

TEOLOGIA I MORALNOŚĆ

NUMER 1(15), 2014

doi: 10.14746/TIM.2014.15.1.4

DOROTA GŁOGOSZ¹

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie
Zakład Problemów Rodziny

Polityka rodzinna na poziomie lokalnym. Sztuka partycypacji

Family Policy at the Local Level. Art of the Participation

WPROWADZENIE

Konstytucyjny podział władzy publicznej w Polsce zapewnia jej decentralizację (art. 15). Tak zwana ustawa kompetencyjna², określająca zadania samorządów terytorialnych, przekazała na szczebel lokalny szereg zadań społecznych, w tym ze sfery szeroko rozumianej polityki rodzinnej³.

Zakres działań, które można zakwalifikować jako realizację lokalnej polityki społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego, jest bardzo szeroki; zwłaszcza gdy uznamy, że polityką rodzinną jest zarówno tworzenie odpowiednich warunków do powstawania rodzin (zawierania małżeństw, rodzenia się dzieci) i ich prawidłowego rozwoju, jak też zaspokajania ich różnorodnych potrzeb bytowych i kulturalnych, kształtowania optymalnych warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz zapewnienia im równości szans życiowych⁴. Ponieważ

¹ Dorota Głogosz, adiunkt z Zakładzie Problemów Rodziny Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, ekspert ds. polityki rodzinnej w Kancelarii Prezydenta RP., szkoleniowiec w projektach dotyczących równowagi praca-rodzina. Główne zainteresowania badawcze: teoretyczne podstawy polityki rodzinnej – jej instytucje i instrumenty, materialne warunki życia różnych kategorii rodzin, uwarunkowania aktywności zawodowej rodziców. Współautorka publikacji z zakresu powyższej problematyki, m.in. *Samotne rodzicielstwo a zagrożenie wykluczeniem społecznym* (Warszawa IPiSS 2014), *Zatrudnienie przyjazne rodzinie* (Warszawa, IPiSS 2014), *Czynnik czasu w nowej gospodarce. W jakim kierunku zmierzamy?* (Warszawa, IPiSS 2014).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r., nr 13 poz. 74.

³ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 139-141.

⁴ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna, globalna i lokalna*, Warszawa 1999.

różne obszary życia rodziny mieszczą się w ramach różnych tzw. polityk szczegółowych, zasadne wydaje się używanie terminu lepiej – jak się wydaje – oddającego szerokie postrzeganie polityki rodzinnej: określenia „polityka społeczna na rzecz rodziny”. W ten sposób wskazujemy bowiem, że z każdej dziedziny polityki społecznej brać będziemy pod uwagę tylko te elementy, które służą wprost rodzinie. Nie jest więc – przy tym założeniu – polityką rodzinną polityka ludnościowa jako całość, a tylko jej elementy. Podobnie jest w przypadku polityki edukacyjnej, mieszkaniowej, ochrony zdrowia, zatrudnienia itd. Takie podejście do polityki rodzinnej wymaga precyzyjnego formułowania celu podejmowanych działań; wskazania w nich konkretnych, rzeczywistych potrzeb rodzin⁵.

Polityka rodzinna ma na celu wspieranie rodziny w wypełnianiu przez nią bardzo konkretnych funkcji, przy bezwzględnym zachowaniu zasady jej podmiotowości i respektowaniu reguły solidarności i subsydiarności. Czy więc właściwe jest kwalifikowanie do działań z zakresu lokalnej polityki rodzinnej np. budowy dróg czy chodników, jeżeli członkowie rodzin z nich korzystają, a rodzicom z wózkiem łatwiej się przemieszczać, gdy są one równe? Tak „rozszerzona interpretacja” zakresu polityki na rzecz rodziny jest dziś coraz rzadsza. Dziś polityka rodzinna jest popularna w samorządach lokalnych (podobnie jak i w polityce rządu), a oddolna presja na jej realizowanie wydaje się silniejsza niż kiedykolwiek w okresie ostatniego ćwierćwiecza. Jest kilka wzajemnie powiązanych przyczyn tego trendu. Niemniej jednak głównym źródłem „mody na rodzinę” jest zapewne demografia i konieczność wyhamowania tempa spadku dzietności. Ta sytuacja w wielu środowiskach zwróciła uwagę na problemy współczesnej rodziny, na symptomy kryzysu, jaki dotyka tej instytucji, a w rezultacie owocuje m.in. zmniejszaniem liczby rodzących się dzieci.

I. LOKALNA POLITYKA NA RZECZ RODZINY

Na głównych internetowych stronach samorządów raczej rzadko można znaleźć informacje o działaniach gmin i powiatów na rzecz rodziny. Są tam natomiast wskazane te formy aktywności, które wynikają wprost z realizacji obowiązkowych zadań ustawowych i zadań zleconych przez administrację rządową, najczęściej przekładających się na długookresowe programy (dożywianie, organizację świetlic środowiskowych, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie czy wspieranie rodziny i rozwój pieczy zastępczej). Widoczne są też informacje związane z realizacją programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Aby na podstawie tego źródła rzeczywiście poznać lokalną politykę rodzinną, często trzeba wchodzić w głąb sygnalizowanych informacji, nierzadko kierując się jedynie intuicją. Ograniczając się tylko do obserwacji haseł prezentowanych na głównych stronach internetowych,

⁵ *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, „Materiały z Zagranicy” 1994, z. 2.

można odnieść wrażenie, że ta właśnie sfera polityki nie jest priorytetem dla danej gminy czy powiatu⁶; że nawet jeśli podejmowane są pewne działania, to nie są one traktowane jako te, którymi warto się pochwalić. Ma ona przeważnie charakter interwencyjny, rzadko prewencyjny⁷. Zanikły też niemal zupełnie (poza jednym województwem) tworzone w latach 90. Rady ds. Rodziny.

O działaniach samorządów lokalnych na rzecz rodzin znacznie więcej można dowiedzieć się z innych źródeł: z wyników badań empirycznych, tematów dyskusji na forach samorządowych, referatów prezentowanych na konferencjach czy np. z konkursów⁸. Obraz samorządowej polityki rodzinnej wyłaniający się z tych danych jest – jak się okazuje – niezwykle bogaty: władze gmin i powiatów poświęcają na ten cel wiele sił i środków. Coraz rzadziej gminna polityka służąca rodzinie ogranicza się do wsparcia udzielanego przez pomoc społeczną. Powstają placówki opieki nad dziećmi, place zabaw, miejsca, w których rodzinie można spędzać czas. W małych i dużych ośrodkach w całym kraju tworzona jest nowoczesna infrastruktura z ofertą dla dzieci, młodzieży i dorosłych. Od około półtora roku uzupełnieniem tych działań są coraz częściej lokalne programy wspierania rodzin: aby umożliwić korzystanie z samorządowych obiektów sportowych, rekreacyjnych czy kulturalnych, wprowadzane są preferencyjne warunki dla rodzin wielodzietnych, zastępczych, niepełnych, które z uwagi na koszty miały w tym zakresie ograniczone możliwości. Tylko w ciągu ostatniego roku (od maja 2013) liczba samorządowych Kart Dużej Rodziny – instrumentu wspierania rodzin wielodzietnych – wzrosła czterokrotnie⁹.

W założeniach reformy samorządowej wskazywano, że za prowadzeniem m.in. polityki rodzinnej na poziomie lokalnym przemawia możliwość zaspokajania potrzeb rodzin w miejscu zamieszkania, a problemy i bariery łatwiejsze są wtedy do eliminacji i łatwiej też jest uwzględniać specyfikę konkretnych środowisk. Szcebel lokalny ułatwia współpracę z rodziną i wymaga uznania jej podmiotowości. Ponadto daje szansę na samopomoc i wykorzystanie więzi środowiskowych do poprawy sytuacji i kształtowania optymalnych rozwiązań ukierunkowanych na samopomoc¹⁰.

Tyle teorii. Niestety, wielość i różnorodność działań nie zawsze przekłada się na ich efektywność, a znaczne środki finansowe zbyt często kierowane są na przedsię-

⁶ Badania empiryczne potwierdzają taką ocenę sytuacji: w powiatach polityka rodzinna zajmuje 4. miejsce na liście zadań, po edukacji, ochronie zdrowia i bezpieczeństwie, zaś w gminach lokuje się na 8. miejscu. Por. *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2009.

⁷ M. Szyszka, *Polityka rodzinna w Polsce 1990-2004*, Lublin 2008.

⁸ Por. informacje o inicjatywach zgłaszanych do Konkursu Pary Prezydenckiej „Dobry Klimat dla Rodziny”; www.prezydent.pl.

⁹ D. Głogosz, *Karta Dużej Rodziny. Współpraca samorządów*, Warszawa 2013.

¹⁰ *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2009.

wzięcia, które nie przynoszą zakładanych rezultatów¹¹. Część aktywności ma charakter doraźny, powierzchowny, nieuzasadniony właściwą diagnozą potrzeb. Tymczasem właśnie teraz istnieje wiele możliwości – chociażby finansowych i prawnych – prowadzenia skutecznej lokalnej polityki rodzinnej. Każda z nich w praktyce wskazuje, że sukces można łatwiej osiągnąć, angażując lokalnych interesariuszy do wspólnego działania. Z definicji ustawowej bowiem samorząd to wspólnota¹², a np. artykuł 5a ustawy o samorządzie gminnym mówi o konsultacjach z mieszkańcami w ważnych sprawach, wskazując na konkretny instrument budowania lokalnej polityki. Pozytywne rezultaty są tym pewniejsze, im szerzej wykorzystamy zaangażowanie lokalnych społeczności w działania samorządowe; najlepiej na wszystkich (a co najmniej na różnych) etapach realizacji polityki na rzecz rodziny, poczynając od rozpoznania potrzeb, przez planowanie działań, po ich monitorowanie i ewaluację.

Wśród czynników finansowych należy wymienić chociażby możliwości skorzystania na poziomie lokalnym ze znacznych środków finansowych UE, przeznaczonych na rozwój regionalny. Do wykorzystania są też szanse tkwiące w takich rozwiązaniach, jak budżety partycypacyjne czy fundusze sołeckie.

Ponadto wciąż – z różnych powodów, wśród których są zarówno niejednoznaczne zapisy ustawowe, jak i obawa przed nowymi rozwiązaniami – w niedużym zakresie stosowane są rozwiązania organizacyjno-prawne, dzięki którym można poprawić jakość działań i zwiększyć ich skuteczność oraz zadbać o optymalizację ich adresowania. Tu szansą jest m.in. możliwość budowania partnerstwa prywatno-publicznego, prywatno-społecznego czy samorządowego na lokalnym poziomie.

II. FORMY PARTYCYPACJI¹³

Polityka rodzinna nie musi zaczynać się od pytania: ile mamy pieniędzy, które można na coś wydać, ale powinna zaczynać się od pytań:

- jakie cele chcemy osiągnąć?
- kogo dotyczą te cele?
- w jaki sposób osiągnięcie tych celów poprawi warunki życia rodzin?¹⁴.

Większość samorządów dysponuje bardzo skromnymi środkami materialnymi, jakie może przeznaczyć na kreowanie lokalnej polityki rodzinnej. Trudno tu podać konkretne wielkości, ponieważ w informacjach o wielkości samorządo-

¹¹ Takie wnioski wynikają z kontroli wydatków publicznych – nie tylko samorządowych, ale i rządowych – na politykę rodzinną. Por. wypowiedź prezesa NIK na konferencji *Wsparcie rodzin z dziećmi na utrzymaniu w rozwiązaniach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych jako element polityki rodzinnej państwa*, Warszawa, MPiPS, 26 marca 2014 r.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 1 pkt 2.

¹³ www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl

¹⁴ M. Rogaczewska, *Partycypacyjne tworzenie lokalnej polityki rodzinnej. Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2013, s. 12.

wych wydatków niełatwo wyodrębnić kwoty przeznaczone na tę sferę. Z uwagi na rozliczanie konkretnych działań w różnych pozycjach wydatków budżetowych trudna jest też ocena efektywności wydawanych na ten cel środków. Takich analiz praktycznie się nie dokonuje¹⁵. Szansą na lepsze adresowanie działań, na racjonalne kształtowanie wydatków jest włączenie się lokalnych interesariuszy polityki rodzinnej w proces jej kształtowania, a następnie w jej monitorowanie, ewaluację i doskonalenie rozwiązań.

Wymienić można różne narzędzia, które warto wykorzystać do tworzenia partycypacyjnej polityki na rzecz rodziny. Dzielimy je na dwie zasadnicze grupy:

1. Narzędzia podstawowe, bazujące na pracy warsztatowej (do wykorzystania przy tworzeniu planów działania, wizji zmian czy wypracowania wspólnego stanowiska). Można je połączyć z badaniami albo też z debatą, w której uczestniczyć mogą osoby/ciała doradcze (stałe lub powołane *ad hoc*) wydające opinie lub rekomendacje albo też wypracowujące konkretne rozwiązania.
2. Narzędzia uzupełniające, wspomagające: badania, debaty, oraz łączące te dwie metody.

Ad. 1. Warsztaty mogą mieć różne formy, cele i przebieg. Do wykorzystania w tej formule są np.

– **Warsztaty przyszłościowe**, które służą ustaleniu wspólnej wizji rozwoju przez celowo dobranych uczestników. Ważnym elementem w toku dyskusji jest koncentracja na negatywnych stronach przedsięwzięcia, jego wadach i zagrożeniach związanych z ich realizacją i poszukiwanie kontrargumentów. Tak pomyślane warsztaty powinny kończyć się rozpisaniem wizji przedsięwzięcia na konkretne działania, zasoby, osoby odpowiedzialne. W tej formule mieści się też **konferencja przyszłościowa**.

– **Planowanie partycypacyjne etap wstępny przed debatą**, w którym uczestniczą kluczowi interesariusze. Celem jest wymiana opinii na temat zagospodarowania określonej przestrzeni i wypracowanie wspólnie nowej koncepcji określonego rozwiązania.

– **Strategiczne planowanie partycypacyjne** (na okres 3-5 lat), przy którym ważna jest różnorodność uczestników wypracowujących w grupach określone wizje i wspierających się w poszukiwaniu recept na rozwiązanie problemów, jakie mogą się pojawić.

– **Ocena partycypacyjna**, której celem jest opracowanie przez różne grupy interesariuszy wizji zmian, rozwoju, planów działania, opartych jednak na wynikach wcześniej przeprowadzonych badań społecznych, i przekazanie tych informacji do lokalnego środowiska.

¹⁵ Prace nad oceną efektywności wydatków na politykę rodzinną rozpoczęła niedawno Najwyższa Izba Kontroli (por. przypis 10).

– *Future City Game*, czyli tworzenie równoległe przez różne grupy mieszkańców wizji przyszłości danej miejscowości przy wsparciu ze strony profesjonalistów, np. architektów. Wypracowane przez kolejne grupy globalne wizje rozwoju można poddać ocenie mieszkańców i interesariuszy (np. w formie konkursu internetowego).

Tak więc samo określenie „warsztaty” może oznaczać działania ukierunkowane na bardzo zróżnicowane cele (o różnym stopniu ogólności).

Ad. 2. Wśród narzędzi uzupełniających ciekawe rozwiązania to debaty. Mogą one przybierać bardzo różne formy – w zależności od celu:

– Tak zwane *World cafe*, czyli dyskusje w małych grupach tematycznych (np. przy kawiarnianych stolikach) mające na celu np. zbieranie pomysłów, generowanie wniosków czy rozpoczęcie debaty.

– Spotkania konsultacyjne, pozwalające poznać opinie na temat konkretnego rozwiązania, a wspierane głosem eksperta mogą być od razu źródłem nowego (innego) rozwiązania.

– Rady mieszkańców wypracowujące poprzez reprezentatywną grupę mieszkańców wspólne stanowisko w sprawach ważnych dla społeczności lokalnej.

– Sądy obywatelski, którego celem jest wydanie werdyktu w sprawach kontrowersyjnych w środowisku przez sędziów powołanych z różnych grup społeczno-zawodowych (optymalnie: odzwierciedlających strukturę mieszkańców według określonych cech), gdy dochodzi do wysłuchania stron (interesariuszy i ekspertów) oraz wydania werdyktu, czyli opracowania propozycji rozwiązania, rekomendacji.

– Narada obywatelska, której celem jest uzyskanie wyraźnych informacji o priorytetach obywateli w konkretnych kwestiach na podstawie informacji przygotowanej przez eksperta. W takich spotkaniach celowy dobór uczestników spośród interesariuszy warto uzupełnić doбором reprezentatywnym spośród chętnych do dyskusji. Zebrani, podzieleni na grupy, dyskutują, a następnie głosują nad określonymi kwestiami oraz różnymi wariantami działania; w tym zgłaszanymi przez siebie.

– Konferencja konsensualna, czyli poszukiwanie rozwiązania w kontrowersyjnych sprawach – np. dotyczących nowych rozwiązań naukowych czy technicznych – przy uwzględnieniu opinii szerszej publiczności.

Form prowadzenia debaty jest wiele. Każda jednak ma na celu wymianę informacji, opinii i poszukiwanie optymalnych rozwiązań. Podstawą ich prowadzenia jest często opinia ekspercka, ale równie często wcześniej przeprowadzone badania. W ich trakcie można posłużyć się np. pogłębionymi wywiadami indywidualnymi, badaniami ankietowymi bazującymi na kwestionariuszu wywiadu, badaniami fokusowymi wykorzystującymi wypowiedzi interesariuszy (często reprezentantów tzw. grup wzajemnie skrajnych) zgromadzonych w jednym miejscu. Można też wykorzystać cyklicznie powtarzane na tej samej próbie mieszkańców badania kwestionariuszowe (panel obywatelski).

Ciekawym, skutecznie aktywizującym i skłaniającym do racjonalnej oceny rzeczywistości, aczkolwiek dość kosztownym sposobem pozyskiwania opinii i informacji jest stosowanie tzw. symulatora budżetu on-line: kiedy mieszkańcy, zachęceni do samodzielnego zbilansowania budżetu np. gminy (udostępnionego jako symulacja pozwalająca swobodnie przenosić środki finansowe na różne grupy wydatków), mogą obserwować, jak przesunięcia te wpływają na możliwości wykonania zaplanowanych wcześniej działań, na osiągnięcie założonych rezultatów.

III. WARUNKI EFEKTYWNEJ PARTYCYPACJI W KREOWANIU LOKALNEJ POLITYKI NA RZECZ RODZINY

Efektywne wykorzystanie narzędzi partycypacyjnych (autentyczność partycypacji¹⁶) wymaga ponadto spełnienia kilku zasadniczych warunków, którymi są:

- zasięg działań: im większa liczba zaangażowanych we współpracę, tym większy zasięg działania i szansa nadania problemowi odpowiedniej rangi;
- otwartość władz: ich proaktywność, dostępność, poddanie się kontroli w zakresie wyznaczonym obszarem współdecydowania;
- reprezentatywność: zapewnienie możliwości udziału wszystkim interesariuszom, także z grup marginalizowanych;
- pluralizm: zagwarantowanie udziału w procesie różnym środowiskom, instytucjom i osobom.

Aby jednak, gdy spełnione są te warunki, można było podejmować trafne decyzje i zyskać zaangażowanie partnerów w rozwiązanie problemu, podstawowym wymogiem jest wzajemne zaufanie. Budowanie go nie jest łatwe i nie następuje szybko; łamie się zwłaszcza przy zmianie tzw. opcji politycznej sprawujących władzę. Polskim powszechnym problemem jest bowiem brak ciągłości działań (co szczególnie widoczne jest właśnie w zmienności zasad i priorytetów polityki rodzinnej) i modyfikacje priorytetów. Niezbędna jest tu chęć dochodzenia do porozumienia z osobami o odmiennych punktach widzenia oraz umiejętność słuchania – nie tylko mówienia.

Aktualnie (początek roku 2014), gdy mówi się o partycypacji w polityce lokalnej, najczęściej wskazuje się na takie formy współpracy jak tworzenie budżetu partycypacyjnego oraz gospodarowanie funduszami społecznymi. Zwłaszcza pierwsze z wymienionych rozwiązań jest szeroko propagowane i często wymieniane. Niestety, wydaje się, że danie mieszkańcom

¹⁶ *Elementy partycypacji*, Warszawa 2013, s. 18-20.

możliwości współdecydowania o kierunkach wydawania części funduszy samorządowych bywa zbyt często instrumentem zbijania kapitału popularności przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi. Niemniej jednak, gdy intencje władz są czyste, obydwie rozwiązania mogą być właściwym, efektywnym instrumentem kreowania polityki lokalnej w różnych obszarach życia; także polityki społecznej czy w węższym sensie – polityki rodzinnej.

Jeśli decyzje dotyczące struktury priorytetów i podziału środków w ramach budżetu partycypacyjnego czy funduszu sołectkiego wsparte zostaną wymienionymi wyżej rozwiązaniami, to szanse na sukces znacznie wzrastają.

Samorządy powinny zachęcać przede wszystkim społeczności lokalne, różne grupy, do zaangażowania się w takie inicjatywy, m.in. tworząc warunki do prezentowania rozmaitych opinii, do budowania koalicji i grup interesów złożonych z przedstawicieli różnych stron.

Warunkiem powodzenia (doprowadzenia do sytuacji, gdy interesariusze zaczynają dyskutować, mówić) jest stworzenie takich zasad prowadzenia dyskusji, które dają poczucie „bycia wysłuchanym”. Tu, niestety, poziom kultury politycznej jest jeszcze zbyt niski i debaty, które nie mają dalszego ciągu – przełożenia na działania, na praktyczne decyzje – zniechęcają do aktywności obywatelskiej.

Ważnym czynnikiem rzeczywistej podmiotowości społeczności lokalnych w tworzeniu polityki rodzinnej są zasady doboru partnerów. Podczas wybierania uczestników np. debat deliberacyjnych czy w radach mieszkańców bardzo często pomijane są reprezentacje tzw. grup marginalizowanych. Odbieranie im możliwości decydowania o sprawach środowiska, w którym funkcjonują, dokonuje się na różne sposoby; celowo, gdy określonych osób czy grup osób się nie zaprasza, ale często też niecelowo: np. gdy organizuje się spotkania dotyczące organizacji opieki nad dziećmi w godzinach, gdy zamykane są przedszkola, a jednocześnie nie oferuje się innej formy opieki nad dziećmi na czas debaty czy spotkania. Inny przykład to planowanie godzin spotkań dyskusyjnych w taki sposób, że część mieszkańców, np. wiejskiej gminy, nie ma możliwości dojechać na nie na czas lub pozostać do końca, gdyż nie mają odpowiedniego połączenia/komunikacji. Skrajnym przykładem wykluczenia jest organizowanie inicjatyw partycypacyjnych w obiektach z barierami architektonicznymi (osoby niepełnosprawne ruchowo), ze złym nagłośnieniem (wiele osób niedosłyszących, w tym starszych).

O specyficznej sytuacji wskazanych grup interesariuszy różnych projektów związanych z lokalną polityką rodzinną pamiętać należy także na etapie np. badania potrzeb. Tu także niezbędna jest odpowiednia organizacja procesu, w tym uprzedzenie potencjalnych respondentów (zwłaszcza osób starszych, niesamodzielnych) o wizycie ankietera. Tak proste i wydawałoby się oczywiste warunki i procedury mają istotne znaczenie dla efektywności procesu upodmiotowienia społeczności lokalnych, dla ich aktywizacji, zaangażowania, chęci działania, a zwłaszcza chęci dokonywania zmian na lepsze.

IV. REZULTATY: DOBRE PRAKTYKI

Samorządy, które wykorzystują te środki i rozwiązania, mogą pochwalić się sukcesami w realizowaniu zaplanowanych celów. Ich osiągnięcia to dobre praktyki, warte przenoszenia do kolejnych gmin, powiatów czy województw. Wśród takich przykładów pozytywnego działania z wykorzystaniem współpracy środowiskowej i partycypacji różnych podmiotów warto wskazać np.¹⁷:

– zakładanie i prowadzenie świetlic środowiskowych, mających na celu organizowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży: partnerstwo publiczno-społeczne: Stowarzyszenie *Siemacha* w Krakowie organizuje placówki i prowadzi je, a za finansowanie odpowiada samorząd gminy i województwa;

– tworzenie samorządowych (powiatowych czy gminnych) funduszy stypendialnych, zarządzanych przez organizacje pozarządowe: utworzenie Funduszu Lokalnego „Masyw Śnieżnika”;

– opracowanie programu budowy tanich mieszkań na wynajem, budowanych w partnerstwie prywatno-publicznym: pionierski w skali kraju program budownictwa komunalnego, w który zaangażowały się władze samorządowe Siedlec, lokalne organizacje pozarządowe związane z realizacją programów budownictwa społecznego oraz firmy prywatne;

– zagospodarowanie czasu wolnego dzieci niepełnosprawnych po zajęciach szkolnych i jednocześnie podnoszenie kompetencji rodzicielskich: projekt „Moje Dzieci i Ja” realizowany w Kościerzynie przez instytucje samorządowe i rodziców tychże dzieci;

– mapowanie problemów społecznych gminy: tworzenie repozytorium wiedzy o problemach społecznych w Mrągowie na podstawie diagnozy zdrowia i aktywności fizycznej mieszkańców, sytuacji małych dzieci, sytuacji seniorów prowadzonej wspólnie – z wykorzystaniem własnych kontaktów i metod zbierania danych – przez samorząd i organizacje pozarządowe;

– konsultacje społeczne nt. zagospodarowania przestrzeni publicznej: rozmowy-wywiady z mieszkańcami okolic Stadionu Narodowego w Warszawie nt. zagospodarowania okolic obiektu w sposób przyjazny dla rodziny; projekt „Wspólny Narodowy” realizowany przez Forum Inicjatyw Obywatelskich: finansowane przez samorząd badanie opinii przeprowadziła organizacja pozarządowa;

– partnerstwo samorządów lokalnych i podmiotów komercyjnych: realizacja programu Rodzina 3 plus i Karta Dużej Rodziny 3+ w trzech gminach woj. podkarpackiego (Boguchwała, Grodzisk Małopolski, Trzebownisko), które na mocy porozumienia wzajemnie udostępniają rodzinom wielodzietnym gminne obiekty sportowe, rekreacyjne i kulturalne; ich ofertę wzbogacili partnerzy programu:

¹⁷ Przykłady pochodzą z folderu prezentującego wyniki konkursu „Dobry Klimat dla Rodziny”, maj 2013, KPRP, Warszawa.

prywatne podmioty gospodarcze oferujące dużym rodzinom z tychże gmin preferencyjne warunki nabywania określonych dóbr i usług.

Przykładów partycypacyjnego tworzenia lokalnej polityki na rzecz rodziny można znaleźć wiele, ale wciąż wiele samorządów nie wykorzystuje szans tkwiących w tym rozwiązaniu, autorytarnie kreując nietrafione i nieopłacalne działania. Należy jednak mieć nadzieję, że nagłaśniane ostatnio inicjatywy budżetu partycypacyjnego przyniosą oczekiwane rezultaty i będą się rozwijać. Wiele zależy tu od lokalnych społeczności, grup i jednostek; wiele też od samorządowców i ich otwartości na nowe rozwiązania. Na ile zachowawcze postawy są utrwalonym modelem działania, na ile wynikiem lęku przed zmianą – trudno ocenić. Wydaje się jednak, że ważną pomocą, identyfikującą problemy ograniczeń w stosowaniu zasad partycypacji w polityce rodzinnej i jednocześnie wskazującą pośrednio na źródło problemów jest tzw. *Dekalog lidera samorządowego, który chce tworzyć klimat przyjazny dla rodziny*¹⁸:

1. Słuchaj ludzi.
2. Obserwuj ich życie tam, gdzie mieszkają, uczą się, pracują, odpoczywają.
3. Organizuj spotkania i warsztaty. Wykorzystaj je do diagnozowania mocnych stron i problemów polityki rodzinnej.
4. Zaprosz jak najwięcej partnerów i sojuszników.
5. Kreuj wspólnie z nimi realistyczne cele.
6. Nie obawiaj się ryzykować i delegować zadań.
7. Inspiruj się dobrymi praktykami.
8. Miej odwagę mówić o wartościach i dobrych stronach życia w rodzinie.
9. Kreuj taką politykę, która przede wszystkim wspiera najsłabszych.
10. Działaj tak, aby rodziny miały szansę wychować dzieci na ludzi przedsiębiorczych i chętnych do współpracy.

ZAKOŃCZENIE

Efektywność polityki społecznej – czy to lokalnej, regionalnej czy krajowej – mierzona być powinna w wielu wymiarach. Ważne jest, by nie była kosztowna, ale istotne są też dobrze wydane pieniądze i nie mniej dobrze rozpoznane i zaspokojone potrzeby. Włączenie środowiska lokalnego w proces decydowania o kierunkach wydatkowania środków publicznych i umożliwienie mu monitorowania oraz korygowania skutków podjętych decyzji zwiększa szanse prowadzenia racjonalnej i dobrze zaadresowanej polityki społecznej.

¹⁸ M. Rogaczewska, *Partycypacyjne tworzenie lokalnej polityki rodzinnej*, dz. cyt., s. 3.

Korzyści, jakie można osiągnąć dzięki partycypacyjnemu tworzeniu polityki społecznej, są różne i – jak wskazują doświadczenia innych państw – odczuwane zarówno przez jednostki, jak i całe społeczności. Konsekwentne wdrażanie zasad takiej polityki może przynieść pozytywne rezultaty zarówno dla poziomu, jak i dla jakości życia mieszkańców. Badacze procesów demokracji uczestniczącej zwracają jednak uwagę, że jej potencjał w Polsce pozostaje niewykorzystany. Nie każdy samorząd lokalny jest gotów „dzielić się władzą”; nie każdy ma wiedzę, która pozwala na prowadzenie tak otwartej polityki lokalnej. Ponadto nie każda społeczność lokalna jest na tyle aktywna, by ten pomysł podjąć.

Rok 2014 wydaje się jednak rokiem zmiany; widocznym krokiem ku upodmiotowieniu mieszkańców miast i gmin. Aktualnie można obserwować różne działania wskazujące na szersze zainteresowanie ideą partycypacji społecznej w kreowaniu polityki lokalnej. Po doświadczeniach tworzenia budżetu partycypacyjnego z lat 2011-2012 m.in. w Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu, Zielonej Górze czy Sopocie, przyszła kolej na inne miasta – duże i małe (w tym także na Warszawę i jej dzielnice). Ponadto samorządy lokalne na swoich stronach internetowych informują o wykorzystywaniu funduszy sołeckich (choć tu na razie z lokalnie wyrażnie różnym odzewem ze strony mieszkańców). Obserwowane działania instytucji samorządowych dają jednak nadzieję, że partycypacja stawać się będzie coraz powszechniej wykorzystywanym mechanizmem kreowania lokalnych polityk.

SUMMARY

Local governments are making increasing efforts aimed at supporting families. The effective family policy requires the empowerment of its stakeholders. The chance is broad activity of different local environments in the process of creating that policy. Best practices suggest that participative family policy is more effective and cheaper than creating policy exclusively by local governments.

Keywords

Local family policy, local government, participation

BIBLIOGRAFIA

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009.
- Dobry Klimat dla Rodziny*, maj 2013, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Elementy partycypacji*, FISE, Warszawa 2013.

- Głogosz D., *Karta Dużej Rodziny. Współpraca samorządów*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna, globalna i lokalna*, SGH, Warszawa 1999.
- O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, „Materiały z Zagranicy” z. 2, IPiSS, Warszawa 1994.
- Rogaczewska M., *Partycypacyjne tworzenie lokalnej polityki rodzinnej. Poradnik dla samorządów*, KPRP, Warszawa 2013.
- Szyszka M., *Polityka rodzinna w Polsce 1990-2004*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Wampler B., Hartz-Karp J. (red.), *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, „Journal of Public Deliberation” 2012, t. 8, nr 2.

Strony internetowe

www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl [dostęp 10.08.2013]

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 2013 poz. 594 (tekst jednolity)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. nr 16 z 1990 r. poz. 95 z późn. zm.