:

Samorzady wojewódzkie organizując zamierzoną politykę realizują ją w sposób służący rozwiązywaniu problemów społecznych. Tworząc strategię rozwoju województw, strategię polityki społecznej, strategię integracji społecznej, strategię rozwiązywania problemów społecznych, czynią je instrumentem realizacji konkretnych celów, kierunków i przypisanych im zadań, przeznaczając środki w budżecie na ich realizację i koordynując ich realizację. Te samorzady, które opracowały wyodrębnione programy polityki prorodzinnej realizują politykę społeczną i politykę prorodziną w sposób bardziej efektywny, precyzyjnie adresowany do zdiagnozowanych problemów społecznych rodzin (a nie jednostek społecznych).

Odpowiedź na pytanie o skuteczność realizowanej polityki prorodzinnej wymaga jeszcze wielu szczegółowych badań porównawczych. Po wstępnej analizie widać zróżnicowanie w realizacji tej polityki zależne od posiadanej wizji rodziny i uznawania jej wartości w życiu publicznym, nie zawsze przecież realizacja zależy od posiadanych środków budżetowych (województwa realizujące politykę prorodziną są w różnej kondycji finansowej, demograficznej, społecznej; jedno województwo – małopolskie jest bogatsze i o wysokich współczynnikach demograficznych, inne 3 – lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie o wiele mniej zasobne, mniej zaludnione).

Na pytania badawcze szczegółowe uzyskano następujące odpowiedzi:

Na pytania o to, w jaki sposób samorządy dokonują realizacji polityki prorodzinnej, jakie podejmują działania uzyskano odpowiedzi dotyczące opracowania: strategii rozwoju województw (16 z nich, tj. – 100% opracowało właściwą strategię); strategii polityki społecznej (opracowało 12 województw, tj. 75%), strategii integracji społecznej (2 województwa, tj. 12,5%), strategii rozwiązywania problemów społecznych (2 województwa, tj. 12,5%)³⁴ oraz na ich podstawie programów celowych – programów polityki prorodzinnej³⁵, zintegrowanych, wieloletnich, przekraczających kadencję (4 województwa – 25%).

Dokonano przeglądu zjawiska polityki prorodzinnej od strony genezy polityki prorodzinnej w okresie transformacji. Dokonano także analizy podstawowych problemów społecznych polskich rodzin, w tym zmieniającego się modelu rodziny, form życia, zjawisk społecznej transformacji, wpływów zmian w świadomości społecznej, idącej za zmianami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi. Problem spadku urodzeń, rodności Polek, zmniejszania liczby zawieranych małżeństw, procesów migracji (najczęściej odpływu

³⁴ Badania lokalnych strategii samorządowych na poziomie województw, powiatów i gmin prowadzone były przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Obecne badania wykazują generalną tendencję do funkcjonowania strategii polityki społecznej, inne strategie funkcjonują jako dopełnienie, komplementarnie. W wielu województwach strategie opracowane są profesjonalnie, z użyciem analiz naukowych i stosowaniem profesjonalnych narzędzi ewaluacji i monitoringu. Byłoby wielce pożyteczne prowadzenie badań w tym zakresie, co mogłoby przyczynić się do wzrostu poziomu wiedzy w zakresie tworzenia strategii i ich praktycznej realizacji na pozostałych szczeblach samorządów (powiatowym i gminnym, gdzie o wiele trudniejsza jest sytuacja pod względem profesjonalizmu).

³⁵ Jest wiele innych programów opracowanych w województwach z zakresu polityki społecznej szeroko rozumianej, ale tu ich nie uwzględniano, ze względu na ogrom rozwiązań i niepotrzebne wykraczanie poza temat pracy.

młodych mieszkańców do ośrodków o większych szansach dla znalezienia pracy i środków zaspokojenia potrzeb rodzin) zaliczono do głównych zmian rzutujących na proces powstawania, kształtowania i realizacji polityki prorodzinnej.

Na pytanie o zakres realizowanej polityki prorodzinnej uzyskano następujące odpowiedzi: jedynie 4 województwa (25%) realizują aktywnie zintegrowane programy polityki prorodzinnej, ale polityka prorodzinna jest realizowana w sposób zróżnicowany – poprzez pracę 14 (87,5%) komisji sejmików dotyczące rodziny lub polityki prorodzinnej oraz powołanie przez marszałków 2 Rad ds. Rodziny (12,5%) podejmujących prace doradczo-opiniujące i wspierające, z udziałem wielu instytucji z terenu województw.

Polityka prorodzinna realizowana w województwach jest adresowana w 4 województwach (25%) do wszystkich mieszkańców i rodzin, zaś w 12 województwach (75%) do ograniczonych grup rodzin (głównie ubogich i dysfunkcyjnych, klientów pomocy społecznej).

Na pytanie o realizację celu strategicznego samorządu – podnoszenie jakości życia i zapobieganie wykluczeniu społecznemu mieszkańców – uzyskano odpowiedź twierdzącą. Wszystkie województwa umieszczają odniesienia do tego celu w strategiach i realizują go (w różnych formach zapisu i realizacji).

Polityka prorodzinna realizowana odrębnie obejmuje wszystkich mieszkańców, niezależnie od sytuacji życiowej i dochodów oraz oceny dysfunkcyjności. Województwa realizujące politykę społeczną i politykę socjalną dostosowują rozwiązania do uwarunkowań pomocy społecznej.

Na pytanie dotyczące rozwiązań systemowych, stosowanych przez samorządy odpowiedź ujawnia systemowe rozwiązania jedynie w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej (wszystkie posiadają regionalne ośrodki polityki społecznej jako instytucję specjalistyczną i koordynującą), zaś do polityki prorodzinnej odnoszą się 4 województwa posiadające systemowe rozwiązania.

Odpowiedź na pytanie dotyczące zasięgu współpracy jednostek samorządowych i pozarządowych na rzecz rodziny – wymaga dalszych badań. Wstępnie stwierdzono znaczny udział jednostek i organizacji w tworzeniu i realizacji systemowych rozwiązań na rzecz rodziny (wszystkie województwa współpracowały w tworzeniu strategii, zasięgając konsultacji przedstawicieli środowisk samorządowych i organizacji pozarządowych oraz innych instytucji, na przykład naukowych, gospodarczych; zróżnicowanie widoczne jest na poziomie realizacji programów dotyczących współpracy samorządów z trzecim sektorem w zakresie zlecenia realizacji zadań publicznych – temat ten nie jest

we wszystkich województwach skonkretyzowany w formie zlecania zadań polityki prorodzinnej, w większości zlecane są zadania pomocy społecznej).

Rozwiązania województw prowadzących aktywną, wyodrębnioną politykę prorodziną są przykładem możliwości praktycznej realizacji polityki prorodzinnej w każdych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych, w jakich znajduje się Polska w latach 1989-2009 oraz w obecnym czasie dalszych przemian.

Obecny kryzys gospodarczy nie oznacza, że rodzina powinna być marginalizowana w działaniach państwa i sprowadzana w polityce do działań czysto politycznych, kulturalnych, społecznych i edukacyjnych. Nie ma uzasadnienia pogląd często przywoływany w dyskursie politycznym i społecznym, że obecnie nie stać Polski na prowadzenie polityki prorodzinnej, chociażby wzorem Francji czy Szwecji. W wypracowanym stanowisku Konferencji Episkopatu Polski wobec małżeństwa i rodziny można znaleźć odniesienie interpretacyjne, nad którym należałoby się poważnie zastanowić w sferze działań i dyskusji społecznej: „sformułowanie: «nie stać nas» należy tłumaczyć: «uważamy, że są sprawy ważniejsze». Autorytet Kościoła katolickiego uznaje, że takie postawienie stosunku do polityki prorodzinnej przez polityków i publicystów nie świadczy o braku środków, lecz o wyborze innych priorytetów w prowadzonej polityce” (SPMR, s. 92).

Plaszczyzną do powyższych odniesień nadal jest program polityki prorodzinnej państwa z 1999, konstruowany w doborze zadań na podstawach powszechnego szacunku i akceptacji wartości rodziny oraz w przekonaniu, że „wydatki na rzecz rodziny wychowującej dzieci stanowią inwestycję, która w przyszłości przyniesie społeczeństwu określone korzyści”³⁶. Program państwa umożliwiał samorządom kreatywne tworzenie odpowiednich programów samorządowych, lokalnych, dostosowanych do potrzeb mieszkańców. Kontynuacja polityki prorodzinnej prowadzona była w sposób zróżnicowany przez samorządy, zgodnie z lokalnymi potrzebami.

Wiele działań prowadzonych w samorządach kierowanych jest na zmianę postaw wobec małżeństwa i rodziny oraz dziecka, na zmianę świadomości w zakresie potrzeby promocji i wspierania wartości rodziny, a takie działania nie zawsze uzależnione są od wysokości nakładów finansowych. Często są prowadzone w oparciu o dotychczasowe środki i instrumenty samorządowe.

Samorządy w Polsce i ich lokalna polityka są kreatorem wizji rodziny i jej codziennej rzeczywistości. Wszystkie więc potencjalne rozwiązania promujące i wspierające rodzinę polską są możliwe. Ale wymagają wsparcia ze strony państwa w długookresowym działaniu, aby przekładały się na kreowa-

³⁶ Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Polityka prorodzinna państwa, dz. cyt., s. 7.

nie państwowej polityki ludnościowej z perspektywą wielopokoleniową, odpowiadającą prognozom demograficznym populacji polskiej (przynajmniej do 2030 roku).

Prowadzone badania są obecnie na etapie analiz działań podejmowanych przez samorządy (administracji zespolonej) w odniesieniu do działań na poziomie krajowym – rządowym (administracji rządowej), kreujących opinię publiczną w stosunku do rodziny i polityki prorodzinnej, więc oddziałujących również na społeczności samorządowe i ich organy, w tym sejmiki i rady oraz zarządy, jak też na pracowników administracji urzędów i jednostek samorządowych oraz współpracujące z nimi podmioty organizacji pozarządowych, jako naturalnych partnerów.

**Barbara Wierzbicka: The implementation of the pro-family policy
by local governments in Poland in the years of 1989-2009.
A report on the study**

Dynamic changes taking place in the condition of Polish families (changes in the family model, number of children, functions) and in population processes (decrease in the number of marriages, procreation and children and in birth-rate) in view of the processes of systemic transformation in Poland in 1989-2009 in the light of the origin and functioning of pro-family policy implemented in local government units became a motive for accomplishing a research in systemic solutions in favour of supporting the condition of Polish families. The analysis took into account a synthesis of basic duties in pro-family policy contained in the Family Rights Charter of the Holy See and the position of the Polish Bishops' Conference. The paper adapted a multi-element definition of pro-family policy – pro-family policy was differentiated from social policy.

The research covered local governments of 16 voivodeships (administrative provinces) in Poland. The solutions of voivodeships carrying out an active, distinctive pro-family policy are an example of possibilities of practical realization of pro-family policy in social, economic and political conditions of Poland of the years 1989-2009 and nowadays, while changes are being continued.

Local governments in Poland and their local policy are creators of the vision of the family and its everyday reality. But these actions require support from the State, the legal and the budget field included.