

**P T** POLSKIE TOWARZYSTWO  
**P S** POLITYKI SPOŁECZNEJ

ISSN 1234-7256

Nr 1/2009

# **BIULETYN INFORMACYJNY**

## **WIADOMOŚCI SPOŁECZNE**

pod redakcją Katarzyny Głąbickiej

Warszawa 2009

**Arkadiusz Durasiewicz**

*Politechnika Radomska/ ROR PTPS*

## INSTRUMENTY POLITYKI RODZINNEJ

### Wprowadzenie

„Polityka rodzinna” to termin użyty po raz pierwszy podczas europejskich dyskusji nad polityką społeczną w stosunku do rodzin i dzieci. Zapoczątkowane zostały one już w latach czterdziestych XX wieku<sup>1</sup>, a kontynuowane w latach następnych<sup>2</sup> przez innych naukowców. Termin ten zaczęto łączyć z określeniem „działań rządu na rzecz dzieci i ich rodzin, a zwłaszcza takiej polityki państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin, a zwłaszcza takiej polityki państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych”<sup>3</sup>.

Przesłanką, na której opiera się polityka rodzinna, jest „zapotrzebowanie” społeczeństwa na dzieci, „które mają być zdrowe, dobrze wykształcone, a w przyszłości powinny wydajnie pracować, być obywatelami i rodzicami”<sup>4</sup>.

Polityka rodzinna<sup>5</sup> jest różnie definiowana. Jest to dająca się wyodrębnić część polityki państwa stanowiąca system długofalowych zamierzeń i towarzyszący mu system rozwiązań prawnych, przyjętych i realizowanych przez władzę publiczną na rzecz rodziny jako podstawowej komórki społecznej. W literaturze polskiej można spotkać rozszerzoną definicję polityki rodzinnej, wskazującą na cel, jak i metody działania. Profesor A. Kurzynowski definiuje politykę rodzinną jako „całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia rodzinie odpowiednich warunków do jej powstania, prawidłowego rozwoju spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie funkcji. Cele polityki rodzinnej można określić jako tworzenie ogólnych warunków do powstania, rozwoju i zaspokajania bytowych i kulturalnych potrzeb rodziny, optymalnych warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równości ich startu życiowego

<sup>1</sup> A. Myrdal, *Nation and Family: The Swedish Experiment In Democratic Family and Population Policy*, Harper and Brothers, New York 1941.

<sup>2</sup> P. Kuusi, *Social Policy for the Sixties*, Finish Social Policy Association, Helsinki 1964. Wynn M., *Family Policy*, Michael Joeph, London 1970.

<sup>3</sup> S. B. Kamerman, *Rodzina: problemy teorii i polityki*, w: *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, „Materiały z Zagranicy”, IPiSS, Warszawa 1994, s. 12.

<sup>4</sup> Tamże, s. 12.

<sup>5</sup> [http://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka\\_rodzinna](http://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka_rodzinna)

i zawodowego – równości szans życiowych”<sup>6</sup>. Z punktu widzenia pomocy społecznej można zdefiniować politykę rodzinną jako działalność, mającą na celu rozwój rodziny bez względu na jej status materialny<sup>7</sup>.

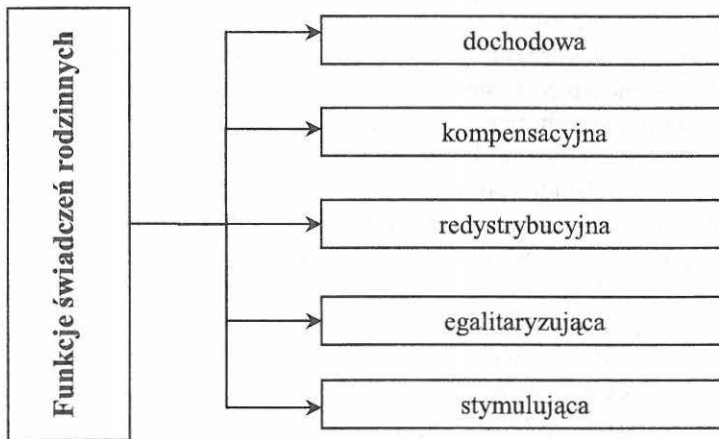
Tradycyjnie polityka rodzinna ukierunkowana była przede wszystkim na rodzinę z dziećmi. Dzieci traktowane są jako „najważniejsze dobro przyszłości” i są „kryterium” określenia typu rodziny stanowiącej obiekt zainteresowania polityki rodzinnej.

Głównym celem polityki rodzinnej jest tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przez nie ważnych społecznie zadań.

### 1. Instrumenty ekonomiczne

Jednym z podstawowych instrumentów ekonomicznych polityki rodzinnej są świadczenia rodzinne. Ich znaczenie wynika z funkcji, jakie mogą spełniać. Można wymienić 5 funkcji jakie mogą spełniać świadczenia rodzinne.

Rysunek 1. Funkcje świadczeń rodzinnych



Źródło: opracowanie własne

<sup>6</sup> A.Kurzynowski, Problemy rodziny w polityce społecznej, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1991, s.96.

<sup>7</sup> J.Auleytner, K.Głębicka, Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością, wyd.WSP TWP, Warszawa 2000, s.178.

Każda z wymienionych funkcji pełni swoje określone zadanie<sup>8</sup>:

- dochodowa – jest źródłem dochodów rodziny; wszystkie świadczenia bezpośrednio (w przypadku świadczeń pieniężnych) lub pośrednio (w przypadku świadczeń rzeczowych i w formie usług) uzupełniają dochody rodziny;
- kompensacyjna – polegająca na rekompensowaniu wydatków związanych z określonymi sytuacjami (np. z posiadaniem dziecka) lub utraconych dochodów (np. z tytułu pracy w przypadku przebywania na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym);
- redystrybucyjna – polegająca na korygowaniu podziału PKB na rzecz określonych grup ludności lub rodzin (np. dzięki zasiłkom rodzinnym transferuje się część dochodów od bezdzietnych na rzecz wychowujących dzieci);
- egalitaryzująca – polegająca na łagodzeniu (zmniejszaniu) dysproporcji w poziomie życia różnych grup rodzin lub grup populacyjnych; o realizacji tej funkcji mówimy wówczas, gdy prawo do świadczeń lub ich wysokość zależą od dochodu świadczeniobiorcy (najczęściej jest to dochód przypadający na jednego członka rodziny) lub od takiego kryterium, które odzwierciedla zróżnicowanie sytuacji rodzin (np. liczba dzieci);
- stymulująca – polegająca na kierowaniu spożyciem zgodnie z kierunkami uznanymi za ważne ze społecznego punktu widzenia lub na oddziaływaniu na określone postawy i zachowania społeczne. Tę funkcję spełniają przede wszystkim świadczenia w naturze (rzeczowej i w formie usług).

Wyodrębnienie poszczególnych funkcji ma charakter porządkujący, świadczenia rodzinne mogą spełniać bowiem jednocześnie kilka z nich. Np. zasiłki rodzinne – w wysokości zróżnicowanej zależnie od liczby dzieci – spełniają funkcje egalitaryzującą, redystrybucyjną i dochodową, a także są uważane za instrument polityki pronatalistycznej jako stymulujące postawy prokreacyjne.

Na poszczególnych etapach rozwoju polityki rodzinnej rodzaje świadczeń rodzinnych i zasady ich przyznawania kształtowały się zależnie od celu tej polityki. Początkowo świadczenia rodzinne – głównie zasiłki rodzinne – miały łagodzić trudności finansowe rodzin z dziećmi i stymulować rozrodność. Nasilenie się procesów aktywności zawodowej kobiet, w tym kobiet mających dzieci, spowodowało rozwój świadczeń ułatwiających im godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi, a głównie – z punktu widzenia potrzeb rodziny – ułatwienie sprawowania opieki nad dzieckiem. Z kolei przemiany rodziny wyrażające się m.in. zmianą w strukturze, powodujące wzrost liczby rodzin niepełnych – spowodowały rozwój świadczeń specjalnie adresowanych do tej grupy rodzin, ze względu na specyfikę ich sytuacji wymagającej wsparcia.

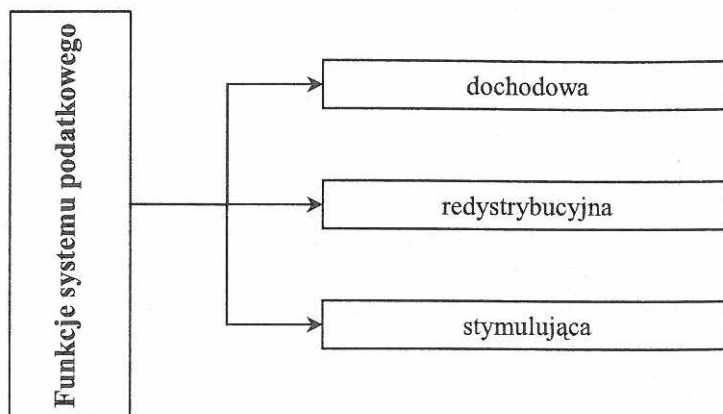
Jako instrument polityk rodzinnej wykorzystywany jest również system podatkowy, głównie w postaci ulg związanych z sytuacją rodzinną podatnika. Systemo-

---

<sup>8</sup> Tamże, s.142.

wi podatkowemu można przypisać spełnianie pewnych funkcji (występujących również przy świadczeniach rodzinnych).

Rysunek 2. Funkcje systemu podatkowego



Źródło: opracowanie własne

Wyżej wymienione funkcje systemu podatkowego odgrywają następujące zadania<sup>9</sup>:

- dochodowa – zastosowanie ulg zwiększa ogólny dochód podatnika;
- redystrybucyjna – ulgi zwiększają korzyści rodzin z dziećmi;
- stymulująca – realizacja jej następuje poprzez zastosowanie ulg przedmiotowych (np. wydatków na kształcenie dzieci).

Podsumowując można powiedzieć, że rodzaje świadczeń i ulg podatkowych oraz zasady ich przyznawania kształtują się zależnie od celów polityk rodzinnej danego kraju, a także od sytuacji, w jakich – na skutek zmian społeczno-ekonomicznych – znalazły się rodziny lub ich członkowie.

## 2. Instrumenty prawne

Świadczenia rodzinne to system, który powinien wspierać rodziny w realizacji funkcji opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej. System świadczeń rodzinnych zakłada jednolity sposób określania kryteriów dochodowych, oparty na kosztach utrzymania rodzin z dziećmi. Podstawowymi świadczeniami są zasiłki rodzinne uzupełniane dodatkami (dodatek z tytułu urodzenia dziecka, dodatek z tytułu opie-

<sup>9</sup> Tamże, s.141.

ki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego) przyznawanymi w związku z zaistnieniem określonych sytuacji<sup>10</sup>. Do świadczeń rodzinnych zaliczamy również jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka oraz świadczenia opiekuńcze w tym: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. W pozostałych państwach europejskich świadczenia rodzinne są najczęściej kwalifikowane jako świadczenia (pieniężne lub o innym charakterze) zmniejszające obciążenia związane z utrzymaniem i wychowywaniem dziecka<sup>11</sup>. Świadczenia rodzinne występują w dwóch formach: świadczenia pieniężne i świadczenia w naturze i usługach. Stanowią podstawowy instrument polityki rodzinnej (zasiłki rodzinne uważane są za instrument polityki rodzinnej o najdłuższej tradycji) zapewniając wsparcie i pomoc finansową dla rodzin.

Zasiłki rodzinne – zasady ich przyznawania ulegały częstym zmianom. W 1989 roku system zasiłków rodzinnych został oparty na zasadzie uniwersalizmu; zrezygnowano z kryterium dochodowego. Aby zapobiec obniżaniu się wartości świadczenia, jego wysokość została ustalona parametrycznie. W 1992 roku wysokość zasiłku ponownie ustalono kwotowo i nie podlegała ona waloryzacji, co doprowadziło do obniżenia się realnej wartości zasiłków rodzinnych. Zasadnicza reforma systemu zasiłków rodzinnych została przeprowadzona w 1994 roku. Jej celem była przede wszystkim pomoc rodzinom mniej zamożnym, co wyraziło się we wprowadzeniu kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z zasiłku. Zasiłki rodzinne stały się świadczeniem o charakterze socjalnym, w całości finansowanym ze środków budżetowych.

Kolejna zmiana nastąpiła w grudniu 2001 roku; polegała na wprowadzeniu nowego kryterium uprawniającego do zasiłku, za które przyjęto dochód na 1 osobę w wysokości odpowiadającej minimum socjalnemu w 4-osobowym pracowniczym gospodarstwie domowym. Kryterium preferencyjne ustalono na poziomie minimum socjalnego w 2 – osobowym gospodarstwie domowym. Reforma świadczeń rodzinnych, dokonana w 2003 roku wprowadziła nowe zasady.

Zasiłek porodowy był świadczeniem jednorazowym. Jego wysokość określano w relacji do zasiłku rodzinnego, następnie do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Na początku 2002 roku zasiłki porodowe zostały zlikwidowane. Pozostało świadczenie z tytułu urodzenia dziecka przysługujące rolnikom in-

---

<sup>10</sup> B.Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, wyd. IPiSS, Warszawa 2004, s.233.

<sup>11</sup> G.Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich – studium porównawcze*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s.163.

dywidualnym w wysokości trzykrotności minimalnej emerytury z tytułu ubezpieczenia rolniczego.

Świadczenia dla kobiet w ciąży i wychowujących dzieci były związane z postanowieniami ustawy antyaborcyjnej, które zobowiązywały państwo do pomocy dla kobiet znajdujących się w trudnej sytuacji. Zmiany polegały na skracaniu okresu wypłaty świadczeń oraz różnym określaniu wysokości świadczeń<sup>12</sup>. W grudniu 2001 roku świadczenia te przekształcono w macierzyński zasiłek okresowy, wypłacany w okresie pierwszych 4 miesięcy życia dziecka oraz jednorazowy zasiłek macierzyński określony kwotowo.

Zasiłek pielęgnacyjny przysługiwał rodzinom wychowującym dziecko niepełnosprawne (także osobie, która ukończyła 75 lat). Zmianie ulegały zasady określenia jego wysokości początkowo parametrycznie (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej), a następnie kwotowo (waloryzowanie indeksem cen).

Świadczenie z funduszu alimentacyjnego miało na celu pomoc rodzinom mającym trudności w wyegzekwowaniu należnych im alimentów od osoby zobowiązanej do ich świadczenia. Zmiany polegały na: rezygnacji z kryterium dochodowego, a następnie na jego przywróceniu, określaniu kryterium dochodowego w sposób parametryczny w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, następnie kwotowo, do poziomu minimum socjalnego oraz na podwyższeniu górnej granicy świadczenia. W 2004 roku nastąpiła likwidacja funduszu alimentacyjnego<sup>13</sup>, po czym w roku 2008 Fundusz ten został ponownie przywrócony.

Świadczenia z pomocy społecznej są traktowane jako odrębny system, mający na celu pomoc rodzinom najuboższym. Można tu wymienić<sup>14</sup>:

- zasiłek stały dla osób rezygnujących z pracy lub nie podejmujących jej w celu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, spełniających kryterium dochodowe. Jest ono wyższe niż określone w ustawie o pomocy społecznej (stanowi jego 1,5-krotność). Zasiłek stały jest ustalany kwotowo i waloryzowany indeksem cen.
- gwarantowany zasiłek okresowy dla osób, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych i wychowują samotnie dziecko w określonym wieku. Oba świadczenia na podstawie zmian wprowadzonych w 2004 roku, znalazły się w zmodyfikowanej formie, w systemie świadczeń rodzinnych.

Podstawową funkcją świadczeń rodzinnych, w rozumieniu zasad konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego, jest wspieranie rodziny w utrzymaniu dzieci. Taki pogląd leży u podstaw regulacji międzynarodowych (Zalecenie nr 67 MOP, Konwen-

<sup>12</sup> B.Balcerzak-Paradowska, Podmioty polityki rodzinnej [w:] Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne, (pod red.) D.Graniewska, IPiSS, Warszawa 2004, s.260.

<sup>13</sup> B.Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna...dz.cyt., s.227.

<sup>14</sup> B.Balcerzak-Paradowska, Podmioty polityki rodzinnej [w:] Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce...dz.cyt., s.261.



cja nr 102 MOP), wskazujących na potrzebę pomocy publicznej „w celu zapewnienia dzieciom zdrowych warunków, wsparcia rodzin wielodzietnych i uzupełnienia świadczeń z ubezpieczenia społecznego”. Nacisk na przedmiot ochrony, jakim jest utrzymanie dzieci, można znaleźć też w literaturze przedmiotu<sup>15</sup>.

Konsekwencją takiego podejścia jest szeroki i różnorodny zakres stosowanych form świadczeń rodzinnych (pieniężne i w naturze), źródeł finansowania (system składkowy, system podatkowy, system mieszany), charakter świadczeń zależny od źródeł finansowania (ubezpieczeniowy, zaopatrzeniowy), zakres podmiotowy (powszechny, selektywny) i przedmiotowy<sup>16</sup>.

Świadczenia rodzinne są również uznawane za główny instrument polityki rodzinnej, mającej cele szersze niż wspomniana ochrona poziomu utrzymania dzieci<sup>17</sup>. Podstawą systematyzacji świadczeń rodzinnych może być charakter funkcji rodziny, których realizację wspiera dane świadczenie (np. funkcja prokreacyjna może być wspierana poprzez tworzenie świadczeń mających oddziaływać na kształtowanie pozytywnych postaw prokreacyjnych; funkcję opiekuńczą wspomagają świadczenia ułatwiające sprawowanie opieki nad dziećmi itp.).

Katalog świadczeń może być budowany z uwzględnieniem funkcji, jakie mają do spełnienia świadczenia rodzinne (dochodowej, kompensacyjnej, redystrybucyjnej, egalitaryzującej, stymulującej)<sup>18</sup>.

Organizacje międzynarodowe, tj. Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Rada Europy i Unia Europejska wypełniają funkcję normotwórczą polegającą m.in. na ustaleniu poziomu uprawnień. Wypracowują normy, które powinny być przestrzegane przez państwa. W przypadku całościowego uregulowania w danej dziedzinie są opracowane normy międzynarodowe, a państwa członkowskie są zachęcane do przystąpienia do nich. Ten sposób działania jest charakterystyczny dla Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>19</sup>. Występuje

<sup>15</sup> A.Świątkowski, Europejskie prawo socjalne, t. I, II, III, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998. G.Uściska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze, IPiSS, Warszawa 2005.

<sup>16</sup> B.Balcerzak-Paradowska, D.Bieniasz, H.Perło, A.Ruzik, Świadczenia rodzinne [w:] Zabezpieczenie społeczne w Polsce- problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości, pod red. G.Uścińskiej, wyd. IPiSS, Warszawa 2008, s.63.

<sup>17</sup> S.Adam, M.Brewer, H.Reed, The Benefits of Parenting: Government Financial Support for Families with Children Since 1975, IFS Commentary 91, London 2002; Brewer M., The new tax credits - the institute for fiscal studies. Briefing Note No. 35, Institute for Fiscal Studies, London 2003; Brewer M., Clark T., Myck M, Credit Where It's Due? An Assessment of the New Tax Credits, IFS Commentary 86, London 2001.

<sup>18</sup> B.Balcerzak-Paradowska, Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków... dz.cyt, s.154.

<sup>19</sup> Jak podaje Menkes J., Wasilkowski A., Przygotowanie konwencji dotyczących pracy jest główną formą tej działalności. Organizacja zaleca państwom przystąpienie do tych konwencji i ma też pewne środki nacisku i kontroli w tym zakresie - Menkes J., Wasilkowski A., Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu, Lewis Nexis, Warszawa 2004, s.56.



także w Radzie Europy czy Unii Europejskiej. Funkcja normatywna znajduje także wyraz w umowach zawieranych przez same organizacje – czy to z państwami (np. o stowarzyszeniu ze Wspólnotą Europejską) czy z innymi organizacjami międzynarodowymi (np. umowy ONZ z organizacjami wyspecjalizowanymi). Kształtują one w tych organizacjach przepisy prawa wewnętrznego, gospodarkę finansową, sprawy zatrudnienia. Państwa członkowskie Unii Europejskiej należą do Rady Europy i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Standardy uchwalone na forum MOP-u i RE wymagają w większości przypadków ich ratyfikacji przez państwa członkowskie, co prowadzi w konsekwencji do zbliżenia ustawodawstw krajowych. Organizacje międzynarodowe wypełniają więc funkcję harmonizacji tych ustawodawstw. Standardy MOP i RE są brane pod uwagę przez UE w procesie ustalania działań w obszarze zabezpieczenia społecznego, jak np. koordynacji tych systemów<sup>20</sup>.

Polski system zabezpieczenia społecznego obejmuje świadczenia takie jak w Konwencji MOP nr 102 czyli<sup>21</sup>:

- 1) świadczenia zdrowotne;
- 2) zasiłki chorobowe;
- 3) świadczenia w razie bezrobocia;
- 4) świadczenia na starość;
- 5) świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych;
- 6) świadczenia rodzinne;
- 7) świadczenia macierzyńskie;
- 8) świadczenia w razie inwalidztwa;
- 9) świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny.

Większość z wymienionych świadczeń jest zakwalifikowana jako przysługujące z systemu ubezpieczeń społecznych (ubezpieczenia emerytalno-rentowego, chorobowego, wypadkowego). Natomiast świadczenia z tytułu bezrobocia przysługują na zasadach ustalonych w odpowiednich regulacjach. Takie ujęcie świadczeń wynika z artykułu 67 Konstytucji, który określa prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>22</sup>.

Zakres przedmiotowy zabezpieczenia społecznego obejmuje także świadczenia rodzinne, które pełnią określone funkcje w polityce społecznej i rodzinnej, tj. częściowe zrekompensowanie obciążeń finansowych z tytułu opieki i wychowywania

<sup>20</sup> G.Uścińska, Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, IPiSS, Warszawa 2005, s.24.

<sup>21</sup> J.Maciejewska, Standardy MOP a współczesne rozwiązania polskie. Perspektywy ratyfikacji Konwencji MOP, referat na seminarium 28-29 czerwca 2004 r. Pt. „Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie”.

<sup>22</sup> Art. 67 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

dzieci<sup>23</sup>. Świadczenia te mają charakter roszczeniowy<sup>24</sup>, co oznacza m.in., że przysługuje prawo do odwołania się w razie sporu co do rodzaju lub wysokości świadczenia<sup>25</sup>. W obecnym stanie prawnym świadczenia te są finansowane z budżetu państwa. W pojęciu tym mieszczą się także świadczenia zdrowotne, do których prawo jest zagwarantowane w Konstytucji (art. 68), chociaż różnie jest wyrażany ich charakter<sup>26</sup>. Szczegółowe warunki nabycia prawa do tych świadczeń i warunki ich udzielania określają odpowiednie regulacje prawne<sup>27</sup>.

Ponadto europejskie standardy zabezpieczenia społecznego w niektórych przypadkach ustalają określone wymagania dotyczące organizacji systemów zabezpieczenia społecznego, jego finansowania (w tym ustalają udział uprawnionych w kosztach świadczeń i w kosztach organizacyjnych). Ustalają także, do jakich systemów zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie regulacje zawarte w aktach MOP-u i Rady Europy, a także UE<sup>28</sup>.

Unia Europejska w obszarze zabezpieczenia społecznego nie ustanowiła jednolitych rozwiązań prawnych, m.in. ze względu na daleko idące zróżnicowania rozwiązań ustawodawstw krajowych (w kwestii polityki rodzinnej nadal ustalenia pozostają w gestii poszczególnych państw członkowskich) i brak zgody państw członkowskich<sup>29</sup>.

### 3. Instrumenty organizacyjne

Działania z zakresu pomocy społecznej z mocy ustawy wykonują organy administracji rządowej i samorządowej. Współpracują w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> G.Uścińska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich – studium porównawcze, IPiSS, Warszawa 2005, s.56.

<sup>24</sup> Oznacza to, że „świadczenia te są należne osobom uprawnionym w ustawowo określonym wymiarze w razie spełnienia się ustawowo przewidzianych przesłanek.

<sup>25</sup> G.Uścińska, Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...dz.cyt, s.38.

<sup>26</sup> J.Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna, Zakamycze, Kraków 2001, ss.294-295.

J.Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2006;

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia i inne akty prawne.

<sup>28</sup> Systemów obowiązkowych, dobrowolnych ustawowo uregulowanych czy funkcjonujących na innej podstawie.

<sup>29</sup> G.Uścińska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego...dz.cyt., ss.47-48.

<sup>30</sup> <http://www.mps.gov.pl>

Poza tymi instytucjami istnieją jeszcze instytucje wspomagające rodziny, mające na celu opracowywanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należą<sup>31</sup>:

- regionalne ośrodki polityki społecznej,
- powiatowe centra pomocy rodzinie,
- ośrodki pomocy społecznej,
- domy pomocy społecznej,
- placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego,
- placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- ośrodki adopcyjno- opiekuńcze,
- ośrodki wsparcia,
- ośrodki interwencji kryzysowej.

#### a) Regionalne ośrodki polityki społecznej

Na szczeblu województwa istnieją dwie odrębne struktury organizacyjne – administracji rządowej i samorządowej.

Zadania rządowe na szczeblu województwa wykonuje wojewoda. Zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej realizowane są przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich.

Natomiast zadania samorządowe wykonuje marszałek województwa przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej - jednostki organizacyjnej powołanej do realizacji zadań pomocy społecznej w województwach samorządowych.

#### b) Powiatowe centra pomocy rodzinie

Powiatowe centra pomocy rodzinie są to jednostki organizacyjne wykonujące zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej. Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej (miejskie ośrodki pomocy rodzinie).

#### c) Ośrodek pomocy społecznej

Ośrodki pomocy społecznej są to jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej w gminie.

#### d) Domy pomocy społecznej

Dom pomocy społecznej świadczy, na poziomie obowiązującego standardu, osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności usługi: bytowe, opiekuńcze, wspomagające, edukacyjne w formach i zakresie wynikających z indywidualnych potrzeb.

---

<sup>31</sup> Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593) – Art. 6 ust.5.

Domy, w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone dzielą się na domy dla<sup>32</sup>:

1. Osób w podeszłym wieku.
2. Osób przewlekle somatycznie chorych.
3. Osób przewlekle psychicznie chorych.
4. Dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie.
5. Dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie.
6. Osób niepełnosprawnych fizycznie.

e) Placówka opiekuńczo-wychowawcza

Placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia dzieciom i młodzieży pozbawionym częściowo i całkowicie opieki rodzicielskiej oraz niedostosowanym społecznie dzienną lub całodobową, ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie, jak również wspiera działania rodziców w wychowaniu i sprawowaniu opieki.

Placówki ze względu na specyfikę działań dzielą się na<sup>33</sup>:

- Placówki wsparcia dziennego
  - wspierają rodzinę w sprawowaniu jej podstawowych funkcji,
  - zapewniają pomoc rodzinie i dzieciom sprawiającym problemy wychowawcze, zagrożonym demoralizacją, przestępczością lub uzależnieniami,
  - współpracują ze szkołą, ośrodkiem pomocy społecznej i innymi instytucjami w rozwiązywaniu problemów wychowawczych.
- Placówki interwencyjne

Zapewniają dziecku pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodziców, znajdującemu się w sytuacji kryzysowej:

- doraźną, całodobową opiekę,
- kształcenie dostosowane do jego wieku i możliwości rozwojowych,
- opiekę i wychowanie do czasu powrotu do rodziny lub umieszczenia w rodzinie zastępczej, placówce rodzinnej albo placówce socjalizacyjnej.

Przygotowują diagnozę stanu psychofizycznego i sytuacji życiowej dziecka oraz ustalają wskazania do dalszej pracy z dzieckiem.

- Placówki rodzinne

Zapewniają dzieciom częściowo lub całkowicie pozbawionym opieki rodziców całodobową opiekę i wychowanie w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego oraz opiekę, do czasu powrotu dziecka do rodziny, umieszczenia go w rodzinie adopcyjnej lub jego usamodzielnienia.

- Placówki socjalizacyjne

Zapewniają całodobową opiekę i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, dla których nie znaleziono rodzinnej opieki zastępczej.

---

<sup>32</sup> Tamże, Art.56.

<sup>33</sup> Tamże, Art. 81.

## f) Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze

Ośrodek adopcyjno-opiekuńczy to<sup>34</sup>:

1. Ośrodek lub zespół wsparcia rodziny naturalnej, prowadzący poradnictwo dla dzieci i rodziców oraz terapię rodzinną, w tym dla rodziców dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.
2. Ośrodek lub zespół wsparcia rodziny zastępczej lub adopcyjnej, inicjujący i wspomagający zastępcze formy opieki i wychowania rodzinnego, szkółący i kwalifikujący kandydatów na rodzinę zastępczą albo adopcyjną, prowadzący poradnictwo rodzinne i terapie rodzinną dla dzieci i rodziców dzieci umieszczonych w rodzinnej opiece zastępczej.

## g) Ośrodki wsparcia

Ośrodek wsparcia jest środowiskową formą pomocy półstacjonarnej służącą utrzymaniu osoby w jej naturalnym środowisku i przeciwdziałaniu instytucjonalizacji, a w szczególności:

- a) środowiskowe domy samopomocy,
- b) dzienne domy pomocy,
- c) noclegownie,
- d) ośrodki opiekuńcze,
- h) ośrodki interwencji kryzysowej.

Rolą ośrodków interwencji kryzysowej jest świadczenie specjalistycznych usług, zwłaszcza psychologicznych, prawnych, hotelowych, które są dostępne przez całą dobę – osobom, rodzinom i społecznościom będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej – w celu zapobieżenia powstawania lub pogłębiania się dysfunkcji tych osób, rodzin lub społeczności.

Wielkie znaczenie ma tu również szereg różnych instytucji pozarządowych pomagających rodzinom w różnych problemach. Problemami osób niepełnosprawnych zajmują się głównie organizacje pozarządowe, warsztaty terapii zajęciowej, specjalne ośrodki szkolno – wychowawcze, ośrodek pomocy społecznej. Można bowiem stwierdzić, że główną barierą w podejmowaniu pracy przez osoby niepełnosprawne nie wydają się być bariery architektoniczne, dominują bariery społeczne – przekonanie pracodawców o niskiej przydatności i efektywności niepełnosprawnych pracowników. Same osoby niepełnosprawne dostrzegają jednak obiektywne trudności związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w ramach otwartego rynku pracy. Działania powyższych instytucji i organizacji zmierzają do zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych, wspomagania w procesie rehabilitacji, likwidacji barier architektonicznych.

---

<sup>34</sup> Tamże, Art. 82 (ust.1-6).

## Podsumowanie

Świadczenia rodzinne odgrywają obecnie coraz większą rolę w całej UE. Jest to spowodowane wieloma czynnikami: rozwój kapitału społecznego, rozwój zdrowego i wykształconego społeczeństwa, rozwój gospodarczy kraju, a przede wszystkim realizacja wzrostu demograficznego danego kraju. Świadczenia rodzinne odgrywają ogromną rolę i zaspokajają w wielu krajach członkowskich UE wiele potrzeb wynikających z różnych sytuacji występujących w rodzinach. Obecnie na obszarze zintegrowanej Europy nie jest realizowany wspólny model polityki rodzinnej. Realizowane współcześnie polityki rodzinne pozostają w gestii poszczególnych państw i różnią się między sobą. Łączy je jednak wspólny wyznacznik – głównym zadaniem państwa jest wszechstronne działanie ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb rodziny. Ponadto kraje członkowskie przed świadczeniami rodzinnymi stawiają następujące cele:

- tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw,
- realizacja planów prokreacyjnych,
- tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi młodego pokolenia w rodzinie jako czynnik poprawy jakości kapitału ludzkiego,
- pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach; ubogim, wielodzietnym, niepełnym,
- tworzenie warunków sprzyjających umacnianiu więzi rodzinnych i zapewnienie trwałości rodziny.

Świadczenia rodzinne stają się coraz bardziej popularną formą finansowego wsparcia rodzin, dlatego ich rola i funkcjonowanie są niezwykle ważne, szczególnie w dobie tak niskiego przyrostu naturalnego, który na dzień dzisiejszy nie przekłada się na zastępowalność pokoleń.

W związku z tym świadczenia rodzinne stanowią istotny element odnośnie zachęcania młodych bezdzietnych małżeństw, ale także małżeństw posiadających dzieci do rozwoju formy prokreacyjnej co w przyszłości przyczyni się do realizacji polityki demograficznej i wzrostu rozwoju demograficznego danego kraju.

Ponadto instytucje wspierające rodzinę starają się łagodzić sytuację osób i rodzin poprzez wdrażanie pozamaterialnych form pomocy – praca socjalna wobec indywidualnych osób i rodzin, praca poprzez grupę, aktywizowanie społeczności lokalnej, promowanie działalności wolontarystycznej. Ich głównym celem jest pomoc środowiskom wykluczonym społecznie oraz zapobieganie marginalizacji osób i rodzin poprzez ich społeczne aktywizowanie, psychiczne wzmocnienie i mobilizowanie ich do podejmowania starań w celu poprawy swojej sytuacji. Należy jednak otwarcie powiedzieć, że same formy pomocy pozamaterialnej nie rozwiążą problemów, są one działaniem ważnym, ale jedynie wspomagającym, podtrzymującym. Osobom i rodzinom należy zapewnić środki na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych lub stworzyć takie warunki, żeby środki te mogły

zdożyć we własnym zakresie (poprawa sytuacji na rynku pracy). W innym przypadku staniemy się świadkami coraz szerszej pauperyzacji, co z kolei może doprowadzić do dezintegracji rodzin, rozszerzenia się zjawisk patologicznych porażony od wszelkich nałogów na przestępstwach skończywszy. Ponadto należy zaznaczyć, że rozwijanie form pomocy pozamaterialnej wymaga także ponoszenia określonych nakładów finansowych, związanych między innymi: z koniecznością zatrudnienia specjalistów, organizowaniem szkoleń, dojazdów na szkolenia, zabezpieczenia poczęstunku klientom uczestniczącym w zajęciach grup, kosztów tworzenia świetlic i ognisk dla dzieci, zabezpieczania wkładu własnego, który jest wymagany w realizacji różnego rodzaju projektów.