

STRATEGIA PRZYJAZNA RODZINIE

CZYLI LOKALNA STRATEGIA ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE WDRAŻANIA ELASTYCZNYCH FORM ZATRUDNIENIA I PRACY NA ODLEGŁOŚĆ

Autorzy:

Agata Bulicz
Piotr Rogala
Tadeusz Rycharski
Tomasz Wysoczański

Spis treści:

1. Zagadnienia wprowadzające

Projekt Rodzic - Pracownik

Strategie rozwoju lokalnego jako narzędzie lokalnej polityki prorodzinnej

2. Diagnoza stanu lokalnych działań prorodzinnych

Wyniki badań dotyczących postaw pracowników i pracodawców wobec aktywności zawodowej w trakcie urlopu wychowawczego

Analiza strategii wybranych gmin i powiatów Dolnego Śląska

3. Lokalna polityka prorodzinna – dziedziny i przykłady działań

Dziedziny lokalnej polityki prorodzinnej

Instytucjonalna opieka nad dziećmi

Infrastruktura i formy spędzania wolnego czasu

Promocja, świadomość, przywileje dla rodzin

Współdziałanie w partnerstwie

4. Narzędzia i metody służące do oceny lokalnej polityki prorodzinnej

Metoda warsztatowa oceny strategii rozwoju

Metoda kwestionariuszowa oceny strategii rozwoju

Kwestionariusz „dobrych praktyk”

ROZDZIAŁ 1 ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1.1. Projekt Rodzic - Pracownik

Projekt Rodzic - Pracownik realizowany był w ramach Inicjatywy Wspólnotowej Equal, która stawia na innowacyjność wypracowywanych rezultatów. Chcąc wpisać się w stawiane wymagania nasz projekt był swoistego rodzaju laboratorium, w ramach którego eksperci badali, diagnozowali oraz weryfikowali różne rozwiązania mogące ułatwiać łączenie życia zawodowego z rodzinnym.

Głównym celem projektu „Rodzic-Pracownik - rozwój zawodowy rodziców podczas urlopu wychowawczego” był wzrost możliwości godzenia życia zawodowego z rodzinnym poprzez wypracowanie elastycznych form i zasad pracy na odległość dla osób przebywających na urlopie wychowawczym bądź posiadających do niego prawo. Pierwszym i najważniejszym elementem projektu było testowanie jakości pracy i życia. W ramach naszego projektu współpracowaliśmy z 30 parami pracodawca - pracownik, z czego 25 pracowników to były panie, a 5 pracowników, to panowie. Przez dwanaście miesięcy, czyli przez rok pracownicy wykonywali swoją pracę oraz opiekowali się swoimi pociechami. Dzięki wykorzystaniu elastycznych form zatrudnienia mogli przenieść swoją pracę do domu. Niektóre osoby pracowały zupełnie w domu korzystając z rozwiązań telepracy, niektóre z kolei pracowały w domu trzy dni, a pozostałe dwa dni w biurze. Dzięki regularnemu monitoringowi przebiegu pracy dokonywanego przez ekspertów zostały wypracowane rekomendacje zmian w przepisach prawa, dzięki którym łatwiejszym stanie się życie rodziców, pracowników oraz pracodawców. Rekomendacje spotkały się z pozytywnym przyjęciem zarówno przez Pana Premiera Jarosława Kaczyńskiego, jak też wielu parlamentarzystów.

Tak o to przeszliśmy do drugiego elementu projektu Rodzi - Pracownik, czyli do promocji stosowania elastycznych form zatrudnienia, w ramach której przeprowadziliśmy m.in. kampanię społeczną oraz lobowaliśmy wdrożenie opracowanych rekomendacji wśród posłów i senatorów.

Trzecim elementem projektu było rozwijanie współpracy w ramach Partnerstwa Międzysektorowego, do którego zaprosiliśmy przedstawicieli

samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz organizacje pozarządowe. Szybko okazało się, że samorząd lokalny posiada duże możliwości do stymulowania i wspierania rozwoju polityki prorodzinnej. Podczas licznych warsztatów udało nam się wspólnie wypracować szeroki katalog rozwiązań, a uwieńczeniem naszych prac było podpisanie w dniu 24 października 2007 roku Deklaracji na rzecz Wspierania Rozwoju Rodziny. Deklaracja ta została podpisana przez przedstawicieli samorządów Dolnego Śląska oraz Panią Minister Pracy i Polityki Społecznej Joannę Kluzik – Rostkowską.

Wynikiem pracy w ramach Partnerstwa Międzysektorowego jest również niniejszy dokument. Wierzymy, że dzięki niemu będzie łatwiej wdrażać rozwiązania polityki prorodzinnej rozumianej jako wspieranie aktywności osobistej i zawodowej, a nie jako rozwiązań socjalnych. Dzięki temu łatwiej będzie podnosić jakość życia w społeczeństwie.

Projekt Rodzic – Pracownik stanowi podstawę realizacji kolejnych przedsięwzięć, dzięki którym będzie łatwiej łączyć życie zawodowe z rodzinnym.

1.3. Strategie rozwoju lokalnego jako narzędzie lokalnej polityki prorodzinnej

W połowie lat 90. ubiegłego wieku w polskich jednostkach samorządu terytorialnego zaczęło pojawiać się zainteresowanie planowaniem strategicznym rozwoju. Jednym z pierwszych działań z tego zakresu był Program Lokalnych Działań na rzecz Ochrony Środowiska. Uczestniczyły w dwa miasta: Radom oraz Ełk. Program zrealizowano w latach 1994 – 1997, przenosząc amerykańskie doświadczenia w programowaniu zrównoważonego rozwoju na grunt polski. Szczególne znaczenia miała także inicjatywa pod nazwą Projekt Umbrella realizowana wspólnie przez Rząd Polski oraz Program Organizacji Narodów do spraw Rozwoju (UNDP). Polegała ona na stworzeniu standardu i opracowaniu zgodnie z nim strategii zrównoważonego rozwoju dla kilkudziesięciu polskich gmin i powiatów¹.

¹ J, Godlewska, Programowanie zrównoważonego rozwoju, Politechnika Białostocka, Białystok 2006, s. 49 – 50.

Lata 1998 – 2002 to okres wzrostu popularności strategii rozwoju w lokalnych władzach terytorialnych. W różnych gminach i powiatach opracowywane zostały strategie: ekorozwoju, zrównoważonego rozwoju, rozwoju gospodarczego oraz rozwoju społeczno – gospodarczego. Wszystkie one mają podobny cel – są głównym w danej gminie czy powiecie dokumentem wskazującym pożądane kierunki rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Warto jednak zauważyć, że nie został wykreowany jeden powszechnie przyjęty standard dokumentu tego typu. Dlatego w praktyce strategie te istotnie różnią się między sobą zakresem (stopniem kompleksowości), szczegółowością, horyzontem czasowym planowania, sposobem opracowania itd.²

Wiele polskich jednostek samorządu terytorialnego opracowało strategie rozwoju. Jednak tylko w nielicznych przypadkach strategie te są konsekwentnie realizowane.

Problemy związane z realizacją strategii rozwoju przypisać można do jednej z dwóch grup:

- 1) niska jakość strategii (nierealne cele, niekonkretne zapisy);
- 2) brak umiejętności lub możliwości zarządzania strategicznego wśród osób lub podmiotów odpowiedzialnych za realizację strategii (np. niskie zaangażowanie, niewystarczające umiejętności itp.).³

Druga grupa problemów związana jest dość powszechnym w samorządach przekonaniem, że udokumentowana strategia jest wartością samą w sobie. Często nie ma świadomości dotyczącej tego, że planowanie strategiczne to zaledwie część zarządzania strategicznego. Pełny cykl planowania strategicznego składa się z czterech części:

- 1) faza przeglądu – analizy otoczenia (diagnoza),
- 2) faza formułowania strategii,
- 3) faza implementacji strategii,
- 4) faza kontroli i oceny.⁴

² zob. J. Kot, Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

³ W. Chmielewski, P. Rogala, System zarządzania zrównoważonym rozwojem na poziomie lokalnym (w) T. Borys (red.) Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 252 - 254.

Wydaje się, że szczególnie czwarta faza (obejmująca monitorowanie przebiegu i dokonywanie niezbędnych korekt działania, a także kontrolę wyników) jest słabo rozwinięta w praktyce polskich samorządów. W niektórych strategiach znajdują się wprawdzie wzmianki dotyczące sposobu osiągnięcia celów strategicznych (dotyczące np. metod uwzględniania zadań wynikających z zapisów strategii w budżecie gminy/powiatu lub w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym), zasad i sposobów monitorowania realizacji strategii oraz sposobu jej weryfikacji i aktualizacji jednak zwykle realizowane są one w bardzo małym stopniu.

W strategiach rozwoju wytyczane są najważniejsze kierunki rozwoju danej gminy lub powiatu. Powinny one stawić ramy dla wszystkich innych dokumentów planistycznych. Z tego punktu widzenia strategie rozwoju są bardzo dobrym źródłem informacji na temat tego, czy rozwój danej gminy/powiatu będzie miał charakter prorodzinny.

⁴ zob. T. Gołębiowski, Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola, Difin, Warszawa 2001, s. 39.

ROZDZIAŁ 2 DIAGNOZA STANU LOKALNYCH DZIAŁAŃ PRORODZINNYCH

2.1. Wyniki badań dotyczących postaw pracowników i pracodawców wobec aktywności zawodowej w trakcie urlopu wychowawczego

W marcu i kwietniu 2006 roku w ramach projektu „*Rodzic - Pracownik*” zostały przeprowadzone na Dolnym Śląsku na zlecenie Zakładu Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górnictwa badania ankietowe. Dotyczyły one przede wszystkim postaw pracodawców i pracowników wobec aktywności zawodowej w trakcie urlopu wychowawczego. Wywiady przeprowadzono zarówno z pracodawcami, osobami przebywającymi na urloпах wychowawczych jak i z ich partnerami. W sumie przebadano około 2013 pracodawców (firmy zatrudniające powyżej 9 osób), 447 osób przebywających na urloпах wychowawczych, w tym 42 aktywne zawodowo oraz przeprowadzono 272 wywiady z partnerami osób przebywających na urloпах wychowawczych.

Dobór próby przedsiębiorstw skonstruowano na podstawie bazy REGON, gospodarstwa domowe dobierane były na zasadzie metody kuli śnieżnej, każdy kolejny respondent wskazywał, jeśli było to tylko możliwe następne osoby spełniające kryteria doboru próby.

Ponad połowa badanych przedsiębiorstw (64,9%) to tzw. małe firmy, dookreślone w badaniach jako instytucje zatrudniające do 49 osób. Przedsiębiorstwa duże, zatrudniające powyżej 250 pracowników, stanowiły stosunkowo niewielki odsetek wśród badanych – jedynie 4%. Prawie połowa przedsiębiorstw (46%) zakwalifikowanych do badania to instytucje sektora publicznego. Większość firm to przedsiębiorstwa z długim stażem, tylko co dziesiąte przedsiębiorstwo działa na rynku krócej niż 5 lat. Stronę pracodawców reprezentowały w badaniach w większości kobiety, tylko co piąty badany był mężczyzną (19,4%). Trudno wskazać czy tak ułożyły się proporcje ze względu na dobór stanowisk, realizatorzy badań nie podają uzasadnienia.

Po stronie osób przebywających na urloпах wychowawczych przebadano głównie kobiety, w większości młode do 30 roku życia. W grupie osób nieaktywnych zawodowo znalazło się także trzech mężczyzn. Prawie 84% respondentów legitymuje się co najmniej wykształceniem średnim. Większość badanych (66,2%) korzysta z urlopu wychowawczego w pełnym wymiarze, pozostała część badanych zdecydowała się na skrócenie: do roku – 41,5%, do dwóch lat – 22,9%, a co dziesiąty do sześciu miesięcy.

Badania dotyczyły następujących kwestii:

- oceny elastycznych form pracy oraz możliwości świadczenia pracy w trakcie urlopu wychowawczego,
- wiedzy pracodawców i pracowników na ten temat,
- oceny działań pracodawców w sferze zapewniania możliwości elastycznego czasu pracy w trakcie urlopu wychowawczego oraz aktywności zawodowej po stronie rodziców,
- występowania prawnych, ekonomicznych i świadomościowych przeszkód utrudniających połączenie aktywności zawodowej z wychowywaniem dziecka,
- korzyści wynikających zarówno z zatrudniania osób przebywających na urloпах wychowawczych jak i bycia aktywnym zawodowo w trakcie takiego urlopu.

Wyniki badań wskazują, że wśród pracodawców jedynie 17% respondentów ma pozytywny stosunek do pracy zawodowej osób przebywających na urloпах wychowawczych, 38% ocenia tą kwestię negatywnie, a prawie połowa – 45% przyjmuje postawę ambiwalentną. Autorzy badania podkreślają, że właśnie ta grupa jest najbardziej podatna na kształtowanie opinii i to w jej przypadku najłatwiej osiągnąć oczekiwane rezultaty. Dodatkowo wśród ocen pojawiają się, wydawać by się mogło, sprzeczne informacje odnoszące się do tego, że prawie 60% badanych pracodawców uważa, że można pogodzić rolę rodzica z pracą, a także prawie połowa (48%) wskazuje, że urlop wychowawczy nie powinien stanowić przeszkody dla kontynuowania kariery zawodowej, ale aż 67% twierdzi, że całkowita rezygnacja z pracy zawodowej w okresie urlopu wychowawczego jest konieczna dla dobra

dziecka i rodziny.

Stosunek osób przebywających na urloпах wychowawczych i ich partnerów do aktywności zawodowej w trakcie urlopu wychowawczego jest dość podobny do wskazań pracodawców – 17,3% wśród urlopowiczów oraz 20,8% wśród partnerów ocenia taki stan pozytywnie. Negatywne oceny są jednak w tej grupie zdecydowanie przeważające – 46,7% urlopowiczów i 49,2% wśród ich partnerów, co może być zrozumiałe w przypadku osób, które przecież zdecydowały się na opiekę nad dziećmi, rezygnując z pracy zawodowej. Stosunek ambiwalentny deklaruje jedna trzecia badanych.

Własna ocena wiedzy o elastycznych formach pracy wśród pracodawców prezentuje się następująco: prawie 70% pozytywnie ocenia swoją wiedzę odnośnie „pracy na zastępstwo” oraz „pracy w wymiarze mniejszym niż pół etatu”; 59,4% respondentów wie czym jest „zadaniowy czas pracy (na miejscu w firmie)” oraz czym jest „ruchomy czas pracy” – na ten temat wiedzę posiada 54,2%; „praca sezonowa” – 36,8%, „telepraca” – 34,5%, „praca na odległość w zadaniowym czasie” – 33,4% i „praca tymczasowa” – 31,3%. Te wyniki i tak są „lepsze” niż wskazania osób przebywających na urloпах wychowawczych, nieaktywnych zawodowo, tu jedynie 14,6% deklaruje, że wie dużo lub wszystko. Wracając jednak do przedsiębiorców, podkreślić należy, że w ich przypadku, posiadanie wiedzy ma inne znaczenie i zdecydowanie bardziej wywiera ono wpływ na praktyczne działania – jedna trzecia pozytywnych ocen nie stanowi zatem imponującego wyniku. Dlatego też nie dziwi to, że jedynie 135 przedsiębiorstw zatrudnia osoby przebywające na urloпах wychowawczych, co stanowi 6,7% ogółu badanych. W przeważającej większości to małe firmy, choć odnosząc tą liczbę do ogółu takich firm w próbie daje to jedynie 5,8%.

Firmy decydują się na zatrudnienie takich osób z dwóch głównych powodów: korzyść firmy (46,6%) oraz zatrzymanie wartościowego pracownika (38,5%) - tę opcję wybierały przeważnie firmy małe. Smutne jest to, że tylko 18,2% przedsiębiorstw, w tym znów przeważnie małe firmy, przewidują możliwość zatrudnienia osób przebywających na urlopie wychowawczym.

Najczęstsze formy elastycznego czasu pracy „potencjalnie oferowane urlopowiczom” to:

- 1) praca w wymiarze mniejszym niż 1/2 etatu – 75,7% firm,
- 2) praca na zastępstwo – 70,0% firm,
- 3) zadaniowy czas pracy – praca wykonywana w firmie – 50,1% firm,
- 4) ruchomy czas pracy ograniczony – 45,2% firm.

Pracodawcy zostali poproszeni także o wskazanie postrzeganych przez nich trudności związanych z zastosowaniem elastycznych form pracy. Wśród badanych 27% wskazało bariery organizacyjno – techniczne, do których zalicza się konieczność dzielenia stanowiska pracy, trudności z wprowadzeniem zmiennika, ryzyko przekazywania danych przez środki telekomunikacji, brak bezpośredniej komunikacji pomiędzy telepracownikiem a współpracownikami itp. Co piąty badany nie miał na ten temat zdania, natomiast 13% badanych stwierdziło, że w ich firmach nie dostrzegają żadnych trudności. Zapisy prawa oraz czynniki ekonomiczne nie stanowią zdaniem badanych zasadnych przeszkód. Wskazywano natomiast przeszkody natury świadomościowej. Wśród barier mentalnych wskazywano najczęściej: częste zwolnienia lekarskie (36% firm), wcześniejsze opuszczanie stanowiska pracy (20% firm), mniejsze zaangażowanie w pracy i obarczanie swoimi obowiązkami innych (17% firm), brak kontaktu z pracownikiem w nagłych lub trudnych sytuacjach (13% firm), niska efektywność pracy (10% firm).

Te powyższe, wycinkowe informacje dotyczące wyników badań wskazują, że konieczne jest promowanie zarówno po stronie pracodawców jak i samych rodziców informacji dotyczących elastycznych form zatrudnienia. Ważne jest także to, że same badania wywarły niewątpliwie wpływ na postawy badanych, nawet jeśli nie prowadziły do radykalnych zmian to wskazały pewne możliwości i drogę ich realizacji. Dokładne informacje dotyczące wyników badań umieszczone zostały na stronie projektu „Rodzic – pracownik” (http://dzialanie2.rodzic-pracownik.pl/pl/article/30/66/Rezultaty_opracowane_przez_GIG)

2.2. Analiza wybranych strategii gmin i powiatów Dolnego Śląska

Dokumenty strategiczne zawierają, a przynajmniej powinny zawierać zapisy odnoszące się do diagnozy aktualnego stanu danej jednostki samorządowej oraz

zbiór planowanych działań, podnoszących jakość życia na danym terenie. Koniecznością zdaje się być umiejętność realnego odniesienia się władz lokalnych do posiadanych zasobów w związku z generowanymi potrzebami nie tylko w sferze dotyczącej środowiska naturalnego, istniejących i możliwych inwestycji, rozwoju gospodarczego oraz instytucjonalnego, ale także przede wszystkim w sferze społecznej. Nasz dokument zwraca uwagę na aspekt szeroko rozumianych działań prorodzinnych, które mogą być wdrażane przez samorządy.

-Analiza treści strategii rozwoju gmin i powiatów, które podpisały Deklarację na Rzecz Wspierania Rozwoju Rodziny-

Zanim przedstawione zostaną rozwiązania praktyczne, warto przyjrzeć się postawom wybranych jednostek samorządowych wobec zagadnień dotyczących rodziny artykułowanych w strategiach rozwoju lokalnego. W tym celu przeprowadzono analizę treści wybranych strategii gminnych i powiatowych.

Głównym zamierzeniem przeanalizowania treści strategii było sprawdzenie w jaki sposób, jeżeli w ogóle, samorządy odnoszą się do tematyki prorodzinnej. Analizie poddane zostały strategie rozwoju tych jednostek samorządu terytorialnego, które podpisały Deklarację na Rzecz Wspierania Rozwoju Rodziny w trakcie V Forum projektu Rodzic – Pracownik, które odbyło się dnia 24 października 2007 roku we Wrocławiu. Można więc przyjąć założenie, że uczestnictwo w takim spotkaniu było związane z zainteresowaniem jednostki samorządowej tematyką prorodziną. Ważne było też to czy strategie udostępnione zostały na stronach internetowych. W sumie przeanalizowano 7 strategii gminnych i 4 powiatowe.

Na początku warto zaznaczyć, że zebrane dokumenty charakteryzowały się dużą różnorodnością. W przeważającej większości były to dokumenty obszerne – około 200 stron, ale zdarzały się też dokumenty 19 stronicowe. Zdecydowana większość została napisana na zlecenie przez instytucje zewnętrzne, choć też sami urzędnicy tworzyli treść strategii rozwoju. Większość dokumentów była konsultowana z mieszkańcami. Ta nierzadka praktyka przyjmowała czasem postać warsztatów, szczególnie wtedy kiedy tworzenie strategii było powiązane z uczestnictwem w

jakimś projekcie lub ankiet rozsyłanych do mieszkańców bądź pozostawionych w urzędzie.

Strategie rozwoju gmin i powiatów w przeważającej większości skupiały się przede wszystkim na rozwoju gospodarczym danego terytorium – nie miała tu znaczenia wielkość, charakter jednostki samorządowej oraz chociażby położenie geograficzne. Sfera społeczna zdawała się być zdominowana przez szeroko rozumianą sferę techniczną.

Analizowane dokumenty odnosiły się do sfery społecznej w przeważającej mierze poprzez prezentację działalności instytucji pomocy społecznej na danym terenie. Takie dane jak: „ile rodzin żyje na skraju ubóstwa...”, „ile osób korzysta z zasiłków...”, „jak gmina odnosi się do problemu alkoholizmu czy narkomanii...”, „ile rodzin jest dotkniętych problemem niepełnosprawności...” – to wszystko dane, które łatwo można odnaleźć w strategiach samorządowych. Dane niezmiernie ważne jednak uwzględniające jedynie obszar patologii społecznych.

W sferze oświatowej czy zdrowotnej, a nawet kulturalnej informacje skupione były głównie na wymienieniu liczby ośrodków oraz liczby zatrudnionego personelu. W przypadku szkół podawane były liczby uczniów, w przypadku ośrodków zdrowia – pacjentów. Czasem zdarzało się, że dane te zestawione były z prognozami oraz ewentualną konkluzją, że należy odpowiednio – zmniejszyć bądź zwiększyć liczbę placówek. Brak informacji o prowadzonych programach w zakresie edukacji, kultury czy choćby sportu; choć skądinąd wiadomo, że samorządy prowadzą działania związane ze sferą społeczną, nie ograniczając się jedynie do podstawowego zakresu obowiązków. Nie chwała się tym jednak w strategiach. W szkołach funkcjonują przecież, obok programów stricte pomocowych jak chociażby dożywianie dzieci lub pomoc w finansowaniu dodatkowych zajęć i wypoczynku, także programy związane z ekologią, edukacją obywatelską, podnoszeniem sprawności fizycznej itp.

Strategie nie poruszają problematyki rodzinnej sensu stricto. Rodzina stanowi przedmiot zainteresowania samorządu jako instytucja wymagająca pomocy – przedmiot działania zgodnego z ustawą. Tylko w jednym przypadku zapisy strategii

odnosiły się do spraw związanych z ofertą samorządu dla tzw. zdrowych, dobrze prosperujących rodzin, dlatego też warto ją zacytować:

- „ [...]Pozytywna polityka prorodzinna, ukierunkowana bardziej na rozwój ludzi zaradnych niż na podtrzymywanie patologicznych rodzin.
- Przygotowanie do życia w rodzinie. Propagowanie dobrych praktyk i tradycji. Monitoring i zwalczanie patologii. Przeciwdziałanie dziedziczeniu biedy i marginalizacji społecznej.
- Propagowanie systemu rodzin zastępczych i usprawnienie procedur adopcyjnych; wspomaganie i propagowanie rozwoju rodzinnych domów dziecka.
- Usuwanie blokad w organizacji życia codziennego, w wyniku których trudno kobietom mieć dzieci bez przekreślania bądź radykalnego ograniczania ambicji zawodowych.
- Sprzyjanie restytucji rodzin wielopokoleniowych, jako odpowiedź na nadciągający kryzys systemu emerytalnego.
- Obowiązki rodziców względem nieletnich dzieci i dorosłych dzieci względem starych rodziców jako fundament procesu wychowawczego.
- Promowanie i stwarzanie możliwości elastycznego zatrudnienia (niepełny wymiar, ruchome godziny, praca w domu itd.) – perswazja i przykład Urzędu Miasta.
- Tani, sieciowy system dorywczej opieki nad dziećmi (na wypadek choroby czy delegacji rodziców). Kreowanie w nim miejsc pracy, również dla młodych matek i energicznych babć.
- Podobny system obsługi stworzony dla osób w podeszłym wieku i nieomagających.
- Rodzinne przywileje w obrębie Miasta (np. ulgowe bilety komunikacji miejskiej, zniżki na spektakle, koncerty i wystawy). Działania własne, wspierane i stymulowane.

Pilotażowy projekt samopomocowego systemu dorywczej opieki na dziećmi pracujących matek. Przygotowanie Miasta do wspierania takiego systemu (środki na rozruch, szkolenia, ubezpieczenia, certyfikowanie wolontariatu). ” [W01]

Odnoszenie się do prowadzenia działań na rzecz rodzin, czyli prowadzenie tzw. polityki prorodzinnej – nawet jeśli nie odnosi się już tylko i wyłącznie do działań z zakresu pomocy społecznej, to i tak skupione jest głównie na klasycznym postrzeganiu rodziny. Trudnym zdaje się spostrzeżenie, że model rodziny w naszym społeczeństwie także ulega zmianom i wystarczy przegląd statystyk, by uzmysłowić

sobie, że żyjemy coraz częściej w związkach nieformalnych, że nie tylko pary formalne decydują się na posiadanie dzieci, że samotni rodzice nie są wcale tak mało liczną grupą – konstruując ofertę wspierania rodzin należy o tym pamiętać i może bardziej fortunne będzie tu określenie **propagowania rodzinnego modelu życia** – nie będzie on kojarzony już tylko i wyłącznie ze sferą pomocową – uwaga zostanie skupiona na uatrakcyjnieniu wizerunku życia, w którym sprawy rodzinne i zawodowe mogą się uzupełniać.

-Badanie ankietowe-

W listopadzie 2007 roku rozesłano drogą mailową 200 ankiet, w których zapytano samorządy o to jakie działania na dzień dzisiejszy uznają za najistotniejsze i czy prowadzą bądź planują prowadzić jakieś działania w ramach polityki prorodzinnej. Termin polityka prorodzinna nie został sprecyzowany celowo, by zobaczyć jak jest on rozumiany przez władze lokalne. Odzew ze strony samorządów był tak niewielki (niski poziom zwrotów w przypadku ankiet pocztowych nie jest zjawiskiem rzadkim – jednak w tym przypadku tylko 9 jednostek samorządu terytorialnego odesłało wypełnione formularze), że nie sposób doszukiwać się jakichkolwiek statystycznych prawidłowości. Można tylko zasygnalizować, że informacje jakie napłynęły odnosiły się do następujących kwestii – do najważniejszych zadań samorządy zaliczały:

- modernizację dróg i ulic,
- modernizację kanalizacji,
- utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej.

Jak widać informacje te pokrywają się z powyższą analizą dokumentów strategicznych. Podobnie zresztą samorządy odnosiły się do kwestii związanych z prowadzeniem działań z zakresu polityki prorodzinnej. Podawane przykłady odnosiły się przede wszystkim do działań z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej: „Objęcie dzieci i rodzin pomocą w formie posiłków w szkołach i przedszkolach [...]”, „[...]pomoc dzieciom z rodzin patologicznych”, „Patronat nad rodziną, szeroko rozumiana praca socjalna.”. Podawane były jednak także przykłady działań skierowanych już nie tylko do rodzin ubogich jak np. prowadzenie świetlic środowiskowych wraz z planami otwarcia takich punktów na obszarach wiejskich –

głównie dla dzieci i młodzieży. Odwiedzający takie miejsca mogliby uczestniczyć w różnego rodzaju zajęciach artystycznych, odrabiać lekcje i spędzać wolny czas. Kolejne przykłady praktyk dotyczyły otwierania gabinetów ginekologicznych, przystępowania do akcji „Dobry start przedszkolaka”, organizowania imprez rodzinnych „Święto Rodziny”, „Majówka Rodzinna”.

-Wyniki warsztatów przeprowadzonych dla wybranych jednostek samorządu terytorialnego-

W okresie od września 2007 do lutego 2008 przeprowadzonych zostało 5 warsztatów, w których uczestniczyli przedstawiciele różnych jednostek samorządu terytorialnego z tereny województwa dolnośląskiego. Kolejno odbyły się spotkania z przedstawicielami:

1. Powiatu oleśnickiego.
2. Powiatu kłodzkiego.
3. Powiatu wrocławskiego (w tym 9 gmin z tego powiatu).
4. Miasta i gminy Trzebnica.
5. Miasta Wałbrzycha.

Na każdym z tych warsztatów przeprowadzone zostały wnikliwe przeglądy treści strategii rozwoju (z zastosowaniem metod opisanych w rozdziale 4 niniejszego opracowania). Łącznie analizą objętych zostało 11 tego typu dokumentów. Wykazała ona, że w ramach planowania strategicznego na szczeblu lokalnym w bardzo niskim stopniu uwzględniane są zagadnienia związane z funkcjonowaniem i rozwojem rodzin. W wielu przypadkach nie można było wskazać zapisów (celów, zadań) odnoszących się do tego typu zagadnień.

ROZDZIAŁ 3 LOKALNA POLITYKA PRORODZINNA **- DZIEDZINY I PRZYKŁADY DZIAŁAŃ**

3.1. Dziedziny lokalnej polityki prorodzinnej

Jednostki samorządu lokalnego – gmina i powiat – mają ustawowo wpisaną w zakres swoich działań realizację polityki prorodzinnej (art.7 ust.1 pkt 16 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art.4 ust.1 pkt 4 Ustawy z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym). Ustawodawca nie precyzuje terminu „*polityka prorodzinna*”, można jednak odnieść go do wszelkich działań inspirowanych oraz realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego bądź jej jednostki organizacyjne, mających na celu podnoszenie szeroko rozumianej jakości życia rodzinnego, a co za tym idzie jakości życia całej społeczności lokalnej.

Władze lokalne jako gospodarz terenu mogą posługiwać się następującymi narzędziami, które pozwalają kreować rozwój lokalny:

- możliwość opracowywania programów i strategii,
- opracowywanie i wykonywanie budżetu,
- uprawnienia regulacyjne w sferze prawa podatkowego i zagospodarowania przestrzennego,
- podejmowanie decyzji administracyjnych,
- zawieranie umów i porozumień oraz możliwość skorzystania ze środków pomocowych krajowych i zagranicznych.

Planowanie działań, polityka rozwoju nie jest uwikłana, jak ma to miejsce w przypadku działań bieżących władz lokalnych, w zdobywanie i utrzymywanie władzy. Wymaga ona dłuższego czasookresu i jest powiązana z inwestycjami i zmianami strukturalnymi.

PROWADZENIE POLITYKI PRORODZINNEJ – PRZYKŁADOWE ROZWIĄZANIA

OBSZARY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU	PRZYKŁADOWE ROZWIĄZANIA PRAKTYCZNE
---	---

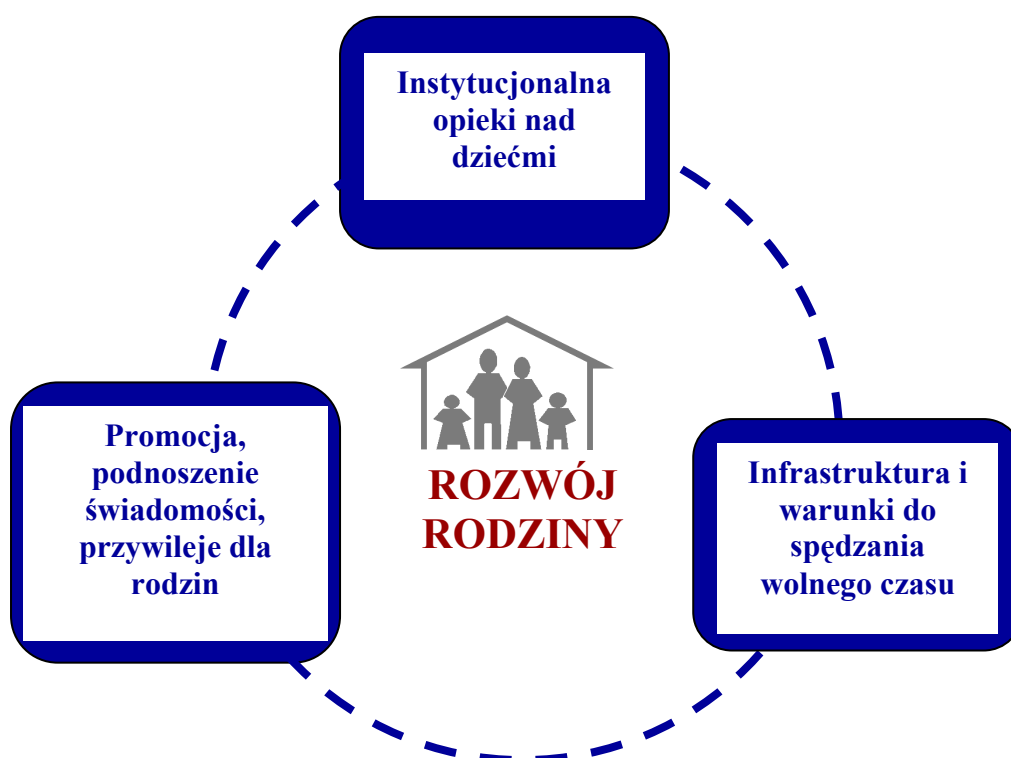
OBSZARY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU	PRZYKŁADOWE ROZWIĄZANIA PRAKTYCZNE
1. Działania finansowe	<ul style="list-style-type: none"> ●przygotowywanie budżetu z uwzględnieniem obszarów wsparcia dla rodziny ●wspieranie zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe z obszaru polityki prorodzinnej lub powierzanie ich w całości ●pozyskiwanie funduszy zewnętrznych/ udział w programach wspierających instytucję rodziny
2. Zarządzanie mieniem komunalnym	<ul style="list-style-type: none"> ●efektywne korzystanie z istniejących obiektów na terenie gminy/ powiatu (przedszkola, szkoły, żłobki, świetlice, boiska, place zabaw...) ●udostępnianie lokali gminnych organizacjom pozarządowym po preferencyjnych warunkach (to sposób na zachęcanie podmiotów lokalnych do inicjatyw prospołecznych)
3. Działania prawne	<ul style="list-style-type: none"> ●tworzenie i uchwalanie aktów prawa miejscowego wspierającego instytucję rodziny ●utworzenie w ramach struktury organizacyjnej urzędu stanowiska specjalisty ds. polityki prorodzinnej/ utworzenie komisji ds. rodziny w ramach rady gminy (powiatu) ●uwzględnienie w procedurach legislacyjnych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych ●wsparcie/ konsultacje prawne ze strony urzędu dla mieszkańców
4. Informacja	<ul style="list-style-type: none"> ●informowanie mieszkańców o bieżących sprawach gminy/ powiatu (udział lokalnych mediów) ●promowanie tematyki prorodzinnej (z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych, profilowanie konkursów dla organizacji pozarządowych, wpisanie w kalendarium corocznych imprez tematyki prorodzinnej) ●dla powiatu: ogłaszanie konkursu na najbardziej prorodzinną gminę ●inicjowanie działań bezpośrednio wspierających rodzinę i prezentowanie ich mieszkańcom np. wprowadzenie elastycznych form pracy w urzędzie, stworzenie „mini – miejsc” zabaw dla małych dzieci w urzędach
5. Konsultacje	<ul style="list-style-type: none"> • konsultowanie projektów uchwał, dokumentów np. Strategii Rozwoju Lokalnego, programów z liderami lokalnymi • zapraszanie partnerów na wspólne spotkania (warsztaty, konferencje) • wypracowanie systemu negocjacji i współdziałania z lokalnymi partnerami
6. Tworzenie partnerstw lokalnych	<ol style="list-style-type: none"> 1. powołanie mniej lub bardziej formalnego partnerstwa w celu inicjowania, wspierania i utrwalania działań w zakresie polityki prorodzinnej, zadaniem takiego zespołu byłoby wypracowanie nowych wzorców działań i postaw wobec polityki prorodzinnej;

OBSZARY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU	PRZYKŁADOWE ROZWIĄZANIA PRAKTYCZNE
	akcentowanie przede wszystkim aktywnych form wsparcia i przełamywanie barier/ stereotypów

W ramach projektu „Rodzic –Pracownik” podjęta została próba sprecyzowania działań, które mogą być podejmowane przez lokalne władze samorządowe w ramach realizacji polityki prorodzinnej. Podczas kilku warsztatów przeprowadzonych z udziałem samorządowców z Dolnego Śląska wskazano m.in. na takie obszary jak: opieka nad dziećmi (przedszkola, szkoły, świetlice, itp.), system edukacyjny, promocja i informacja, akceptacja społeczna, dostępność mieszkań, infrastruktura i komunikacja, ulgi podatkowe i inne udogodnienia dla prorodzinnych pracodawców, pomoc finansowa i ochrona zdrowia.

Na podstawie przeprowadzonych dyskusji i konsultacji podjęta została decyzja, że wyodrębnione zostaną 3 dziedziny lokalnej polityki prorodzinnej, tj. (1) Instytucjonalna opieka nad dziećmi, (2) Infrastruktura i warunki spędzania wolnego czasu oraz (3) Promocja, podnoszenie akceptacji, przywileje dla rodzin (zob. rys. 1).

Rys.1. Dziedziny lokalnej polityki prorodzinnej



3.2. Instytucjonalna opieka nad dziećmi

Żłobki, przedszkola, świetlice -zapotrzebowanie na instytucjonalne formy opieki nad dziećmi zależy od sytuacji w danej gminie. Liczba dzieci, ich wiek, wskaźnik bezrobocia, aktywność zawodowa rodziców oraz czas jaki poświęcają na pracę to istotne, ale nie jedyne czynniki, które wywierają wpływ na potrzeby w tej sferze.

W trakcie warsztatów samorządy dzieliły się swoimi doświadczeniami podając przykłady realizowanych przez siebie działań, a także dość często podkreślały, że jeszcze wiele zostało do zrobienia i brak instytucji opiekujących się dziećmi jest wyraźnie odczuwalny.

Poniżej prezentujemy przykłady rozwiązań zastosowanych przez samorządy dolnośląskie w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi:

- Prowadzenie przedszkola niepublicznego przez Zgromadzenie Sióstr Elżbietanek. Zgromadzenie to potrzebowało pieniędzy na remont budynku i gmina zaproponowała prowadzenie przedszkola, przedsięwzięcie jest dotowane z budżetu gminy i w chwili obecnej jest tak popularne, że w przedszkolu brakuje miejsc dla chętnych.
- Prowadzenie w sołectwach tzw. „Kuźni” (5 na terenie całej gminy). W takich obiektach dzieci pod nadzorem pedagogów spędzają czas po lekcjach.
- Prowadzenie alternatywnych form przedszkolnych w gminie dla dzieci od trzech do pięciu lat, prowadzonych przez Fundację „Kalos Agatos” lub Fundację Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego. Zajęcia w takich formach odbywają się kilka razy w tygodniu (od 9 do 25 godzin tygodniowo). Gminy częściowo finansują prowadzenie takich ośrodków. Program Fundacji im. Komeńskiego „*Gdy nie ma przedszkola*” skierowany jest szczególnie do dzieci z terenów wiejskich. Gmina finansuje wyposażenie ośrodków i wynagrodzenie nauczycieli, Fundacja szkoli nauczycieli i monitoruje jakość ich pracy, przygotowuje także materiały edukacyjne, które udostępniane są rodzicom. Zawsze jeden z rodziców uczestniczy w zajęciach i pomaga nauczycielowi, pozostali są zapraszani i mogą, jeśli tylko mają ochotę być także uczestnikami

zajęć, a także kontynuować zabawy z dziećmi w domu. Takie rozwiązanie nie tylko spełnia rolę wczesnej edukacji przedszkolnej, ale co ważne wzmacnia relację rodzica z dzieckiem.

Fundacja „Kalos Agatos” pomaga w prowadzeniu przedszkola alternatywnego przez 12 miesięcy, później musi zostać założone stowarzyszenie, które przejmie na siebie ciężar prowadzenia jednostki. W tym przypadku gmina udostępniła pomieszczenie i pokrywa koszty stałe związane z jego funkcjonowaniem.

Do takich działań dodać jeszcze można Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 7, poz. 38), umożliwiającego prowadzenie *zespołów wychowania przedszkolnego oraz punktów przedszkolnych*. Różnica pomiędzy tymi formami polega na częstotliwości zajęć. W zespołach wychowania przedszkolnego zajęcia mogą odbywać się przez kilka dni w tygodniu, punkty przedszkolne mogą prowadzić działalność przez cały rok szkolny z wyjątkiem ustalonych przerw. Rozporządzenie podaje minimalny dzienny wymiar czasu zajęć – trzy godziny, minimalny wymiar tygodniowy – 12 godzin. Zajęcia mają się odbywać w lokalu zapewniającym bezpieczne i higieniczne warunki. Rodzice mogą uczestniczyć w zajęciach. Liczba dzieci w grupie ma się mieścić w przedziale od 3 do 25.

Do tych powyższych przykładów można jeszcze dodać różne formy świetlic, także dla małych dzieci, których zadaniem jest możliwość opieki nad dzieckiem. Doświadczenia z Górnego Śląska pokazują możliwość prowadzenia tzw. „Kufra” – miejsca gdzie rodzic może zostawić dziecko na niedługi czas w ciągu dnia pod fachową opieką. Takie rozwiązania instytucjonalne dają poważne wsparcie rodzicom. Celem takich instytucji nie jest i nie powinno być stwarzanie możliwości pozostawiania dziecka na dziesięć godzin dziennie przez siedem dni w tygodniu pod opieką specjalistów. Ważne jest wsparcie i możliwość opieki bez wyraźnych ograniczeń i wymogów formalnych – umożliwienie zostawiania dziecka na dwie godziny w ciągu dnia, lub w wybranych dniach tygodnia, wydłużenie czasu pracy

itp. Zapewnienie pewnej elastyczności, której nie ma oferta tradycyjnych form przedszkolnych czy żłobkowych.

Doświadczenia ogólnopolskie w tym zakresie odnoszą się jeszcze do dwóch obszarów, a w zasadzie projektów. Pierwszy z nich to „DZIENNA MAMA” (EQUAL „Partnerstwo – Rodzina – Równość – Praca”), wykorzystujący potencjał kobiet, których kwalifikacje nie są adekwatne do aktualnych wymagań na rynku pracy i które mają ochotę opiekować się dziećmi, mogą to robić we własnym domu. Drugi projekt to „BANK CZASU MATEK” prowadzony przez Fundację MaMa i umożliwiający w obiegu pozafinansowym wymianę usług związanych z posiadanymi umiejętnościami i kwalifikacjami. Niemieckie doświadczenia wskazują jeszcze kolejną możliwość „BANK BABĆ”, co przykuwa uwagę w momencie kiedy instytucja tradycyjnej opieki ze strony dziadków zanika, głównie z powodu ich ciągłego pozostawania na rynku pracy. W tym przypadku osoby starsze, mające ochotę (i możliwości) by opiekować się dziećmi, stają się dla konkretnych dzieci pszyszywanymi dziadkami, opiekunami spędzającymi czas w sposób charakterystyczny dla relacji wnuki – dziadkowie.

3.3. Infrastruktura i formy spędzania wolnego czasu

Ten obszar niesie za sobą mnóstwo możliwości, które zresztą samorzady często wykorzystują, być może łatwiej radząc sobie z organizowaniem form spędzania wolnego czasu niż z infrastrukturą.

- Gminy organizują imprezy rodzinne, np. Dni Dziecka w sołectwach przy udziale sołtysów, rad sołeckich i mieszkańców (konkursy z nagrodami) czy też pikniki rodzinne.
- Budowane są place zabaw, szczególnie na terenach wiejskich. (Gmina kupiła wyposażenie, mieszkańcy wykonali prace budowlane.)
- Organizowane są dowozy dzieci do szkół i przedszkoli, co także ma szczególne znaczenie na terenach wiejskich.

Samorządy mają także możliwość zadbania o to by na ich terenie poruszanie się z wózkiem było bezpieczne i wygodne (tworzenie podjazdów, miejsc, gdzie taki wózek można zostawić).

Wygodne miejsca parkingowe, nawet zarezerwowanie tych bliżej wejścia do urzędów dla osób niepełnosprawnych i np. dla osób z dziećmi. Budowanie bezpiecznych i utrzymywanie w czystości już istniejących placów zabaw. Wprowadzenie w komunikacji miejskiej biletów rodzinnych, to samo można zrobić w przypadku kin, teatrów, lodowisk czy wszystkich innych miejsc, które tylko można odwiedzać wraz z dziećmi.

3.4. Promocja, świadomość, przywileje dla rodzin

Macierzyństwo, by nie powiedzieć rodzicielstwo nie jest aktualnie w Polsce stanem nobilitującym. Tak jak w przypadku infrastruktury i czasu wolnego samorząd może zadbać o to by na terenie jego gminy mieszkańcy mogli odczuć zainteresowanie życiem rodzinnym ze strony władz lokalnych. Zmiana świadomości zwykle wymaga czasu, jednak drobne zmiany wcale nie wymagające dużych nakładów kosztów w organizacji np. pracy urzędu mogą mieć niebagatelne znaczenie.

- Budynki użyteczności publicznej, szczególnie urzędy mogą mieć miejsca przeznaczone do zabawy dla małych dzieci (mini-stolik z kartkami papieru i kredkami) lub specjalne miejsca, gdzie rodzic czy opiekun może zostawić wózek bez przeszkód – takie działania dają wyraźny sygnał, że samorząd ma świadomość, że rodzice z małymi dziećmi także należą do grupy klientów.
- Toalety publiczne mogą być połączone z miejscem dla mam z dziećmi, praktyka często stosowana w dużych sieciach handlowych.
- Parki czy osiedlowe place zabaw mogą zostać wyposażone w miejsca, gdzie mama może bez skrępowania przewinąć czy nakarmić dziecko.
- Samorządy gminne dla sołectw lub podmiotów prywatnych a samorządy powiatowe dla gmin, wojewódzkie dla powiatów mogą organizować konkursy na najbardziej prorodzinną jednostkę. Takie działanie zostało

podjęte przez przez Ministertwo Pracy i Polityki Społecznej, które w listopadzie 2007 roku ogłosiło konkurs na najbardziej prorodzinną gminę w Polsce.

3.5. Współdziałanie w partnerstwie

W wymiarze lokalnym, na poziomie gmin i powiatów, zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców należy, zgodnie z zapisem ustaw ustrojowych⁵, do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze różnorodność modeli władztwa lokalnego oraz możliwości zarządzania daną jednostką terytorialną dobrze jest pamiętać o tym, że samorząd terytorialny nie jest – lub mówiąc inaczej – nie musi być jedynym podmiotem na arenie życia lokalnego odpowiedzialnym za zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej.

Model prowadzenia polityki lokalnej powinien być oczywiście ściśle powiązany z warunkami, jakimi dysponuje dana jednostka terytorialna, niemniej jednak, korzystanie z zasobów lokalnych, uwzględnienie uczestnictwa innych aktorów lokalnej sceny zwykle przyczynia się do podnoszenia jakości życia mieszkańców.

Samorząd terytorialny pełni więc rolę podmiotu polityki, który odpowiada za ogólny schemat prac koncepcyjnych, projektowych – inicjuje je, koordynuje, ponosi częściową odpowiedzialność za ich wdrożenie, realizację oraz sposób finansowania. Taki **wspólnotowy bądź partycypacyjny model prowadzenia polityki lokalnej** sprowadza się bowiem do wykorzystania potencjału, jaki niosą za sobą przedstawiciele poszczególnych sektorów, a który widoczny i odczuwalny dla mieszkańców jest jedynie w sytuacji prowadzenia wspólnych działań.

Jeżeli bowiem popatrzymy na scenę lokalną jako miejsce aktywności przedstawicieli trzech sektorów – publicznego, prywatnego i pozarządowego, to warto pamiętać o tym w jaki sposób każdy z nich prowadzi swoje działania i co należy do atutów poszczególnych grup i jak prezentują się tzw. „słabe strony”.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2006 r. Nr. 17, poz. 128), ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 167 poz. 1579) oraz z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2006 r. Nr 126, poz. 875)

AKTORZY SCENY LOKALNEJ

GMINA/ POWIAT		
- organy stanowiące - organy wykonawcze - kierownicy jednostek organizacyjnych	ORGANIZACJE POZARZĄDOWE	PRYWATNI PRZEDSIĘBIORCY

W literaturze przedmiotu spotkać można wiele interesujących analiz dotyczących specyfiki funkcjonowania i realizacji usług publicznych przez poszczególne sektory⁶. Do podstawowych argumentów przywoływanych w celu ilustracji deficytów jakie stoją po stronie poszczególnych podmiotów, poza ogólnym stwierdzeniem, że żaden z nich nie jest w stanie w pełni zaspokoić zbiorowych potrzeb mieszkańców należą:

- 5) Państwo, a na poziomie lokalnym administracja samorządowa realizuje te usługi, które zyskują poparcie tzw. przeciętnego wyborcy, poziom zaspokojenia jest związany z heterogenicznością społeczności – im trudniej o jednogłośność, tym skala dóbr niezaspokojonych jest większa. Tak więc mało popularne potrzeby pozostają niezaspokojone.
- 6) Sektor prywatny, przedsiębiorcy prowadzą działalność nastawioną na zysk, a prowadzenie działalności w takich sferach jak usługi socjalne, oświata czy zdrowie nie wiąże się raczej z opłacalnością.
- 7) Sektor pozarządowy⁷, najczęściej poprzez działalność stowarzyszeń i fundacji, realizuje więc te potrzeby, których nie zaspokaja ani rynek ani państwo, niestety najczęściej bolączką organizacji pozarządowych jest słaba kondycja finansowa, a także często brak zaufania ze strony społeczności.

⁶ por. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, wyd. Elipsa, W-wa 2000.

⁷ prawną definicję organizacji pozarządowej zawiera art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873 z późn.zm.)

Do tego należy jeszcze dodać, że samorząd terytorialny zobowiązany jest prawnie do zaspokajania potrzeb zbiorowych wszystkich mieszkańców, którzy zgodnie z ustawą stanowią wspólnotę samorządową, nie trzeba tu dodawać, że osiągnięcie stanu zadowolenia całej społeczności nie jest rzeczą łatwą. Świadczenie usług publicznych, chociażby w obszarze pomocy społecznej nie wymaga od obywatela współpracy⁸, w tym przypadku zarówno rynek jak i trzeci sektor ma ułatwione zadanie – świadczy swoje usługi tym, którzy chcą, w przypadku organizacji pożytku publicznego lub tym, których na to stać w przypadku sektora prywatnego.

Silne i słabe strony sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego⁹.

	Silne strony	Słabe strony
SEKTOR PUBLICZNY	<ul style="list-style-type: none"> ● Mandat społeczny ● Decyzyjność administracyjna i finansowa ● Dostęp do źródeł informacji ● Tworzenie i egzekwowanie prawa 	<ul style="list-style-type: none"> ● Upolitycznienie ● Biurokratyzm ● Kadencyjność ● Korupcja
SEKTOR POZARZĄDOWY	<ul style="list-style-type: none"> ● Wrażliwość społeczno-środowiskowa ● Zapał i zaangażowanie ● Niezależność ● Wiedza ekspertów 	<ul style="list-style-type: none"> ● Brak stabilizacji finansowej ● Brak profesjonalnego wizerunku ● Brak wiarygodności
SEKTOR PRYWATNY (biznes)	<ul style="list-style-type: none"> ● Posiada środki finansowe ● Profesjonalizm w działaniu i organizacji ● Tworzy miejsca pracy ● Innowacyjność 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niski stopień wrażliwości społeczno-środowiskowej 2. Nastawienie na zysk 3. Egoizm

Państwo, a na poziomie lokalnym samorząd, nie może być jedynym realizatorem usług publicznych ponieważ nie jest w stanie świadczyć ich efektywnie. Ważne jest by prowadząc politykę lokalną uwzględniał on obecność pozostałych dwóch sektorów- przedsiębiorców i organizacji pozarządowych.

⁸ w ramach aktywnej polityki społecznej podpisywane są coprawda kontrakty socjalne, obligują one klientów pomocy społecznej do współdziałania jednak w przypadku braku chęci do współpracy czy nie wywiązywania się z umowy takie osoby dalej pozostają w kręgu beneficjentów pomocy społecznej.

⁹ „Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny poradnik”, pod. red. R. Serafina, B. Kazior i A. Jarzębskiej, wyd. Biblioteka Partnerstwa, Kraków 2005 (tabela prezentuje wynik warsztatów, które odbyły się w 2003 roku w Płocku z przedstawicielami trzech sektorów), s.18.

Na zakończenie dwa przykłady ilustrujące nieefektywność działalności administracji publicznej¹⁰.

Pierwszy odnosi się do prezentacji prawa Savasa, które głosi, że sektor prywatny jest zawsze dwa razy tańszy od sektora publicznego. Prawo to ma swoją genezę w przeprowadzonych wnikliwych statystykach przez Adouardo Savasa w latach siedemdziesiątych. Analiza dotyczyła pięciu krajów: USA, Kanady, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i RFN i kosztów usuwania śmieci. Wyniki były zaskakująco zgodne- wywóz śmieci przez prywatnego przedsiębiorcę był o 42% tańszy niż wykonanie tej usługi przez sektor publiczny. Dalsze porównania wskazywały na następujące proporcje - w przypadku sprzątnięcia pomieszczeń biurowych otrzymuje się oszczędności rzędu 73%, sprzątanie ulic - 43%, koszenie trawników - 40%, konserwacja sygnalizacji świetlnej - 56%.

Drugi prezentuje wyniki prac specjalnej komisji kierowanej przez Petera Grace'a, która na początku lat 80-tych przeprowadziła na zlecenie Ronalda Reagana analizę wydatków państwa. Fragment raportu końcowego wyglądał następująco „[...] minister zdrowia wysyła corocznie 8500 czeków na pokrycie kosztów opieki lekarskiej ludziom już nie żyjącym, ale pieniądze nigdy nie wracają. Agencja zajmująca się sprawami mniejszości narodowych prowadzi kosztowny program kulturalny dla czerwonoskórych plemion nie istniejących już od pięćdziesięciu lat. Marynarka wojenna kupuje żyroskopy, płacąc 250 dolarów za sztukę detaliście z Missisipi, które ten nabywa u innego dotswcy z cenie 11 dolarów. Ministerstwo obrony płaci za wysyłanie czeku 4,2 dolara, w sektorze prywatnym kosztuje to 1 dolar.[...]”

Najbardziej korzystną opcją realizacji potrzeb publicznych mieszkańców jest współdziałanie powyższych podmiotów, w takiej formie by eksponować mocne strony każdego z nich.

¹⁰ K.Z. Sowa, *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu. Uwagi o politycznych uwarunkowaniach procesów społeczno-gospodarczych* [w:] Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość, Uniwersytet Warszawski 1989, s. 38-39.

ROZDZIAŁ 4 NARZĘDZIA I METODY SŁUŻĄCE DO OCENY LOKALNEJ POLITYKI PRORODZINNEJ

4.1. Metoda warsztatowa oceny strategii rozwoju

Uwzględniając przedstawione wcześniej uwarunkowania proponuje się procedurę przeprowadzania przeglądu zapisów strategii. Rozwiązanie to - z jednej strony - umożliwia usprawnić zarządzanie strategiczne w jednostce samorządu terytorialnego - a z drugiej strony - pozwala skoncentrować plany i podejmowane zadania na działaniach ważnych z punktu widzenia realizacji polityki prorodzinnej

Przegląd zapisów strategii rozwoju przeprowadzany powinien być jeden raz w roku. Optymalnym rozwiązaniem jest przeprowadzenie przeglądu tuż przed lub na początku procesu przygotowywania budżetu gminy/powiatu na kolejny rok. Przegląd powinien mieć charakter 1-dniowych warsztatów przeprowadzonych w sposób uspołeczniony. Zaleca się, aby uczestniczyli w nim zarówno przedstawiciele lokalnych władz jak i reprezentanci innych „lokalnych liderów” takich jak organizacje pozarządowe, urząd pracy, ośrodki kultury, itp.

2. Na początku spotkania należy przypomnieć najważniejsze informacje dotyczące strategii (termin i sposób opracowania, struktura dokumentu, cele strategiczne, itp.).
3. Następnie uczestnicy identyfikują najważniejsze problemy gminy/powiatu w zakresie obszaru: *Institutionalna opieka nad dziećmi*.
4. Do każdego ze sformułowanych problemów przypisywane są działania zrealizowane w ciągu ostatniego roku pozwalające zminimalizować ten problem.
5. Kolejny etap pracy polega na sprawdzeniu dla każdego ze zidentyfikowanych wcześniej problemów, czy w strategii zostały sformułowane (a jeżeli tak to jakie?) cele lub zadania pozwalające na rozwiązanie tego problemu.

6. Następnie uczestnicy proponują dodatkowe działania, które mogłyby wyeliminować ewentualnie zminimalizować wyszczególnione wcześniej problemy.

7. Wyniki pracy są prezentowane w postaci następującej tabeli:

Problemy	Zrealizowana działania	Cele i zadania strategiczne	Potencjalne działania

8. Na podstawie analizy tabeli uczestnicy formułują:

- a) rekomendacje dotyczące zmian w ocenianej strategii rozwoju,
- b) zestaw rekomendowanych do zrealizowania w najbliższym roku zadań (treść tego dokumentu powinna zostać uwzględniona przy tworzeniu nowego budżetu gminy/powiatu oraz ewentualnych procesach opracowywania lub aktualizowania innych dokumentów programujących rozwój jak np. Wieloletni Plan Inwestycyjny, Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych itp.

9. Następnie powtarzane są czynności opisane w punktach od 2 do 7 dla dwóch pozostałych obszarów, tj.

- a) infrastruktura i warunki do spędzania wolnego czasu z dziećmi,
- b) promocja, podnoszenie świadomości, przywileje dla rodzin.

4.2. Metoda kwestionariuszowa oceny strategii rozwoju

Metoda ta zalecana jest zalecana jest w sytuacji, gdy ocena strategii dokonywana jest jednoosobowo lub w małym (kilkuosobowym) gronie. Jej zastosowanie polega

na wybraniu odpowiedzi najlepiej oddającej sytuację w danej gminie dla każdego z 8 pytań zawartych w kwestionariuszu.

**KWESTIONARIUSZ: OCENA PLANÓW STRATEGICZNYCH
POD KĄTEM STOPNIA UWZGLĘDNIENIA POLITYKI PRORODZINNEJ¹¹**

- CZĘŚĆ I. PLANOWANIE STRATEGICZNE -

PYTANIE 1

Czy strategia jest aktualna?		
1	Strategia została opracowana lub aktualizowana ponad 4 lata temu	
2	Strategia została opracowana lub poddana przeglądowi aktualizacji w ciągu ostatnich 4 lat	
3	Strategia została opracowana lub poddana przeglądowi aktualizacji w ciągu ostatnich 2 lat (jednak pewne zapisy są nieaktualne)	
4	Strategia została opracowana lub poddana przeglądowi / aktualizacji w ciągu ostatnich 2 lat (zapisy strategii są ściśle powiązane z problemami gminy)	

KIEDY OPRACOWANO/ PRZYJĘTO STRATEGIE:

CZY JEST O TYM INFORMACJA W STRATEGII.....

PYTANIE 2

Czy określono sposób realizacji i monitorowania realizacji strategii ?		
1	W dokumencie nie wskazano sposobów realizacji ani monitorowania realizacji strategii.	
2	W dokumencie uwzględniono tylko część zagadnień związanych z aktualizacją i monitorowaniem realizacji strategii.	
3	W dokumencie uwzględniono zarówno zagadnienia związane z aktualizacją jak i monitorowaniem realizacji strategii - jednak zagadnienia te potraktowano dość ogólnikowo.	
4	W dokumencie w pełni uwzględniono zarówno zagadnienia związane z aktualizacją jak i monitorowaniem realizacji strategii	

KIEDY OSTATNIO OCENIANO REALIZACJĘ STRATEGII:

CZY JEST O TYM INFORMACJA W STRATEGII.....

¹¹ W przypadku każdego pytania należy wybrać jedną, najlepiej oddającą sytuację gminy/powiatu, odpowiedź.

PYTANIE 3

Czy strategia została opracowana w procesie uspołecznionym ?		
1	Strategia została opracowana „siłami urzędu” ewentualnie przez/wspólnie z konsultantami.	
2	W opracowanie strategii aktywnie włączyli się radni i/lub zatrudnieni doradcy/konsultanci	
3	W procesie opracowania strategii pojawiły się elementy uspołecznienia (spotkania z mieszkańcami, ankiety itp.)	
4	Proces opracowywania strategii był uspołeczniony – odbywał się na zasadzie dialogu z liderami lokalnym (reprezentującymi wszystkie ważne grupy interesów: radni, biznes, organizacje pozarządowe), ich zdanie było równie ważne. Procedura monitorowania i aktualizacji strategii uwzględnia uspołecznienie tych procesów.	

ILE OSÓB BRAŁO UDZIAŁ W OPRACOWANIU STRATEGII :

CZY JEST O TYM INFORMACJA W STRATEGII

- CZĘŚĆ II. POLITYKA PRORODZINNA-

PYTANIE 4

Czy diagnozą stanu gminy (przygotowywaną przed opracowaniem lub ostatnią aktualizacją strategii) objęto zagadnienia związane z funkcjonowaniem rodzin?		
1	Nie przygotowano diagnozy stanu/ brak informacji	
2	Diagnoza stanu została przygotowana, ale nie uwzględniono w zagadnień związanych z funkcjonowaniem rodziny. Ewentualnie kwestie rodzinne zostały ograniczone do problemów socjalnych i patologii (ubóstwo, zasiłki, itp.)/	
3	Diagnoza stanu została przygotowana i w pewnym stopniu uwzględnia ona zagadnienia związane z rodziną.	
4	Diagnoza stanu została przygotowana i uwzględnia w pełni zagadnienia związane z rodzinami. Zostały właściwie zidentyfikowane i wskazane problemy rodzin. Kwestie te nie zostały ograniczone wyłącznie do patologii i pomocy społecznej.	

PYTANIE 5

Czy w misji i/lub wizji i/lub celu głównym rozwoju wskazano, że „najważniejszy jest człowiek”?		
1	W strategii nie ma ani misji, ani wizji, ani celu głównego rozwoju	
2	Przynajmniej jeden z tych elementów został sformułowany jednak nie koncentruje się on na wysokiej jakości życia (np. koncentruje się wyłącznie	

	na gospodarce)	
3	Elementy te zostały sformułowane (minimum jeden), i stawiają one wysoką jakość życia mieszkańców na równi z innym dziedzinami (np. rozwojem gospodarczym)	
4	Elementy te zostały sformułowane (minimum jeden) i wyrazie wyniku z nich, że „najważniejszy jest człowiek” – tej wartości podporządkowane są inne dziedziny (np. rozwój gospodarczy, ochrona środowiska, itp.)	

PYTANIE 6

Czy w <u>kierunkach rozwoju</u> uwzględnione zostały działania z zakresu „<u>Institutionalnej opieki nad dziećmi</u>”?		
1	Nie ma zapisów na ten temat	
2	Pojawiają się nieliczne zapisy na ten temat i/lub mają one charakter bardzo ogólny	
3	Pojawiają się zapisy na ten temat zarówno na poziomie celów jak i zadań/ działań	
4	Te zagadnienia są uwzględnione zarówno na poziomie celów jak i zadań i można powiedzieć, że w pełni odpowiadają one na problemy i potrzeby rodzin mieszkających na terenie gminy (z uwzględnieniem możliwości gminy).	

Dziedzina „Institutionalna opieka nad dziećmi” może obejmować takie zagadnienia jak np. tworzenie i wspieranie powstawania żłobków i przedszkoli, dążenie do elastycznego i odpowiednio długiego czasu pracy żłobków i przedszkoli, promowanie i wspieranie alternatywnych form opieki nad dziećmi (dzienna mama, niania, bank czasu mam, świetlice osiedlowe, przedszkola przyzakładowe itp.), dostęp do pediatry, higienistki w szkołach, itp.

DOWODY:

LP	WYSZCZEGÓLNIENIE	STRONA
1		
2		
3		
4		
5		

PYTANIE 7

Czy w <u>kierunkach rozwoju</u> uwzględnione zostały działania z zakresu „ <u>Infrastruktura i warunki spędzania wolnego czasu</u> ”?		
1	Nie ma zapisów na ten temat	
2	Pojawiają się nieliczne zapisy na ten temat i/lub mają one charakter bardzo ogólny	
3	Pojawiają się zapisy na ten temat zarówno na poziomie celów jak i zadań/działań	
4	Te zagadnienia są uwzględnione zarówno na poziomie celów jak i zadań i można powiedzieć, że w pełni odpowiadają one na problemy i potrzeby rodzin mieszkających na terenie gminy (z uwzględnieniem możliwości gminy). Planowane kierunki działań i zadania jednoznacznie ukierunkowane są na potrzeby rodzin.	

Dziedzina „Infrastruktura i warunki spędzania wolnego czasu” może obejmować zagadnienia dotyczące np. podjazdów dla wózków dziecięcych na chodnikach i w budynkach użyteczności publicznej, autobusów niskopodwoziowych, placów zabaw, specjalnych altanek przy placach zabaw do przewijania i karmienia dzieci, bezpieczeństwa w miejscach publicznych (w parkach, w trakcie imprez publicznych, itp.), częstotliwości imprez, w których mogą uczestniczyć całe rodziny (np. festyny rodzinne), różnego rodzaju udogodnień dla rodzin (tańsze bilety, specjalne sektory), swobodnego dostępu do Internetu dla osób fizycznych, dogodnych połączeń komunikacyjnych (drogi, komunikacja publiczna) do miejsc gdzie się znajdują przedszkola i przychodnie zdrowia, bezpieczeństwa w miejscach publicznych (arkach, stadionach, festynach) itd.

DOWODY:

LP	WYSZCZEGÓLNIENIE	STRONA
1		
2		
3		
4		
5		

PYTANIE 8

Czy w <u>kierunkach rozwoju</u> uwzględnione zostały działania z zakresu „ <u>Promocja, podnoszenie akceptacji, przywileje dla rodzin</u> ”?		
1	Nie ma zapisów na ten temat	
2	Pojawiają się nieliczne zapisy na ten temat i/lub mają one charakter bardzo ogólny	

3	Pojawiają się zapisy na ten temat zarówno na poziomie celów jak i zadań/ działań	
4	Te zagadnienia są uwzględnione zarówno na poziomie celów jak i zadań i można powiedzieć, że w pełni odpowiadają one na problemy i potrzeby rodzin mieszkających na terenie gminy (z uwzględnieniem możliwości gminy).	

Dziedzina „Promocja, podnoszenie akceptacji, przywileje dla rodzin” może obejmować zagadnienia dotyczące np. organizacji konkursu na najbardziej prorodzinną firmę w gminie/powiecie, stosowania elastycznych form pracy w urzędzie, obsługiwanie rodziców z dziećmi „bez kolejki” w urzędzie, kądek zabaw dla dzieci w urzędzie, ulotek z informacjami przydatnymi dla młodym rodzicom, itp.

DOWODY:

LP	WYSZCZEGÓLNIENIE	STRONA
1		
2		
3		
4		
5		

4.3. Kwestionariusz „dobrych praktyk”

<i>DZIAŁANIA PROWADZONE PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W ZAKRESIE POLITYKI PRORODZINNEJ (DOBRE PRAKTYKI)</i>	
1.	Podmiot realizujący zadanie:
2.	Partnerzy wspomagający realizację zadania:
3.	Data i miejsce rozpoczęcia realizacji zadania:
4.	Przedmiot działań (Co jest przedmiotem?, Jak zadanie jest realizowane?):
5.	Beneficjent (Dla kogo zadanie jest realizowane?):