

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

BEATA ŁACIAK, MAŁGORZATA DRUCIAREK

ROLA POLSKICH SAMORZĄDÓW W KSZTAŁTOWANIU I REALIZACJI POLITYKI RODZINNEJ

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WARSZAWA
Polska

Beata Łaciak, Małgorzata Druciarek

**ROLA POLSKICH
SAMORZĄDÓW**
W KSZTAŁTOWANIU
I REALIZACJI POLITYKI
RODZINNEJ

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Obserwatorium Równości Płci

Raport powstał w ramach projektu „Samorządowa Polityka Rodzinna”,
finansowanego przez Fundację im. Heinricha Bölla w Warszawie.



CC-BY-NC-ND - Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów
zależnych 4.0 Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. Heinricha Bölla,
Warszawa 2019

Opracowanie redakcyjne: Marcin Grabski (mesem.pl)

ISBN: 978-83-7689-335-8

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (22) 55 64 260, faks: (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Wprowadzenie

W deklaracjach Polaków rodzina, jej szczęście i harmonia, są najczęściej uznawanymi wartościami, przedmiotem troski i tym, co stanowi o sensie ludzkiego życia¹. Równocześnie od kilku dekad w dyskursie publicznym mówi się o kryzysie rodziny i jej przemianach, a za jeden z ważnych problemów społecznych w Polsce uznaje się zmiany demograficzne, głównie spadek dzietności oraz starzenie się społeczeństwa. Spory dotyczące kondycji współczesnej rodziny – przyczyn i skutków jej przemian – są silnie zideologizowane. W zależności od światopoglądu i opcji politycznej zróżnicowane są zarówno definicje rodziny, jej modelu, jak i wyobrażenia na temat ról rodzinnych czy akceptacja dla różnych zachowań: antykoncepcji, sztucznej prokreacji, aborcji, rozwodów. Można sądzić, że spory ideologiczne dotyczące tak gorących tematów jak aborcja czy sztuczna prokreacja, a także coraz częściej pojawiającej się w debacie publicznej katastroficzne wizje demograficzne, przyczyniły się do wzrostu społecznego przekonania, że polityka państwa powinna być polityką prorodzinną głównie pronatalistyczną. Jeszcze w 2000 roku tylko jedna trzecia badanych Polaków uważała, że państwo powinno zachęcać do posiadania większej liczby dzieci, z czego tylko 9% wyrażało taki pogląd zdecydowanie. W kolejnych latach ten odsetek systematycznie rósł i już w 2013 roku wyniósł 71%, z czego 33% twierdziło, że państwo powinno zdecydowanie zachęcać do postaw pronatalistycznych². Chociaż w 2013 roku wprowadzono roczne urlopy rodzicielskie, finansowe wsparcie budowy żłobków, dofinansowanie przedszkoli, a także refundację *in vitro*, polityka prorodzinną rządu oceniana była dość krytycznie. Wprawdzie oceny pozytywne w 2013 roku nieco wzrosły (w porównaniu z latami poprzednimi), to jednak dobrze lub bardzo dobrze oceniano ją wówczas tylko 13% badanych, a niedostatecznie – 33%. Prawo i Sprawiedliwość uczyniło politykę prorodzinną jednym z najistotniejszych elementów swojej kampanii parlamentarnej w 2015 roku, obiecując świadczenie finansowe na każde niepełnoletnie dziecko w wysokości 500 złotych miesięcznie. Niezależnie od tego, że po wygranych wyborach zakres świadczenia został zredukowany w stosunku do obietnic wyborczych, to jednak zyskało ono tak szeroką społeczną akceptację, że żadna siła polityczna nie ma odwagi zanegować tego świadczenia czy zaproponować innych rozwiązań w swoim programie politycznym. Badania opinii publicznej pokazują z jednej strony, jak wprowadzenie programu „Rodzina 500+” wpłynęło na poprawę oceny polityki prorodzinnej państwa, gdyż w 2018 roku dobrze lub bardzo dobrze oce-

1 *Rodzina – jej współczesne znaczenie i rozumienie. Komunikat z badań*, oprac. R. Boguszewski, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013; *Sens życia – wczoraj i dziś. Komunikat z badań*, oprac. M. Feliksiak, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2017.

2 *Polityka prorodzinną – oceny i postulaty. Komunikat z badań*, oprac. M. Omyła-Rudzka, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013.

niała ją prawie połowa Polaków (49%), niedostatecznie zaś tylko co dziesiąty respondent (11%), z drugiej zaś wskazują, że świadczenie to zostało uznane za najbardziej pożądaną formę wsparcia rodziny³. W 2013 roku na pytanie o to, jakie formy wsparcia mogą zachęcić Polaków do posiadania dzieci, wskazywano roczne urlopy rodzicielskie (49%), ulgi podatkowe dla osób wychowujących dzieci (46%), tańsze kredyty mieszkaniowe dla młodych małżeństw (44%), pomoc w powrocie do pracy lub w znalezieniu pracy dla młodych mam (34%) czy zmniejszenie kosztów opieki przedszkolnej (25%)⁴. Przy tak samo postawionym pytaniu w 2018 roku najczęściej wskazywano świadczenie 500+ (40%), zmniejszyły się jednak odsetki oczekujących innego wsparcia, na przykład ulgi podatkowej dla osób wychowujących dzieci (33%), tańszych kredytów mieszkaniowych dla młodych małżeństw (35%) czy pomocy w powrocie do pracy lub w znalezieniu pracy dla młodych mam (22%), jedynie tyle samo badanych oczekiwało lepszej dostępności żłobków czy przedszkoli (23%)⁵.

Ustalana centralnie polityka dotycząca rodziny w dużej mierze jest realizowana na poziomie samorządowym. Ustawa o samorządzie jasno określa, że zadania własne gminy obejmują między innymi „wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej”⁶, ale także wskazuje, że samorząd realizuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Polityka socjalna państwa ustalana na poziomie centralnym⁷ w praktyce realizowana jest przez miejskie czy gminne ośrodki pomocy społecznej podlegające formalnie władzy samorządowej. Zajmują się one wypłatą różnego rodzaju świadczeń, pomocą rodzinom zagrożonym ubóstwem, niewydolnym wychowawczo, wielodzietnym, zastępczym. Na realizację takich zadań samorząd powinien otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadania. W praktyce oznacza to wyznaczanie samorządom coraz większej liczby zadań i nie zawsze dobrze oszacowane koszty ich realizacji. Ponadto z badań opinii publicznej dość jednoznacznie wynika, że społeczne oczekiwania wobec lokalnych samorządów są bardzo duże, zwłaszcza w kwestii pomocy społecznej, wsparcia różnych kategorii osób, które same sobie nie poradzą ze swoimi problemami. Ponad trzy czwarte badanych (77%) uważa, że powinno to być zadanie lokalnych władz – jest to przekonanie części prezentowane

3 *Polityka państwa wobec rodzin – oceny i oczekiwania. Komunikat z badań*, oprac. B. Roguska, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2018.

4 *Polityka prorodzinna – oceny i postulaty. Komunikat z badań*, oprac. M. Omyła-Rudzka, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2013.

5 *Polityka państwa wobec rodzin – oceny i oczekiwania...*

6 Art. 7 pkt 6a Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 ze zm.).

7 <https://www.gov.pl/web/rodzina/co-robimy-wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi>

4 [Beata Łaciak, Małgorzata Druściarek](#)

niż pogląd, że pomoc taka powinna być zadaniem władz państwowych i instytucji państwa (69%)⁸.

W tej sytuacji warto sprawdzić, jak samorządy radzą sobie z wieloma przypisanymi im prawem zadaniem. Czy oprócz licznych zadań zleconych miastu i gminie realizują ustawowe zadania dotyczące wsparcia rodzin? Czy i jak jest realizowana lokalna polityka prorodzinna? Od jakich czynników to zależy? Z jakimi trudnościami borykają się miasta i gminy w Polsce?

⁸ *Komu i jak pomagać? Pomoc społeczna w opinii Polaków*. Komunikat z badań, oprac. A. Głowacki, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2018.

Metodologia badań

W proponowanym badaniu chcieliśmy przeanalizować politykę wobec rodziny prowadzoną na poziomie samorządowym, uwzględniając głównie zróżnicowanie gmin i miast, zwłaszcza ich wielkość.

Pierwszy etap badań obejmował analizę informacji o prowadzonej przez samorząd polityce prorodzinnej, zamieszczonych na stronach internetowych urzędów gmin i miast. Analizie poddano sto takich stron, po dwadzieścia pięć w każdej kategorii samorządów: dużych miast (powyżej 100 tysięcy mieszkańców), średnich miast (między 50 tysięcy a 100 tysięcy mieszkańców), małych miast (do 50 tysięcy mieszkańców) i samorządów gminnych wiejskich. Gminy i miasta wybrano w próbie warstwowo-losowej, to znaczy losowano dwadzieścia pięć obiektów w każdej z wyróżnionych kategorii. Analizę rozpoczynałyśmy od sprawdzenia informacji wyświetlających się na stronie głównej urzędu gminy lub miasta, szukając tam informacji na interesujący nas temat, następnie sprawdzałyśmy, czy w zakładkach pojawiają się kwestie dotyczące polityki wobec rodziny, a ponieważ często nie dawało to rezultatów, w pole wyszukiwarki na stronie wpisywałyśmy hasła: „polityka prorodzinna”, „wsparcie rodziny”, „rodzina”. Uzyskane w ten sposób materiały musiałyśmy poddać selekcji, często bowiem obok uchwał gminy czy tekstów informujących o działaniach na rzecz rodziny pojawiały się dokumenty, w których słowo „rodzina” występowało w kontekstach całkowicie odbiegających od tematu niniejszego raportu. Niestety, nie oznacza to, że wyselekcjonowana całość źródeł dotyczy samorządowej polityki prorodzinnej. Bardzo często miasta i gminy informują o swoich działaniach na rzecz rodzin, traktując je jako własne zasługi, nie odróżniając ich od zadań, które realizują obligatoryjnie jako element polityki państwa. W związku z tym analiza samorządowej polityki prorodzinnej wymaga pewnego uporządkowania w tym zakresie. Warto jednak wspomnieć, że oprócz gmin i miast, które na swoich stronach internetowych umieszczają wyłącznie informacje o działaniach na rzecz rodziny mieszczące się w obligatoryjnych zadaniach wyznaczonych przez ustawodawstwo centralne, są takie gminy, które nawet tego aspektu swojej polityki prorodzinnej nie eksponują. W próbie badawczej znalazło się jedenaście gmin i miast, które ani na stronie głównej, ani w zakładkach nie miały żadnej wzmianki o polityce wobec rodzin, dodatkowo strona nie pozwalała na szukanie za pomocą wpisanych haseł. Można więc sądzić, że polityka prorodzinna nie jest dla nich obszarem na tyle ważnym, aby go eksponować.

W raporcie nie analizowałyśmy takich form pomocy rodzinie, które są obligatoryjnymi działaniami gminy i miasta realizowanymi przez podległe samorządom gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej (na przykład wypłacanie określonych świadczeń, zasiłków, zapomóg dla najuboższych

rodzin, zatrudnienia asystentów rodziny), jeśli określane są one na poziomie centralnym i nie pozostawiają samorządom żadnej swobody w ich realizacji. Wyjątek stanowią niedawno wprowadzone świadczenia, o których gminy i miasta obszernie informują na swoich stronach internetowych.

W drugim etapie badania przeprowadzono piętnaście wywiadów indywidualnych z przedstawicielkami i przedstawicielami lokalnych władz oraz urzędów, zaangażowanymi w realizację działań z zakresu polityki rodzinnej. Dziesięć lokalizacji zostało wyłonionych na podstawie analizy stron internetowych urzędów gmin, a dodatkowe pięć metodą tak zwanej kuli śnieżnej – propozycje wywiadów zostały wyłonione podczas rozmów z pozostałymi respondentkami i respondentami. Przeprowadzono rozmowy z kierownikami i naczelnikami między innymi wydziałów edukacji i usług społecznych, wydziałów rozwoju polityki społecznej, wydziałów zdrowia i spraw społecznych, oddziałów promocji i realizacji programów rodzinnych, wydziałów wsparcia dziecka i rodziny oraz ośrodków pomocy społecznej. W rezultacie tym etapem badania zostały objęte następujące miejscowości: Śrem, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Koszalin, Leszno, Łódź, Nysa, Ostrów Wielkopolski, Piekary Śląskie, Poznań, Słupsk, Szczecin, Wałbrzych, Warszawa.

Rys. 1: Miejscowości objęte drugim etapem badania



Głównym celem tej części badania było rozpoznanie czynników sprzyjających realizacji samorządowej polityki rodzinnej i utrudniających ją, a także wyłonienie dobrych praktyk w tym zakresie, które mogłyby posłużyć za inspirację dla innych samorządów. Wybór opisanych dobrych praktyk został dokonany na podstawie sugestii rozmówczyń i rozmówców. Wyróżnione dobre praktyki nie stanowią listy wyczerpującej, nie są także zbiorem wszystkich najlepszych działań polskich samorządów w zakresie polityki rodzinnej – należy traktować je raczej jako zestawienie tych praktyk lokalnych, którymi uczestniczki i uczestnicy badania chcieliby się pochwalić i które uważają za ważne osiągnięcie ich lokalnych samorządów.

Realizowane przez gminy i miasta zadania zlecone przez państwo – od tego, co konieczne, do tego, co możliwe

Programy rządowe i ich lokalna realizacja

Na większości stron internetowych samorządów można znaleźć informacje o programie „Rodzina 500+”, o liczbie rodzin, które z niego korzystają, czy o wymaganiach, które należy spełnić, żeby z tego programu skorzystać. Można to jednak potraktować jedynie w kategoriach upowszechniających działań samorządu – samorząd upowszechnia wiedzę o programie, informuje mieszkańców o tym, jakie konkretne działania należy podjąć, gdzie złożyć wniosek. Sam program jest bowiem elementem centralnej polityki rządu⁹. Zgodnie z przyjętą ustawą na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie, o ile pierwsze dziecko nie ukończyło osiemnastego roku życia, rodzina otrzymuje świadczenie pieniężne w wysokości 500 złotych miesięcznie. Jeśli przed przyznaniem świadczenia dochód w rodzinie na członka rodziny nie przekracza 800 złotych, a w wypadku wychowywania dziecka niepełnosprawnego 1,2 tysiąca złotych, to świadczenie miesięczne 500 złotych przysługuje także na pierwsze dziecko lub rodzinie z jednym dzieckiem.

W zakresie programu 500+ samorzady realizują obowiązki nałożone przez władzę centralną, otrzymując przeznaczone na to środki z budżetu centralnego. Zbieraniem wniosków, ich weryfikacją i wypłacaniem świadczeń zajmują się gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej, nad którymi samorząd sprawuje nadzór.

Innym działaniem na rzecz rodziny, o którym informują samorzady, jest realizacja rządowego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Prowadzone wcześniej działania doraźne i uchwalane corocznie budżety na wsparcie dożywiania zostały od 2006 roku zastąpione długofalowymi programami rządowymi. Ostatni taki program został uchwalony na lata 2014–2020¹⁰. Celem programu jest: „poprawa poziomu życia rodzin o niskich dochodach, poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży, kształtowanie właściwych nawyków żywieniowych”¹¹. Samorzady otrzymują dotacje z budżetu na ten cel i mogą go realizować w wybranej przez siebie formie: wydawania posiłków, na przykład finansowanych w szkołach, przedszkolach czy domach pomocy społecznej, świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności, wydawania bezpłatnie produktów żywnościowych.

⁹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016, poz. 195).

¹⁰ Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020”, załącznik do uchwały nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku (M.P. z 17 grudnia 2013 roku).

¹¹ *Ibidem*, s. 5.

Na terenie gminy czy miasta zajmują się tym ośrodki pomocy lub organizacje pozarządowe, jeśli gmina przekaże im realizację rządowego programu w zakresie dożywiania.

W październiku 2018 roku rząd przyjął program „Posiłek w szkole i w domu”¹², który nie wprowadza właściwie nic nowego poza dodatkowymi środkami na stworzenie we wszystkich szkołach publicznych możliwości zjedzenia przez uczniów ciepłego posiłku. Środki na to przeznaczone są kierowane do samorządów, które realizują to zadanie.

Podobnie ma się rzecz z rządowym programem „Dobry start”, o którym także często informują samorządy na swoich stronach internetowych. Program został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów¹³ i daje prawo do jednorazowego świadczenia w wysokości 300 złotych na początek roku szkolnego dla każdego ucznia, niezależnie od wysokości dochodu w rodzinie. Środki na świadczenie otrzymują gminy z budżetu centralnego, a samorząd czuwa tylko nad realizacją tego zadania, na przykład ustala, czy przyjmowaniem wniosków i wypłatą świadczeń będzie się zajmować urząd miasta lub gminy, miejscowy ośrodek pomocy społecznej albo wyznaczona przez lokalne władze organizacja lub instytucja.

Programy rządowe i ich lokalne warianty lub modyfikacje

Karta dużej rodziny

Innym obszarem aktywności samorządów z zakresu wspierania rodzin jest Karta dużej rodziny, wprowadzona ustawowo w 2014 roku¹⁴. Przyznaje ona uprawnienia do korzystniejszego od ogólnie obowiązującego dostępu do towarów, usług lub innych form działalności. Obejmuje między innymi zniżki finansowe na korzystanie z publicznej komunikacji, placówek kultury czy płatnych usług państwowych urzędów. Karta przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, przez którą rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci, które uczą się lub studiuje (a więc maksymalnie do wieku dwudziestu pięciu lat), z kolei w wypadku dzieci z niepełnosprawnościami – bez ograniczeń wiekowych. Karta przysługuje dzieciom do osiemnastego roku życia lub do ukończenia nauki albo studiów, nie dłużej jednak niż do ukończenia dwudziestego piątego roku życia. Rodzice zaś otrzymują kartę na czas nieokreślony.

12 Wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, załącznik do uchwały nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 roku, poz. 1007 (M.P. z 19 października 2018 roku).

13 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. 2018, poz. 1061).

14 Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. 2014, poz. 1863).

Od 1 stycznia 2019 roku o przyznanie Karty dużej rodziny mogą ubiegać się nie tylko członkowie rodzin, w których w chwili składania wniosku co najmniej troje dzieci spełnia warunki ustawy, ale również rodzice i małżonkowie rodziców, którzy mieli na utrzymaniu łącznie co najmniej troje dzieci, bez względu na wiek tych dzieci w chwili składania wniosku.

W 2018 roku także kilka państwowych spółek zadeklarowało taniej swoje produkty i usługi dla posiadaczy Karty dużej rodziny, na przykład PZU oferuje dużym rodzinom zniżki w ubezpieczeniach, LOT – tańsze bilety, Bank Pekao – zwrot części opłat, a LOTOS – tańsze paliwa i zniżki na inne swoje produkty. Karta dużej rodziny ma charakter ogólnopolski, ale to gminy i miasta w praktyce wydają karty i na tę obsługę otrzymują środki budżetowe, także koszt uprawnień udzielonych przez instytucje podległe właściwym ministrom jest finansowany z budżetu państwa. Ustawa zakłada jednak aktywność samorządów w pozyskiwaniu dodatkowych uprawnień dla dużych rodzin w zakresie korzystania z usług instytucji podlegających samorządom. Lokalne władze zachęcane są także do popularyzowania tej formy bonifikat i zawierania lokalnych umów z prywatnymi podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi na terenie miasta czy gminy.

Istnieje możliwość zarówno rozszerzenia ogólnopolskiej Karty dużej rodziny, jak i też wydawania odrębnych lokalnych kart dużej rodziny na wprowadzonych przez konkretny samorząd zasadach. Większość samorządów zachęca lokalnych przedsiębiorców i usługodawców do włączenia się w realizację programu, pojawiają się także informacje o zniżkach dla dużych rodzin w korzystaniu z lokalnych instytucji podległych samorządom, co w praktyce oznacza współfinansowanie karty w tym lokalnym zakresie z funduszy własnych gmin i miast.

Partnerzy programu są oznaczeni specjalnymi symbolami, sugerującymi, że ich klienci mający Kartę dużej rodziny mogą korzystać z rabatów. Zakres uprawnień oferowanych przez lokalne Karty dużej rodziny jest niezwykle zróżnicowany i zależy od wielkości gminy. Niewielki zakres przywilejów oferują gminy wiejskie, często informacja na stronach internetowych lokalnych władz dotyczy wyłącznie uprawnień ogólnopolskich, czyli przewidzianych dla wszystkich posiadaczy karty niezależnie od miejsca zamieszkania. W mniejszych miastach przewidziano w ramach lokalnej karty zniżki w opłatach za pobyt dziecka w publicznych żłobkach czy przedszkolach, zniżki na korzystanie z miejskiego basenu i zajęć organizowanych przez miejski ośrodek kultury, ulgi w opłacie za odbiór odpadów komunalnych i ich zagospodarowanie. Większe miasta z lokalną Kartą dużej rodziny przyznają wysokie zniżki w opłatach za miejski żłobek, czasami nawet 50% standardowych kosztów (Włocławek, Legnica) lub zupełnie bezpłatne miejsce w żłobku (Leszno). Oprócz tego oferują znaczne zniżki na komunikację miejską, na przykład we Włocławku 70% zniżki na bilety okresowe dla dzieci,

w Bielsku-Białej bezpłatne bilety dla dzieci i młodzieży w czasie trwania roku szkolnego. Oferowane są także rabaty od kilku do kilkudziesięciu procent przy zakupie biletów do lokalnych placówek kulturalnych, na przykład do galerii sztuki, muzeów, teatrów, czy na imprezy sportowe. Poszczególne samorządy miejskie przekonały do współpracy lokalne prywatne podmioty gospodarcze, oferujące posiadaczom kart na przykład kilkunasto- czy kilkudziesięcioprocentowe rabaty na usługi gastronomiczne, zakupy sprzętu domowego, usługi remontowe, specjalistyczne usługi medyczne, edukację w prywatnych uczelniach czy na kursach językowych.

Niektóre miasta wprowadziły lokalne karty rozszerzając kategorię uprawnionych do różnego rodzaju zniżek, na przykład na rodziny z minimum dwójką dzieci (Kraków) i seniorów powyżej sześćdziesiątego piątego roku życia (Leszno) czy rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym niezależnie od liczby dzieci (Leszno). Były także miasta, które wprowadziły lokalną kartę dużej rodziny jeszcze przed uruchomieniem programu rządowego.

Rada Miasta Krakowa już w 2010 roku uchwaliła Krakowską Kartę Rodzinną 4+, obejmującą różne zniżki dla rodzin mających czworo lub więcej dzieci. Rada Miasta Zabrze w 2011 roku rozpoczęło wdrażanie programu dla rodzin wielodzietnych, zastępczych oraz wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych „Rodzina na 5+”, którym zaoferowano rabaty w kinach, salach zabaw dla dzieci, punktach usługowych, restauracjach, kawiarniach czy sklepach.

Różne formy wsparcia seniorów

Wiele gmin i miast informuje na swoich stronach internetowych o różnych formach wspierania seniorów i ich rodzin. Podstawą tej aktywności jest program rządowy realizowany ze środków unijnych, przyjęty pod koniec 2013 roku¹⁵. Celem programu jest poprawa jakości życia osób starszych, ich aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, integracja międzypokoleniowa, ale także rozwój usług społecznych w sferze sportu, turystyki, rekreacji i kultury oraz usług opiekuńczych. W programie można uzyskać środki w konkursie skierowanym do trzeciego sektora. Niezależnie od tego różne działania na rzecz seniorów i ich rodzin są prezentowane jako aktywność samorządowa lub realizowana przez organizacje pozarządowe przy wsparciu samorządów. Jedną z organizacji realizujących program senioralny jest Stowarzyszenie MANKO, które stworzyło Ogólnopolską Kartę Seniora dla osób w wieku sześćdziesięciu i więcej lat. Seniorzy mają zapewnione zniżki na pobyty stacjonarne w sanatoriach, bilety wstępu do placówek

15 Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (M.P. z 24 stycznia 2014 roku).

kulturalnych, turnusy w ośrodkach rehabilitacyjno-wypoczynkowych, zabiegi lecznicze w poszczególnych ośrodkach, protetykę i usługi stomatologiczne, usługi weterynaryjne. Stowarzyszenie współpracuje z lokalnymi władzami, przygotowane przez nie karty można bowiem odebrać w urzędzie miasta lub gminy, poza tym samorządy gminne zachęcają lokalne podmioty gospodarcze, aby zostawały partnerami lokalnych kart seniora.

Poszczególne samorządy wprowadzają lokalne karty seniorów na zasadach analogicznych do karty ogólnopolskiej, a czasami dla osób, które ukończyły sześćdziesiąt pięć lat. W próbie znalazło się sześć takich miast.

Lokalne karty mają czasami odrębną nazwę, na przykład Poznańska Złota Karta kierowana do osób, które ukończyły sześćdziesiąt lat i są zameldowane w Poznaniu. Ułatwia ona dostęp do różnego rodzaju dóbr, między innymi kultury, wypoczynku, sportu, rekreacji, turystyki, oświaty, a także do usług i towarów oferowanych przez instytucje oraz podmioty samorządowe i inne. Aktywność władz samorządowych w tym zakresie jest więc analogiczna do różnych sposobów lokalnego rozszerzania uprawnień w ramach Karty dużej rodziny. Lokalne karty seniora w wylosowanych gminach wprowadzane były tylko w miastach średnich i dużych. Inną formą wsparcia kierowanego do seniorów jest teleopieka. W jej ramach samotnych lub niesamodzielnych seniorów mieszkających z rodziną wyposaża się w bezpłatne zestawy do teleopieki (kamery, piloty, czujniki otwarcia drzwi, smartfony) lub połączone z centrum medycznym opaski z przyciskiem SOS oraz zapewnia obsługę całodobowego systemu. Z analizy stron internetowych wynika, że nieliczne gminy i miasta zdecydowały się na realizację programu, traktując go często jako formę przetestowania, czy i jak się on sprawdza.

Program teleopieki realizowany jest zwykle ze środków unijnych i czasami jest programem wojewódzkim, do którego gminy mają możliwość przystąpienia. Niektóre gminy proponują seniorom płatny udział w programie, ale ze względu na gminną dotację na preferencyjnych warunkach.

Samodzielny program teleopieki mają duże miasta, na przykład Warszawa, ale w niektórych częściach kraju w wojewódzkim projekcie uczestniczą gminy wiejskie (na przykład w Małopolsce) czy małomiasteczkowe (na przykład Jelenia Góra). Miasta różnej wielkości informują także na swoich stronach internetowych o organizowanej i finansowanej przez lokalny samorząd akcji „Koperta Życia”, skierowanej do osób przewlekle chorych, starszych, niepełnosprawnych lub samotnych. Polega ona na umieszczeniu w specjalnie przygotowanych kopertach najważniejszych informacji o stanie zdrowia, przyjmowanych lekach, alergiach, kontaktach do najbliższych oraz danych osobowych. Pakiet ten należy przechowywać w lodówce, na której trzeba przykleić naklejkę „Tu jest Koperta Życia”. „Koperta Życia” to karta informacyjna pacjenta, którą osoba biorąca udział w akcji powinna wypełnić rzeczywistymi i aktualnymi danymi o swoim stanie zdrowia. Wszystkie informacje podane w karcie będą służyły ratownikom medycznym w przyspieszeniu tworzenia wywiadu dotyczącego osoby chorej, do której

zostali wezwani w celu interwencji. W wylosowanej próbie było kilka miast, które informowały o prowadzeniu na swoim terenie takiej akcji.

Pomoc w opiece żłobkowo-przedszkolnej

Innym programem rządowym realizowanym przez miasta i gminy na rzecz rodzin z małymi dziećmi jest program instytucjonalnego wsparcia opieki nad dziećmi do lat trzech. W 2011 roku parlament przyjął ustawę¹⁶, która nakładała na ministra właściwego do spraw rodziny obowiązek przygotowania resortowego i rządowego programu wspierania opieki nad tymi dziećmi, finansowanego z dotacji budżetu państwa lub środków Funduszu Pracy. Od 2016 roku program ten jest określany nazwą „Maluch+”. Program jest kierowany do miast i gmin, które mogą ubiegać się o środki na tworzenie nowych miejsc w żłobkach, klubach dla maluchów, remont i modernizację żłobków istniejących lub na inne finansowe wsparcie opieki dla dzieci w wieku niekwalifikującym jeszcze do opieki przedszkolnej. Bardzo dużo miast i gmin chwali się na swoich stronach internetowych pozyskanymi z programu środkami i działaniami za niezrealizowanymi.

Niekiedy uzyskane z programu rządowego środki są łączone ze zdobytymi przez miasto lub gminę środkami unijnymi czy środkami własnymi, dlatego wsparcie opieki nad małymi dziećmi jest lokalnie zróżnicowane.

Część miast przeznaczyła środki głównie na budowę nowoczesnych żłobków (na przykład w Sulejowie pierwszy państwowy żłobek dla trzydziściorga siedmiorga dzieci) i remonty istniejących, tak by znacznie zwiększyć liczbę miejsc w placówkach (na przykład w Ostrowie Wielkopolskim prawie trzykrotnie), większość dofinansowuje miejsca w publicznych, czasami także w prywatnych żłobkach, choć kwoty te są wyraźnie zróżnicowane. Na przykład w Gliwicach do każdego miejsca w żłobku samorząd dopłaca 350 złotych miesięcznie, w Sosnowcu 500 złotych miesięcznie na każde dziecko objęte opieką w wymiarze nie mniejszym niż osiem godzin dziennie, w Katowicach zaś dotacja z budżetu miasta wynosi 800 złotych miesięcznie na każde dziecko, by opłata pobierana od rodziców czy opiekunów prawnych dziecka wyniosła maksymalnie 300 złotych miesięcznie. Jeszcze inne samorządy zdecydowały się na vouchery, czyli pomoc finansową, która trafia bezpośrednio w ręce rodziców. W miastach w województwie kujawsko-pomorskim (w naszej próbie Kruszwica) można je wykorzystać na różne formy opieki nad maluchami do trzeciego roku życia, na wynagrodzenie niani (do 800 złotych miesięcznie) lub dziennego opiekuna (do 600 złotych miesięcznie), a także na opłacenie pobytu malucha w żłobku (do 800 złotych

16 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. 2011, nr 45, poz. 235).

miesięcznie) lub w klubie dziecięcym (do 600 złotych miesięcznie). W Warszawie bon żłobkowy wynosi 400 złotych miesięcznie na jedno dziecko, jeśli rodzice lub opiekunowie mieszkają w stolicy i tu płacą podatki, pracują zawodowo, spełniają kryterium dochodowe i rezygnują z publicznego żłobka. To rodzic decyduje, na jaką formę opieki przeznaczy bon – na prywatny żłobek, klub malucha czy dziennego opiekuna. W Szczecinie bon w wysokości do 500 złotych miesięcznie na dziecko przysługuje rodzicom rezygnującym z publicznego żłobka, posiadającym Szczecińską Kartę Rodzinną oraz mającym na utrzymaniu co najmniej dwoje dzieci, w tym co najmniej jedno dziecko jest w wieku od rozpoczęcia trzynastego do ukończenia trzydziestego szóstego miesiąca życia.

Becikowe

Od 2006 roku w całej Polsce za pośrednictwem miast i gmin jednorazowo po urodzeniu dziecka wypłacano świadczenie pieniężne w wysokości 1 tysiąca złotych na każde urodzone dziecko¹⁷. Od 1 stycznia 2013 roku ta jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, popularnie nazywana becikowym, jest zależna od kryterium dochodowego, które wynosi 1922 złote miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie¹⁸.

W wylosowanej próbie część samorządów miast (nie zdarzyło się to władnej wylosowanej gminie wiejskiej) zdecydowała o wypłacie własnego becikowego na każde urodzone dziecko, którego przynajmniej jedno z rodziców mieszka na stałe (uchwały samorządowe zwykle uznają, że musi to być minimum dwanaście ostatnich miesięcy) w danym mieście.

Zwykle wynosi ono 1 tysiąc złotych (na przykład Gołańcz, Leszno), czasami jest zróżnicowane w zależności od liczby dzieci w rodzinie. Ostrów Wielkopolski wypłaca po 500 złotych po narodzinach pierwszego i drugiego dziecka, a po 1 tysiąc złotych na trzecie i kolejne dziecko w rodzinie. Rodzice z Warszawy, niezależnie od dochodów, mogą otrzymać jednorazowe wsparcie rzeczowe – produkty niezbędne w pierwszych miesiącach życia dziecka. Gminy, których być może nie stać na dodatkowe becikowe, przygotowały chociaż symboliczne upominki jako przejaw troski o najmłodszych obywateli miasta, jak Jastrzębie-Zdrój, które obdarowuje kocykiem każdego nowo narodzonego w mieście malucha. Analiza stron internetowych pokazuje również, że samorządy miast i gmin oferują dodatkowe wsparcie – wyprawki czy wózki dla dzieci – jeśli rodzi się ich jednorazowo w rodzinie więcej niż dwoje.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2006, nr 12, poz. 67).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 października 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2012, poz. 1255).

Pomoc mieszkaniowa dla rodzin

W 2016 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę¹⁹ dotyczącą państwowego budownictwa pod wynajem, określanego mianem programu „Mieszkanie+”. Celem rządowego programu „Mieszkanie+” jest wzrost podaży mieszkań na wynajem przystępnych cenowo. Zakładano budowę tanich mieszkań na wynajem dla osób mniej zamożnych, których nie stać na kredyt hipoteczny, ale ich zarobki są zbyt wysokie, żeby mogli otrzymać mieszkanie komunalne. Warunki programu „Mieszkanie+” jasno preferują rodziny wielodzietne oraz osoby o dochodach uniemożliwiających zakup lub wynajem mieszkania na zasadach rynkowych. Mieszkania mają powstać na gruntach należących do Skarbu Państwa. Umowę najmu rodzina może podpisać na piętnaście lub trzydzieści lat, istnieje również możliwość wykupu z czasem mieszkania na własność. Czynsze mają być regulowane rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Oprócz opłaty za najem przewidziana jest także opłata eksploatacyjna analogiczna do czynszu w mieszkaniach opartych na innych zasadach użytkowania. Chociaż na liście rządowego programu znalazło się dwadzieścia osiem miast z naszej próby, trudno na stronach internetowych samorządu odszukać jakiegokolwiek informacji o realizacji tego programu. Większość miast trafiła na rządową listę, ponieważ zgłosiła swój akces, tymczasem nie ustalono jeszcze nawet lokalizacji budowy, nie podpisano żadnych umów, nieliczne mają lokalizację lub podpisaną umowę, ale prace budowlane jeszcze nie ruszyły. Tylko na jednej stronie pojawiała się informacja i zachęta kierowana do rodzin, by sprawdzili, czy mogą przystąpić do programu i ewentualnie złożyły wnioski.

Większość miejskich samorządów informuje na swoich stronach internetowych o aktywności w zakresie remontowania lub rządziej budowy mieszkań komunalnych i socjalnych.

Mieszkania komunalne są własnością gmin, a prawo do zamieszkania w nich otrzymują osoby spełniające określone kryteria, głównie finansowe. Przyznanie lokalu jest specyficzną formą pomocy społecznej. Każda gmina samodzielnie ustala kryteria przyznawania mieszkań komunalnych. Dotyczą one przede wszystkim maksymalnego dochodu gospodarstwa domowego i wyznaczają zasady pierwszeństwa w przyznaniu takich mieszkań. Ważne jest uzyskiwanie dochodu, który gwarantuje opłacenie czynszu, ale nie umożliwia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na rynku prywatnym. Miasta i gminy określają także, że ubiegając się o mieszkanie komunalne, nie można posiadać praw do innej nieruchomości mieszkalnej, i wskazują minimalny czas zamieszkiwania czy pracy na terenie danej gminy przed uzyskaniem mieszkania. Mieszkania socjalne są przyznawane wyłącznie osobom bez praw do innego lokalu, osobom najbiedniejszym (ale zdolnym do zapłaty choćby minimalnej

19 Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Narodowego Programu Mieszkaniowego” – <http://www.premier.gov.pl>.

stawki czynszu) lub osobom po sądowym wyroku eksmisyjnym, które spełniają kryteria dochodowe ustalone przez gminę (niższe niż w wypadku mieszkań komunalnych). Mieszkanie socjalne od komunalnego różni się również wysokością czynszu, który jest znacznie niższy – nie może przekraczać 50% czynszu najtańszego mieszkania komunalnego w zasobach danej gminy. Niższa cena niesie ze sobą również niższy standard – lokale socjalne to najczęściej mieszkania w starym budownictwie, zaniedbane (czasami nawet bez ogrzewania) i w nie najlepszej lokalizacji.

Z analizy stron internetowych samorządów wynika dość jednoznacznie, że traktują one mieszkania komunalne i socjalne jako formę wsparcia lokalnych władz dla rodzin wielodzietnych, ubogich, borykających się z niepełnosprawnością czy przewlekłymi chorobami. Ponadto mieszkania komunalne często są przeznaczane dla zawodowych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, o czym lokalne władze informują na swoich stronach internetowych. Jest to jedna z form zachęcania do zostania rodziną zastępczą.

Pieczka zastępcza

W 2011 roku parlament uchwalił nowe regulacje dotyczące pieczy zastępczej²⁰, znowelizowane w 2012 roku²¹, których celem była deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej na rzecz różnych rodzinnych form opieki. Ciągłe jednak rodzin zastępczych jest za mało w stosunku do potrzeb.

Samorząd gminny jest ustawowo zobowiązany do wspierania pieczy zastępczej, a dodatkowo znowelizowana ustawa nakłada na starostów obowiązek zawierania umów z osobami tworzącymi rodzinne domy dziecka lub rodziny zastępcze.

Większość wylosowanych miast to miasta na prawach powiatu, kwestia pieczy zastępczej jest więc istotną częścią ich aktywności na rzecz rodzin, co wyraźnie znajduje odzwierciedlenie na stronach internetowych samorządów. W polskim systemie opiekuńczym oprócz rodzin zastępczych spokrewnionych i niezawodowych istnieją zawodowe rodziny zastępcze, tworzone przez małżonków lub osobę niepozostającą w związku małżeńskim. Zawodowa rodzina zastępcza podpisuje ze starostą umowę na opiekę nad dziećmi na co najmniej cztery lata i opiekuje się w danym czasie nie mniej niż trojgiem dzieci i nie więcej niż sześciorgiem dzieci, wyjątkowo większą liczbą dzieci, jeśli są one rodzeństwem. Jeżeli zawodową rodziną zastępczą stanowią małżonkowie, to jedno z nich podpisuje umowę o pracę z wynagrodzeniem 2 tysięcy złotych

²⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887).

²¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012, poz. 579).

(brutto) miesięcznie. Budżet państwa zapewnia identyczne w skali kraju minimalne stawki na pokrycie utrzymania każdego dziecka oraz na wynagrodzenie rodzin. Zgodnie z ustawą współfinansowanie pobytu dziecka w pieczy zastępczej jest nowym zadaniem własnym gminy. W wypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki w wysokości: 10% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej, 30% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka w drugim roku pobytu, a 50% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w trzecim roku i następujących latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

Samorządy mogą (choć nie muszą) dodatkowo we własnym zakresie podwyższyć stawki uchwałą rady i wiele samorządów, zwłaszcza w większych miastach, decyduje się na podwyższenie stawki wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, ile z wylosowanych miast uchwaliło wzrost wynagrodzeń, ale trzy samorządy poinformowały o tym na swojej stronie internetowej lub zamieściły w archiwum taką uchwałę rady miasta. Na przykład w Łodzi podniesiono wynagrodzenie do 2,5 tysiąca złotych, w Częstochowie uchwalono, że wynagrodzenie dla zawodowych rodzin zastępczych nie będzie mniejsze niż 2,7 tysiąca złotych brutto miesięcznie, a w wypadku opieki nad więcej niż trojgiem dzieci – wynagrodzenie będzie nie niższe niż 3,2 tysiąca złotych. W Warszawie zdecydowano o podniesieniu tych wynagrodzeń do nie mniej niż 2,8 tysiąca złotych w wypadku sprawowania opieki nad jednym dzieckiem lub dwojgiem dzieci i do nie mniej niż 3,4 tysiąca złotych miesięcznie w wypadku sprawowania opieki nad trojgiem lub większą liczbą dzieci.

Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie

Prawie wszystkie wylosowane do analizy samorządy zamieściły na swoich stronach internetowych informacje o realizacji programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W 2014 roku rząd przyjął Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020²², którego realizatorem miały być między innymi jednostki samorządu terytorialnego. Zadania samorządu zostały określone jako „prowadzenie poradnictwa, w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych, alternatywnych wobec stosowania przemocy metod i kompetencji rodziców

22 Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 (M.P. z 9 czerwca 2014 roku).

w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie”²³, „[opracowanie] i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie”²⁴, a także tworzenie i wspieranie na swoim terenie instytucji i organizacji świadczących pomoc ofiarom przemocy domowej. W związku z tak zapisanymi zadaniami samorzady zamieszczają na stronach internetowych gminne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie, informują także o organizowanych szkoleniach kierowanych do przedstawicieli różnych lokalnych służb (policji, pracowników gminnych czy miejskich ośrodków pomocy społecznej, centrów pomocy rodzinie), konferencjach, warsztatach dla rodziców, prowadzeniu świetlic, zajęć pozalekcyjnych, organizacji wyjazdów dla dzieci z rodzin zagrożonych przemocą domową. Większe miasta organizowały kampanie społeczne w środkach komunikacji publicznej i lokalnych mediach. Pojedyncze samorzady chwalą się pozyskaniem funduszy zewnętrznych (na przykład unijnych lub grantów norweskich) na realizację dodatkowych zadań z zakresu profilaktyki antyprzemocowej czy pomocy ofiarom. Na stronach internetowych większych miast można znaleźć informację o punktach konsultacyjno-informacyjnych dla ofiar przemocy, o pomocy psychologicznej, o możliwościach skorzystania z terapii dla sprawców przemocy czy schroniskach dla ofiar przemocy finansowanych przez samorzady, zwykle prowadzonych przez organizacje pozarządowe (na przykład w Ostrowie Wielkopolskim, Rudzie Śląskiej, Warszawie, Krakowie, Bytomiu, Poznaniu, Łodzi).

23 Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 (M.P. z 9 czerwca 2014 roku, poz. 445, s. 22).

24 *Ibidem*, s. 23.

Samorządowa polityka prorodzinna niezależna od programów krajowych i zadań zleconych przez administrację centralną

Oprócz różnych form realizowania prorodzinnej polityki państwa czy rozszerzenia zakresu zadań zleconych przez administrację państwową, niektóre samorządy podejmują własne działania na rzecz rodzin, finansowane z lokalnych środków lub funduszy unijnych zdobytych przez miasta i gminy. Koszalin chwali się projektem „Rodzina” (w 95% finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego), którego celem jest wsparcie rodziny i pieczy zastępczej na terenie Gminy Miasta Koszalin. Projekt skierowano do stu sześćdziesięciu pięciu osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, borykających się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, oraz do stu trzydziestu sześciu osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą. W jego ramach zaoferowano indywidualne wsparcie specjalistyczne (prawnik, psycholog, pedagog), cykl warsztatów grupowych („Szkoła dla rodzica”, „Gospodarowanie budżetem domowym”, „Profilaktyka zdrowego trybu życia”, „Warsztaty kompetencji rodzicielskich dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą”), ale także rodzinne wyjścia do kina i teatru czy wycieczki edukacyjne. Władze Poznania informują o pozyskanych z Europejskiego Funduszu Społecznego środkach na realizację projektu „Poprawa dostępu do usług opieki nad dziećmi zagrożonymi niepełnosprawnością do lat 3 na terenie miasta Poznania”. W jego ramach utworzono osiemnaście miejsc opieki dla dzieci zagrożonych niepełnosprawnością w wieku od ukończenia dwudziestego tygodnia życia do lat trzech – w formie żłobka, a różnymi działaniami aktywizującymi zawodowo objęto matki tych dzieci, z konieczności wykluczone z rynku pracy.

Miasta i gminy informują o dofinansowaniu z własnych budżetów letniego i zimowego wyjazdowego wypoczynku dzieci z najuboższych rodzin lub o organizacji i dofinansowaniu miejscowych zajęć dla dzieci w czasie ferii i wakacji w szkołach, instytucjach edukacyjnych, kulturalnych, obiektach sportowych czy świetlicach środowiskowych. Kilka miast, które znalazły się w próbie, wprowadziło bezpłatną komunikację miejską dla dzieci i młodzieży: Płock dla uczniów (do szesnastego roku życia), Gdynia, Jastrzębie-Zdrój, Szczecin, Poznań, Warszawa, Kraków (do ukończenia nauki na poziomie szkoły średniej), a Śrem dla wszystkich mieszkańców.

Gminy i miasta informują także na stronach internetowych o różnych swoich działaniach na rzecz kobiet w ciąży, par oczekujących dziecka, rodziców, a zwłaszcza młodych mam. Organizowane są bezpłatne warsztaty i szkolenia dla przyszłych rodziców (Słupsk, Warszawa), finansowane przez miasto bezpłatne szkoły rodzenia (Słupsk), konferencje i kampanie społeczne na temat skutków picia alkoholu w czasie trwania ciąży (na przykład Częstochowa, Łódź, Chorzów).

Urząd Miasta Łodzi finansuje lub dofinansowuje różne formy wsparcia dla rodziców oraz par starających się o dzieci. W ramach tego działa darmowa Poradnia Laktacyjna i symbolicznie opłacana przez pacjentów (wizyta kosztuje 10 złotych) Poradnia Psychologii Prokreacji, oferująca specjalistyczną pomoc psychologiczną i psychoterapeutyczną w obszarze zagadnień związanych z porodem, trudnościami z poczęciem dziecka i prokreacją. Urząd Miasta dofinansowuje także szkołę rodzenia działającą w Miejskim Centrum Medycznym.

Spośród stu wylosowanych gmin i miast jedenaście informuje, że są przestrzenią przyjazną rodzinie, a pięć tych samorządów chwali się uzyskaniem nagrody i certyfikatu „miasta przyjaznego rodzinie” w konkursach organizowanych na poziomie województwa. Samorzady deklarujące się jako miejsca przyjazne rodzinie organizują konkursy dla urzędów, placówek kulturalno-rozrywkowych i sportowo-rekreacyjnych, obiektów handlowo-usługowych, które mogą uzyskać certyfikat instytucji przyjaznej rodzinie lub miejsca przyjaznego rodzicom z dziećmi. Konkursy takie ogłoszono na przykład w Częstochowie, Legnicy, Szczecinie, Warszawie, Zabrzu. W Słupsku w budynku ratusza zorganizowano ponadto specjalny pokój, gdzie są przewijaki dla dzieci, fotele dla matek, które chciałyby nakarmić swoje dzieci, miejsce dla najmłodszych do malowania i zabawy. Rodzice z dziećmi mogą korzystać z niego w godzinach otwarcia Urzędu Miejskiego w Słupsku.

Wspieranie leczenia niepłodności

Jednym z elementów polityki prorodzinnej samorządów jest wspieranie leczenia niepłodności. Od 1 lipca 2013 do 30 czerwca 2016 roku realizowano w Polsce rządowy Program Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego. Wraz z początkiem lipca 2016 rząd Prawa i Sprawiedliwości zakończył rządowy program refundacji *in vitro*, zastępując go Narodowym Programem Prokreacyjnym, który głównie opiera się na edukacji i profilaktyce zdrowotnej sprzyjającej prokreacji. Wiedza o tym, co robić, aby nie mieć problemów z płodnością, będzie przekazywana w szkołach i w spotach reklamowych. Dofinansowane zostaną metody diagnostyczne i terapeutyczne zwane naprotechnologią.

Po zlikwidowaniu ogólnopolskiego programu *in vitro* częściową refundacją tego zabiegu chcą się zająć niektóre samorzady. Pierwszy program tego typu uruchomiono w Częstochowie już w 2014 roku, czyli w trakcie trwania programu rządowego – zakładał on dodatkowe dofinansowanie procedury *in vitro* dla par mieszkających w tym mieście. W wylosowanej przez nas próbie znalazło się pięć miast (wszystkie mające powyżej 100 tysięcy mieszkańców), których samorzady zdecydowały o dofinansowaniu z funduszy miejskich programu *in vitro*. Są to Częstochowa, Łódź, Poznań, Warszawa i Szczecin.

W Częstochowie Rada Miasta we wrześniu 2017 roku uchwaliła długo-terminowy program leczenia niepłodności²⁵, w ramach którego uczestnikom programu przysługuje możliwość jednorazowego dofinansowania do zabiegu zapłodnienia pozaustrojowego w wysokości 5 tysięcy złotych pod warunkiem przeprowadzenia co najmniej jednej procedury (koszt przygotowania i przeprowadzenia jednego zabiegu *in vitro* wynosi obecnie około 10–15 tysięcy złotych w zależności od indywidualnych problemów pary oraz placówki medycznej). Do programu kwalifikowanych jest rocznie czternaście par mieszkających w Częstochowie, żyjących w związku małżeńskim lub partnerskim, jeśli wiek kobiety mieści się w przedziale od dwudziestu do czterdziestu lat według rocznika urodzenia, nie przyniosły rezultatów inne metody leczenia niepłodności, para została zakwalifikowana do leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego. Na stronie internetowej miasta można znaleźć informację, że do końca stycznia 2019 roku dzięki programowi urodziło się trzydzieścioro dziewczyńców dzieci, oczekiwane są kolejne, a na rodzica każdego nowo narodzonego dziecka czeka wózek od pozyskanego przez miasto sponsora.

W Łodzi program dofinansowania zabiegów *in vitro* został przez radę miasta przyjęty w czerwcu 2016 roku, do końca listopada zakwalifikowano do niego czterysta osiemdziesiąt siedem par i urodziło się sto troje dzieci. Podobnie jak w innych miastach, maksymalne dofinansowanie zabiegu wynosi 5 tysięcy złotych.

W Poznaniu program dofinansowania *in vitro* działa od lipca 2017 roku. Tak jak w innych miastach jest on kierowany do par, które muszą udokumentować wcześniejsze bezskuteczne leczenie niepłodności, a wiek kobiety powinien mieścić się w granicach od dwudziestu do czterdziestu trzech lat. Pary, które zakwalifikują się do programu, mogą liczyć na 5 tysięcy złotych wsparcia – maksymalnie trzykrotnie (do trzech zabiegów). Mogą się również starać o trzykrotne dofinansowanie w wysokości 2 tysięcy złotych do procedury adopcji zarodka – pod warunkiem że poprzednia dofinansowana procedura zapłodnienia pozaustrojowego lub adopcji zarodka nie była skuteczna, czyli że nie urodziło się w jej wyniku dziecko. Na stronie internetowej miasta napisano: „Od początku programu przeprowadzono już 286 pełnych procedur *in vitro*. Do 31 października 2018 urodziło się już 71 dzieci, a 152 kobiety zaszły w ciążę, z czego aż 21 poznanianek – w ciążę mnogie”²⁶.

W Warszawie program refundacyjny działa od połowy 2017 roku. Zakłada dofinansowanie do 80% kosztów zabiegu, nie więcej jednak niż 5 tysięcy zło-

25 Uchwała Nr 602.XLIV.2017 Rady Miasta Częstochowy z dnia 7 września 2017 roku, przyjęcie Programu Polityki Zdrowotnej Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego dla mieszkańców miasta Częstochowa na lata 2015–2017, kontynuacja programu na lata 2018–2020.

26 Por. <http://www.poznan.pl/mim/info/news/miejski-program-in-vitro-kolejne-sukcesy,125370.html> [dostęp: 29 marca 2019 roku].

tych. Refundacja przysługuje do trzech zabiegów, o ile w wyniku poprzednich prób nie doszło do urodzenia dziecka. Z programu ma skorzystać łącznie blisko 2,5 tysiąca par. Na stronie internetowej miasta można znaleźć informację z listopada 2018 roku, że do tego czasu z programu skorzystało już ponad 1,5 tysiąca par, u przeszło czterystu z nich potwierdzono ciążę kliniczne, a na świat przyszło już sto czworo dzieci.

Rada Miasta Szczecina zdecydowała o przyjęciu programu leczenia bezpłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego w grudniu 2018 roku, planując program dla stu par. Pierwszy nabór do programu zakończył się 31 stycznia 2019 roku.

Dofinansowanie zabiegów *in vitro* przez samorzady:

Częstochowa, 14 par rocznie - dofinansowanie do zabiegu 5 tysięcy złotych

Łódź, 487 par - dofinansowanie do zabiegu 5 tysięcy złotych

Poznań, 100 par - dofinansowanie do zabiegu 5 tysięcy złotych

Szczecin, 286 par - dofinansowanie do zabiegu 5 tysięcy złotych

Warszawa, 1500 par - dofinansowanie do zabiegu – 80% kosztów, maksymalnie 5 tysięcy złotych

W próbie badawczej znalazły się także samorzady, które zdecydowały się na finansowanie własnego programu leczenia niepłodności (rezygnując z *in vitro* lub naprotechnologii). Samorząd w Lesznie zaproponował parom mającym problem z płodnością całościową bezpłatną diagnostykę i leczenie mające na celu zlikwidowanie przyczyny niepłodności. Miasto przeznaczyło na realizację programu średnio 700 złotych na parę, a na stronie internetowej chwali się pierwszymi sukcesami – narodzinami dwójki dzieci par uczestniczących w programie.

Różne formy wspierania rodzinnej integracji w czasie wolnym

Na stronach internetowych wszystkich wylosowanych do próby gmin i miast można znaleźć informacje o organizowanych lub współorganizowanych przez samorząd festynach, zawodach sportowych, piknikach, biesiadach, wystawach, warsztatach, konkursach z przymiotnikiem „rodzinny”. Zdecydowana większość aktywności kulturalno-sportowych organizowanych przez lokalny samorząd kierowana jest do rodzin. Działania te uzasadniane są jako forma wspierania rodzin, integrowania ich, zachęty do wspólnego spędzania czasu. Innym powszechnym sposobem samorządowego promowania rodziny jest organizacja uroczystych spotkań z parami obchodzącymi pięćdziesięciolecie pożycia małżeńskiego. Małżonkowie otrzymują od władz gminy lub miasta drobne upominki, pamiątkowe dyplomy lub medale.

Samorządowa polityka rodzinna – dobre praktyki lokalne

Jakie czynniki sprzyjają kształtowaniu własnych dróg w polityce rodzinnej?

Dochody własne danej gminy są wymieniane przez przedstawicielki i przedstawicieli samorządów objętych badaniem jako jeden z kluczowych czynników wpływających na możliwość kształtowania przez samorząd własnych dróg w polityce rodzinnej. „Jeżeli gmina ma własne duże dochody, bo się rozwija i ma coraz to nowych inwestorów, to dużo łatwiej o realizowanie własnych pomysłów w tym zakresie”.

Sam aspekt finansowy nie jest jednak wystarczający – potrzebna jest wola polityczna, aby uczynić politykę rodzinną jednym z priorytetów i realizować dodatkowe działania, poza i tak dość licznymi działaniami wynikającymi z obowiązku ustawowego.

„Tu chodzi o środki, ale nie tylko – ważna jest decyzja co do priorytetów”, „Tu najważniejszy jest szef: u nas niósł hasło na sztandarach o kształtowaniu polityki pod ludzi i to zobowiązuje”. Przykładem takiego działania, w którym decyzja polityczna miała kluczowe znaczenie, jest program dofinansowania *in vitro* przez miasto Łódź. „Polityczne priorytety są ważne, na przykład *in vitro* było inicjatywą Rady Miejskiej. Przy takich projektach poparcie polityczne jest kluczowe, głównie wtedy, kiedy są potrzebne ciężkie pieniądze”.

Zasoby kadrowe, według uczestniczek i uczestników badania, są również kluczowe dla realizacji własnych inicjatyw z zakresu polityki rodzinnej. Dodatkowo otwartość na potrzeby mieszkańców jest – zdaniem większości badanych – czynnikiem niezbędnym. „My słuchamy naszych mieszkańców, tego, jakie zgłaszają potrzeby. Przed planowaniem konkretnych działań przeprowadzamy szczegółowe diagnozy, aby z tymi naszymi działaniami dobrze trafić. To jest podstawa”. Wspomniane konsultacje społeczne są nierzadko organizowane przy wsparciu lokalnych organizacji pozarządowych, a zatem duża liczba takich organizacji na terenie gminy, jak również ich bezpośrednia współpraca z mieszkańcami – tak jak między innymi w Poznaniu – ułatwia wypracowanie działań odpowiadających na najważniejsze potrzeby rodzin. „Zdecydowanym ułatwieniem jest stosowanie zasady dialogu społecznego: mieszkańcy wypowiadają się na temat różnych problemów, projektów. A do tego konieczna jest też otwartość samorządu na te głosy”.

Przeszkody w kształtowaniu i realizacji polityki rodzinnej przez samorządy

Najczęściej wymienianą przez respondentki i respondentów barierą w samodzielnym kształtowaniu i realizowaniu polityki rodzinnej przez samorządy jest duża liczba działań narzuconych ustawowo, czyli działań wchodzących w skład polityki rządu.

„Pieniądze gminne muszą być dokładane do działań narzuconych przez ustawę, a proszę mi uwierzyć, że tych działań jest bardzo dużo i są bardzo kosztowne”. Przy tak licznych działaniach, do których gminy są zobligowane, pozostaje mała przestrzeń na działania własne, głównie ze względu na ograniczony budżet danej gminy, ale również ze względu na zasoby kadrowe i infrastrukturalne. „Gdyby samorząd mógł sam decydować o tym, w jakim kierunku z tą polityką rodzinną iść i dla kogo realizować działania, to byłoby to duże ułatwienie”.

Ograniczone środki to również jeden z głównych czynników utrudniających realizowanie własnych inicjatyw w omawianym zakresie. Bariera ta była wymieniana głównie przez przedstawicielki i przedstawicieli tych gmin, które rozwijają się mniej dynamicznie i charakteryzują się coraz większym udziałem osób starszych w swojej populacji. „Potrzeby naszych mieszkańców rosną, a nam pojawiają się problemy finansowe. Po prostu nasz budżet nie jest dostosowany do potrzeb mieszkańców”.

Brak strategii w zakresie działań prorodzinnych był wymieniany jako czynnik utrudniający realizowanie własnych inicjatyw.

„U nas nie ma jednej strategii w zakresie polityki rodzinnej, tylko poszczególne działania, często niepowiązane ze sobą. Trudno tutaj mówić o kompleksowym podejściu do problemu”.

Niektóre respondentki wymieniały również bariery wynikające z przepisów dotyczących działań realizowanych w ramach polityki rodzinnej, które są ze sobą niespójne. „Chociażby ustawa o pożytku [Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie] i [ustawa] o finansach publicznych, one mają zapisy, które wzajemnie sobie przeczą. To zdecydowanie nie ułatwia pracy”.

Przedstawicielka gminy objętej badaniem jako jedną z podstawowych barier wymieniła brak współpracy i chęci do brania udziału w jakichkolwiek inicjatywach ze strony rodzin zamieszkałych na terenie miasta. Rozmówczynie łączyła to ze świadczeniami pieniężnymi otrzymywanymi przez te rodziny, które wyczerpywały ich zapotrzebowanie na działania prorodzinne.

Ważne kierunki na przyszłość

Kierunkiem, w którym wiele gmin chciałoby rozwijać swoje działania na rzecz rodzin, są inicjatywy na rzecz rodziców z dziećmi z niepełnosprawnościami. Zdaniem większości rozmówczyń i rozmówców, to jedna z najbardziej „opusz-

czonych” grup, która w życiu codziennym napotyka najwięcej barier. „Oni otrzymują niewielkie wsparcie z rządowych środków, a rehabilitacja z NFZ jest praktycznie na poziomie zerowym”.

Rozmówczynie i rozmówcy podkreślali, że aby polityka rodzinna mogła być realizowana całościowo, potrzebna jest do tego infrastruktura z odpowiednim zapleczem. „Marzy mi się jedno centrum dla rodzin na wzór tych, które można obejrzeć w Brukseli czy Luksemburgu. Takie miejsce kompleksowe, w którym rodzina znalazłaby całą ofertę działań. Takie centrum z parkiem edukacyjnym, kawiarenką dla rodziców, którzy mogliby się w niej spotkać, porozmawiać i powymieniać doświadczeniami”.

Zabezpieczenie osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami to jedno z najczęściej wymienianych celów tych działań, które samorządy chciałyby realizować w przyszłości.

Na szczególną uwagę, zdaniem części respondentek i respondentów, zasługuje sytuacja rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, które jako dorośle nie będą mogły samodzielnie funkcjonować – pilna wydaje się potrzeba wsparcia tych osób, które obawiają się o los swoich dzieci po tym, gdy ich już zabraknie.

W niektórych gminach powstają projekty rewitalizacji, w ramach których planowana jest integracja dzieci i seniorów. Pojawiały się również dość często głosy o konieczności zwrócenia większej uwagi na potrzeby rodzin, niekoniernie wielodzietnych, młodych (w wieku produkcyjnym), w których oboje rodzice pracują. „Przydałoby się stworzyć możliwość pójścia z dzieckiem do przychodni publicznej po pracy, czyli po godzinie siedemnastej, a także pójścia z tym dzieckiem do teatru. Kluby dla rodziców, gdzie mogliby wymieniać doświadczenia, również byłyby cenną inicjatywą”.

Mimo że większość gmin objętych badaniem bardzo silnie inwestuje w opiekę instytucjonalną nad najmłodszymi dziećmi, to tworzenie nowych żłobków i klubów dziecięcych jest wciąż dla wielu priorytetem ze względu na rosnące potrzeby mieszkańców w tym zakresie.

Pojawiały się wśród rozmówczyń i rozmówców również głosy krytyczne wobec wypłacania rodzinom bezpośrednich świadczeń pieniężnych, które – ich zdaniem – powinny zostać zastąpione polityką wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących jednym z najpilniejszych działań w ramach polityki rodzinnej.

Wybrane dobre praktyki

Na podstawie analiz stron internetowych urzędów gmin, a także wywiadów indywidualnych, przeprowadzonych z przedstawicielkami i przedstawicielami lokalnych władz oraz urzędów, wyłoniono siedem dobrych praktyk, które mogą posłużyć za inspirację dla innych samorządów. Wybór opisanych dobrych praktyk został dokonany na podstawie sugestii rozmówczyń i rozmówców.

Bon wychowawczy (Nysa)²⁷

Gmina Nysa pierwsza w Polsce (26 września 2017 roku) wprowadziła świadczenie pieniężne – tak zwany nyski bon wychowawczy – którego celem jest wsparcie rodzin i odwrócenie niekorzystnych wskaźników demograficznych. Jest to świadczenie pieniężne w wysokości 500 złotych wypłacane co miesiąc na drugie i każde kolejne dziecko w wieku od rozpoczęcia trzynastego miesiąca do ukończenia szóstego roku życia. Świadczenie skierowane jest do rodziców oraz osób samodzielnie wychowujących dzieci, które są zatrudnione (w wypadku rodziców dziecka od trzynastego miesiąca do trzeciego roku życia przynajmniej jeden z rodziców musi pracować), czyli rozwiązanie to wspiera rodziców aktywnych na rynku pracy.

Projekty „Po 10 rodzin” (Nysa)

System projektów pilotażowych, finansowanych ze środków własnych gminy, w ramach którego wybiera się problem główny (na przykład brak oferty zajęć dodatkowych dla młodzieży sprawiającej trudności wychowawcze), a następnie przeprowadza działania na próbie dziesięciu rodzin. Cały projekt, w tym wybór działań adekwatnych do zidentyfikowanego problemu, jest realizowany we współpracy z grupą odbiorców. Dzięki podobnym projektom gmina ma szansę sprawdzić, które działania są najskuteczniejsze w rozwiązywaniu danego problemu. Każdy projekt zawiera konkretne wskaźniki, których osiągnięcie lub brak ich osiągnięcia poddaje się ewaluacji. Wszystkie podobne inicjatywy wymagają dobrej diagnozy sytuacji. Pilotażowe projekty polegają na towarzyszeniu rodzinom w rozwiązywaniu ich problemów.

Miejski program *in vitro* (Łódź)

Dofinansowanie w wysokości 5 tysięcy złotych do procedury biotechnologicznej leczenia niepłodności metodą *in vitro* dla mieszkanki i mieszkańców Łodzi pozostających w związku małżeńskim bądź partnerskim. Jest to dobra praktyka, która służy za wzór (zapisy programu) do wprowadzania podobnych inicjatyw w innych polskich miastach.

²⁷ Por. http://www.nysa.eu/strona-55-nyski_bon_wychowawczy.html [dostęp: 29 marca 2019 roku].

Projekt „Zdrowa mama i ja” (Słupsk)²⁸

W jednej przychodni jest realizowanych pięć wzajemnie się uzupełniających programów promocji zdrowia na rzecz mieszkanki i mieszkańców Słupska i powiatu słupskiego, realizowanych funduszy unijnych:

- „Jakość narodzin – Jakość życia” – program realizowany na bazie szkoły rodzenia, polegający na całościowej i interdyscyplinarnej opiece nad kobietą ciężarną i jej dzieckiem, połączonej z edukacją w kierunku przygotowania do aktywnego porodu, dbania o zdrowie swoje i swojego dziecka przez cały okres ciąży aż do porodu oraz kontroli stanu zdrowia po porodzie i zdrowia swojego dziecka w okresie niemowlęcym.
- „Profilaktyka rozwojowej dysplazji stawów biodrowych u niemowląt” – program realizowany w poradni preluksacyjnej, dotyczący wczesnej diagnostyki dysplazji stawów biodrowych u niemowląt przez wprowadzenie standardu postępowania diagnostycznego opartego na badaniu klinicznym i dwukrotnym badaniu ultrasonograficznym.
- „Karmienie piersią najlepsze dla matki i dziecka” – realizowany w poradni laktacyjnej, polegający na propagowaniu i wspieraniu karmienia piersią.
- „Planowanie rodziny odpowiedzialnym rodzicielstwem” – realizowany w poradni planowania rodziny program w zakresie zapewnienia poradnictwa dotyczącego świadomego planowania rodziny.
- „Zdrowe życie – dobre życie” – realizowany w poradni promocji zdrowia program w zakresie wczesnego wykrywania, redukcji występowania i natężenia czynników ryzyka chorób cywilizacyjnych.

Centrum Inicjatyw Rodzinnych (Poznań)²⁹

Centrum Inicjatyw Rodzinnych powstało, aby pomagać mieszkankom i mieszkańcom Poznania, którzy chcieliby ubiegać się o którekolwiek z dostępnych świadczeń wchodzących w zakres polityki rodzinnej, czyli na przykład świadczenie wychowawcze „Rodzina 500+”, zasiłek rodzinny, świadczenie rodzicielskie, świadczenia alimentacyjne, karty Rodziny 3+. Jest to miejsce, w którym można uzyskać wszystkie informacje na temat świadczeń rodzinnych, złożyć wnioski o konkretne świadczenie, jednocześnie instytucja ta pełni funkcję miejsca spotkań dla rodzin, w którym można wymienić się doświadczeniami i wziąć udział w cyklicznie organizowanych wydarzeniach.

²⁸ Por. <http://www.spmzoz-slupsk.pl/pl/info/aktualno%C5%9Bci-1/projekt-zdrowie-mama-i-ja.html> [dostęp: 29 marca 2019 roku].

²⁹ Por. https://www.pcs-poznan.pl/images/latwe_teksty/2018_LT_Ulotka_PoznanskieCentrumSwiadczen.pdf [dostęp: 29 marca 2019 roku].

Bezpłatne szczepienia dla dziewczynek i seniorów (Koszalin)

W Koszalinie jest realizowany „Program profilaktyki zakażeń wirusem HPV”³⁰, skierowany do trzynastoletnich dziewcząt zameldowanych na pobyt stały w Koszalinie oraz przebywających w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie miasta. Jednocześnie jest również realizowany program szczepień ochronnych przeciwko grypie dla osób z grupy podwyższonego ryzyka powyżej sześćdziesiątego piątego roku życia. Oba programy są dla odbiorczyń i odbiorców bezpłatne – finansowane ze środków własnych samorządu.

Centrum Wsparcia Socjalnego (Wałbrzych)³¹

Centrum Wsparcia Socjalnego, funkcjonujące w ramach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wałbrzychu, to całościowe rozwiązanie dla osób w tak zwanym kryzysie. W ramach Centrum Wsparcia Socjalnego działa Ośrodek Interwencji Kryzysowej, czyli stacjonarna placówka pomocowa świadcząca pomoc na rzecz osób i rodzin znajdujących się w kryzysie w celu przywrócenia im równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a także system mieszkań chronionych, zapewniający miejsca dla osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, niesamodzielnych z uwagi na trwający proces leczenia czy rehabilitacji, wymagających pomocy osób drugich, w tym z zaburzeniami psychicznymi, wymagających usług opiekuńczych, w tym także osób bezdomnych. Z kolei mieszkania przejściowe, które również są oferowane przez Centrum Wsparcia Socjalnego, to alternatywne rozwiązanie dla rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej, między innymi samotnych matek. W ramach Centrum Wsparcia Socjalnego funkcjonuje również Zespół Pracy Socjalnej do spraw Bezdomnych, który koordynuje pracę schroniska dla bezdomnych mężczyzn, schroniska dla bezdomnych kobiet oraz dla rodzin, a także mieszkania przejściowe i ogrzewalnię funkcjonującą jako placówka interwencyjna wyłącznie w okresie zimowym.

³⁰ Por. <https://www.koszalin.pl/pl/page/program-profilaktyki-zakazen-wirusem-hpv> [dostęp: 29 marca 2019 roku].

³¹ Por. <http://mops.walbrzych.pl/pl/centrum-wsparcia-socjalnego> [dostęp: 29 marca 2019 roku].

Podsumowanie

Polityka rodzinna jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym wiele różnych działań skierowanych do zróżnicowanych grup odbiorców. Podczas przeprowadzanych wywiadów wyraźnie wybrzmiewał brak jasności co do tego, co dokładnie oznacza polityka rodzinna i jakie działania wchodzi w jej zakres. Można wysunąć tezę, że ten brak jasności co do definicji i zakresu omawianej polityki wynika z bardzo dużego rozproszenia działań, które są realizowane przez różne departamenty urzędów gmin i miast, a także lokalne ośrodki pomocy społecznej. Nie ma jednorodnego podziału zadań, który stanowiłby powtarzalny w każdym samorządzie schemat, dlatego wielu rozmówczyń i rozmówcom brakowało jasnego obrazu realizowanej przez ich samorząd polityki rodzinnej. Czasami zdarzało się również, że urzędniczki i urzędnicy nie mieli pewności co do tego, czy dane działanie wynika z ustawy, czy może jest lokalną, samorządową inicjatywą. „Ja to czasem się nie orientuję, czy to wynika z ustawy, czy nie, tyle jest teraz działań, które płyną do nas odgórnie”. Jednocześnie pojedynczy badani podkreślali, że dobra polityka rodzinna jest tylko wtedy, gdy stanowi całość. „Żeby dobrze taka polityka rodzinna funkcjonowała, to ważny jest całościowy kształt, to jest jak układanka – jeżeli brakuje jednego elementu, całość się posypie”. Z przeprowadzonych analiz wyraźnie wynika, że brakuje właśnie takiej jednolitej i spójnej wizji polityki rodzinnej realizowanej w Polsce na poziomie zarówno centralnym, jak i lokalnym.

Dodatkowo działania prorodzinne projektowane przez rząd zmieniają się dość dynamicznie, co utrudnia samorządom lokalnym planowanie własnych aktywności w tym zakresie. Wiąże się to z tym, że centralna polityka rodzinna w dużej mierze jest realizowana właśnie na poziomie lokalnym, a samorządy są zobowiązane do współfinansowania znacznej części wspomnianych programów, co ogranicza ich środki na realizację inicjatyw własnych. Mimo to władze miast i gmin starają się podejmować różne własne działania wspierające rodziny. Zakres tych inicjatyw jest zróżnicowany w zależności od wielkości miasta i gminy i wiążących się z tym środków finansowych, jakimi lokalne władze dysponują. Polityka prorodzinna samorządów czasami stanowi i uzupełnienie i poszerzenie polityki rządu (jak lokalne Karty dużej rodziny, karty seniora, lokalne becikowe czy podwyższenie stawek wynagrodzeń dla osób sprawujących pieczę zastępczą), czasami zaś przyjmuje charakter działań specyficznych dla danego środowiska (na przykład wprowadzenie bezpłatnej komunikacji dla dzieci i młodzieży, organizacja wypoczynku dzieci w mieście czy rodzinne pikniki i festyny). Wyraźnie także są dostrzegalne takie działania samorządów, które zastępują prorodziną politykę państwa, jak chociażby dofinansowanie procedury *in vitro*, wsparcie dla rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnościami czy różne formy propagowania świadomego i aktywnego rodzicielstwa.

Mimo zdecydowanie pronatalistycznego charakteru projektowanej przez obecny rząd polityki rodzinnej uczestniczki i uczestnicy badania bardzo wyraźnie podkreślają potrzebę realizowania działań nastawionych na aktywizację zawodową kobiet (łącznie życia zawodowego z życiem rodzinnym), a także inwestowanie w działania skierowane do tych grup społecznych, które nie znalazły się na liście „priorytetowych” w ramach polityki realizowanej na poziomie centralnym. Z punktu widzenia przedstawicielek i przedstawicieli lokalnych samorządów to rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola), umożliwiający matkom powrót do pracy, a także działania na rzecz osób starszych i dzieci z niepełnosprawnościami (oraz ich opiekunów), należą do najważniejszych kierunków przyszłych działań prorodzinnych ich samorządów lokalnych.

Aneks – wylosowane gminy i miasta

Gminy wiejskie

1. Bledzew
2. Buczek
3. Czarna Dąbrówka
4. Dobroń
5. Giby
6. Grodziec
7. Jasienica Rosielna
8. Kije
9. Kosakowo
10. Kulesze Kościelne
11. Lubiewo
12. Maków
13. Mniów
14. Nowy Korczyn
15. Pacyna
16. Poświętne
17. Radzanowo
18. Rytro
19. Skrwilno
20. Stary Dziergoń
21. Szydłowo
22. Tuczna
23. Wieprz
24. Zagnańsk
25. Zduny

Miasta małe (poniżej 50 tysięcy mieszkańców)

1. Błaszki
2. Byczyna
3. Czarnków
4. Drawsko Pomorskie
5. Gołańcz
6. Kańczuga
7. Koło
8. Kruszwica
9. Lubartów
10. Maków Mazowiecki
11. Młynary
12. Nowa Ruda

13. Olszyna
14. Piaski
15. Praszka
16. Radzionków
17. Sejny
18. Sobótka
19. Sulejów
20. Śrem
21. Tuszyn
22. Więcbork
23. Zagórz
24. Żary
25. Pińczów

Miasta średnie (50-100 tysięcy mieszkańców)

1. Będzin
2. Chełm
3. Głogów
4. Grudziądz
5. Jastrzębie-Zdrój
6. Jelenia Góra
7. Konin
8. Legionowo
9. Leszno
10. Łomża
11. Mysłowice
12. Ostrołęka
13. Ostrów Wielkopolski
14. Piekary Śląskie
15. Piotrków Trybunalski
16. Przemyśl
17. Racibórz
18. Siedlce
19. Słupsk
20. Stargard
21. Świdnica
22. Tarnowskie Góry
23. Tomaszów Mazowiecki
24. Zgierz
25. Żory

Miasta duże (powyżej 100 tysięcy mieszkańców)

1. Bielsko-Biała
2. Bytom
3. Chorzów
4. Częstochowa
5. Elbląg
6. Gdynia
7. Gliwice
8. Gorzów Wielkopolski
9. Katowice
10. Koszalin
11. Kraków
12. Legnica
13. Łódź
14. Opole
15. Płock
16. Poznań
17. Ruda Śląska
18. Rzeszów
19. Sosnowiec
20. Szczecin
21. Toruń
22. Wałbrzych
23. Warszawa
24. Włocławek
25. Zabrze

Noty o autorkach

Beata Łaciak jest absolwentką Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, doktorem habilitowanym z zakresu socjologii, profesorem nadzwyczajnym w Instytucie Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Sztuki Wojennej. Zajmuje się socjologią dzieciństwa, socjologią obyczajów oraz analizą mediów. Jest autorką lub współautorką dziewięciu książek i kilkudziesięciu artykułów z tych dziedzin.

Małgorzata Druciarek jest kierowniczką Obserwatorium Równości Płci oraz analityczką w Instytucie Spraw Publicznych. Ukończyła socjologię na Wydziale Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Granadzie oraz na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. W ramach pracy badawczej specjalizuje się w problematyce równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, uczestnictwa kobiet w życiu publicznym, przemocy ekonomicznej oraz w polityce rodzinnej.

Wydawcy

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z czołowych polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

Fundacja Instytut Spraw Publicznych, ul. Szpitalna 5/22, 00-031 Warszawa, www.isp.org.pl

Fundacja im. Heinricha Bölla to niemiecka fundacja zielonej polityki, która działa w ponad 60 krajach poprzez 30 biur zagranicznych na rzecz zrównoważonego rozwoju, demokracji płci i międzykulturowego porozumienia. Przedstawicielstwo w Warszawie prowadzi projekty w obszarach Energia & Klimat, Demokracja & Prawa Człowieka, Europa & Sprawy Międzynarodowe oraz Europejska Polityka Rolna. Celem Fundacji jest wzmacnianie demokracji i praw człowieka, zwiększanie partycypacji obywatelskiej oraz promowanie długofalowej, zrównoważonej modernizacji społeczno-ekonomicznej w oparciu o trwałe i sprawiedliwy rozwój oraz czyste środowisko. Osią łączącą wszystkie działania są wspólne europejskie wartości.

Fundacja im. Heinricha Bölla, ul. Żurawia 45, 00-680 Warszawa, www.pl.boell.org