

Maria PierzchalskaEuropejska Uczelnia Społeczno-Techniczna
w Radomiu, Polska

SKUTECZNOŚĆ POLITYKI RODZINNEJ PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE GMINY MIASTA RADOMIA

Wprowadzenie

Polityka rodzinna stała się tematem debaty publicznej zarówno z powodu malejącego współczynnika dzietności, jak i zjawiska starzenia się społeczeństwa, które mają wpływ na rozwój wszystkich sfer życia społecznego i gospodarczego.

Rodzina postrzegana jako grupa, a nawet jako instytucja społeczna, stanowi podmiot realizacji polityki społecznej państwa poprzez przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, tj. miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej oraz inne instytucje pomocowe i organizacje pozarządowe. Współczesna rodzina jest też miejscem, w którym funkcjonowanie osób starszych zapobiega ich marginalizacji społecznej, co jest szczególnie pożądane na tle zmian modelu rodziny, a szczególnie zakłóceń w międzypokoleniowych interakcjach.

W artykule przedstawiono politykę rodzinną realizowaną poprzez system zabezpieczenia społecznego, w tym pomoc społeczną i program „Rodzina 500 plus” w Radomiu, przynajmniej świadczenia i usługi, które poprawiając jakość życia w gospodarstwach domowych rodzin, stanowią inwestycję w kapitał ludzki. Wybór Radomia nie był przypadkowy – to miasto średniej wielkości z problemami pozostałymi po transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej, takimi jak wyższe niż średnie w kraju bezrobocie, ubytek młodych mieszkańców na skutek emigracji zarobkowej krajowej i zagranicznej, niski przyrost naturalny – czyli zjawiskami wskazującymi na potrzebę wzmocnienia polityki społecznej państwa na rzecz rodziny, ale też wprowadzania przez samorząd miasta przedsięwzięć pomocowych. Ich efekty mogą być porównywalne z działaniami w miastach o zbliżonych problemach społecznych.

Polityka rodzinna jako element polityki społecznej – aspekt teoretyczny

W polskim systemie prawnym zasady zawarte w Konstytucji RP odnoszą się do pojęcia „rodzina” w kilku artykułach; podobnie w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym¹. Artykuł 18 Konstytucji RP stanowi: „preferowaną konstytucyjnie wizją rodziny, jest trwały związek mężczyzny i kobiety nakierowany na macierzyństwo i odpo-

¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodziny i Opiekuńczy, „Dz. U.”, 2015, poz. 2082, tekst jedn.; „Dz. U.”, 2017, poz. 682.

wiedzialne rodzicielstwo”, a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z lat 2000–2013 wyraźnie wskazuje na potrzebę ochrony w sposób szczególnie małżeństwa i rodziny. Ponadto szereg innych uregulowań jest zawartych w ustawach odnoszących się do świadczeń należnych rodzinie, począwszy od regulacji świadczeń rodzinnych, pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, pomocy osobom uprawnionym do alimentów, świadczeń opieki zdrowotnej, przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie czy zasad pomocy przysługujących w ramach Karty Dużej Rodziny. I choć według znawców problematyki państwo nie wypracowało całościowego systemu pomocy kształtowania polityki rodzinnej, gdyż podejmowane działania niekiedy dotyczą doraźnych programów, to stanowią ważne wsparcie dla rodzin. Przedstawiane w literaturze przedmiotu definicje rodziny na skutek współczesnych przeobrażeń kulturowych ulegają modyfikacji.

Polityka państwa wobec rodziny polega na wprowadzaniu różnorodnych instrumentów polityki społecznej oraz fiskalnej, aby zabezpieczyć jej materialne warunki życiowe i aby ułatwić godzenie pracy zawodowej z możliwością opieki nad dziećmi. Istotną częścią polityki rodzinnej jest tworzenie warunków w zakresie opieki nad niepełnosprawnymi (lub niesamodzielnymi) członkami rodziny, głównie dziećmi, ale też dorosłymi-seniorami, których przybywa na skutek procesu starzenia się populacji. Wszystkie prognozy demograficzne pokazują, że liczba osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, potrzebujących stałej opieki z powodu zaawansowanego wieku będzie rosła. Sprawą dyskusyjną jest odpowiedź na pytanie, kto ma ewentualnie zastąpić rodzinę, której potencjał opiekuńczy z przyczyn kulturowych, społecznych i demograficznych zmniejsza się?

Zagadnienie to staje się kwestią społeczną wymagającą pilnych uregulowań w zakresie zabezpieczenia przez państwo bezpieczeństwa obywateli wobec coraz dłuższego trwania życia, w tym szczególnie stworzenia dla ludzi starych systemu opieki pielęgnacyjnej. Konieczne będzie wsparcie ze strony instytucji publicznych i samorządowych organizacji, których działania będą komplementarne wobec rodziny przeżywającej istotny kryzys.

Polityka rodzinna niekiedy nazywana jest polityką prorodzinną – pojęcie to nie występuje jako termin w literaturze przedmiotu z zakresu polityki społecznej – używane potocznie ma charakter wartościujący, za pomocą którego ocenia się politykę państwa wobec rodziny². Definiowana jest też jako subdyscyplina polityki społecznej, podobnie jak inne realizowane polityki szczegółowe, np. senioralna, polityka wobec osób niepełnosprawnych czy inne odnoszące się do konkretnej grupy odbiorców mających określone potrzeby lub kwestie do rozwiązania. Niekiedy nazywana jest „polityką społeczną na rzecz dzieci i rodziny”, która skupia cały obszar wydatków socjalnych,

² W opracowaniach GUS działania prorodzinnie oznaczają bezpośrednie i pośrednie formy wspierania rodzin i są rozumiane jako realizacja elementów polityki prorodzinnego państwa. Program „Polityka Prorodzinnego Państwa” został przyjęty przez Radę Ministrów w 1999 r. – z uwag do powyższego Programu – druk Sejmowy nr 1522, B. Kłos, J. Szymańczyk, Informacja nr 716, *Działania prorodzinnie w latach 2010–2016*, Kraków 2016, s.18.

w tym świadczeń rodzinnych z zakresu pomocy społecznej i zasiłków z ubezpieczenia społecznego. Te polityki szczegółowe działają równolegle, ale dość często „zazębiają się”, np. gdy dziecko, osoba młoda, a częściej osoba starsza są niepełnosprawne, to ich potrzeby na płaszczyźnie zarówno teoretycznej, a przede wszystkim praktycznej, są objęte polityką wobec osób niepełnosprawnych i polityką na rzecz dzieci i rodziny, a także polityką senioralną³. Oznacza to, że poszczególne grupy odbiorców korzystają (są objęte zakresem działania) ze świadczeń różnych szczegółowych polityk społecznych⁴. Wszystkie polityki (*policies*) są polem aktywności państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, a ze względu na charakter potrzeb, ich skalę i strukturę wymagają różnicowanych metod i różnej wielkości środków. W każdej z polityk znajdują się kwestie, które są kluczowe dla danej grupy i ukierunkowane są na realizację określonego celu⁵.

Zaznaczyć należy również, że „rozdziela się politykę rodzinną bezpośrednio kierowaną do rodzin (*explicite*) i pośrednią (*implicite*)”. Pierwsza dotyczy działań odnoszących się do rodziny jako całości lub poszczególnych jej członków, np. przyznawanie świadczeń socjalnych, druga to działania, efektem których są np. programy państwa przeciwdziałające bezrobociu czy kształtowanie polityki podatkowej.

Pojęcie „rodziny” jest bliskie pojęciu „gospodarstwa domowego”, które oznacza grupę osób wspólnie zamieszkujących i łączących swe źródła utrzymania, w ramach którego wydziela się rodzinę – parę małżeńską bądź parę niesformalizowaną związkiem, ich potomstwo, a także samotnego rodzica. Potocznie rodzina jest pojęciem szerszym, gdyż w rzeczywistości obejmuje bliższych i dalszych krewnych (młodych i starszych) oraz powinowatych zamieszkujących w oddaleniu i utrzymujących się samodzielnie.

Cechą charakterystyczną polityki rodzinnej jest jej szeroki zakres działania, który wyraża się poprzez koordynację z innymi politykami szczegółowymi dającymi dostęp do świadczeń pieniężnych i usług uzupełniających tworzących standard bezpieczeństwa socjalnego. W literaturze przedmiotu pojęcie standardu bezpieczeństwa socjalnego jest różnie definiowane w zależności od dyscypliny naukowej, ale zazwyczaj oznacza pożądany lub oczekiwany model lub zbiór norm⁶. Wyróżnia się standard bezpieczeństwa socjalnego jako kategorię normatywną, tj. warunek określony przepisami prawa, oraz jako kategorię diagnostyczną, tj. minimum socjalne, minimum egzystencji

³ Zob. B. Szatur-Jaworska, *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*, Warszawa 2016, s. 67.

⁴ Zob. *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, pod red. A. Kurzynowskiego, Warszawa 2003, s. 11-15.

⁵ M. Rymśza, *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu*, [w:] *Polityka wobec rodziny w Polsce*, red. J. Szymańczyk, nr 1(45), 2016, s. 55-56.

⁶ Za: G. Uścińska, *Minimalne standardy zabezpieczenia społecznego a ubóstwo*, [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. nauk. R. Szarfenberg, C. Żóładowski, M. Theiss, Warszawa 2010, s. 173.

i kategorię statystyczno-analityczną – standard przeciętny lub średni⁷. Wyróżnia się też standardy odnoszące się do ryzyk społecznych, występujących w systemie zabezpieczenia społecznego, które wprowadzają podstawowe standardy bezpieczeństwa socjalnego, w tym szczególnie w ubezpieczeniu społecznym na wypadek choroby, macierzyństwa, śmierci żywiciela, wypadku przy pracy czy starości⁸. Ryzyka te w bardzo negatywny sposób oddziałują na rodzinę.

Przyjąć należy, że polityka rodzinna polega na tworzeniu lepszych warunków do życia poprzez uzupełnianie podstawowych potrzeb bytowych rodziny, ale też eliminacji zagrożeń życia rodzinnego. Są to zagrożenia natury ekonomicznej (niewystarczające dochody, brak pracy), wynikające z zachowań patologicznych (uzależnienia, przemoc) i natury społeczno-kulturowej (konflikty pokoleniowe, zmiany systemu wartości). Ustalone kryteria są podstawą kierowania do rodzin świadczeń w formie przede wszystkim wypłat pieniężnych i usług socjalnych. Dlatego uznaje się, że główne cele polityki rodzinnej polegają na:

- wyrównywaniu poziomu życia rodzin poprzez przeciwdziałanie ubóstwu i społecznej marginalizacji,
- realizacji potrzeb indywidualnych dla tworzenia warunków sprzyjających zakładaniu rodzin poprzez zawieranie związków małżeńskich i realizację planów rekreacyjnych,
- z punktu widzenia szeroko rozumianych potrzeb społecznych, wpływie na horyzontalną politykę demograficzną.

Do zapewnienia standardu bezpieczeństwa socjalnego dążą regulacje międzynarodowe, w tym europejskie, które postulują wzorzec zabezpieczenia społecznego na poziomie podstawowym, wskazując na minimum tego standardu. Najważniejszym aktem prawnym jest Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) uchwalona w 1952 r. oraz kolejne konwencje i zalecenia z drugiej połowy minionego wieku, w ramach których wszystkie świadczenia uznawane za przedmiot ochrony obejmują dziewięć zakresów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego⁹. Świadczenia przysługujące w polskim systemie zabezpieczenia społecznego mieszczą się w zakresie określonym w Konwencji nr 102 MOP zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, co w założeniu miało eliminować ubóstwo.

Przyjęte w Polsce rozwiązania odpowiadają standardom ekonomicznym, zwłaszcza w zakresie minimalnej wysokości. Jednak przekształcenia społeczno-ustrojowe i gospodarcze w Polsce w ciągu ostatniego ćwierćwiecza i tworzenie warunków rozwoju zrównoważonego przez politykę społeczną i gospodarczą wywołały negatywne zmiany społeczne, co stwarza potrzebę podniesienia poziomu bezpieczeństwa ekonomicz-

⁷ Ibidem, s.174

⁸ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 217-238. Autor eksponuje przede wszystkim model antycypacji społecznej (uprzedzającej), którego kategorią konstrukcyjną jest ryzyko społeczne, tamże, s. 53 i n.

⁹ Polska dopiero ustawą Sejmu z 24 kwietnia 2003 r. ratyfikowała *Konwencję MOP nr 102*, co stanowi gwarancję nieobniżania granicy zabezpieczenia społecznego.

nego. Konieczna stała się poprawa warunków życia, gdyż w dalszym ciągu znajdują się rodziny potrzebujące pomocy w większym zakresie. Przykładem takiej działalności, która znacznie poprawiła sytuację w gospodarstwach domowych rodzin z dziećmi, jest program „Rodzina 500 plus”. W sukurs idą tu strategie społeczne opracowane przez Unię Europejską, według których państwa członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia ustalonych celów społecznych, bez naruszania uprawnień do samodzielnego kształtowania swoich polityk.

Kryzys demograficzny a polityka rodzinna

Nie ulega wątpliwości, że na tle niekorzystnej sytuacji demograficznej w Polsce (zmniejszania się liczby ludności i starzenia się społeczeństwa), szczególne długofalowe zadania stawiane są przed polityką rodzinną. Kwestią strategiczną są zmiany dotyczące współczynnika obciążenia demograficznego dla osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat), który w wyniku malejącej liczby urodzeń spada. Biorąc pod uwagę grupę w wieku 0–18 lat, czyli dzieci i uczącą się młodzież – na przestrzeni ostatnich 30 lat – widoczny jest systematyczny spadek liczebności tej grupy. W 1985 r. osoby te stanowiły 31% populacji, w połowie lat 90. ubiegłego wieku – 28%, a w roku 2013 jedynie 19%. Jest to wynik malejącej od połowy lat 80. XX w. liczby urodzeń. Liczba aktualnych urodzeń żywych jest o połowę niższa od liczby urodzeń podczas ostatniego wyżu demograficznego z pierwszej połowy lat 80. minionego wieku¹⁰. Nastąpiła depresja urodzeniowa: w 2003 r. urodziło się 351 tys. dzieci, stopniowy wzrost trwał przez kolejne 5 lat – w 2009 r. liczba urodzeń żywych wzrosła do 418 tys., aby następnie stopniowo spadać do 376 tys. w 2014 r. Nie zapewnia to zastępowalności pokoleń; współczynnik dzietności spadł z poziomu prawie 2,0% do 1,29% w 2014 r., gdy wartość optymalna tego wskaźnika powinna wynosić 2,1 – 2,15¹¹.

Dane uzyskane w ostatnim narodowym spisie powszechnym (NSP) w 2011 r. pokazują, że w Polsce było blisko 10 973,0 tys. rodzin (według NSP 2002 r. nastąpił wzrost o 4,9%), porównanie liczby gospodarstw z liczbą rodzin wskazuje, że co dziesiąta rodzina żyła w gospodarstwie wielorodzinnym. Wśród ponad 9 887,0 tys. rodzinnych gospodarstw domowych 89,9% stanowiły gospodarstwa jednorodzinne i 10,1% – wielorodzinnne, z których 9,3% to gospodarstwa dwurodzinne, a 0,8% trzyrodzinne i większe. Z porównania bezwzględnych danych wynika, że liczba gospodarstw jednorodzinnych zmniejszyła się o 3,4%, a wzrosła liczba gospodarstw dwurodzinnych – o 57,1%, w przypadku gospodarstw 3-rodzinnych i większych nastąpił blisko 3-krotny wzrost. Liczba rodzin z dziećmi na utrzymaniu według wyników NSP 2011 wynosiła 5458,0 tys. i w porównaniu z danymi NSP 2002 zmniejszyła się o 621,4 tys., czyli o 10,2%. Liczba rodzin utrzymujących dzieci zmniejszyła się (między spisami) o pra-

¹⁰ Dane GUS, *Podstawowe dane demograficzne o dzieciach w Polsce*, Warszawa 2014, s. 6.

¹¹ M. Bartoszewicz, *Program „Rodzina 500 plus” jako reakcja władz publicznych na kryzys demograficzny w Polsce*, „Zabezpieczenie Społeczne Teoria, Prawo, Praktyka”, Rocznik V, nr 5, 2016, s. 33-34.

wie 18%, a rodziny utrzymujące jedno dziecko stanowiły większość – ponad 53%, z co najmniej dwojgiem dzieci blisko 47%, z trojgiem i więcej 11,5%¹². Powyższe dane wyraźnie odzwierciedlają niekorzystne zmiany w strukturze rodzin, co tym bardziej powinno wzmacniać działania polityki rodzinnej.

Polityka rodzinna w Gminie Miasta Radom

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie same pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Organizują ją organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie na zasadach partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, co szczególnie sprawdza się na szczeblu lokalnym, także w środowisku wielkomiejskim. W Radomiu od wielu lat są nimi: Kościół katolicki, związki wyznaniowe, szkoły, policja, przedszkola, domy kultury, muzea, radni, banki, firmy prywatne, szereg stowarzyszeń i klubów, media, a także osoby prywatne, łącznie kilkadziesiąt podmiotów. Głównym zadaniem jest wspieranie osób w celu zaspokojenia ich podstawowych potrzeb życiowych, umożliwienie im życia w godnych warunkach i doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia się. Realizacją tych zadań w Radomiu od 1990 roku zajmuje się jako lider aktywnej polityki społecznej Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS), który również zajmuje się koordynacją na poziomie lokalnym – gminy i powiatu – działań z zakresu pomocy dziecku i rodzinie oraz aktywizacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych¹³. Na terenie Gminy Miasta Radomia oprócz MOPS istnieje szereg instytucji pomocy społecznej, są to m.in.: cztery typy domów pomocy społecznej, domy dla bezdomnych, środowiskowe domy samopomocy, placówki wsparcia dziennego, świetlice, 13 placówek opiekuńczo-wychowawczych, Ośrodek Interwencji Kryzysowej, Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie. Placówki te zabezpieczają potrzeby mieszkańców w podstawowym zakresie.

O poziomie i jakości życia społeczności lokalnych, w tym rodzin, coraz bardziej decydującym czynnikiem staje się polityczny i gospodarczy ustrój gminy. Samorząd lokalny, jako gospodarz terenu, jest zobowiązany do prowadzenia lokalnej (miejskiej) polityki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązywania problemów lokalnych poprzedzonych wcześniejszym rozpoznaniem zagrożeń i dostrzeganiem pojawiających się szans¹⁴. Dla realizacji powyższego potrzebne jest zarządzanie strategiczne oparte na opracowanych planach strategicznych, co umożliwi dostosowanie działań jednostek terytorialnych do zmian zachodzących w przestrzeni danej gminy.

¹² Dane zawarte w opracowaniu: *Działania prorodzinne w latach 2010–2015*, pod kierunkiem A. Chochorowskiej, Kraków 2016, s. 26-28.

¹³ Zakres zadań z zakresu pomocy społecznej jest określony w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, „Dz. U.”, 2004, nr 64, poz. 593, z późn. zm.

¹⁴ W art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: „Dz. U.”, 2016, poz. 446), są enumeratywnie wymienione sprawy jako zadania i zakres działania gminy.

Radom na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵ oraz szeregu innych ustaw¹⁶ posiada *Strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2014–2020*, która powstała przy merytorycznym wsparciu w ramach projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania”¹⁷. Jednak dane w niej zawarte dotyczą diagnozy sytuacji społecznej głównie lat 2010–2012 i prognozę zmian. Współcześnie wieloletnie strategie w kwestiach społeczno-gospodarczych, w tym szczególnie rynku pracy (zatrudnienia i emigracji), demografii, poziomu życia, wymagają stałej aktualizacji, gdyż inaczej mamy do czynienia z częściową dezaktualizacją zawartych w nich danych, jak i opartych na nich prognoz. Rolę uzupełniającą stanowi *Program wspierania rodziny dla miasta Radomia na lata 2015–2017*, który został opracowany na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁸ oraz zgodnie z wymogiem opracowywania i realizacji 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny.

Charakterystyka Radomia – cechy społeczno-gospodarcze

Radom – miasto na prawach powiatu położone w centralno-wschodniej Polsce, w województwie mazowieckim, jest jednym z większych miast na Mazowszu (zajmuje drugie po Warszawie miejsc w województwie), jest czternastym co do wielkości miastem w Polsce, zaliczane do miast średniej wielkości. Był ćwierćmilionowe miasto wojewódzkie, o dużym potencjale gospodarczym (przemysł metalowy i garbarski) zdewastowane w okresie przemian ustrojowych i gospodarczych. Wpłynęło to na powstanie wielu kwestii społecznych, takich jak: utrzymujące się przez wiele lat wysokie bezrobocie (powyżej 20%), emigracja zarobkowa młodych osób, zmniejszanie się liczby mieszkańców i ich starzenie się¹⁹.

Miasto liczy 215 653 mieszkańców, w latach 2002–2016 ludność zmalała o 5,9% (wg prognozy GUS ubytek ludności do roku 2020 wyniesie 4,43%, co stanowi 9770 osób, a w latach 2017–2050 liczba mieszkańców zmniejszy się do 156 tys.). Radom ma ujemny przyrost naturalny, wynoszący -326, co odpowiada przyrostowi naturalnemu -1,5 na 1000 mieszkańców. W 2015 roku urodziło się 1983 dzieci, zostało za-

¹⁵ „Dz. U.”, 2013, poz. 182, z późn. zm.

¹⁶ Wśród 10 innych programów Gminy Miasta Radom odnoszących się do zakresu polityki społecznej aktualne są: *Samorządowy Program na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2014–2020* oraz *Lokalny Program Osłony w zakresie dożywiania na lata 2014–2020*.

¹⁷ Pełna nazwa programu to „Innowacyjne rozwiązania na Mazowszu w zakresie polityki społecznej”, w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizujących i wspierających w ramach *Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej” Kapitał Ludzki 2007–2013*.

¹⁸ Tekst jednolity: „Dz. U.”, 2015, poz. 332.

¹⁹ *Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Miasta Radomia na lata 2014–2020*, załącznik do Uchwały Nr 33/2014 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 22 grudnia 2014 r., Radom 2014.

wartych 1076 małżeństw, co odpowiada 5,0 małżeństwom na 1000 mieszkańców. Jest to nieznacznie więcej od wartości dla województwa mazowieckiego oraz wartość porównywalna do wartości Polski. W tym samym okresie odnotowano 2,1 rozwodów przypadających na 1000 mieszkańców. Jest to znacznie więcej od wartości dla województwa mazowieckiego oraz znacznie więcej od wartości dla kraju²⁰.

W 2015 roku saldo migracji wewnętrznych wyniosło dla Radomia -794; 17,2% mieszkańców jest w wieku przedprodukcyjnym (według prognoz GUS w 2020 r. dzieci w wieku 0–18 lat będą stanowiły 19,35% ogólnej liczby mieszkańców, co oznacza niewielki wzrost), 61,9% w wieku produkcyjnym, a 20,9% w wieku poprodukcyjnym.

Rynek pracy: w Radomiu na 1000 mieszkańców pracuje 245 osób, jest to znacznie mniej od wartości dla województwa mazowieckiego oraz nieznacznie więcej od wartości dla Polski, 52,3% wszystkich pracujących stanowią kobiety, 47,7% mężczyźni. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto stanowi 3 744 PLN, co odpowiada 90,20% przeciętne wynagrodzenia brutto w kraju²¹.

Bezrobocie: stopa bezrobocia (marzec 2017 r.) wynosiła dla miasta Radom (powiat grodzki) 15,9% (województwo mazowieckie 7,0%). Liczba bezrobotnych w powiecie grodzkim 14 196 osób²². Bezrobocie było i jest najważniejszą kwestią społeczną w Radomiu, wywołuje negatywne skutki w sferze ekonomicznej i psychospołecznej. Zawsze prowadzi do obniżenia standardu życia, wywołuje frustracje, pogarsza stan zdrowia, wpływa na wzrost konfliktów społecznych; w ostatnich latach powoduje emigrację zarobkową do Warszawy lub za granicę, głównie do Wielkiej Brytanii i Irlandii.

W 2015 roku saldo migracji wewnętrznych wyniosło dla Radomia -794; 17,2% mieszkańców jest w wieku przedprodukcyjnym, 61,9% mieszkańców jest w wieku produkcyjnym a 20,9% w wieku poprodukcyjnym. W 2016 roku w ramach Programu „Rodzina 500 plus” wsparciem finansowym objęto 14 859 rodzin, w tym najwięcej na jedno dziecko – 9 520 rodzin (pięć rodzin pobiera świadczenie na siedmiu dzieci, tj. 3 500 zł). Przyznano ponad 21 tys. świadczeń (w tym 9 377 na pierwsze dziecko – 44,33%). Łącznie wydatkowano kwotę ponad 96 mln zł (w tym koszty obsługi 1870 tys. zł)²³.

Zadania własne Gminy Radom

W mieście stworzono *Program wspierania rodziny dla miasta Radomia na lata 2015–2017*²⁴, który został opracowany na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011

²⁰ P. Szukalski podkreśla ważny aspekt zmian w strukturze składu rodzinnego; yob. *Rodziny i gospodarstwa domowe w Polsce i w krajach UE*, [w:] *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie*, pod red. W. Warzywody-Kruszyńskiej, P. Szukalskiego, Łódź 2004.

²¹ Powyższe dane dotyczące Radomia zawarte w: *Radom w liczbach*, <http://www.polskawliczbach.pl/Radom> [23.05.2017].

²² Źródło: *Statystyki rynku pracy – PUP Radom*, www.bip.gov.pl.

²³ Dane: Sprawozdanie z działalności MOPS w Radomiu, stan na 31 grudnia 2016 r.

²⁴ Załącznik do Uchwały Nr 149/2015 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 26 czerwca 2015 r.

roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁵. Powyższe działanie należy do zadań własnych gminy, które powinny być realizowane w ciągu 3-letnich okresów. W świetle założeń ustawy pomoc dziecku i rodzinie powinna mieć charakter interdyscyplinarny i powinna być udzielana przez właściwych specjalistów w ramach lokalnego, zintegrowanego systemu. Program wytycza kierunki, które Gmina Miasta Radomia podejmuje na rzecz:

- wzmacniania rodziny w prawidłowym wypełnianiu jej funkcji,
- zapewniania właściwej opieki dzieciom i młodzieży wymagającym pomocy osób dorosłych,
- kształtowania pozytywnego wizerunku rodziny.

Powyższy *Program* adresowany jest przede wszystkim do rodzin przeżywających trudności w realizowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz do dzieci i młodzieży pozbawionych właściwej opieki. Spośród licznych działań (też nazywanych programami) w ramach wyżej wymienionego *Programu wspierania rodziny*, które były w 2016 r. realizowane przez 538 pracowników MOPS-u oraz instytucje współpracujące, należy wymienić choćby kilka dla zobrazowania szerokiej płaszczyzny, na której są realizowane²⁶. Są to np. *praca socjalna* w stosunku do około 1700 rodzin, w tym 508 przypadków w ramach kontraktu socjalnego, *środowiskowa praca socjalna* – program *Centrum Aktywności Lokalnej* – istnieje 16 lat, jest certyfikowanym Ośrodkiem CAL, kształtuje środowisko lokalne metodami CAL, współpracuje z 18 Zespołami ds. Wspierania Aktywności Lokalnej i Profilaktyki Środowiskowej. Organizuje różne lokalne wydarzenia: festyny, pikniki, imprezy okolicznościowe. W 2016 r. pracowało 5 koalicji i grup obywatelskich, które zajmowały się sprawami związanymi z problemem alkoholowym, poprawą sytuacji dzieci i ich rodzin i działaniu w środowisku lokalnym na rzecz dzieci, rodzin i innych mieszkańców. Program „Rodzina w remoncie” miał za zadanie oddziaływać na rzecz rodziny w kryzysie, budowanie wokół rodziny zespołów biorących udział w pracach jako partnerzy przyczyniło się do sukcesu w 4 sprawach.

Pracownicy socjalni mobilizowali mieszkańców do działania, dzięki nim powstały: 3 grupy samopomocowe, 7 grup wsparcia kierowane m.in. do rodzin wielodzietnych, matek wychowujących dzieci niepełnosprawne; 41 grup edukacyjnych dla dzieci mających problemy w nauce, ale też miały charakter rekreacyjno-edukacyjny, do rozwiązywania codziennych problemów osób niepełnosprawnych i rodzin niepełnych, osób bezrobotnych – łącznie w działaniach tych wzięło udział ponad 600 osób. Kontynuowano działania i projekty podjęte w latach poprzednich, np. od 2003 r. *Radomskie Dni Godności* – ogólnomiejska impreza kulturalno-sportowa pod hasłem *Radomskie Forum Integracyjne*; uczestniczyło w niej kilkadziesiąt tysięcy radomian; prowadzonych jest 40 punktów konsultacyjnych dla rodzin z problemem alkoholowym, dla ro-

²⁵ Tekst jednolity: „Dz. U.”, 2015, poz. 332.

²⁶ B. Szatur-Jaworska, *Samorząd terytorialny wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego. Model instytucjonalno-prawny*, [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. nauk. R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, Warszawa 2010.

dziców dzieci mających problemy z dopalaczami – z porad skorzystały 2073 osoby. Kilkadziesiąt spotkań o charakterze aktywizowania do działań obywatelskich organizowało 5 *organizatorów społeczności lokalnej*, są oni też odpowiedzialni za prowadzenie Klubu Wolontariusza „Przyjaciele”, który w 2016 r. zrzeszał 134 osoby, nieodpłatnie świadczą usługi na rzecz rodzin – było to ponad 12 900 godzin ich pracy. W 2016 r. wsparciem *asystentów rodziny* objętych było 100 środowisk, w których przebywało 262 dzieci.

W ramach zadań gminy zostały przyznane zasiłki stałe, celowe na zakup żywności, działania na rzecz ograniczenia niedożywienia dzieci i młodzieży, a także dla dorosłych, stypendia dla uczniów, zasiłki szkolne, dodatki mieszkaniowe, pomoc w naturze. Powyższe działania MOPS w Radomiu na rzecz pomocy społecznej, choć są wybrane selektywnie, pokazują szeroki zakres działania tych służb, uzupełniających politykę rodzinną państwa.

Dane zawarte w tabeli 1 obrazują liczbę rodzin objętych wsparciem MOPS na przestrzeni dziesięciolecia 2006–2016; widoczny jest spadek ogólnej liczby rodzin – klientów pomocy społecznej, jak i spadek liczby osób wymagających wsparcia zarówno z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, jak i potrzeb ochrony macierzyństwa.

Tabela 1. Rodziny objęte pomocą MOPS w Radomiu w latach 2006–2016

Rok	Liczba rodzin objętych pomocą Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomiu		
	Ogółem	Z powodu problemu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych	Z powodu potrzeby ochrony macierzyństwa
2006	11 915	1794	719
2011	9124	1 267	615
2012	8 763	1 284	662
2013	9 128	1 272	680
2014	8 518	1 122	617
2016	7660	983	553

Źródło: Program Wspierania Rodziny dla miasta Radomia na lata 2015–2017, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej 26 czerwca 2015 r.

W analizowanym okresie liczby bezwzględne pokazują, że liczba rodzin objętych pomocą w 2006 r. wynosiła 11 915 co stanowiło 5,3% ogólnej liczby mieszkańców. W 2016 r. liczba 7660 rodzin objętych pomocą społeczną stanowiła 3,5% ogółu mieszkańców miasta i zmniejszyła się w stosunku do takiej grupy świadczeniobiorców z 2006 r. o 4255 rodzin, tj. prawie o 36%. Analogicznie porównywalnie zmniejszyła się liczba rodzin objętych pomocą w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i ochrony macierzyństwa. Te ogólne dane wskazują na pewną skuteczność polityki rodzinnej w Radomiu, choć trzeba tu uwzględnić zmniejszającą się co roku populację radomian, jak i zmniejszający się stopień bezrobocia i związany z tym wpływ na dochody gospo-

darstw domowych, zwłaszcza wielopokoleniowych. Jednocześnie pełna analiza skuteczności tej polityki jest możliwa, o ile zawierać będzie poziom wydatków i jego wpływ na zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym, lecz sprawozdania MPOS w ciągu ostatnich kilkunastu lat różnią się metodą ich sporządzania i brakiem porównywalnych danych. Ponadto potrzebne są porównawcze badania, co umożliwi głębszą analizę zmian w wyniku oddziaływania lokalnej polityki rodzinnej w środowisku Radomia, głównie czy w stopniu wystarczającym zabezpiecza potrzeby mieszkańców w stosunku do oczekiwań.

Zakończenie

Działania władz Radomia w zakresie polityki rodzinnej mają charakter wielopłaszczyznowy, gdyż wymuszają to warunki, w jakich żyją mieszkańcy. Chodzi przede wszystkim o negatywne zmiany w strukturze ludności – zmniejszanie się liczby ludności, starzenie się i znaczna emigracja zarobkowa młodych wykształconych osób, co było i jest reakcją na znaczne bezrobocie i niskie wynagrodzenia. Wsparcie jest konieczne, gdyż zmiany społeczno-gospodarcze i kulturowe, które zaistniały ponad ćwierć wieku temu, zmieniły warunki bytowe rodzin, powodując znaczne zróżnicowanie jakości życia, które charakteryzuje się poczuciem zagrożenia bezpieczeństwa społecznego.

Jak zaznaczono w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* MOPS prowadzi – oprócz coraz bardziej rosnących zadań zleconych przez administrację rządową na rzecz świadczeń rodzinnych, w tym realizację świadczenia „Rodzina 500 plus” – szereg podstawowych zadań pomocy społecznej. Czyni to poprzez wdrażanie pozamaterialnych form pomocy, w tym pracy socjalnej wobec indywidualnych osób i rodzin, aktywizowanie społeczności lokalnej, promowanie działalności wolontarystycznej oraz realizację projektów unijnych. W ten sposób *stara się łagodzić trudną sytuację bytową osób i rodzin*. Rola ta nie może w stopniu wystarczającym zabezpieczyć potrzeb mieszkańców w stosunku do oczekiwań. Przyczyny leżą zarówno po stronie braku wystarczających środków finansowych, jak i przyjętych zasad funkcjonowania polityki rodzinnej i pomocy społecznej.

W ostatnim okresie gremia decyzyjne w państwie oddzielają systemy polityki rodzinnej od pomocy społecznej²⁷, czego skutki są dostrzegane w działaniach MOPS Radom. Działania te ważne i potrzebne, mimo ich intensywności organizacyjnej, nie rozwiązują wszystkich istniejących problemów. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej potrzebują przede wszystkim wsparcia finansowego, i choć liczba przyznawanych świadczeń pieniężnych wydaje się znaczna (w artykule celowo zamieszczono ich wykaz) i globalnie wypłacane środki wydają się pokaźne, to państwo wypełnia jedynie podstawowy poziom zabezpieczenia społecznego (*vide* Konwencja

²⁷ M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015*, [w:] Studia BAS, Warszawa, s. 45–46.

nr 102 MOP). Oczywiście oceniając poziom świadczeń socjalnych, trzeba mieć na względzie uwarunkowania krajowe²⁸.

Jednym z zarzutów stawianych państwu od 1989 r. jest brak całościowego systemu polityki rodzinnej i dorażność stosowanych działań i instrumentów oraz brak systemowej analizy, co podkreśla w swoim raporcie z kontroli Najwyższa Izba Kontroli²⁹. Wzrost selektywności uprawnień socjalnych na rzecz polityki rodzinnej z oczekiwaniami na znaczny wzrost współczynnika dzietności i obniżenia skali ubóstwa jest dostrzegany w statystykach finansowych dotyczących świadczeń rodzinnych. Dokumentem potwierdzającym tę koncepcję rządu jest raport *Nowa polityka rodzinna w Polsce 2011–2015* (wydany 07/2015), firmowany przez ówczesnego Ministra Pracy i Polityki Społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza, w której przedstawione jest kilkanaście nowych świadczeń wprowadzonych w ostatnich latach jako „skuteczna polityka rodzinna”. Jednak najbardziej spektakularnym działaniem na rzecz rodziny jest wprowadzenie świadczenia „Rodzina 500 plus”, według założeń przyczyni się ono do poprawy wskaźnika dzietności i znacznego zmniejszenia ubóstwa z 42% do 28% – czyli średniej unijnej. Władze Radomia, realizując politykę rodzinną, uzupełniają świadczenia rodzinne, jako zadanie zlecone, aktywną pomocą społeczną. W ten sposób lokalna polityka społeczna przyczynia się skuteczniej do zabezpieczenia potrzeb życiowych rodzin zamieszkałych w mieście.

Streszczenie

Artykuł przedstawia skuteczność prowadzenia polityki rodzinnej, która jest elementem polityki społecznej państwa. Współczesna rodzina ulega dynamicznym przemianom życia społecznego i gospodarczego, co powoduje jej ewaluację. Dotyczy to rosnącej liczby rodzin nuklearnych, zmniejszania się dzietności i wzrostu urodzeń pozamałżeńskich. Rodzina znajduje się w kryzysie, stąd działania państwa w kierunku zwiększonej pomocy w celu łagodzenia skutków ubóstwa rodzin, ale też wyrównywania szans edukacyjnych, a w konsekwencji życiowych na różnych etapach życia dzieci i młodzieży. Podmiotami realizującymi bezpośrednią politykę rodzinną jest samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe. Na przykładzie Radomia pokazane są narzędzia i programy wspierające skutecznie rodziny w prawidłowym wypełnianiu jej funkcji, stanowiąc inwestycję w kapitał ludzki.

²⁸ Ibidem, „w 2014 r. wydatki budżetu państwa na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych wyniosły ogółem ok. 7,6 mld zł, czyli niewiele mniej niż w 2006 r. (7,7 mld zł), co po uwzględnieniu wpływu skumulowanej inflacji w ciągu 9 lat oznacza, że realne wydatki państwa na świadczenia rodzinne zmalały o ok. 25%”, s. 45-46.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*, www.nik.gov.pl [2004.2017].

Summary

EFFECTIVENESS OF FAMILY STATE POLICY THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY OF RADOM

The article presents the effectiveness of family policy, which is part of the social policy of the state. Modern family is in dynamic transformation of social and economic life, which results in its evaluation. This is related to the increasing number of nuclear families, the decline in fertility and the growth of extra-marital births. The family is in crisis, hence the state's efforts towards increased aid to alleviate the effects of family poverty, but also to equalize educational opportunities and, as a consequence, life at various stages of life and youth. The entities implementing direct family policy are local government and non-governmental organizations. Radom's example shows tools and the program promotes the successful functioning of families in the proper fulfillment of their functions, constituting an investment in human capital.

Keywords: family policy, family, social policy, Radom

Słowa kluczowe: polityka rodzinna, rodzina, polityka społeczna, Radom

Bibliografia

- Bartoszewicz Mateusz, *Program „Rodzina 500 plus” jako reakcja władz publicznych na kryzys demograficzny w Polsce*, „Zabezpieczenie Społeczne Teoria, Prawo, Praktyka”, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Rocznik V, 2016, nr 5.
- Kurzynowski Adam, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, red. Adam Kurzynowski, Warszawa: SGH, IGS, 2003.
- Pierzchalska Maria, *Lokalna polityka społeczna w Radomiu. Ocena polityki społecznej Radomia w świetle opinii mieszkańców*, Radom: Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych, 2010.
- Rysz-Kowalczyk Barbara, *Samorząd terytorialny wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego. Model instytucjonalno-prawny*, [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. nauk. Ryszard Szarfenberg, Cezary Żołędowski, Maria Theiss, Warszawa: Dom Wyd. Elipsa, 2010.
- Rymsza Marek, *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania – w poszukiwaniu konsensualnego programu*, [w:] *Polityka wobec rodziny w Polsce*, red. Jolanta Szymańczyk, Warszawa: Studia BAS, nr 1(45), 2016.
- Sobociński Maciej, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015*, Warszawa: Studia BAS, nr 1(45), 2016.
- Szatur-Jaworska Barbara, *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 2016.

- Szukalski Piotr, *Rodziny i gospodarstwa domowe w Polsce i w krajach UE*, [w:] *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie*, red. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, Piotr Szukalski, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2004.
- Tyszką Zygmuntem, *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenia dla jednostki i społeczeństwa*, [w:] *Pedagogika społeczna*, red. Tadeusz Pilch, Irena Leparczyk, Warszawa 1995.
- Uścińska Gertruda, *Minimalne standardy zabezpieczenia społecznego a ubóstwo*, [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. nauk. Ryszard Szarfenberg, Cezary Żóładowski, Maria Theiss, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW, Elipsa, 2010.
- Szumlicz Tadeusz, *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.

Opracowania i akty prawne

- „Promocja integracji społecznej” *Kapitał Ludzki 2007–2013* Priorytet VII. *Działania prorodzinne w latach 2010–2016*, pod kierunkiem A. Chochorowskiej, Kraków: GUS Urząd Statystyczny w Krakowie, 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 20.04.1997 r., „Dz. U.”, nr 78, poz. 83.
- Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy, 1952.
- Lokalny Program Osłonowy w zakresie żywienia na lata 2014–2020 w Radomiu, Najwyższa Izba Kontroli, Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli, www.nik.gov.pl.
- Podstawowe dane demograficzne o dzieciach w Polsce*, Warszawa: GUS, 2014,
- Program „Polityka Prorodzinna Państwa” – druk Sejmowy nr 1522 – B. Kłós, J. Szymańczyk, Informacja nr 716.
- Program wspierania rodziny dla miasta Radomia na lata 2015–2017.
- Samorządowy Program na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2014–2020 w Radomiu*.
- Statystyki rynku pracy – PUP Radom*, www.bip.gov.pl.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Miasta Radomia na lata 2014-2020*, załącznik do Uchwały Nr 33/2014 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 22 grudnia 2014 r.
- Ustawa z dnia 12.03. 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U 2013 poz. 182 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych wraz ze zm., Dz.U 2016 poz. 1518, 1578.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy, Dz.U 2015 poz. 2082, tekst jedn., Dz.U. 2017 poz. 682.
- Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U 2016 poz. 446.

Data przesłania artykułu do Redakcji: 2017.06.15.

Data wstępnej akceptacji artykułu przez Redakcję: 2017.06.29.