

Klaudia Wolniewicz-Slomka

badaczka niezależna¹

Projektowanie i implementacja polityki rodzinnej na poziomie lokalnym na przykładzie dwóch miast

Streszczenie

Artykuł prezentuje wyniki analiz procesu kształtowania jednej z sektorowych polityk publicznych — polityki rodzinnej na poziomie lokalnym w Polsce na przykładzie systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi. Autorka analizuje proces projektowania i wdrażania rozwiązań zawartych w ustawie z 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3² (tzw. ustawie żłobkowej) w dwóch wybranych do badania miastach — Padłowie i Onuwicach³. Autorka odpowiada na następujące pytania badawcze: jak kontekst społeczno-polityczny przebadanych miast przyczynia się do charakteru implementacji w tych miastach?; co wpływa na przebieg implementacji na poziomie lokalnym, tzn. jakie czynniki z poziomu krajowego, a jakie z poziomu lokalnego?; jacy aktorzy uczestniczyli w procesach projektowania i wdrażania zmian zawartych w tzw. ustawie żłobkowej i jaka była ich rola?; jak analizowana ustawa została oceniona przez lokalnych aktorów?; co gwarantuje sukces, a co wpływa na porażkę implementacyjną w świetle założeń teorii hybrydowej? Artykuł wpisuje się w nurt badań nad polityką publiczną. Przedstawia wyniki badań własnych przeprowadzonych w 2017 roku w Padłowie i Onuwicach.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, lokalna polityka rodzinna, projektowanie, implementacja, opieka nad dzieckiem w wieku do lat 3

¹ Adres elektroniczny autorki: k.wolniewiczsloamka@gmail.com.

² Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.).

³ Nazwy miast zostały zmienione.

Wprowadzenie

Od czasów transformacji ustrojowej w 1989 roku polska polityka rodzinna uległa istotnym zmianom. Początkowo państwo koncentrowało się przede wszystkim na pomocy finansowej adresowanej do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Z czasem jednak zaczęło wspierać rodziny na różnych etapach ich powstania i funkcjonowania, np. wydłużając urlopy macierzyńskie i ojcowskie, wprowadzając programy ułatwiające zakup pierwszego mieszkania czy reformując system opieki nad najmłodszymi dziećmi. Zwiększony poziom zaangażowania państwa w kształtowanie oraz finansowanie systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi, wyrażony poprzez uchwalenie wspomnianej wyżej ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wprowadzenie towarzyszącego jej programu „Maluch”, oznaczał początek procesów defamilizacyjnych, w których państwo zaczęło odgrywać, obok rodziny, znaczną rolę w tworzeniu i rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Rozwiązania przyjęte w tzw. ustawie żłobkowej istotnie zmieniły zasady funkcjonowania żłobków, wprowadziły nowe, zróżnicowane formy opieki (klub dziecięcy i dzienny opiekun) oraz zmieniły system opłacania składek na ubezpieczenia społeczno-zdrowotne niań. Celem towarzyszącego ustawie programu rządowego „Maluch” było finansowe wsparcie rozwoju infrastruktury żłobkowej, klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów w całym kraju. Zważywszy na liczne i znaczne zmiany w zakresie funkcjonowania systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi, a także na — jak wynika z przeglądu literatury — niewielką uwagę poświęconą dotychczas procesom projektowania i wdrażania polityki rodzinnej oraz problematyce implementacji rozwiązań z zakresu opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3, ważne i interesujące wydaje się przeanalizowanie tych procesów. Szczególnie gdy uwzględni się fakt, że omawiana ustawa nie zobowiązała gmin do tworzenia i prowadzenia instytucji opiekuńczych dla najmłodszych dzieci.

Założenia teoretyczne

Założenia teoretyczne przeprowadzonych badań terenowych czerpią z dorobku badań nad polityką publiczną, a zwłaszcza nurtu badawczego określanego mianem *policy analysis*. Główną oś stanowi zatem proces polityki publicznej. W literaturze ukształtowały się dwa główne podejścia do tego, w jaki sposób ten proces przebiega: podejście linearne i chaotyczne. Podejście linearne opiera się na założeniu, że istnieje kilka następujących po sobie i od siebie zależnych etapów kształtowania polityki publicznej. Co więcej, każdy zakończony etap oznacza automatycznie początek następnego. Do zwolenników tego podejścia zalicza się m.in. Harolda Dwighta Lasswella, Michaela Howletta, M. Ramesha, a wśród polskich badaczy — Jerzego Woźnickiego i Włodzimierza Cezarego Włodarczyka (Lasswell, 1956; Howlett, 2011; Woźnicki, 2012; Włodarczyk, 2010). Najczęściej badacze wyróżniają od pięciu (Charles O. Jones, Michael Howlett, M. Ramesh) do siedmiu (H.D. Lasswell) faz polityki publicznej. Podejście chaotyczne zakłada natomiast, że procesy kształtowania polityki są nieprzewidywalne i trudno wskazać konkretne, następujące po sobie i rozdzielne fazy. Wśród przedstawicieli tego podejścia znajdują się m.in. Charles Lindblom,

Robert Nakamura czy Edward J. Woodhouse (Lindblom, Woodhouse, 1993). Twierdzą oni, że zarówno projektowanie, jak i wdrażanie są nieprzewidywalne, a cały proces kształtowania polityki nie ma ani wyraźnie wyodrębnionego początku, ani końca. Pomimo różnic w postrzeganiu tego, jak polityka publiczna jest formowana, można zgodzić się co do tego, że jest ona procesem, na który składają się trzy główne etapy: projektowanie, implementacja oraz ewaluacja. Na potrzeby artykułu przyjmuję podejście linearne⁴ do tworzenia polityki publicznej i koncentruję się na dwóch etapach jej kształtowania, tj. projektowaniu oraz wdrażaniu, a pomijam trzeci — ewaluację⁵.

Jak już wspomniałam, linearne koncepcje kształtowania polityki publicznej zakładały istnienie kilku następujących po sobie faz. Obecnie najczęściej jest przywoływany model heurystyki stadialnej autorstwa Michaela Howletta i M. Ramesha, który zakłada istnienie pięciu etapów kształtowania polityki, odpowiadających fazom praktycznego rozwiązywania problemów (tabela 1).

Tabela 1. Model heurystyki stadialnej M. Howletta i M. Ramesha

Fazy praktycznego rozwiązywania problemów	Fazy kształtowania polityki publicznej
Diagnoza problemu	Ustalanie agendy (<i>agenda setting</i>)
Propozycje rozwiązań	Formułowanie polityki (<i>policy formulation</i>)
Wybór rozwiązania	Podejmowanie decyzji (<i>adoption/decision making</i>)
Wdrażanie rozwiązania	Implementacja polityki (<i>policy implementation</i>)
Monitoring wyników	Ewaluacja polityki (<i>policy evaluation</i>)

Źródło: Michael Howlett, 2011, s. 19.

Pierwsze trzy fazy składają się na etap projektowania polityki publicznej. Rozpoczyna go ustalenie agendy, która może być ujmowana w sposób dynamiczny, oznaczając proces definiowania problemu publicznego⁶, lub statyczny, a więc jako zbiór problemów do rozwiązania⁷. W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele typologii agend, które różnią

⁴ Przyjęłam podejście linearne, ponieważ, po pierwsze, jak sądzę, lepiej oddaje zmiany w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, które najpierw nastąpiły na poziomie krajowym, a następnie nastąpiły (lub nie) na poziomie lokalnym, co wynikało z konstrukcji aktu prawnego (brak wymogu posiadania instytucji opiekuńczych), po drugie zaś — podejście to porządkuje myślenie o procesach tworzenia i realizacji polityki.

⁵ Ewaluacja tzw. ustawy żłobkowej została przeze mnie pominięta z powodów teoretycznych i praktycznych. Po pierwsze, dotyczy jej inna literatura niż ta, która jest poświęcona projektowaniu oraz wdrażaniu, po drugie, wymaga ona kompleksowych i długofalowych badań, aby można było dokonać prawidłowej oceny skutków regulacji wprowadzonych tzw. ustawą żłobkową.

⁶ Kraft i Furlong (2007) określają agendę jako „proces definiowania problemu publicznego, sposób jego postrzegania, nadawania mu określonego miejsca w hierarchii ważności wśród innych problemów publicznych” (za: Zybala, 2013, s. 200).

⁷ Birkland (2007, s. 63) uznaje agendę za zbiór centralnych problemów, które przyciągają uwagę (społeczeństwa i władz krajowych).

się od siebie ze względu na przyjmowane kryteria: zasięg spraw, które obejmuje agenda (powszechna, systemowa, instytucjonalna — podział zaproponowany przez T.A. Birklanda [podaję za: Zybala, 2013]); podmioty sprawujące władzę i administrację, które podejmują różne sprawy (prezydent/premier/król/parlament/komisje parlamentarne/partie polityczne — podział zaproponowany przez S.N. Sorokę [2002, s. 11]⁸); zasięg terytorialny (krajowa, regionalna, lokalna).

Po etapie ustalania agendy następuje etap formułowania polityki, który polega na rozważeniu różnych możliwości rozwiązania problemów zbiorowych. Eugene Bardach wskazuje tutaj na kilka subfaz formułowania polityki, tj.: „konstruowanie alternatyw rozwiązań dla danego problemu, wybieranie kryteriów, które posłużą do dokonania wyboru między różnymi koncepcjami rozwiązań danego problemu, projektowanie rezultatów, które mają być osiągnięte w wyniku podjętych działań, oraz konfrontowanie kompromisów, które zostały wypracowane w trakcie poszukiwań rozwiązań” (za: Zybala, 2013, s. 232). Jak zauważa Barbara Szatur-Jaworska, w różny sposób problemy przekładają się na konkretne polityki publiczne: „impulsem do podejmowania działań przez politykę publiczną mogą być potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo, na które należy w szybkim czasie odpowiedzieć (polityka reaktywna), oraz przewidywane scenariusze przyszłych zmian społecznych, gospodarczych czy demograficznych (polityka proaktywna)” (Szatur-Jaworska, 2016).

Etap projektowania polityki publicznej kończy się podjęciem przez decydentów decyzji. Analiza procesów decyzyjnych nie jest przedmiotem tego artykułu, więc podkreślę jedynie, że rozumiem ten etap jako fazę, w której wybiera się konkretne działania w celu rozwiązania problemów zbiorowych, wskazuje się na podmioty uczestniczące w realizacji tych działań oraz instrumenty służące ich realizacji. Decyzje podejmuje się jednoosobowo lub w zespole i są one efektem kombinacji decyzji racjonalnego wyboru i zakłóceń w postaci np. sprzeczności interesów poszczególnych decydentów. Podjęte decyzje mogą ulec całkowitym lub częściowym zmianom pod wpływem doświadczeń płynących z implementacji.

Podsumowując, za proces projektowania polityki publicznej, w tym rodzinnej, uznaję proces linearny (składający się z poszczególnych etapów), który odbywa się na różnych poziomach funkcjonowania państwa (centralnym, regionalnym i lokalnym), w którym uczestniczą różne podmioty (publiczne i prywatne) polityki społecznej, szczególnie te, które realizują funkcję normotwórczą, programową i informacyjną, a istotnymi elementami projektowania polityki są m.in. debaty w ramach gremiów decyzyjnych czy stwarzanie instrumentów realizacji decyzji (głównie prawnych i finansowych). Przyjęcie tzw. ustawy żłobkowej stanowi dla mnie podstawowy element projektowania polityki rodzinnej w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na poziomie krajowym.

Przechodząc do drugiego z trzech etapów tworzenia polityki publicznej, tj. implementacji, pragnę zwrócić uwagę na trzy podejścia do implementacji, które ukształtowały się od lat 70. XX wieku, tj. podejście odgórne (*top-down*), oddolne (*bottom-up*) oraz hybrydowe (*hybrid theories*). W podejściu odgórnym zakłada się, że projektowanie polityki publicznej odbywa się na poziomie centralnym, a wdrażanie na poziomie lokalnym. Władze krajowe

⁸ Podaję za: Zybala, 2013, s. 203.

planują politykę poprzez wyznaczenie jej zakresu, celów oraz kierunku rozwoju, a władze lokalne są jedynie odpowiedzialne za ich realizację. Zakłada się, że ważne dla przebiegu implementacji i jej sukcesu są jasne cele, zrozumiałe przepisy i jasny podział obowiązków między podmiotami uczestniczącymi w procesie projektowania i implementacji. Podejście oddolne zakłada, że nie można oddzielić procesów projektowania i implementacji, ponieważ dzieją się one zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, i trudno jest je przypisać do jednego z nich. Poziom lokalny, wbrew założeniu przyjętemu w podejściu odgórnym, bierze czynny udział nie tylko w realizacji, ale i w tworzeniu polityki publicznej. Trzecie podejście — hybrydowe — zakłada, że implementacja to proces, który ulega ciągłym zmianom, więc programy polityk są stale redefiniowane na obu poziomach: centralnym i lokalnym. W myśl tego podejścia, należy połączyć założenia dwóch powyższych podejść i przyjąć, że sterowanie może się odbywać na poziomie krajowym, ale to, jaka polityka zostanie ostatecznie wprowadzona, zależy od tego, co zrobią władze lokalne.

Po przeanalizowaniu literatury poświęconej implementacji można wyróżnić kilka czynników, które wpływają z podejścia hybrydowego, mają charakter lokalny i wyjaśniają powodzenie implementacji. Należą do nich:

- a) typ polityki (pisali o tym Adrienne Windhoff-Héritier, Randall B. Ripley i Grace Franklin⁹ oraz Richard E. Matland w pracy o modelu dwuznaczności-konfliktu¹⁰), który w przypadku moich badań odnosi się do polityki opieki nad dziećmi w wieku do lat 3;
- b) jasno i precyzyjnie sformułowane cele polityki na poziomie krajowym (pisał o tym m.in. Søren C. Winter);
- c) zachęty i ograniczenia płynące z poziomu krajowego oraz z poziomu lokalnego (pisał o tym Michael Goggin ze swymi współpracownikami, prezentując komunikacyjny model międzyrządowej implementacji¹¹);
- d) nierutynowe działania urzędników poziomu lokalnego (rozumiane jako niestandardowe rozwiązania będące inicjatywą podmiotów lokalnych) (implementacja jest ujmowana jako proces biurokratyczny w koncepcji zaprezentowanej przez Richarda Elmore'a¹²),

⁹ A. Windhoff-Héritier, R.B. Ripley i G. Franklin (podają za: Pülzl, Treib, 2007, s. 97) sądzili, że ważną rolę w procesie analizy implementacji odgrywa typ polityki, która jest przedmiotem badania, i wskazywali na politykę dystrybucyjną, regulacyjną oraz redystrybucyjną. Ich zdaniem, w zależności od typu polityki implementacja będzie przebiegała odmiennie. Z każdym rodzajem polityki wiążą się różni decydenci i różny poziom konfliktów, które występują podczas wdrażania. Windhoff-Héritier twierdziła, że polityka dystrybucyjna jest niezależna od struktur implementacyjnych i może być realizowana bez względu na warunki, a polityka redystrybucyjna wymaga podejścia odgórnego.

¹⁰ Richard E. Matland (1995, s. 160–170) zaproponował model dwuznaczności-konfliktu (*the ambiguity-conflict model*), który pozwala wyróżnić cztery typy implementacji. Dwoma osiami tego modelu są „konflikt”, który może mieć wysoki lub niski poziom, i „dwuznaczność środków i celów”, która również może mieć wysoki lub niski poziom. Te cztery typy implementacji to implementacja administracyjna, polityczna, eksperymentalna i symboliczna.

¹¹ Komunikacyjny model międzyrządowej implementacji zakładał, że to, co zostanie zrealizowane, jest efektem interpretacji komunikatów płynących „z góry”, tj. z poziomu krajowego, przez podmioty operujące „na dole”, a więc działające na poziomie lokalnym (Zawicki, 2016, s. 102).

¹² Richard Elmore zaproponował cztery modele implementacji rozumianej jako: zarządzanie systemami, proces biurokratyczny, rozwój organizacyjny oraz przestrzeń konfliktu i negocjacji.

- e) współpraca między wszystkimi aktorami zaangażowanymi w procesy implementacji (pisał o tym Richard Elmore, odwołując się do implementacji rozumianej jako rozwój organizacyjny oraz przestrzeń konfliktu i negocjacji);
- f) otoczenie społeczno-ekonomiczne charakterystyczne dla danej gminy (Paul Sabatier, Søren C. Winter), które może sprzyjać implementacji lub utrudniać.

Podsumowując, uważam, że tym, co uruchamia implementację na poziomie krajowym, oprócz samej ustawy, jest przyjęcie rozporządzeń do niej, a na poziomie lokalnym — uchwał rad samorządu terytorialnego po wejściu w życie ustawy. Na podstawie przeanalizowanej literatury z zakresu badań nad implementacją, czerpię z podejścia hybrydowego i zakładam, że projektowanie polityki rodzinnej może mieć miejsce zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie lokalnym, gdyż samorząd terytorialny może pełnić różne funkcje. Zakładam także, że również proces implementacji może się odbywać na obydwu tych poziomach, a więc zarówno krajowym, o czym może świadczyć przyjęcie programu rządowego „Maluch”, jak i lokalnym. Co więcej, implementacja może również wpływać na zmianę polityki publicznej, dostarczając informacji zwrotnej (nowelizacja ustawy). W pracy tej zakładam więc, że procesy projektowania i wdrażania mają charakter hybrydowy i odbywają się zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, a implementacja ustawy żłobkowej, nienakładającej na gminy obowiązku tworzenia systemu opieki, w głównej mierze zależy od sytuacji w środowiskach lokalnych, będących głównymi wykonawcami ustawy.

Opierając się na przyjętych założeniach teoretycznych, formułuję następujące pytania badawcze odnoszące się do poszczególnych czynników z poziomu lokalnego:

- a) odnośnie do otoczenia społeczno-ekonomiczne: Które czynniki kontekstowe występujące na poziomie lokalnym mają największe znaczenie w procesie implementacji przepisów ustawy?
- b) odnośnie do typu polityki: O jakim typie polityki można mówić w przypadku opieki nad dziećmi w wieku do lat 3? Czy może to wpływać na przebieg implementacji?
- c) odnośnie do jasności celów polityki oraz przepisów zawartych w ustawie: Czy przepisy ustawy i rozporządzeń były jasno sformułowane?
- d) odnośnie do zachęt i ograniczeń płynących z poziomu centralnego i lokalnego: Co sprzyja implementacji przepisów ustawy, a co ją ogranicza? Które z zachęt lub barier mają charakter odgórny, a które oddolny?
- e) odnośnie do wykraczających poza ustawowe przepisy (w teorii określanych jako nierutynowe) działań lokalnych biurokratów: Jakie działania wykraczające poza zakres ustawy zostały podjęte przez lokalnych urzędników?
- f) odnośnie do współpracy między aktorami zaangażowanymi w proces implementacji: Jak przebiegała współpraca między aktorami wpływającymi na kształt systemu opieki nad małymi dziećmi w badanych miastach?

Na powyższe pytania szukałam odpowiedzi, przeprowadzając badania terenowe w dwóch gminach miejskich w Polsce.

W przypadku implementacji rozumianej jako proces biurokratyczny kładzie się nacisk na funkcjonowanie administracji lokalnej, administracji pierwszego kontaktu (model typowy dla nurtu oddolnego) (Zawicki, 2016, s. 98).

Założenia metodologiczne

Prezentowane w artykule studium projektowania oraz wdrażania na poziomie lokalnym zmian w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zostało zrealizowane w dwóch miastach — Padłowie i Onuwicach. Miasta te zostały wybrane do badania w sposób celowy. Z jednej strony, miały one znacznie różnić się od siebie efektem implementacyjnym mierzonym odsetkiem dzieci objętych zinstytucjonalizowaną opieką (tzw. żłobkowieniem), a z drugiej strony — być do siebie podobne pod względem charakterystyk społeczno-gospodarczych. Różnica w poziomie żłobkowania między miastami wynosiła 7 p.p. Odsetek dzieci objętych opieką zinstytucjonalizowaną wynosił w 2016 roku w Padłowie 13%, a w Onuwicach — 6%. Tym, co czyniło oba miasta podobnymi do siebie, były następujące elementy: (a) ten sam status prawny; (b) te same uprawnienia w zakresie kształtowania polityki prorodzinnej wynikające z ich statusu prawnego; (c) podobny kulturowo charakter, w znaczeniu np. dziedzictwa zaborowego (dawny zabór rosyjski) i tradycji rodzinnych; (d) podobny odsetek dzieci w wieku do lat 3; (e) zbliżona stopa bezrobocia rejestrowanego; (f) odnotowywany od dziesięciu lat spadek liczby ludności. Wybrane do badania miasta miały być w założeniu maksymalnie podobne do siebie (choć nie identyczne). Dwie ważne różnice, na które warto zwrócić uwagę, dotyczą wielkości populacji obu miast (w 2016 roku: Padłowo — ok. 100 tys. mieszkańców, Onuwice — ok. 50 tys.) oraz odsetka aktywnych zawodowo kobiet (w 2016 roku: Padłowo — 59,1%, Onuwice — 52,9%).

Porównawcze studia przypadków pozwalają na prześledzenie i wyjaśnienie przebiegu procesów projektowania i wdrażania zmian ustawowych, przyjrzenie się funkcjonowaniu placówek opieki oraz wskazanie czynników wpływających na ukształtowanie się typowego dla danego miasta systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi. Przedstawione analizy objęły lata 2010–2018.

Na studium przypadku składa się analiza danych zastanych (tzw. *desk research*) oraz indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na poziomie lokalnym. Badanie danych zastanych objęło analizę danych statystycznych (BDL GUS, ZUS), sprawozdania Rady Ministrów za 2011 rok z realizacji tzw. ustawy żłobkowej, lokalne programy i strategie sfinansowane zarówno ze środków gminnych, jak i unijnych, uchwały rad badanych miast, komisji zajmujących się polityką społeczną, porządki obrad i stenogramy z posiedzeń, uchwały budżetowe, informacje dostępne w BiP-ach oraz informacje udostępniane na stronach urzędów miast, głównie służące do zaprezentowania sytuacji społeczno-gospodarczo-politycznych tych miast, oraz wszelkie inne informacje ułatwiające ich charakterystykę. Z kolei indywidualne wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z trzynastoma rozmówcami, którzy zostali wybrani do badania w sposób celowy, ze względu na ich wiedzę i doświadczenie związane z pełnionymi przez nich funkcjami w zakresie tworzenia lokalnego systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi. Wśród rozmówców byli dyrektorzy żłobków publicznych i prywatnych, urzędnicy z wydziałów urzędu miasta mających w swych kompetencjach sprawę opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, przewodniczący komisji, które zajmują się tym zagadnieniem, oraz prezydenci i wiceprezydenci

miast. Pytania zadawane podczas wywiadów miały charakter otwarty i były podzielone na pięć części. Rozmówcy byli pytani o to, jaka była ówczesna polityka prorodzinna miast, jakie były potrzeby mieszkańców w tym zakresie, jakie działania podejmowały władze miast w odpowiedzi na te potrzeby, jak zmieniało się zapotrzebowanie, jak przebiegały procesy decyzyjne w zakresie wprowadzania zmian wynikających z nowych przepisów. Oprócz tego byli proszeni o ocenę tzw. ustawy żłobkowej, określenie roli aktorów lokalnych we wdrażaniu przepisów ustawowych i tworzeniu własnych rozwiązań, wskazanie czynników ułatwiających i utrudniających implementację. Na koniec zostali poproszeni o podzielenie się planami działań w zakresie opieki nad najmniejszymi dziećmi w nadchodzących latach.

Charakterystyki miast wybranych do badania

Wybrane do badania miasta — Padłowo i Onuvice — są położone w odległości około stu kilometrów od bardzo dużego miasta. Oba mają ten sam status prawny, co daje im takie same uprawnienia w zakresie prowadzenia polityki rodzinnej. Zarówno Padłowo, jak i Onuvice współpracują z miastami partnerskimi, głównie z Europy. Padłowo za działania na arenie międzynarodowej zostało wielokrotnie nagrodzone przez Radę Europy. Oprócz tego miasto zdobyło również odznaczenie przyznawane gminom przyjaznym inwestorom oraz mieszkańcom.

W ostatnich dziesięciu latach liczba mieszkańców w obu miastach spadła i – zgodnie z prognozami GUS na kolejne dekady — trend ten utrzyma się do 2050 roku. Za ubytek mieszkańców Padłowa odpowiadają ujemny przyrost naturalny oraz ujemny wskaźnik migracji wewnętrznych, a Onuwic — migracje wewnętrzne i zagraniczne. Oprócz zmian w liczbie ludności obserwuje się również zmiany w jej strukturze, które są typowe dla zmian obserwowanych w kraju — rośnie odsetek osób w wieku poprodukcyjnym i maleje udział ludności w wieku produkcyjnym.

W Padłowie działają duże firmy z branży paliwowej oraz chemicznej, a w Onuwicach opakowaniowej oraz energetycznej. Spośród największych firm, które mają siedzibę w Padłowie, aż dwie są największymi pracodawcami na Mazowszu. Jedna z nich w samym Padłowie zatrudnia aż 3,5 tys. pracowników. Ze „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta na lata 2014–2020” wynika, że co najmniej cztery firmy z Padłowa zatrudniały ponad 1 tys. pracowników w 2012 roku. Również w Onuwicach można wskazać kilka dużych zakładów produkcyjnych, z których największy zatrudniał ponad 1 tys. pracowników w 2017 roku. W obu miastach w badanym okresie najwięcej osób pracowało w sektorze usług. Odsetek kobiet i mężczyzn aktywnych zawodowo utrzymywał się na podobnym poziomie (ok. 49% dla kobiet w Padłowie i 53% dla kobiet w Onuwicach oraz około 64% dla mężczyzn w obu miastach). Stopa bezrobocia w 2013 roku wynosiła 13% w Padłowie i 16% w Onuwicach.

Od 2010 roku władzę w Padłowie nieprzerwanie sprawuje prezydent z ramienia Platformy Obywatelskiej. W okresie prowadzenia przeze mnie badań, w Onuwicach rządził prezydent z Prawa i Sprawiedliwości, który swoją funkcję pełnił w latach 2006–2018.

Z przeglądu uchwał rad miast dotyczących problematyki opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika, że większość przyjętych w kadencjach 2010–2014 i 2014–2018¹³ uchwał dotyczyła kwestii organizacyjno-administracyjnych funkcjonowania systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Padłowie i Onuwicach. Na szczególną uwagę zasługuje uchwała dotycząca dotacji celowej przekazywanej prywatnym instytucjom opieki działającym w Padłowie. Jak wynika z przeglądu dokumentów gminnych, władze Padłowa dążyły do wsparcia dotacją prywatnych instytucji oferujących miejsca opieki nad najmłodszymi dziećmi¹⁴. W Onuwicach w latach 2010–2018 nie przyjęto żadnych innych uchwał w zakresie opieki nad najmłodszymi dziećmi wykraczających poza to, czego wymagała tzw. ustawa żłobkowa.

Liczba dzieci w wieku 0–3 lat zmieniała się w ostatnich dwudziestu latach w obu miastach. Zmianie uległ również odsetek dzieci w tym wieku objętych zinstytucjonalizowaną opieką. Według danych GUS wynosił on w Padłowie w 2016 roku 13% (7,6% dla Polski), a przed wejściem w życie tzw. ustawy żłobkowej był wyższy (5%) niż średnia dla całego kraju (2,6%). Z kolei w Onuwicach wynosił 6% w 2016 roku i 2,3% w 2010 roku. W okresie prowadzenia przeze mnie badań, w Padłowie funkcjonowały cztery żłobki miejskie, pięć żłobków prywatnych, w tym jeden żłobek przyzakładowy oraz jeden klub dziecięcy. Łącznie oferowały one 470 miejsc (320 miejsc oferowały żłobki publiczne). W Onuwicach działał jeden żłobek miejski z 40 miejscami i jeden żłobek prywatny z 45 miejscami. W mieście nie działał żaden klub dziecięcy. Ani Padłowo, ani Onuvice nie zatrudniały w tamtym czasie dziennego opiekuna.

Miasto Padłowo oraz podmioty niegminne korzystały ze środków finansowych pochodzących z rządowego programu „Maluch” i przeznaczonych na miejsca opieki nad najmłodszymi dziećmi. Kwota dofinansowania, jaką otrzymały w latach 2013–2017, wyniosła blisko 3 mln złotych. Dzięki tym środkom miasto otworzyło nowy żłobek miejski i zmodernizowało jeden z już istniejących. Środki otrzymał również żłobek przyzakładowy znajdujący się przy dużym zakładzie pracy. Wydatki na usługi żłobkowe znacznie wzrosły w Padłowie — z 2 mln zł do 5 mln zł w latach 2010–2017. W przeciwieństwie do Padłowa, ani miasto Onuvice, ani podmioty niegminne z miasta nie otrzymały finansowania z rządowego programu „Maluch” w latach 2011–2017. Wydatki na usługi żłobkowe w tym okresie były utrzymywane na podobnym poziomie — około 800 tys. złotych rocznie. Różnica między obydwooma miastami w wydatkach bieżących na usługi żłobkowe na jedno dziecko w wieku 0–3 lat jest znaczna — Padłowo przeznacza dwa razy więcej środków na ten cel niż Onuvice.

¹³ Analiza uchwał w kadencji 2014–2018 kończy się na dniu 27 maja 2017 roku.

¹⁴ Miasto przyjęło uchwałę, która przewidywała dotację celową dla dzieci z Padłowa uczęszczających do prywatnych instytucji opieki. Została ona jednak zakwestionowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową, ponieważ nie była zgodna z innymi przepisami. Tzw. ustawa żłobkowa mówi o dotacji celowej, która ma obejmować wszystkie dzieci uczęszczające do placówki opiekuńczej, bez względu na miejsce zamieszkania, a placówki prywatne przyjmują dzieci i z Padłowa, i z okolic. Miasto natomiast chciało dofinansowywać tylko dzieci z gminy Padłowo. Z kolei ustawa o samorządzie gminnym obliguje gminy do wydawania środków na mieszkańców własnej gminy.

Wyniki analiz procesów projektowania polityki rodzinnej na poziomie lokalnym oraz implementacji tzw. ustawy żłobkowej w Padłowie i Onuwich

W założeniach leżących u podstaw przeprowadzonych badań, a wynikających z analiz literatury poświęconej teorii polityki publicznej, przyjął, że przebieg procesów projektowania i wdrażania oraz sukces lub porażka implementacyjna zależą od sześciu czynników, tj.: (1) otoczenia społeczno-ekonomicznego, (2) typu polityki, (3) jasności celów oraz przejrzystości przepisów analizowanego aktu prawnego, (4) zachęt i ograniczeń płynących „z góry” i „z dołu”, (5) nierutynowych działań urzędników lokalnych oraz (6) współpracy aktorów zaangażowanych w tworzenie i wdrażanie zmian w zakresie opieki nad najmłodszymi dziećmi.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych czynników, tj. otoczenie społeczno-ekonomiczne, przeprowadzone przeze mnie analizy pokazały, że ważnym aspektem kształtowania lokalnej polityki w zakresie opieki nad małym dzieckiem są zasoby, w których posiadaniu były przebadane miasta. Okazuje się, że środki finansowe, zasoby rzeczowe, kadrowe i informacyjne, którymi dysponowały, istotnie wpłynęły na to, jak rozwinął się w nich system opieki nad najmłodszymi dziećmi. Padłowo korzystało ze znacznych środków finansowych pochodzących zarówno z zewnątrz (z programu rządowego „Małuch”), jak i wewnątrz (z budżetu miasta), natomiast Onuvice dysponowały jedynie niewielkimi środkami przeznaczanymi na ten cel z budżetu miasta. Ponadto, miasto nie zabiegało o finansowanie z zewnątrz. Pewne różnice dało się również zauważyć w zasobach kadrowych. Choć można mówić o kompetentnej i zaangażowanej kadrze w obu miastach, to w Padłowie zainteresowanie urzędników tą tematyką i dążenie do rozwoju infrastruktury opiekuńczej dla najmłodszych dzieci oraz wsparcie dla rozwoju żłobka przyzakładowego było większe. W odniesieniu do zasobów rzeczowych i informacyjnych obu gmin różnice nie były tak duże — oba miasta dysponowały podobnym zapleczem w postaci dostępnych budynków i oba udzielały zainteresowanym podmiotom niezbędnych informacji w zakresie opieki nad małymi dziećmi. Istotnym czynnikiem wpływającym na zmiany w tym systemie okazało się to, w jak dużym stopniu władze lokalne były skłonne do ich wprowadzenia, co mogło się wiązać z posiadanymi zasobami, ale i z poglądami na tę kwestię. Urzędnicy z Padłowa byli bardziej przychylni zinstytucjonalizowanym formom opieki nad najmłodszymi, podczas gdy urzędnicy z Onuwic preferowali opiekę rodzicielską.

„Klasycznie to widziałbym w ten sposób, że tata powinien zarabiać tyle, żeby utrzymać mamę i swoje dzieci”.

urzędnik z Onuwic

Drugim czynnikiem, który w założeniach przyjętych na początku badania miał znaczenie dla przebiegu implementacji, był typ polityki. Biorąc pod uwagę kluczowe w tym zakresie kategorie — tj. decydentów oraz poziom konfliktu odnośnie do celów polityki — można stwierdzić, że w przypadku systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 poziom

konfliktu odnośnie do celów polityki wydaje się niski. Jeżeli w ogóle istnieje, to nie dotyczy celów przyjętych rozwiązań, ale raczej kwestii finansowych. Moi rozmówcy w większości zgadzali się co do celów ustawy, np. rozwoju różnych form opieki w celu ułatwienia rodzicom łączenia pracy z opieką nad dziećmi, a matkom — powrotu na rynek pracy. Tym, co ich różniło, był pogląd na wysokość i formę środków przekazywanych przez rząd samorządom i przez samorządy instytucjom prywatnym. Jeśli zaś chodzi o typ decydentów uczestniczących w procesie implementacji, są to władze miejskie wyznaczające kierunek rozwoju instytucji opieki w mieście oraz osoby prywatne wychodzące z własną inicjatywą. Zatem w przypadku systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 analizowany system najbardziej odpowiada polityce regulacyjnej, która charakteryzuje się: (a) kształtowaniem ram funkcjonowania tego systemu przez akt nadrzędny (w tym przypadku tzw. ustawę żłobkową), (b) dawaniem korzyści większym grupom społecznym (takim jak rodzice i dzieci) oraz (c) regulowaniem określonego sposobu postępowania w zakresie opieki nad najmłodszymi dziećmi (władze krajowe i lokalne są zobowiązane do działania na podstawie pewnych przepisów, odgórnych i oddolnych). Typ polityki ma zatem znaczenie dla przebiegu procesu wdrażania rozwiązań przyjętych tzw. ustawą żłobkową.

Trzecim czynnikiem, który również ma znaczenie w procesie implementacji, są cele polityki, które powinny być jasne i zrozumiałe dla jej odbiorców. Badania w Padłowie i Onuwicach pokazały, że przyjęta ustawa jest ogólnie zrozumiała dla lokalnych aktorów, a jej przepisy są jasne i przejrzyste, co można przypisać jej dość ogólnej formie, ale po wyczytaniu się w jej przepisy i w sytuacji konieczności skorzystania z nich okazuje się, że nie są one tak oczywiste i niektóre kwestie albo nie zostały doprecyzowane, albo nie zostały uregulowane wcale, jak np. kwestie badań przesiewowych czy badań psychologicznych kandydatów na pracowników tych placówek.

„Jeżeli chodzi o zapisy dotyczące lokalu i samych wymogów związanych z lokalem, na pierwszy rzut oka wszystko wydawało się jasne, natomiast w momencie, kiedy spotkaliśmy się z przedstawicielem straży pożarnej, z przedstawicielem sanepidu, nie mogę powiedzieć, ale stanęli na wysokości zadania. Oni nam jasno i czytelnie wyłożyli tak naprawdę każdą rzecz, która miała jakiś, no, budziła jakieś nasze wątpliwości”.

dyrektorka żłobka w Padłowie

„Nikt nie przygotowuje samorządu na nowe zadania. Wchodzi ustawa i trzeba ją sobie czytać, interpretować”.

urzędnik z Padłowa

Czynnikami czwartym poddanym weryfikacji w badaniu terenowym były zachęty i ograniczenia płynące z poziomu krajowego („z góry”) i z poziomu lokalnego („z dołu”). Do najważniejszych ograniczeń rozwoju systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi w badanych miastach, zdaniem moich rozmówców, należały bariery finansowe, lokalowe, prawne oraz duża odpowiedzialność związana z opieką nad nierzadko bardzo małymi dziećmi. W obu miastach dało się zauważyć ten sam schemat postaw wobec sposobu finansowania systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3: prywatne żłobki oczekują wsparcia finansowego od samorządów, a te z kolei od rządu.

„Ja bym powiedziała, że gdyby żłobki zostały wpisane w system oświaty i gdybyśmy na to dostawali subwencję, problem ze żłobkami by się rozwiązał (...). Na przedszkola dostajemy subwencję, na żłobki nie. Tutaj jest problem. Wiele gmin, małych zwłaszcza, w ogóle nawet nie myśli o żłobkach”.

urzędnik z Padłowa

W celu uporania się z kosztami, wiele placówek prowadziło żłobki łączone z przedszkolami, co pozwalało im się utrzymać. Towarzyszyły temu nieoficjalne praktyki przyjmowania do przedszkola dzieci młodszych — już od 1 roku i 8 miesięcy — oraz częste przypadki zatrudniania niań w szarej strefie.

Jeśli chodzi o bariery lokalowe, respondenci mówili głównie o trudnościach związanych ze znalezieniem lokalu, który spełniałby wymogi przewidziane ustawą lub mógłby zostać przystosowany, znajdowałby się w miejscu, gdzie potrzeby zakresie systemu opieki nad dziećmi najmłodszymi nie zostały jeszcze wystarczająco zaspokojone, a jego cena byłaby przystępna. Wskazując zaś na bariery prawne, rozmówcy podkreślali częste zmiany przepisów, brak zaangażowania władz krajowych w przeszkolenie samorządów w zakresie nowych rozwiązań prawnych.

Tym, co z kolei sprzyjało rozwojowi instytucji opieki nad małym dzieckiem, były: finansowe wsparcie samorządów z zewnątrz (np. z programu „Maluch”) bądź wewnątrz (np. dotacja celowa przekazywana przez Padłowo prywatnym placówkom), przychylność władz oraz gotowość do współpracy. W przypadku Padłowa to właśnie miasto podejmuje inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i jest wspierane przez osoby prywatne, które tworzą miejsca opieki. W Onuwicach natomiast funkcjonuje jeden żłobek miejski, który od momentu wejścia w życie tzw. ustawy żłobkowej nie zwiększył liczby miejsc, choć władze deklarują utworzenie kolejnej grupy w najbliższych dwóch latach, oraz jedna instytucja prywatna, która od czasu powstania w 2011 roku stale się rozwija. Ze względu na brak konkurencji, można mówić o monopolu na usługi żłobkowe, jaki ma prywatny żłobek w Onuwicach.

Piątym z rozpatrywanych czynników były niestandardowe działania lokalnych urzędników rozumiane jako działania wybiegające poza to, co jest wymagane przez władze krajowe. Badania, które przeprowadziłam, potwierdziły, że w środowiskach lokalnych powstały tego typu inicjatywy. Środowiska lokalne nie tylko wdrażały przepisy tzw. ustawy żłobkowej, lecz także tworzyły nowe rozwiązania, co było możliwe dzięki konstrukcji samej ustawy i przy braku obowiązku posiadania instytucji opiekuńczych w gminach. Takie rozwiązania mogą z jednej strony rozwijać system opieki nad małym dzieckiem dostosowany do potrzeb danej gminy, ale z drugiej strony mogą również ograniczać jego powstanie i rozwój. Podmiotami, które stworzyły nowe rozwiązania, były w przypadku moich badań zarówno osoby prywatne, jak i władze lokalne, także dyrektorzy placówek opiekuńczych i zarządzający nimi. Przykładowo, w Padłowie powstał żłobek przyzakładowy finansowany ze środków tego zakładu pracy, a prowadzony przez jedną z jego instytucji. Inną inicjatywą, również w Padłowie, było dofinansowanie żłobka publicznego przez prywatne przedsiębiorstwo. Z kolei w Onuwicach, dyrektorka żłobka prywatnego starała się o dofinansowanie działalności swojej placówki ze środków unijnych.

Ostatnim z badanych przeze mnie czynników była współpraca między aktorami lokalnymi zaangażowanymi w proces implementacji przepisów tzw. ustawy żłobkowej. Jak wskazują moje badania, był to czynnik o małym znaczeniu. Z relacji moich rozmówców wynika, że oczywiście wsparcie płynące od władz miejskich sprzyja powstaniu placówki i może je przyspieszyć (jak to miało miejsce w przypadku żłobka zakładowego w Padłowie), ale nie wpłynie negatywnie na jej powstanie (utworzenie żłobka prywatnego w Padłowie). Większość badanych przeze mnie placówek prywatnych w obu miastach dobrze funkcjonowała pomimo jedynie sporadycznych kontaktów z innymi aktorami lokalnej polityki w zakresie opieki nad małym dzieckiem. W Padłowie rywalizacja między placówkami była mniejsza niż w Onuwicach, prawdopodobnie ze względu na ich liczbę (9 placówek), choć wciąż dało się zauważyć podział na placówki prywatne i publiczne. Z kolei w Onuwicach, dyrektorki wprost mówiły o swoich placówkach jako o placówkach konkurencyjnych (w mieście jest jeden żłobek publiczny i jeden prywatny).

- „— Czasem przychodzą, żeby ulotki położyć.
- Nie ma szerszej współpracy?
- Nie. Między prywatnymi a miejskimi nie”.

dyrektorka żłobka w Padłowie

- „— Była tam [w żłobku] Pani z wizytą?
- Trudno powiedzieć. Kiedyś się tam próbowałam coś dowiedzieć. Pani dyrektor na urlopie, zastępca niezainteresowana”.

dyrektorka żłobka w Onuwicach

Przeanalizowany przeze mnie proces implementacji tzw. ustawy żłobkowej skłania do wniosku, że mamy tu do czynienia, po pierwsze, z implementacją hybrydową, po drugie — w przypadku obu miast — z implementacją administracyjną mieszaną z administracją eksperymentalną, przy czym w Padłowie zauważa się ukierunkowanie na implementację administracyjną¹⁵, a w Onuwicach — na eksperymentalną¹⁶.

Podsumowując, wyszczególnione do badania czynniki różnie ukształtowały lokalny system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w obu tych miastach, co zostało przedstawione w krótkim podsumowaniu w tabeli 2. W moim przekonaniu kluczowe dla sukcesu imple-

¹⁵ O administracyjnym charakterze implementacji w Padłowie świadczą: niski poziom konfliktu w sprawie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3; niski poziom dwuznaczności celów i środków przekazywanych na ten system w mieście; wystarczające zasoby miasta, które pozwalają rozwijać infrastrukturę opiekuńczą; jasny podział zadań między poszczególne podmioty. To, co jeszcze dało się zauważyć w Padłowie, a jest charakterystyczne dla implementacji eksperymentalnej, to ważna rola czynników kontekstowych i pojawienie się nowych podmiotów, np. firmy, która na zlecenie zakładu prowadzi żłobek przyzakładowy, a tym samym wpływa na zmiany proponowane przez liczne podmioty.

¹⁶ Za uznaniem, że implementacja w Onuwicach bliższa była eksperymentalnej, przemawiają: nieodpowiednie zasoby; duże znaczenie czynników kontekstowych, które są dominujące w realizacji polityki; skutki implementacji zależne od aktywności poszczególnych podmiotów, np. dyrektorka żłobka prywatnego w istotny sposób wpłynęła na poprawę dostępności instytucji opieki, zakładając prywatną placówkę. To, co typowe dla implementacji administracyjnej w Onuwicach, to: niski poziom konfliktu w sprawie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3; niski poziom dwuznaczności celów i środków; jasny podział obowiązków między uczestników procesu.

Tabela 2. Porównanie Padłowa i Onuwic

	Specyfika Padłowa	Specyfika Onuwic
Poziom uzłobkowania	wysoki	niski
Otoczenie społeczno-ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> • duże przedsiębiorstwa wpływające na rozwój miasta i na system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 • duże, deklarowane przez miasto zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze dla dzieci w wieku do lat 3 • wpływ rozwiązań z innych polityk na kształt systemu opieki 	<ul style="list-style-type: none"> • male, deklarowane przez miasto zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze dla dzieci w wieku do lat 3 • wpływ rozwiązań z innych polityk na kształt systemu opieki
Poglądy na opiekę nad dzieckiem	<ul style="list-style-type: none"> • państwo bierze odpowiedzialność za rodzinę i wspiera rozwój instytucji opieki 	<ul style="list-style-type: none"> • preferowana opieka rodzicielska
Postawa władz miasta	<ul style="list-style-type: none"> • miasto bierze odpowiedzialność za rodzinę i inwestuje w system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 	<ul style="list-style-type: none"> • miasto nie bierze odpowiedzialności za rodzinę, przynajmniej w części dotyczącej opieki nad dziećmi w wieku do lat 3
Typ polityki	<ul style="list-style-type: none"> • mieszana, regulacyjna (tu już raczej odniesienie ogólnie do całej polityki, poziom krajowy) 	<ul style="list-style-type: none"> • mieszana, regulacyjna (tu już raczej odniesienie ogólnie do całej polityki, poziom krajowy)
Kształt ustawy	<ul style="list-style-type: none"> • fakultatywność, ale mimo to rozwój instytucji, wdrożenie wielu zapisów, których ustawa nie wymagała od samorządów 	<ul style="list-style-type: none"> • fakultatywność, brak rozwoju instytucji opiekuńczych, wdrożenie podstawowych zapisów, których wymagała ustawa
Typ implementacji	<ul style="list-style-type: none"> • administracyjna i eksperymentalna, z ukierunkowaniem na administracyjną 	<ul style="list-style-type: none"> • administracyjna i eksperymentalna, z ukierunkowaniem na eksperymentalną
Jasno sformułowane przepisy ustawy	<ul style="list-style-type: none"> • władze miasta: niekoniecznie, trudności z interpretacją, brak pomocy ministerstwa • dyrektorzy żłobków: niekoniecznie, wiele kwestii niedoprecyzowanych • różna interpretacja przepisów 	<ul style="list-style-type: none"> • władze miasta: raczej tak • dyrektorzy żłobków: niekoniecznie • różna interpretacja przepisów
Zachęty „z góry”	<ul style="list-style-type: none"> • program „Maluch” i wielokrotne korzystanie z jego środków finansowych 	

Zachęty „z dołu”	<ul style="list-style-type: none"> • dotacja celowa dla instytucji prywatnych (zaraz po wejściu ustawy) • przyjazne nastawienie do opieki po stronie urzędu • budżet miasta umożliwiający rozwój instytucji 	<ul style="list-style-type: none"> • przyjazne nastawienie do opieki po stronie urzędu
Ograniczenia z „góry”	<ul style="list-style-type: none"> • określone, niepewne kwoty dofinansowania z programu „Maluch” • brak stałej dotacji na żłobki • duża odpowiedzialność i trudności w prowadzeniu żłobka wynikające z przepisów krajowych 	<ul style="list-style-type: none"> • określone, niepewne kwoty dofinansowania z programu „Maluch” • brak stałej dotacji na żłobki • duża odpowiedzialność i trudności w prowadzeniu żłobka wynikające z przepisów krajowych
Ograniczenia z „dołu”	<ul style="list-style-type: none"> • brak dotacji celowej od miasta dla instytucji prywatnych • bariery lokalowe 	<ul style="list-style-type: none"> • brak chęci miasta do rozwoju instytucji opieki wynikający z braku środków finansowych • brak dotacji celowej od miasta dla instytucji prywatnych • bariery lokalowe • budżet miasta ograniczający inwestycje w żłobki
Współpraca lokalnych podmiotów	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca urząd miasta-żłobki miejskie • współpraca urząd miasta-żłobki prywatne, zazwyczaj na początku działalności • sporadyczna współpraca instytucji miejskich i prywatnych 	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca urząd miasta – żłobki miejskie • współpraca urząd miasta – żłobki prywatne, zazwyczaj na początku działalności • brak współpracy instytucji miejskiej i prywatnej
Dynamika lokalnego systemu opieki nad dziećmi do lat 3	<ul style="list-style-type: none"> • rozwijają się zarówno żłobki miejskie, jak i prywatne • stale powiększająca się baza instytucji opieki 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwinął się jeden żłobek prywatny • brak rozwoju żłobka miejskiego • niezmienna baza instytucji opieki

Źródło: opracowanie własne wyników analizy treści wywiadów przeprowadzonych w Padłowie i Onuwicach.

mentacyjnego są następujące czynniki: postawa władz miasta, za którą kryją się często określone poglądy na sposób sprawowania opieki nad najmłodszymi dziećmi oraz zapotrzebowanie na opiekę; kształt aktu nadrzędnego regulującego daną politykę i jej typ; zachęty płynące głównie z poziomu krajowego oraz otoczenie społeczno-ekonomiczne towarzyszące wprowadzaniem zmianom. Mechanizmy, które stoją za tą tezą, zaobserwowałam w Padłowie. Współwystępowały tam i nawzajem wzmacniały się takie czynniki, jak: orientacja polityków, rozpowszechnione stanowisko na temat zadań polityki społecznej wobec rodziny, większy popyt na usługi żłobkowe, kształt ustawy żłobkowej, która pozostawiała pewną swobodę władzom gminy, specyfika polityki opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, korzystanie z zewnętrznych środków finansowych oraz duży budżet miasta. Ponadto, jak sądzę, za pierwotne i najważniejsze czynniki można uznać poglądy władz miasta na zinstytucjonalizowaną opiekę nad najmłodszym dzieckiem, kształt aktu nadrzędnego oraz zachęty „z góry” i „z dołu”.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań mają charakter teoretyczno-poznawczy i praktyczny. Jeśli chodzi o wnioski teoretyczne, po pierwsze, stwierdzam, że podejście hybrydowe jest trafną koncepcją teoretyczną w badaniach nad implementacją. Po drugie, niektóre z przeanalizowanych czynników warunkujących sukces implementacyjny mają odmienny charakter, niż zakładałam na początku na podstawie literatury przedmiotu. Po trzecie, zaobserwowałam selektywność implementacji odnośnie do form opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3.

Pierwszy z wniosków oznacza, że podejście hybrydowe znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych.

Drugi z wniosków oznacza, że dalsze badania powinny skoncentrować się na tym, co wpływa na implementację i gwarantuje jej sukces. Jak ustaliłam, nie wszystkie rozpatrywane przez mnie czynniki miały duże znaczenie w badanej implementacji. Istotne w zagwarantowaniu sukcesu implementacyjnego, okazały się: czynniki społeczno-ekonomiczne, typ polityki, postawa władz miasta (chęć/wola polityczna), zachęty i ograniczenia „z góry” i „z dołu”. Czynnikiem, który okazał się mało istotny, była współpraca między podmiotami systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Trzeci z wniosków oznacza, że pomimo różnorodności form opieki zagwarantowanych w tzw. ustawie żłobkowej, badane przeze mnie podmioty koncentrowały się głównie na rozwoju jednej formy — żłobkach¹⁷. Przypomina to koncepcję zależności od ścieżki (*path dependence*), dla której typowe jest przywiązanie do pewnych form, w tym wypadku żłobków, które wynika m.in. z tego, jak historycznie ukształtowały się te formy.

Przeprowadzone analizy niosą ze sobą również kilka wniosków o charakterze praktycznym. Po pierwsze, większe i pewniejsze wsparcie finansowe samorządów oraz podmiotów prywatnych przyspieszy rozwój infrastruktury opiekuńczej adresowanej do najmłodszych

¹⁷ Przyjęcie potocznej nazwy „ustawa żłobkowa” jest również przykładem pomijania — już na poziomie językowym — pozostałych form opieki.

dzieci. Po drugie, jasne i zrozumiałe przepisy ustawy, którym towarzyszyć będzie promocja wszystkich form opieki, przyczynią się do ich równomiernego rozwoju. Po trzecie, współpraca władz krajowych i lokalnych w procesie projektowania i wdrażania pozytywnie wpłynie na implementację. Po czwarte, przepisy odnoszące się do funkcjonowania samorządu lokalnego powinny być spójne, tak aby się wzajemnie nie wykluczały. Po piąte, przepisy o systemie opieki nad małymi dziećmi powinny regulować m.in. takie kwestie, jak badania przesiewowe dzieci, wsparcie dzieci z dysfunkcjami, testy psychologiczne potencjalnych pracowników. Po szóste, należałoby podjąć działania, które zachęcałyby pracodawców do tworzenia przyzakładowych instytucji opieki.

Bibliografia

- Birkland, T.A. (2007). *Agenda Setting in Public Policy*. W: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. (63–78). Boca Raton: CRC Press Taylor and Francis Group.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Kraft, M.E., Furlong, S.R. (2007). *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, DC: CQ Press.
- Lasswell, H.D. (1956). *The Decision Process*. College Park: University of Maryland Press.
- Lindblom, C., Woodhouse, E.J. (1993). *The Policy-making Process*, 3rd ed., Englewood Cliff: Prentice Hall.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 5, nr 2, s. 145–174. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>.
- Pülzl, H., Treib, O. (2007). *Implementing Public Policy*. W: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics, and Methods*. (89–108). Boca Raton: CRC Press Taylor and Francis Group.
- Soroka, S.N. (2002). *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver–Toronto: UBC Press.
- Szatur-Jaworska, B. (2016). *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.
- Włodarczyk, W.C. (2010). *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Woźnicki, J. (2012). Nowa dyscyplina — „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. *Nauka*, nr 1, s. 133–151.
- Zawicki, M. (2016). *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*. Zeszyty Naukowe. Seria Specjalna. Monografie nr 246. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Zybała, A. (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Difin.

*Design and implementation of family policy
on a local level: example of two cities*

Summary

The article presents an analysis of shaping one of the sectoral public policies—family policy at the local level in Poland on the example of care services addressed to the youngest children. The author investigates the processes of creation and implementation of the Act of 4 February 2011 on care for children under the age of three at the local level in two selected cities in Poland—Padłowo and Onuvice. She tries to answer the following research questions: how the socio-political background influence on implementation in the selected cities?; what factors from national and local levels affect the implementation at the local level?; what is the role played by different actors in creating and implementing new regulations?; how the analyzed law was evaluated by local actors?; which factors affects implementation success, and which failure from hybrid theory perspective? The research was conducted in the frame of the public policy. The article presents the results of author's own research carried out in 2017 in Padłowo and Onuvice.

Key words: public policy, local family policy, creation, implementation, care for children under the age of 3