

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanos

Uniwersytet Jagielloński

e-mails: k.peter-bombik@uj.edu.pl; agnieszka.szczudlinska-kanos@uj.edu.pl

**PROBLEMATYKA RODZINNA W DOKUMENTACH
STRATEGICZNYCH POLSKICH WOJEWÓDZTW
NA PRZYKŁADZIE MAŁOPOLSKI**

**FAMILY ISSUES IN THE STRATEGIC
DOCUMENTS OF POLISH VOIVODESHIPS –
EXAMPLE OF MAŁOPOLSKA VOIVODESHIP**

DOI: 10.15611/pn.2016.438.07

JEL Classification: J12, J13, J18, H41

Streszczenie: Rozwój cywilizacyjny powoduje dynamiczne zmiany w życiu społeczeństw, które wpływają również na sposób funkcjonowania rodziny. Zmienia się jej model, zmieniają się role poszczególnych jej członków i ich potrzeby. Pojawiają się różne problemy, stanowiące wyzwanie nie tylko dla samych rodzin, ale i władz publicznych. Wynika to z konsekwencji, jakie dysfunkcje rodziny powodują dla życia zarówno społecznego, jak i gospodarczego każdego państwa. Z punktu widzenia władz publicznych istotne wydaje się prowadzenie polityki ukierunkowanej nie na regulowanie sposobu funkcjonowania rodziny, lecz na jej wspieranie przez zapewnienie odpowiednich warunków. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu na szczeblu regionalnym w województwie małopolskim politykę rodzinną można uznać za priorytetową.

Słowa kluczowe: polityka rodzinna, województwo, strategia rozwoju, strategia polityki społecznej.

Summary: The development of civilization entails dynamic changes in the functioning of societies that also influence the functioning of the family. Nowadays we observe changes in family model and roles of individual members and their needs. There are various problems that constitute a challenge not only for families but also for public authorities. This is due to the consequences that cause family dysfunctions for both social life and economic life of every country, including among other things the proper functioning of the labor market. From the point of view of the public authorities the introduction of a policy oriented not to regulate the functioning of the family, but its support by providing appropriate conditions for the operation seems to be important. The aim of this study is to answer the question to what extent at the regional level in the Małopolska Voivodeship family policy can be considered as a priority.

Keywords: family policy, voivodeship, development strategy, social policy strategy.

1. Wstęp

Rozwój o charakterze społeczno-ekonomicznym, oprócz wielu pozytywnych zjawisk, pociąga także za sobą szereg problemów i wyzwań, przed którymi staje współczesna polityka społeczna, w tym rodzinna. W szczególności do problemów tych zaliczyć należy kryzys demograficzny, wysokie bezrobocie, zagrożenie wykluczeniem społecznym coraz większych grup ludności czy po prostu zmieniające się ich wymagania. Obserwowane w ostatnich latach zmiany potrzeb społeczności [Cichowicz 2014, s. 15-20] spowodowały, iż nowoczesna polityka rodzinna powinna być rozumiana szeroko, jako system instytucji, podmiotów publicznych, które przez właściwe wykorzystanie nowych metod, technik i narzędzi, przy zaangażowaniu trzeciego sektora, sektora prywatnego oraz przy współdziałaniu społeczności, stara się jak najlepiej odpowiadać na wcześniej właściwie zdiagnozowane, a jakże różnorodne, kwestie społeczne.

Polityka rodzinna stanowi istotny element współczesnej polityki społecznej ukierunkowanej na kształtowanie prorozwojowych struktur społecznych, co powiązane jest ściśle z budowaniem kapitału społecznego. Analizując rozkład kompetencji w tym obszarze, warto podkreślić, iż w ramach Unii Europejskiej polityka rodzinna została pozostawiona w gestii państw członkowskich, przy równoczesnym znaczącym wsparciu ustawodawstwa unijnego. Regulacje wspólnotowe zostały zawarte zarówno w Strategii lizbońskiej, Strategii Europa 2020, jak i licznych dyrektywach i komunikatach. Przykładowo, zapisy strategii Europa 2020 w części dotyczącej integracji społecznej akcentują konieczność aktywizacji na rzecz rodziny i dzieci w takich obszarach, jak edukacja oraz ochrona zdrowia. Z drugiej strony – w związku z dążeniem do zapewnienia stabilności i konkurencyjności gospodarki – pojawiają się także postulaty dotyczące aktywnej polityki rynku pracy, w tym zapewniania równowagi między życiem rodzinnym i zawodowym oraz warunków do obecności obojga rodziców na rynku pracy. Wśród kluczowych wyzwań stojących przed współczesną polityką rodzinną wymienić należy więc przede wszystkim:

- wyzwania demograficzne, związane ze wspomnianymi już tendencjami w zakresie wyboru modelu rodziny, wieku zakładania rodziny, jej dzietności, jak i starzenia się społeczeństwa,
- wyzwania społeczno-gospodarcze, związane z dążeniem do wzrostu konkurencyjności gospodarek poszczególnych krajów, między innymi poprzez zapewnienie stabilności rynku pracy, jak i przeciwdziałanie ubóstwu i innym wykluczeniom, oraz
- wyzwania aksjologiczne, związane między innymi z utrzymaniem wysokiej rangi rodziny w systemie wartości [Durasiewicz 2012, s. 9].

W związku z tym, że polityka rodzinna jest działalnością angażującą liczne instytucje o charakterze zarówno lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i ponadkrajowym, jej całościowa ocena wymaga sprawdzenia skuteczności działań konkretnych podmiotów.

Niniejsze opracowanie stanowi element szerszych badań ukierunkowanych na ocenę stopnia zainteresowania władz regionalnych problematyką rodzinną. Dokonując

analizy dokumentów strategicznych funkcjonujących na szczeblu regionalnym, które odnoszą się do zagadnień związanych z funkcjonowaniem rodziny, już na wstępie można stwierdzić, że występuje wśród nich pewne zróżnicowanie, jeśli chodzi o sposób formułowania określonych celów, stopień ogólności lub szczegółowości w odniesieniu do poszczególnych problemów. Zasadniczo można wyróżnić cztery główne kategorie dokumentów, którymi są: strategia rozwoju (danego województwa), strategia polityki społecznej, jak i odrębne programy z obszaru polityki społecznej (opracowywane z reguły przez regionalne ośrodki polityki społecznej), takie jak program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz program wsparcia rodziny i pieczy zastępczej. Występujące zróżnicowanie dobrze obrazuje strategia polityki społecznej, która w przypadku większości polskich województw stanowi aktualnie odrębny dokument strategiczny. Z wyjątkiem jednego województwa w tytule pojawia się sformułowanie „polityka społeczna” (w przypadku województwa dolnośląskiego funkcjonuje Dolnośląska strategia integracji społecznej). W pozostałych województwach albo trwają prace nad aktualizacją strategii, albo w ogóle nie opracowano takiego dokumentu (przykładowo w województwie podkarpackim strategia taka nie pojawiła się ani w okresie 2005-2012, ani w późniejszym). Ciekawy przykład stanowi Małopolska – będąca przedmiotem niniejszego opracowania – w przypadku której we wcześniejszym okresie programowania nie opracowano osobnej strategii, natomiast obecnie został przyjęty program strategiczny „Włączenie społeczne”, który może być traktowany jako dokument tego rodzaju.

Celem niniejszego artykułu jest ocena priorytetowego traktowania polityki rodzinnej na szczeblu regionalnym w województwie małopolskim, zwłaszcza od momentu wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej. W artykule skoncentrowano się na ocenie aktywności władzy samorządowej w regionie na poziomie deklaratywnym. Dokonując analizy dokumentów strategicznych Małopolski, których powstawanie było ściśle powiązane z procesami dostosowawczymi w ramach UE, starano się sprawdzić, czy organy władzy na poziomie regionalnym zauważają współczesne problemy rodziny, jak je traktują oraz w jaki sposób starają się je rozwiązywać.

2. Małopolska rodzina i jej specyfika

We współczesnym świecie jednym z istotnych problemów jest stabilność i właściwe funkcjonowanie rodziny, której kondycja w dużym stopniu determinuje między innymi demograficzną przyszłość każdego państwa. Rodzina, będąca jedną z kategorii polityki społecznej, rozumiana jest jako „dwie lub większa liczba osób, które są związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitanci) – osoby płci przeciwnej lub jako rodzic i dziecko” [*Gospodarstwa domowe i rodziny...* 2014, s. 21]. Oznacza to, że termin „rodzina” obejmuje zarówno parę bez dzieci lub parę z jednym lub większą liczbą dzieci, jak i samotnego rodzica z dzieckiem lub dziećmi. Wielość układów określanых mianem rodziny, jak również odmienne etapy rozwoju poszczególnych rodzin powodują, że problemy dotyczące rodzin cechuje

duża różnorodność. Z innymi problemami borykają się bowiem rodziny bezdzietne, wychowujące dzieci, z różnych przyczyn rozbite [Polakowski, Szelewa 2013] czy wielopokoleniowe, zamieszkujące we wspólnym gospodarstwie domowym. Działania podejmowane przez władze publiczne powinny mieć w związku z tym charakter aktywny, włączający, nakierowany na potrzeby wszystkich rodzin niezależnie od etapu ich rozwoju.

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania warto – przed oceną działań władz regionalnych – przybliżyć nieco „klimat dla rodziny” w wybranym województwie, czyli w Małopolsce. Odnosząc się do uwarunkowań funkcjonowania rodziny w tym regionie, warto przywołać kilka kluczowych charakterystyk. Ludność Małopolski (według danych GUS to 3360 581 osób w roku 2013) stanowi 8,7% ludności całej Polski, co lokuje Małopolskę na czwartym miejscu w kraju. Ze względu jednak na stosunkowo małą powierzchnię cechą charakterystyczną dla Małopolski jest wysoka, jedna z wyższych w Polsce, gęstość zaludnienia, wynosząca 220 osób/km² przy średniej krajowej 123 osoby/km². Warto zwrócić uwagę na występujące w tym obszarze duże rozwarstwienie – najwyższa gęstość zaludnienia charakteryzuje miasto Kraków (prawie 1500 osób/km²), natomiast na niektórych obszarach gęstość ta jest znacznie niższa (przykładowo w powiecie miechowskim – 74 osoby/km²). Jeżeli chodzi o strukturę wiekową, to w Małopolsce wpisuje się ona w tendencje charakterystyczne zarówno dla Polski, jak i Europy, czyli starzejące się społeczeństwo. Perspektywicznie w przypadku Małopolski oznacza to zmniejszenie się odsetka ludności w wieku przedprodukcyjnym z obecnych 19,8% do 16% (w roku 2015), jak i ludności w wieku produkcyjnym z 63,6% do 55%, przy równoczesnym zwiększeniu się udziału ludności w wieku poprodukcyjnym z poziomu 16,6% do 25%, co oznacza wzrost o 9 punktów procentowych. Za kolejny, istotny z punktu widzenia funkcjonowania rodziny wskaźnik uznać można również średnią długość życia, która w odniesieniu do Małopolski należy do jednej z najwyższych w kraju. W przypadku mężczyzn jest to wiek 73,9 lat (przy średniej krajowej 72,4 lat), natomiast dla kobiet 81,7 lat (przy średniej krajowej 80,9 lat), co plasuje Małopolskę na trzecim miejscu, za województwami podkarpackim i podlaskim. Oczywiście, dłuższa średnia wieku wcale nie musi oznaczać większej liczby rodzin, a tym bardziej ich trwałości.

Osoby będące w związkach małżeńskich stanowią ponad połowę populacji regionu (w grupie osób powyżej 15 roku życia) – jest to obecnie 55,6%, osoby rozwiedzione – 3%, natomiast osoby żyjące w związkach partnerskich to ok. 1,4%. Warto podkreślić, iż w ciągu dekady nastąpiły w tym obszarze pewne zmiany, ponieważ zmniejszyła się (o 1 punkt procentowy) liczba osób będących w związkach małżeńskich, natomiast wzrósł udział osób rozwiedzionych (z 2,2% do 3%) oraz podwoił się odsetek osób pozostających w związkach partnerskich. Liczba zawieranych małżeństw w Małopolsce dobrze odzwierciedla rozkład wyżów i niżów demograficznych – do roku 2008 liczba ta rosła, od 2009 rokrocznie maleje, jednakże wskaźnik małżeństw (liczba zawartych małżeństw na 1000 osób w danym roku wśród ludności w wieku ponad 15 lat) nieznacznie przekracza średnią krajową i kształtuje się na poziomie 6,5. Co

ciekawe, wskaźnik rozwodów (liczony na 1000 mieszkańców, ale w odniesieniu do ludności w wieku ponad 20 lat) jest w Małopolsce niższy niż średniej krajowej i wynosi 1,8 (w Polsce na 10 000 osób orzekane jest 21 rozwodów). Warto podkreślić – bo tu niejako uwidaczniają się pewne problemy związane z funkcjonowaniem rodziny – że 58% rozwodów dotyczyło małżeństw z małoletnimi dziećmi, co oznacza rocznie około 4000 dzieci, których dotyczy taka sytuacja [*Kondycja małopolskiej rodziny* 2014].

Kolejny element stanowi moment powstania rodziny i jej wielkość. Warto zauważyć, iż tendencją charakterystyczną dla dzisiejszego świata (w rozumieniu obszaru europejskiego) jest przesuwanie w czasie decyzji o założeniu rodziny. Decyzję tę obecnie najczęściej podejmują ludzie w wieku 25-29 lat, co wpływa również na przesunięcie w czasie pojawienia się pierwszego dziecka. W przypadku Małopolski średni wiek kobiety rodzącej pierwsze dziecko (27,1 roku) jest nieznacznie, ale jednak wyższy niż wiek przeciętnej Polki (26,9 roku). W celu pokazania postępujących zmian warto, jako ciekawostkę, zaznaczyć, iż w roku 2000 wiek ten wynosił 23,7 roku. Kolejna sprawa to przyrost naturalny, na który zdecydowanie mają wpływ coraz późniejsze decyzje o założeniu rodziny i dzieciach. Na tym tle Małopolska wypada w miarę korzystnie, gdyż z przyrostem 14 osób na 10 000 mieszkańców lokuje się na trzecim miejscu w Polsce, za województwami pomorskim i wielkopolskim. Warto zwrócić uwagę także na jeden z podstawowych wskaźników demograficznych, jakim jest dzietność, określająca liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku 15-49 lat. Za minimalną wartość współczynnika niezbędną do uzyskania zastępowalności pokoleń uznaje się 2,10-2,15. Współczynnik dzietności w Małopolsce, kształtujący się na poziomie 1,32, jest, co prawda, trochę wyższy od średniej krajowej (1,3), jednak nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń [*Kondycja małopolskiej rodziny* 2014].

Charakteryzując funkcjonowanie rodzin w Małopolsce, warto również odnieść się do uwarunkowań o charakterze ekonomiczno-społecznym. Dochody miesięczne (rozporządzalne) Małopolan stanowią ok. 94,3% średniej krajowej. Zamożność Małopolan wykazuje wyraźne zróżnicowanie. Poziom życia znacznie wyższy jest charakterystyczny dla miast na prawach powiatu, zwłaszcza Krakowa, co implikuje korzystne warunki również w sąsiadujących powiatach. Jak pokazują badania – mimo niższych dochodów – Małopolanie oceniają jednak lepiej niż przeciętni Polacy sytuację swoich gospodarstw domowych (na zasadzie odpowiedzi wartościujących dobra/zła). Równocześnie skłonność do oszczędzania jest niższa niż średnia w Polsce, co może prowadzić do wniosku, iż Małopolanie, pozytywnie oceniając swoją sytuację – w porównaniu z mieszkańcami innych polskich regionów – w mniejszym stopniu myślą o przyszłości i odpowiednich formach zabezpieczenia [*Kondycja małopolskiej rodziny* 2014].

Tu pojawia się sfera społeczna. Analizując natomiast warunki życia w regionie, należy podkreślić, iż Małopolska należała wcześniej do grupy województw o wyższym wskaźniku poziomu życia, natomiast w ostatnich latach poziom tego wskaźnika nieznacznie się obniżył. Podobna tendencja zaobserwowana została w województwach:

mazowieckim, śląskim, pomorskim i opolskim. W dużym stopniu jest to powiązane ze wzrostem poziomu wskaźnika w przypadku innych regionów, co może ogólnie świadczyć o zmniejszaniu się dysproporcji poziomu życia w Polsce. Na wielkość tego wskaźnika w przypadku Małopolski wpływają z jednej strony uznawane za mocną stronę regionu zasoby ludzkie oraz porównywalne do średniej krajowej aktywność gospodarcza i dostępność usług społecznych.

W obszarze pomocy społecznej w Małopolsce zauważalne jest wyraźne rozwarstwienie. Najmniejszy udział klientów pomocy społecznej występuje w Krakowie (4,5%), natomiast są powiaty, dla których te wskaźniki kształtują się na poziomie znacznie wyższym (powiat nowosądecki – 14,2%, powiat limanowski – 13,5%). Główne powody korzystania z pomocy społecznej to bezrobocie (44,1% ogółu klientów pomocy społecznej), długotrwała choroba (35,1%), bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (29,6%) oraz potrzeba ochrony macierzyństwa (22,5%). Z punktu widzenia rodziny istotny jest przede wszystkim wzrost przyznawania świadczeń związanych z ochroną macierzyństwa i bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Kolejnym problemem jest ubóstwo. W przypadku Małopolski wskaźnik ludności żyjącej poniżej minimum egzystencji jest niższy niż wskaźnik dla Polski (6,8%); wynosi 6,2%. Niepokojące jest jednak, że na przestrzeni kilku lat wzrósł (wcześniej wynosił ok. 4,8%). Pojawia się również problem tak zwanego skrajnego ubóstwa, które w największym stopniu dotyczy gospodarstw domowych z więcej niż 1 osobą bezrobotną, czyli gospodarstw dotkniętych tak zwanym bezrobociem rodzinnym (w przypadku Małopolski szacuje się, że dotyczy to co czwartego bezrobotnego). Natomiast jeśli chodzi o bezrobocie, to warto podkreślić, iż jest ono niższe niż w Polsce, jednakże terytorialnie zróżnicowane – najniższa stopa utrzymuje się w Krakowie, najwyższa w powiecie dąbrowskim [*Kondycja małopolskiej rodziny 2014*].

Reasumując, można stwierdzić, iż mimo stosunkowo dobrej (na tle Polski) sytuacji województwa małopolskiego w niektórych obszarach życia społeczno-gospodarczego występują także zjawiska i uwarunkowania, zwłaszcza o charakterze społecznym, które powodują określone problemy dotyczące rodzin zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Istotnym wyzwaniem, stojącym przed władzami regionalnymi, jest więc zapobieganie i przeciwdziałanie niekorzystnym trendom.

3. Rodzina w dokumentach strategicznych Małopolski

Planowanie strategiczne w Polsce należy do zadań obligatoryjnych organów państwa oraz samorządu terytorialnego funkcjonującego zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Opracowywanie strategii jest zatem przede wszystkim wynikiem spełniania wymogów narzucanych przez ustawodawcę. Dokumenty te muszą być spójne ze sobą, a także z wymogami Unii Europejskiej. Współcześnie nie ma przepisów, które nakładałyby na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia strategii polityki rodzinnej. Samorządy województw, zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej [Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej...], są

jednak zobowiązane do opracowywania, aktualizowania i realizacji strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. W praktyce władze regionalne za pomocą odpowiednich organów, między innymi regionalnych ośrodków polityki społecznej (ROPS), kwestie związane z polityką społeczną, w tym rodzinną, ujmują w różnych dokumentach najczęściej w strategiach polityki społecznej. Niejednokrotnie władze województw nałożony na nie obowiązek realizują przez wyartykułowanie ich w strategiach rozwoju województw czy też innych programach strategicznych [Golinowska, Rysz-Kowalczyk 2014, s. 2-11]. Należy jednak zauważyć, że realizowanie wyłącznie przepisów ustawy o pomocy społecznej, przykładowo w obszarze rodziny, niejednokrotnie ogranicza samorządy do działań jedynie na rzecz rodzin dysfunkcyjnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Istotne jest podkreślenie, że w latach 2007-2013 na poziomie krajowym jako jeden z dokumentów obszarowych Narodowego Planu Rozwoju obowiązywała Strategia polityki społecznej, która wskazywała na ogólne cele oraz priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej. W chwili obecnej nie ma takiego dokumentu, co powoduje, iż strategie są bardziej skoordynowane z opracowaniami Unii Europejskiej. Może to również stwarzać zagrożenie, iż wypracowane w polskich regionach plany będą w pierwszej kolejności brały pod uwagę możliwość pozyskania środków z UE, a nie rzeczywiste potrzeby i problemy mieszkańców.

W Małopolsce dotychczas nie opracowano strategii polityki społecznej jako odrębnego dokumentu. Sprawy te od lat stanowią element kolejnych strategii rozwoju województwa małopolskiego (SRWM). Bardzo istotny jest jednak fakt, iż poza wymienionymi dokumentami w regionie opracowuje się i realizuje dodatkowe programy, które mają wspomagać rozwiązywanie problemów z obszaru polityki społecznej, w tym również rodzinnej.

Pierwsze prace nad strategią rozwoju województwa małopolskiego na lata 2001-2006 rozpoczęto po wprowadzeniu reformy administracyjnej kraju w roku 1999 i obejmowały one kilka etapów, począwszy od diagnozy, a skończywszy na opracowaniu mierników mających służyć ocenie realizacji postawionych w dokumencie celów [Noworól, Szczudlińska-Kanoś 2014, s. 8-13]. Zastanawiające jest, w jaki sposób zadbano o rodzinę oraz jej potrzeby. W analizowanym dokumencie w ramach jednego z nadrzędnych celów – „Lepiej wykształceni, aktywni i przedsiębiorczy mieszkańcy” – przedstawiono pięć celów strategicznych, z których cztery bezpośrednio odnosiły się do szeroko rozumianej polityki społecznej. Skoncentrowano się na systemie edukacji, ochronie zdrowia, bezpieczeństwie publicznym, sprawach związanych z bezrobociem oraz na rodzinie, której problemy ujęte zostały w dwóch celach strategicznych: A3 – „Spójne, solidarne i bezpieczne społeczności”, oraz A4 – „Silna rodzina i zdrowy styl życia”. Realizacja tych celów miała przeciwdziałać patologiom społecznym i korzystnie wpływać na prorodzinne rozwiązywanie problemów społecznych. Oczekiwano między innymi: wzmocnienia rodziny jako wspólnoty podstawowej, ograniczenia procesów rozkładu rodziny, uzależnień, biedy, wykluczenia społecznego, zmniejszenia przestępczości oraz odsetka rodzin patologicznych. Zaproponowano upowszechnienie

i dofinansowanie programów samorządowych oraz tworzonych przez organizacje trzeciego sektora na rzecz wspierania rodziny, utworzenie i rozwój ośrodków pomocy rodzinie, terapii uzależnień, sieci świetlic środowiskowych i socjoterapeutycznych, stworzenie systemu pomagania ofiarom przemocy w rodzinie oraz poszerzanie wiedzy na temat polityki prorodzinnej poprzez wydawanie publikacji z tej tematyki [Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2001-2006]. Z raportu z realizacji Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2000-2006 [Raport z realizacji „Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2000-2006”...] wykonanego w połowie okresu programowania oraz wyników przedstawionych w Strategii rozwoju województwa małopolskiego 2007-2013 [Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007-2013] wynika, iż SRWM 2000-2006 była realizowana na wszystkich polach. Dane pokazują, że około 75% z 47 priorytetów strategii zostało zakończonych lub było w trakcie realizacji, a największą aktywność, mierzoną liczbą zadań oraz wysokością poniesionych kosztów, odnotowano w polu „Mieszkańcy – postawy, kwalifikacje, aktywność”.

Zakończenie okresu obowiązywania strategii spowodowało, iż konieczne stało się opracowanie kolejnego dokumentu, zharmonizowanego z okresem nowej perspektywy finansowej. W Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007-2013 – Małopolska 2015 skoncentrowano się na trzech polach aktywności oraz na dziewięciu celach podporządkowanych tym polom, z których tylko jeden – cel V – „Spójny wewnętrznie, bezpieczny, zapewniający równe szanse i możliwości rozwoju region” – odnosił się bezpośrednio do polityki społecznej. Analizując natomiast kierunki rozwoju, można zauważyć, iż zaledwie dwa z sześciu koncentrowały się na rodzinie – V.2 – „Integrująca polityka społeczna” – jego założenia programowe w znacznej większości dotyczyły ograniczenia zjawisk patologicznych czy rozwoju systemu pomocy, oraz V.3 – „Poprawa kondycji rodziny małopolskiej”, w którym już wskaźniki osiągnięć wskazywały na nieco inne, szersze zorientowanie dokumentu. W SRWM 2007-2013, w odróżnieniu od wcześniejszego dokumentu, starano się poprawić funkcjonowanie rodzin nie tylko zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zaproponowano między innymi prowadzenie kampanii edukacyjnych na rzecz promocji wartości rodziny, wsparcie dla organizacji trzeciego sektora w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie aktywnych form spędzania czasu wolnego, także poprzez rozbudowę właściwej infrastruktury czy stworzenie warunków do uczestnictwa rodzin w kulturze. Niepokoi jednak wynik dokonanej w 2010 roku śródkresowej oceny SRWM 2007-2013. W analizowanym na potrzeby niniejszego artykułu obszarze V najlepiej wypadły działania mające na celu rozwój integrującej polityki społecznej – 9 na 10 zrealizowano zadowolająco, lecz w przypadku działań dotyczących poprawy kondycji rodziny zostały zrealizowane tylko dwa cele z dziewięciu [Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011-2020].

Świadomość zmian, które zaszły w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym Małopolski, szczegółowy przegląd dokumentu w czwartym roku jego realizacji oraz przeprowadzona śródkresowa ocena strategii to główne czynniki, które zdecydowały

o podjęciu działań modyfikujących dokument. W efekcie opracowano trzecią z kolei SRWM na lata 2011-2020. Nadrzędny cel Strategii Małopolska 2020 – „Efektywne wykorzystanie potencjałów regionalnej szansy dla rozwoju gospodarczego oraz wzrost spójności społecznej i przestrzennej Małopolski w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim” – oparty został na realizacji siedmiu obszarów polityki rozwoju, z których w zasadzie tylko jeden obszar – VI – „Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne” – częściowo wpisuje się w problematykę polityki rodzinnej. Działania prowadzone w ramach tego obszaru mają między innymi wspierać konkretne grupy społeczne oraz niwelować przejawy wykluczenia społecznego, ekonomicznego czy kulturowego, szczególnie traktując dzieci pochodzące ze środowisk zagrożonych, rodziny wielodzietne, osoby niepełnosprawne i starsze. W obszarze tym jeden z czterech kierunków rozwoju ma doprowadzić do poprawy bezpieczeństwa społecznego; jest nim integrująca polityka społeczna. W szczególności pomoc rodzinie opierać się ma przeciwdziałaniu i zwalczaniu dysfunkcji, na wdrożeniu systemowych form wsparcia na rzecz dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozwoju prorodzinnych form opieki zastępczej. Ponadto działania mają koncentrować się na wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych, wdrażaniu działań w kontekście starzenia się społeczeństwa oraz rozwoju systemu kształcenia kadr działających w obszarze polityki społecznej.

Mimo iż horyzont czasowy realizacji celów aktualnie obowiązującej strategii sięga roku 2020, dokonane częściowe postępy zostały już ocenione i przedstawiono je w Raporcie z realizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego 2011-2020 za okres 2011-2013. W zakresie stopnia osiągnięcia celów z obszaru VI, czyli częściowo dotyczącego polityki rodzinnej, wykazano, iż doskonalono umiejętności wychowawcze rodziców ze środowisk zagrożonych, promowano rodzicielstwo, upowszechniano informacje na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie między innymi poprzez publikację poradnika, organizację konkursów czy inicjowanie debaty o problemie. Dodatkowo wykazano, iż Małopolska podjęła także szereg działań mających na celu doskonalenie zawodowe kadr pomocy i integracji społecznej [Raport z realizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego 2011-2020 za okres 2011-2013].

Wart odnotować, iż po przyjęciu obowiązującej obecnie strategii władze województwa przyjęły także Plan zarządzania strategią rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011-2020 [Plan zarządzania strategią rozwoju województwa małopolskiego 2011-2020], który stanowi podstawę do opracowywania pakietu dziesięciu tematycznych programów strategicznych, między innymi programu „Włączenie społeczne” (WS). Program ten, stanowiąc element realizacji wytycznych SRWM 2011-2020 z obszaru VI, ma docelowo pełnić funkcję strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Na szczególną uwagę zasługuje priorytet 2: „Wdrożenie systemowych form wsparcia na rzecz dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz przeciwdziałania i zwalczania dysfunkcji w rodzinie”, którego nadrzędnym założeniem jest po pierwsze profilaktyka realizowana poprzez rozwój wsparcia dla świadomego rodzicielstwa, a także rozszerzenie oferty spędzania czasu wolnego dzieci oraz

młodzieży niwelującej deficyty rodzinne i rozwojowe, a po drugie rozszerzenie usług specjalistycznych między innymi rozwój interwencji kryzysowej, poprawa standardów usamodzielniania młodzieży opuszczającej placówki całodobowe czy wsparcie procesu adopcji i późniejszego wzmocnienia rodzinnych form opieki nad dzieckiem dzięki utworzeniu małopolskiego ośrodka preadopcyjnego [Program strategiczny „Włączenie społeczne” ...]. Ocena realizacji programu ma być dokonywana, podobnie jak w poprzednio przedstawionych strategiach, na podstawie opracowanych wcześniej mierników, do których między innymi można zaliczyć liczbę: dzieci korzystających z oferty placówek wsparcia dziennego, ośrodków interwencji kryzysowej, dofinansowanych miejsc w placówkach wsparcia dziennego czy w mieszkaniach chronionych dla młodzieży usamodzielniającej się, którym przyznano dofinansowania ze środków WS. Z polityką rodzinną powiązane są także inne programy, między innymi Program strategiczny „Kapitał intelektualny i rynek pracy” (PS KLiRP) czy Regionalny plan rozwoju ekonomii społecznej w województwie małopolskim na lata 2013-2020 [www.małopolskie.pl], a także liczne projekty dotyczące problemów polityki społecznej, mające odmienne okresy realizacji czy źródła finansowania.

4. Zakończenie

Nowe problemy i wyzwania, przed jakimi staje dzisiejsza polityka rodzinna, powodują, iż zarządzanie strategiczne w polityce społecznej nadal zyskuje na znaczeniu. W związku z tym, że aktualnie nie ma strategii polityki społecznej o zasięgu krajowym, szczególnie istotne wydaje się zbadanie dokumentów o charakterze regionalnym i sprawdzenie, czy odpowiadają one na wyzwania stawiane w dziesięcioletniej strategii UE Europa 2020. Podkreślić należy, że w większości państw członkowskich, np. w Polsce, to między innymi władze regionalne czy lokalne odpowiadają za obszary polityki, które są ściśle powiązane z unijnym opracowaniem. Aby wskazać kierunki działania samorządom, Komitet Regionów we współpracy z Komisją Europejską opracował nawet podręcznik wyjaśniający, w jaki sposób władze jednostek samorządowych mogą przyczyniać się do realizacji dokumentu [*Delivering on the Europe 2020 Strategy* ...]. Niepokojące jest jednak, iż sama w sobie Strategia Europa 2020 nie traktuje rodziny priorytetowo, a cele, takie jak: zatrudnienie, walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym czy edukacja, tylko pośrednio dotyczą polityki rodzinnej.

Niniejszy artykuł oparto na analizach strategii obowiązujących w Małopolsce, lecz obszerniejsze badania prowadzone przez autorki pozwalają na wysnucie wniosków i rekomendacji również dla innych regionów. Z analiz tych wynika, że w województwach nie ma jednolitości co do dokumentów strategicznych odnoszących się do polityki rodzinnej. Najczęściej tworzone są wojewódzkie strategie polityki społecznej. Czasami kwestie polityki rodzinnej stanowią część (zwykle niewielką) strategii rozwoju województwa lub element innego programu. W Małopolsce od wielu lat tworzone są strategie rozwoju województwa, które częściowo odnoszą się

do polityki społecznej. Nie ma odrębnego dokumentu dotyczącego analizowanych kwestii. Obecnie opracowywane są jednak szczegółowe programy strategiczne, między innymi „Włączenie społeczne”, który to dokument ma pełnić funkcję strategii polityki społecznej województwa.

W badanych dokumentach strategicznych wszystkich województw (także w Małopolsce) polityka rodzina, niestety, nie zajmuje szczególnego miejsca, choć współczesne problemy rodziny są zazwyczaj przez władze zauważane. Świadczą o tym między innymi obszerne diagnozy, które stanowią początkowe części dokumentów, oraz prezentowane w nich wskaźniki (m.in. ubóstwa, bezrobocia, dzietności). Warto jednak podkreślić, iż diagnozy te niejednokrotnie pomijają potrzeby społeczności lokalnych, ponieważ opracowywane są bez ich udziału. Przy tworzeniu strategii konieczna jest partycypacja wszystkich bardziej lub mniej zainteresowanych stron, rozpoczynając od administracji publicznej, przedstawicieli sektora prywatnego, organizacji pozarządowych, na mieszkańcach kończąc.

Z dokumentów wynika także, że sprawy polityki rodzinnej są niejednokrotnie ograniczane do działań socjalnych na rzecz rodziny. W strategiach nacisk kładzie się przede wszystkim na rodzinę z problemami, zagrożoną wykluczeniem społecznym, co w świetle przedstawionych we wcześniejszej części artykułu danych i wskaźników (np. wysoki odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w powiecie nowosądeckim czy limanowskim) jest, oczywiście, istotne, ale dalece niewystarczające. Brakuje wsparcia dla rodzin znajdujących się na różnych etapach rozwoju, o odmiennych potrzebach. Rozwiązywanie problemów to niejednokrotnie zwiększenie liczby specjalistycznych placówek, ośrodków. Zwykle brakuje profilaktyki oraz prowadzenia aktywnej, włączającej polityki rodzinnej.

W strategiach wielu województw znajdują się zadania z zakresu polityki rodzinnej, które kompetencyjnie należą do niższych szczebli samorządu, a więc region nie może być ich realizatorem. Nierzadko (na przykład Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007-2013) nie obowiązują w zakładanym wcześniej horyzoncie czasowym, są skracane, modyfikowane, zmieniane, co uniemożliwia ocenę stopnia osiągnięcia ich celów. Ponadto w strategiach zauważyć można niedociągnięcia w monitoringu ich wykonywania. Niepokój mogą budzić także niewłaściwie dobrane mierniki (najczęściej wyłącznie ilościowe), które w znikomym stopniu mogą świadczyć o spełnieniu konkretnego celu, priorytetu. Konfrontując polskie strategie rozwoju województw, w tym Strategię rozwoju województwa małopolskiego, ze Strategią Europa 2020, można zauważyć, iż pod względem merytorycznym najczęściej ograniczają się one do realizacji celu piątego strategii, czyli w walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Właściwie opracowane dokumenty strategiczne województw z pewnością są dobrym narzędziem pomagającym w reagowaniu na zmiany zachodzące w otoczeniu. Z punktu widzenia polityki rodzinnej są one jednak niewystarczające, bowiem zbyt powierzchownie traktują analizowaną problematykę. Polityka rodzinna wymaga prowadzenia pogłębionych badań o charakterze jakościowym, koordynacji, współpracy

i zaangażowania w działaniu wielu podmiotów, instytucji oraz ogromnego nakładu środków finansowych. Konieczne jest zatem dofinansowywanie samorządów, aby mogły w sposób skuteczny i różnymi metodami – również, a może przede wszystkim jakościowymi – pozyskiwać informację o problemach oraz wymaganiach rodzin zamieszkujących w konkretnych województwach. Obecnie dane o potrzebach rodzin, które następnie są uwzględniane (co czasami również jest wątpliwe) podczas konstruowania strategii, pozyskiwane są z badań ilościowych – przykładowo ankiet lub pochodzą z baz instytucji publicznych, m.in. z MOPS. Zachodzi niebezpieczeństwo, iż dane takie obarczone są niemałym błędem, dotyczą bowiem tylko wybranych grup społecznych.

Literatura

- Cichowicz E., 2014, *Uwarunkowania przeobrażeń polityki rodzinnej – wybrane przykłady oraz propozycje kierunków zmian w zakresie wsparcia rodzin*, [w:] *Polityka rodzinna w Polsce z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii. Doświadczenia innych państw europejskich*, Kubów A., Szczepaniak-Sienniak J. (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 364, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Wrocław.
- Durasiewicz A., 2012, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Radom.
- Delivering on the Europe 2020 Strategy. Handbook for Local and Regional Authorities*, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/Europe%202020%20Handbook%20for%20Local%20and%20Regional%20Authorities.pdf> (16.01.2016).
- Golinowska S., Rysz-Kowalczyk B., 2014, *Regionalne strategie polityki społecznej i rynku pracy narzędziem prowadzenia polityki społecznej*, Polityka Społeczna, nr 10.
- Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Kondycja małopolskiej rodziny*, 2014, Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, Kraków, <http://www.politykaspoleczna.obserwatorium.malopolska.pl/pl/badania-i-analizy/zakonczone/kondycja-malopolskiej-rodziny.html> (25.09.2015).
- Noworól A., Szczudlińska-Kanoś A., 2014, *Polityka społeczna i rynek pracy w świetle regionalnej strategii rozwoju. Analiza dokumentów strategicznych województwa małopolskiego*, Polityka Społeczna, nr 11-12.
- Plan zarządzania strategią rozwoju województwa małopolskiego 2011-2020, http://www.malopolskie.pl/Pliki/2012/zal_uchwala%20ZWM%201590_11.pdf (27.09.2015).
- Polakowski M., Szelewa D., 2013a, *Polityka społeczna a problemy migracji*, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej, nr 7.
- Polakowski M., Szelewa D., 2013b, *Bezrobocie w Polsce: polityka państwa a indywidualne strategie*, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej, nr 8.
- Program strategiczny „Włączenie społeczne” – projekt, http://www.malopolskie.pl/pliki/2013/PS_Wlaczzenie_Spoleczne_po%20ZWM.pdf (27.09.2015).
- Raport z realizacji „Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2000-2006” w połowie okresu programowania, <http://bip.malopolska.pl/umwm/Article/get/id,121313.html> (25.09.2015).
- Raport z realizacji „Strategii rozwoju województwa małopolskiego 2011-2020 za okres 2011-2013”, http://www.malopolskie.pl/Pliki/2014/Wdrazanie_SRWmi.pdf (26.09.2015).

Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2001-2006, <http://www.malopolskie.pl/strategia/pliki/strategiamalopolskiverpolska.pdf> (24.09.2015).

Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007-2013, http://www.malopolskie.pl/Pliki/2006/Strategia_RozwojuWM2013.pdf (25.09.2015).

Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011-2020, <http://www.malopolskie.pl/Pliki/2011/strategia.pdf> (26.09.2015).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64, poz. 593, ze zm. www.malopolskie.pl (27.09.2015).