

# Krystyna Kwaśniewska

---

## Wybrane kwestie z zakresu polityki rodzinnej

---

Rocznik Naukowy Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.  
Transdyscyplinarne Studia o Kulturze (i) Edukacji nr 4, 33-46

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Wybrane kwestie z zakresu polityki rodzinnej

**Streszczenie:** Z uwagi na funkcje, jakie pełni rodzina jest ona uznawana za ważny czynnik rozwoju społecznego. Artykuł skupia uwagę na aspektach struktury i typologii współczesnej rodziny w kontekście bieżących problemów społecznych. Omawia ważne zjawiska osłabiające pozycję rodziny. Procesowi transformacji ustrojowo-ekonomicznej towarzyszą negatywne zjawiska w postawach i zachowaniach społecznych, które nie omijają rodziny. Do nich należy nasilająca się agresja i przemoc, występująca coraz częściej wśród dzieci i młodzieży. Trudności w przystosowaniu się rodziny do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej dotyczą w największym stopniu rodzin wielodzietnych. Zważywszy, że około 40% młodego pokolenia wychowuje się w takich rodzinach, pomoc państwa wydaje się koniecznością.

**Słowa kluczowe:** rodzina i jej funkcje, problemy rodziny, świadczenia społeczne.

### Wstęp

Definicji rodziny jest wiele. Zależy głównie od epoki historycznej, kultury danego kraju a także wielu dyscyplin naukowych. Stanisława Golinowska twierdzi: „jako, że rodzina jest obiektem zainteresowań wielu dyscyplin naukowych: socjologii, psychologii, politologii, pedagogiki, demografii, a także ekonomii wykształciło się w badaniach naukowych interdyscyplinarne podejście do analiz dotyczących rodziny, traktowane jako odrębna dyscyplina nazwana polityką rodzinną (*Family Policy Familienpolitik*). Polityka rodzinna traktowana jest także jako subdyscyplina polityki społecznej” (Golinowska 1994, 1997, s. 116).

Na gruncie nauk społecznych ujmowana jest jako podstawowa i najważniejsza forma życia zbiorowego posiadająca charakter struktury uniwersalnej o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania danego społeczeństwa. Rodzina jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju społecznego bowiem pełni wiele istotnych funkcji:

- ❑ funkcje prokreacyjne,
- ❑ przygotowanie dzieci do wejścia w życie społeczne, ich pielęgnowanie i wychowywanie oraz zapewnienie im odpowiedniego startu życiowego,
- ❑ prowadzenie gospodarstwa domowego zaspokajającego potrzeby członków rodziny,
- ❑ sprawowanie pieczy nad życiem członków rodziny, ich zachowaniem, kulturą, zdrowiem, trudnościami życiowymi (Przybylska 1999, s. 90).

Z wymienionych funkcji bardzo istotną jest funkcja socjalizacyjna mająca na celu wprowadzenie dziecka w świat kultury danego społeczeństwa i przygotowanie go do samodzielnego pełnienia różnych ról społecznych.

W definicjach rodziny wspólną cechą jest to, że rodzina zapewnia ciągłość biologiczną społeczeństwa i przekazuje dziedzictwo kulturalne następnym pokoleniom, a więc działa w interesie społeczeństwa, jest niejako jego instytucją, stanowi zatem podstawową komórkę. Rodzina jest więc środowiskiem w którym człowiek wzrasta i rozwija się.

Przyjęty współcześnie pogląd, że rodzina składa się z rodziców (powiązanych węzłem małżeńskim) bądź jednego rodzica i dzieci, ulega szybkim przemianom.

Pojawiają się związki nieformalne zachowujące się jak rodzina (związki partnerskie) oraz inne konfiguracje rodzin wynikające z upowszechnienia się nowych form życia osobistego i rodzinnego np. istnieją związki obojga płci pozostające w stałym związku seksualnym a zamieszkujące oddzielnie, związek osób mających własne dzieci a także wspólne, związki tej samej płci.

Rodzina, jak widać ze względu na współczesne przemiany, staje się bardziej skomplikowanym układem relacji, w którym zakres praw, kompetencji i powinności poszczególnych pokoleń nie jest już tak oczywisty (Tyska 1994).

Stąd i z tego względu pomoc rodzinom jest niezbędna, zwłaszcza wielodzietnym w których wychowuje się 40% młodego pokolenia. W tej kwestii dość jasno, w różnych publikacjach, wypowiedział się Adam Kurzynowski, mianowicie: „...że obowiązkiem państwa, zwłaszcza w obecnej sytuacji ekonomicznej państwa, jest czuwanie nad polityką rodzinną i zapewnienie godziwych warunków życia rodzinom, zwłaszcza tym, które same nie są w stanie poradzić sobie w nowych, bezlitosnych warunkach gospodarki rynkowej” (Kurzynowski 1991).

Ażeby pomóc rodzinom, należałoby przede wszystkim poznać ich zróżnicowane potrzeby i w porę przyjąć z odpowiednią pomocą ze strony państwa, samorządu czy organizacji pozarządowych. Wydaje się, że najprostszą metodą, jak to badania wykazują, są określone fazy rozwoju rodzin. Podstawowa klasyfikacja przyjmuje 5 faz życia rodzinnego:

- ❑ małżeństwo bez dzieci,
- ❑ narodziny pierwszego dziecka,

- ❑ pielęgnacja, opieka i socjalizacja,
- ❑ usamodzielnianie się potomstwa,
- ❑ faza „pustego gniazda”: małżeństwo z usamodzielnionymi dziećmi.

W każdej fazie występują odmienne problemy, wymagające rozwiązań, aby rodzina kontynuowała swój rozwój (*Leksykon Polityki Społecznej* 2002).

Najistotniejsze potrzeby występują w I i II fazie – uzyskanie mieszkania. Zaspokojenie tej potrzeby często przekracza możliwości indywidualnych rodzin, szczególnie młodych. Pożądana jest pomoc państwa.

Faza III jest nie mniej trudna dla rodziny aniżeli poprzednie. Dzieci rosną i koszty prowadzenia domu również, a więc kobieta powraca do pracy. Często rodzą się problemy wychowawcze a także zabezpieczenia im miejsca w przedszkolach, szkole, świetlicy, internacie, dokarmienia dzieci w szkołach. Wiele rodzin w tej fazie nie radzi sobie, stąd potrzebna jest pomoc specjalistów jak pedagoga szkolnego, poradni zawodowych i wychowawczych a nawet kuratorów sądów nieletnich czy rodzinnych a także organizacji pozarządowych a przede wszystkim państwa. W IV i V fazie rozwoju celem rodziny, w której małżonkowie zaprzestają pracy zarobkowej, jest zapewnienie godziwych warunków bytu poprzez różne formy systemu zabezpieczenia społecznego.

Do czynników różnicujących potrzeby rodzin w poszczególnych fazach rozwoju rodziny, należą zasadniczo: skład rodziny, kompletność rodziny, wielkość rodziny, warunki mieszkaniowe (Kraszel 1994, s. 110–111). Warto przyjrzeć się sytuacji rodziny nie tylko ze względu na pełnione przez nią ważne funkcje społeczne, ale przede wszystkim z uwagi na niedoceniające znaczenia rodziny w życiu społeczeństwa przez władze państwowe i jej organy.

Wyrazem niedostatecznej troski o rodzinę ze strony państw jest proklamacja roku 1994 przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych jako Międzynarodowego Roku Rodziny pod hasłem: *Rodzina – środki i obowiązki w zmieniającym się świecie*. Celem było podkreślenie potrzeby podejmowania różnych działań na poziomach międzynarodowych, krajowych i regionalnych, zmierzających do wszechstronnej ochrony i pomocy rodzinom. W tym samym roku (1994) na konferencji ludnościowej w Kairze w *Programie Działania*, podpisanym przez 179 delegatów rządowych z całego świata, uznano rodzinę za podstawową jednostkę społeczną wymagającą szczególnej ochrony i opieki.

Reakcja Polski na te oba dokumenty była natychmiastowa. Pojawiło się wiele różnych badań i analiz dotyczących warunków życia rodzin oraz wysunięto szereg wniosków zmierzających do poprawy warunków jej życia. Polska Akademia Nauk już w grudniu 1994 roku była organizatorem konferencji na temat: *Rodzina – jej funkcje przystosowawcze i ochronne*. Materiały z tej konferencji zostały opublikowane w roku 1995. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w rezolucji z 27 października 1994 roku zobowiązał Radę Ministrów do opracowania raportu o sytuacji polskiej rodziny. Dokument taki liczący 171 stron został przekazany

Marszałkowi Sejmu 25.10.1995 roku (Marszałkiem Sejmu był wówczas Józef Zych). Ponieważ wyniki były zaskakująco złe, Sejm zobowiązał Radę Ministrów do opracowania drugiego raportu w tej samej sprawie. Ten drugi raport liczący 293 strony opracowany pod kierownictwem pełnomocnika rządu ds. rodziny został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 21 lipca 1998 roku. Oba dokumenty mają zbliżone wyniki i wnioski.

W myśl idei ONZ skierowanej na dobrobyt i sytuację rodziny uchwalona została w 1995 r. na Światowym Szczycie Rozwoju Społecznego w Kopenhadze tzw. *Deklaracja Kopenhaska*, która m.in. określiła jako najważniejsze działania rządów niwelowanie przyczyn ubóstwa rodzin spowodowane głównie brakiem pracy zarobkowej dorosłych członków rodziny.

## Typy rodzin i ich struktura

Dane liczbowe dotyczące typów i struktury rodzin zawarte w rocznikach statystycznych GUS pochodzą z Narodowych Spisów Powszechnych, przeprowadzonych w latach 2002 i 1988, stąd brak jest informacji z tego zakresu zagadnień z lat późniejszych, także i w tym opracowaniu.

I tak w roku 2002 liczba gospodarstw domowych w Polsce wynosiła 10 457,6 tys., tj. o 231,4 tys. rodzin więcej niż w roku 1988. Dominującym typem rodziny w Polsce były małżeństwa z dziećmi – 5 860,3 tys., tj. 56% wszystkich polskich gospodarstw domowych. W stosunku do roku 1988 liczba małżeństw z dziećmi zmniejszyła się o 462,9 tys., tj. o 6,9%. Drugim typem rodziny pod względem liczebności były małżeństwa bez dzieci. Stanowiły one w roku 2002 – 22,7% wszystkich rodzin w Polsce, a bezwzględna ich liczba wynosiła 2 369,8 tys. (wzrost o 40,7 tys. w stosunku do roku 1988). Nastąpił także wzrost liczby rodzin niepełnych, tj. samotnych matek z dzieckiem lub z dziećmi oraz samotnych ojców z dzieckiem lub z dziećmi. Liczba tych pierwszych w roku 2002 w stosunku do roku 1988 wzrosła o 402,7 tys. (tj. o 3,5%), a tych drugich o 53,6 tys. (tj. o 0,5%). Łączny ich udział w ogólnej liczbie rodzin wynosił w 2002 roku – 19,4%, podczas gdy w roku 1988 – 15,4%.

Do opisu rodziny należy również liczba dzieci w rodzinach. W roku 2002 wynosiła ona 14 245,0 tys. i była mniejsza o 404,9 tys., czyli o blisko 3% w porównaniu z rokiem 1988, w którym liczba ta równała się 14 649,9 tys. Zmniejszeniu uległa także liczba dzieci w wieku do lat 24 będących na utrzymaniu i zamieszkujących z obojgiem rodziców lub z jednym (w rodzinach niepełnych). W roku 1988 było ich 11 592,8 tys., a w roku 2002 już tylko 10 808,7 tys., a więc o 784,1 tys. mniej (tj. o 7,3%). Wśród rodzin z dziećmi do 24 roku życia będącymi na utrzymaniu w roku 2002 największą grupę (47%) stanowiły rodziny z jednym dzieckiem (w roku 1988 – 40,5%), z dwojgiem dzieci – 32,2% (w roku 1988 – 40,0%), a z trojgiem dzieci i więcej – 16,8% (w roku 1988 – 18,8%).

Spośród wszystkich typów rodzin mających na utrzymaniu dzieci największą liczbę stanowią małżeństwa – 79,9%, a najmniejszą rodziny niepełne, tj. samotne matki i samotni ojcowie – 18,5%. Nowym typem rodzin objętych spisem po raz pierwszy w 2002 roku to partnerzy, którzy stanowili blisko 2% rodzin w Polsce. Utrzymują oni 110,7 tys. dzieci do 24 roku życia, w tym 93% znajdowało się w rodzinach z jednym dzieckiem.

## Oslabienie pozycji rodziny

Z obserwacji i badań wynika, że szereg czynników zewnętrznych i wewnętrznych wpływa na osłabienie pozycji i trwałości rodziny jako podstawowej grupy społecznej. Uniemożliwiają one spełnienie istotnych funkcji rodziny przygotowującej nowe pokolenie do pełnienia w życiu dorosłym ról społecznych (Balcerzak-Paradowska 2004, s. 28).

W tym opracowaniu zostaną omówione tylko niektóre ważniejsze zjawiska osłabiające pozycję rodziny zależnie od danych zawartych w *Roczniku Statystycznym GUS* z 2008 r. Jednym z nich jest zmniejszanie się do 2007 r. liczby zawieranych małżeństw z 246,8 tys. w 1988 r. do 191,9 w 2002 r. i 226,7 w 2006 r. W 2007 r. nastąpił nieznaczny wzrost, tj. do 248,7 tys. Natomiast wskaźnik rozwodów na 1000 istniejących małżeństw kształtował się bardzo różnie. W 1988 r. wynosił 5,3; 2002 r. – 5,1; 2006 r. – 8,1; a w 2007 r. – 7,5 (znacznie niższe wskaźniki miały miejsce na wsi i wynosiły np. w 2000 r. – 1,8; 2005 r. – 4,0 i 2007 r. – 3,7). Liczba rozwodów w małżeństwach posiadających jedno dziecko wynosiła w roku 2002 – 18 101; w 2006 r. – 28 225 i w 2007 r. – 26 166, dwoje dzieci w analogicznych latach: 8282, 12 938, 11 684 oraz troje i więcej – 2228, 3861 i 2945. Z tego zestawienia danych liczbowych wynika, że tylko w jednym 2007 r. blisko 41 tys. dzieci pozbawionych było pełnej rodziny.

Obserwuje się również spadek dzietności kobiet, wysoki udział urodzeń pozamałżeńskich, podwyższanie się wieku zawierania związków małżeńskich i odkładanie decyzji prokreacyjnych.

Statystyki nie ujmują danych liczbowych pojawiającej się nowej kwestii społecznej, tj. znęcanie się nad osobami najbliższymi, zależnymi w tym nad małoletnimi i nieporadnymi, żonami, konkubinami a także osobami starszymi w życiu codziennym i to rozszerzająco. Statystyki pokazują, że przestępstwa przeciwko rodzinie znajdują się na trzecim miejscu wśród ogólnej liczby przestępstw (Teterycz 2003). Zjawisko przestępczości zarówno dorosłych jak i nieletnich członków rodzin osłabia pozycję rodziny.

Sytuacja rodzin skazanych i więźniów, jak przedstawia Julian Auleytner jest niezwykła. Rodzina skazanego czy więźnia często bywa napiętnowana w środowisku lokalnym, bywa marginalizowana. Szczególnie boleśnie rodzina odczuwa przestępstwa młodocianych. Przestępczość w okresie transformacji wykazuje

tendencje wzrostowe w jednakowym stopniu dorosłych i młodocianych. Równocześnie zwraca uwagę, że wzrost przestępczości zagraża bezpieczeństwu i zdrowiu jednostki. Wskazuje, że wzrost przestępczości pociąga wzrost kosztów związanych z ochroną (systemy alarmowe, urządzenia zabezpieczające, stawianie murów) a także procesami sądowymi i utrzymaniem skazanych (Auleytner 2004, s. 164 i n.).

Wzrostowe tendencje przestępczości najlepiej obrazują oficjalne dane liczbowe. Dane Ministerstwa Sprawiedliwości, prokuratury oraz policji zawarte w *Roczniku Statystycznym GUS* z 2008 roku wskazują że w 2000 r. było ogółem 222 815 skazanych prawomocnie przez sądy powszechne za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, a w roku 2007 – 426 377. Porównując rok 2000 i 2007 można zauważyć znaczny wzrost liczby przestępstw z *Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* (w roku 2000 – 2878; w 2007 – 20 801). Bardzo wzrosła liczba przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu oraz bezpieczeństwu w komunikacji. Wzrost ten wynosił ponad dziesięciokrotnie, tj. z 11 020 w roku 2000 do 145 335 w roku 2007. Wśród przestępstw o rosnącym wskaźniku znalazły się kradzieże kieszonkowe, samochodów, przestępstwa z użyciem broni palnej o charakterze rabunkowym lub rozliczeniowym, takich jak: zamachy ostrzegawcze, egzekucja długów, uprowadzenia, płatne zabójstwa. Z nowych przestępstw to zabójstwa wieloofiary, przestępstwa kolejowe, przestępczość zorganizowana (na terytorium Polski działa około 500 grup liczących blisko 4 tys. członków) oraz powiązania ze światem przestępczym (na terytorium Polski czynnych jest około 20 zagranicznych grup przestępczych). Powiązania międzynarodowe występują głównie w przemyśle narkotyków, handlu żywym towarem i kradzieżą samochodów. Niepokojącą tendencją jest brutalizacja czynów (Jaroszevska, Kordas-Surowiec 2007, s. 281–282).

Dochodzą jeszcze problemy pedofilii. Lech Starowicz w programach telewizyjnych podawał, że w Polsce rocznie jest około 800 postępowań sądowych o pedofilię. Nie można pominąć także sprawy molestowania, kazirodztwa a zwłaszcza zgwałceń córek przez ojców. Jeśli dodamy jeszcze prawomocne orzeczenia sądów rejonowych w sprawach wykroczeń, które tylko w 2007 r. stanowiły ogółem 442 622 a także osoby prawomocnie osądzone przez sądy wojskowe za przestępstwa (2000 – 5070; 2007 – 3125) oraz za wykroczenia (2005 – 1799; 2007 – 1916) jak również tymczasowo aresztowani i odbywający kary ogółem 2000 – 70 544; 2007 – 87 776 – mamy obraz ciemnej strony postępowania osób dorosłych.

Przestępczość wśród nieletnich podobnie jak wśród dorosłych wykazuje tendencje wzrastające na wielu odcinkach przestępczego postępowania. Do opisu tego zjawiska w odniesieniu do nieletnich przyjmuje się orzeczenia sądowe w związku z demoralizacją oraz orzeczenia sądowe w związku z czynami karalnymi. Liczba skazanych nieletnich w tym przypadku wynosiła w roku 2000 – 8878 natomiast w roku 2007 – 19 505. Liczba nieletnich skazanych w związku z czynami karalnymi wynosiła w 2007 roku 27 790, podczas gdy

w roku 2000 – 25 667. Najliczniejszy udział wśród skazanych nieletnich to dzieci w wieku 15 i 16 lat.

Jak wynika z danych statystycznych, w roku 2000 pod nadzorem kuratora było 39 389, zaś w 2007 roku – 49 259. Natomiast pod nadzorem sądów w 2000 roku było 171 729 nieletnich, a w 2007 r. – 201 257. Wśród czynów karalnych najliczniejsze przestępstwa odnotowano w 2007 roku przeciw rodzinie i opiece – 462 i było ich blisko dziesięciokrotnie więcej aniżeli w roku 2000 – 50. W roku 2007 podwoiła się liczba nieletnich skazanych przeciwko czci i nietykalności cielesnej (2000 r. – 527; 2007 r. – 1043) (szerzej: Auleytner, Głąbicka 2001, s. 226–234).

Jeśli dodamy wszystkie przypadki skazanych nieletnich i dorosłych to można przyjąć, że co 10 rodzina polska posiada problemy związane z wyrokami jej członków.

Obserwuje się również spadek dzietności kobiet, wysoki udział urodzeń pozamałżeńskich, podwyższanie się wieku zawierania związków małżeńskich i odkładanie decyzji prokreacyjnych.

Przedstawiona sytuacja rodzin polskich jest dość ponura z tego względu, aby w jeszcze większym stopniu, aniżeli ma to miejsce, zwrócić uwagę na liczne problemy z którymi przychodzi zmierzyć się znacznej części rodzin. Jak wykazują analizy działań odpowiednich podmiotów, pomoc rodzinom jest realizowana przez świadczenia społeczne i regulacje prawne, o czym będzie mowa w dalszej części tego opracowania.

## Świadczenia rodzinne

W tej części opracowania przedstawione będą świadczenia rodzinne realizowane w świetle ustawy z 2003 r. (*Ustawa o świadczeniach* 2003; *Obwieszczenie Marszałka* 2006) jako częściowa rekompensata zawieszonych świadczeń zakładowych. W pierwszych latach transformacji ustrojowej oraz przekształceń gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową, jak np. wycofanie się zakładów z organizowania wypoczynku rodzinom pracowniczym, prowadzenie żłobków, przedszkoli, szkół zawodowych, kolonii, obozów. Ponadto weszła komercjalizacja edukacji oraz zajęć kulturalnych i rekreacyjnych dla młodzieży, trudniejszy dostęp do opieki zdrowotnej oraz ogromny deficyt instytucjonalnej opieki dla osób starszych i niepełnosprawnych spowodowały, że na polską rodzinę spadł ogromny ciężar transformacji (Golinowska 2000, s. 114–118).

Świadczenia rodzinne zgodnie z *Ustawą o świadczeniach rodzinnych* stanowią nowy system wsparcia (materialnego, rzeczowego i instytucjonalnego) związany z wychowywaniem dzieci. System ten stanowi uporządkowanie zasiłków i innych świadczeń kształtujących się od wielu lat a zwłaszcza od 1989 r. form i zasad wypłacanych świadczeń rodzinnych przez różne instytucje, jak Zakład



Ubezpieczeń Społecznych, pracodawcy, ośrodki pomocy społecznej, Fundusz Alimentacyjny (Wasilewski 2008, s. 7).

Ustawową mocą, świadczenia rodzinie przekazane zostały samorządowi gminnemu jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Świadczenia rodzinie zostały sklasyfikowane w 4 grupach:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego,
- świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenia pielęgnacyjne),
- jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka,
- zapomoga wypłacana przez gminy.

## Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego

Posiada charakter powszechny i trafia do wszystkich, którzy spełniają określone *Rozporządzeniem Rady Ministrów* z dnia 18 lipca 2006 r. (Dz. U. 2006 Nr 130 poz. 903) warunki dochodowe.

Prawo do zasiłku rodzinnego przysługuje osobom, które wychowują dziecko do ukończenia przez nie 18 roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo ukończenia 24 roku życia jeżeli kontynuuje naukę w szkole wyższej i posiada orzeczenie o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

Dodatek do zasiłku rodzinnego przysługuje z tytułu:

- urodzenia dziecka,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych wskutek upływu ustawowego okresu pobierania,
- samotnego wychowywania dziecka,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania,
- wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej.

## Świadczenia opiekuńcze

Stanowią formę częściowej pomocy rodzinom w wydatkach finansowych związanych z opieką i pielęgnacją dzieci niepełnosprawnych oraz innych osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Świadczenia opiekuńcze występują w dwóch wersjach, jako:

- zasiłek pielęgnacyjny,
- świadczenia pielęgnacyjne.

Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje:

- niepełnosprawnemu dziecku,
- osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia pod warunkiem posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- osobie, która ukończyła 75 rok życia.

Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje matce lub ojcu albo opiekunowi faktycznemu dziecka jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka przysługuje w wysokości 1000 zł (tzw. „becikowe”) niezależnie od uprawnień do dodatków, wypłacana do 1 roku życia dziecka. Ten rodzaj pomocy wprowadzony został ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie do *Ustawy o świadczeniach rodzinnych* (Dz. U. 2005 Nr 12 poz. 67).

Warunki i okresy przyznawania świadczeń rodzinnych zgodnie z *Ustawą o świadczeniach rodzinnych* są jednoznacznie sformułowane i dość trudne w realizacji zważywszy, że nie stanowią one zbyt znaczącej pomocy finansowej rodzinie. np. wysokość zasiłku rodzinnego miesięcznie na dziecko do 5 roku życia wynosi 48 zł, od 5–18 roku życia 64 zł a na kształcenie i rehabilitację dziecka niepełnosprawnego 60zł do 5 roku życia i 80zł po 5 roku życia do ukończenia 24 lat. Aby otrzymać świadczenie, osoby ubiegające się muszą złożyć wniosek wraz z załącznikami (zależnie od rodzaju świadczenia) do swojej gminy, mianowicie:

- zaświadczenie i oświadczenie o dochodach członków rodziny,
- dokument stwierdzający wiek dziecka,
- orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności,
- prawomocny wyrok sądu rodzinnego orzekający rozwód lub separację,
- zaświadczenie o uczęszczaniu dziecka do szkoły lub szkoły wyższej,
- zaświadczenie pracodawcy o terminie urlopu wychowawczego i okresie, na jaki został udzielony oraz o okresach zatrudnienia.

Na podstawie złożonego wniosku wraz z załącznikami organ właściwy w sprawach świadczeń rodzinnych wydaje decyzję kończącą sprawę w I instancji.

Okresem zasiłkowym świadczeń rodzinnych jest okres od 1 września do 31 sierpnia następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych w drodze decyzji administracyjnej orzekającej o przyznaniu tego prawa.

Nie wszystkie jednak świadczenia podlegają tej zasadzie. Nie podlegają bowiem takie świadczenia jak:

- dodatek do zasiłku z tytułu urodzenia dziecka (wypłata jednorazowa),
- dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (wypłata jednorazowa),

- ❑ dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole (wypłata przez 10 miesięcy),
- ❑ zasiłek pielęgnacyjny (organ wydający decyzję nie jest związany ustawowymi granicami czasowymi okresu zasiłkowego).

Środki na świadczenia rodzinne stanowią dotację celową z budżetu państwa przekazywaną jednostkom samorządu gminnego. Z otrzymanej dotacji gminy składają w formie pisemnej lub elektronicznej sprawozdania kwartalne wojewodzie a wojewoda zbiorcze zestawienie kwartalne ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Ujęte w zbiorczym zestawieniu wydatki stanowią podstawę do przekazania środków finansowych podmiotom na przyznawanie i wypłaty świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawową procedurą.

Jak wynika z przedstawionej części ustawy, pomoc rodzinom i jej członkom przysługuje w zależności od dochodów członków rodziny czyli trafia do rodzin najuboższych.

Poza świadczeniami pieniężnymi koszty utrzymania rodzin mogą być rekompensowane przez pomoc rzeczową oraz usługową i nie muszą spełniać ustawowo określonego kryterium dochodowego. Obejmują one różne formy pomocy, jak np. posiłek, niezbędne schronienie, ubranie, poradnictwo specjalistyczne, składki na ubezpieczenie społeczne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, opiekę w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, wsparcie rodzin w rozwiązywaniu problemów życiowych (Golinowska, Balcerzak-Paradowska 1995).

Poza instrumentami zabezpieczającymi materialne warunki życia, rodzina chroniona jest uregulowaniami prawnymi.

## Rodzina w świetle regulacji prawnych

Ochrona prawna rodziny jest jedną z zasad konstytucji, która znajduje rozwinięcie i konkretyzację w przepisach ustaw szczegółowych. Występują również w innych unormowaniach prawnych, np. w prawie pracy. Ochrona prawna rodziny wiąże się także z przyjętymi przez Polskę uregulowaniami międzynarodowymi, takimi jak *Konwencja o Prawach Dziecka*.

Z uwagi na rangę uregulowań warto chociaż krótko je scharakteryzować.

Ochrona rodziny w prawie polskim uregulowana jest w ustawodawstwie na zasadach zawartych w **Konstytucji z 1997 roku** głównie w art. 18, 71 i 72. Wymienione artykuły stanowią przede wszystkim o równych prawach kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym; o gwarancji pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej a szczególnie rodzinom wielodzietnym i niepełnym; o zapewnieniu dzieciom ochrony przez przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Ważna zasada jest wzajemna pomoc członków rodziny. W przypadku zaistnienia niezgodności przepisów ustaw czy aktów wykonawczych

z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny mogą być zaskarżane do Trybunału Konstytucyjnego przez właściwy podmiot.

Zasadniczym aktem prawnym regulującym problemy rodziny w polskim ustawodawstwie jest **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** stanowiący główną podstawę materialno-prawną orzecznictwa sądów rodzinnych. Wyodrębnienie sądów rodzinnych świadczy nie tylko o odmienności spraw rodzinnych lecz także wyraz troski i ochrony rodziny. Z uwagi na skupienie różnych spraw dotyczących rodziny w jednym sądzie, sądy rodzinne posiadają odpowiednie wyspecjalizowane organy, których zadaniem jest udzielanie pomocy sądom w rozpatrywanych przez nie sprawach rodzinnych, jak np. w postaci kuratorów sądowych, kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą, rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych.

Normy prawa rodzinnego umacniają przede wszystkim takie zasady jak: trwałość związku małżeńskiego i rodziny, zasadę równouprawnienia małżonków, zasadę dobra dziecka i równych praw dzieci, niezależnie, czy są pochodzenia małżeńskiego czy pozamałżeńskiego. *Kodeks rodzinno-opiekuńczy* spełnia także funkcję narzędzia społecznej sankcji i kontroli w przypadku naruszania norm współżycia społecznego i w sytuacjach konfliktowych. Spełnia także funkcje normotwórcze.

Wiele problemów związanych z rodziną uwzględnia także **Kodeks karny**. Odnoszą się one do szeregu przestępstw przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży, znęcanie się nad członkami rodziny, rozpijanie małoletnich, uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego, porzucenie i uprowadzenie dziecka. Nową kwestią rodzinną jest przemoc i znęcanie się nad osobami najbliższymi, zależnymi małoletnimi i nieporadnymi.

Interes rodziny zabezpiecza także **Kodeks cywilny** chociaż nie jest bezpośrednio związany z ochroną rodziny. Z mocy ustawy zapewnia w sytuacji braku testamentu dziedziczenie spadku przez dzieci oraz małżonka, a w przypadku testamentu, który pomija członków rodziny, prawo do zachowku. Natomiast wydziedziczonym członkom rodziny przysługuje od spadkobiercy określona przepisami suma pieniędzy.

*Kodeks pracy* również uwzględnia interesy rodziny poprzez ochronę macierzyństwa i ochronę zdrowia kobiet. Przepisy stanowią m.in., żeby kobiet w ciąży nie zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej. Ponadto przepisy stanowią gwarancję urlopu macierzyńskiego i wychowawczego.

Akty prawa międzynarodowego, ratyfikowane przez Polskę wprawdzie nie zawierają w swych nazwach pojęcia rodziny jednak znacząco uwzględniając problemy dotyczące prawa człowieka w tym jako członka rodziny i członka społeczności.

Przykładowo można wymienić **Konwencję o Prawach Dziecka** (ratyfikowaną przez Polskę 7.06.1991 r.), która akcentuje zasadę nadrzędności kryterium dobra dziecka. Zobowiązuje państwa a także rodziców dziecka i opiekunów prawnych do działania na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, jakim jest to konieczne dla jego dobra i powinna ona stanowić przedmiot naj-

większej troski. Konwencja zapewnia, że dziecko nie może być oddzielone od rodziców wbrew ich woli chyba, że kompetentne władze w odniesieniu do rodzin patologicznych zastosują środki korygujące postawę rodziców lub odseparowanie dziecka od rodziców.

Ważnym dokumentem, który zawiera zbiór postanowień o charakterze ekonomicznym, społecznym i prawnym na rzecz poprawy bytu rodzin jest **Europejska Karta Społeczna** (dokument Rady Europy z 1961 r.) ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku. Dokument ten ma charakter obligatoryjny i nakłada na państwa – sygnatariuszy obowiązek składania co dwa lata odpowiednich sprawozdań z realizacji postanowień, które z niego wynikają. Wśród licznych przepisów zawartych w *Karcie* podstawowym jest artykuł 16 zawierający środki chroniące życie rodzinne, świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, świadczenia dla młodych małżeństw zachęcające do budowy mieszkań stosownie do potrzeb rodziców. Natomiast treść artykułu 17 traktuje o ochronie społecznej i ekonomicznej matek i dzieci, szczególnie matek samotnych i nieślubnych dzieci. W pozostałych artykułach jest mowa o ochronie zdrowia, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej. Osobne miejsce (art. 15) znajdują osoby niepełnosprawne z uwagą, że mają prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji i pracy bez względu na przyczynę i rodzaj inwalidztwa.

Istotnym dokumentem wprawdzie nieposiadającym mocy aktu prawa międzynarodowego jest **Karta Praw Rodziny Stolicy Apostolskiej** wydana przez Stolicę Apostolską w 1983 r. Podkreślono w *Karcie*, że rodzina stanowi model uniwersalny, a jej podstawy stanowi prawo naturalne, pierwotne wobec każdego innego prawa, stanowione przez państwa czy organizacje międzynarodowe. Według *Karty* są to bowiem prawa wtórne.

*Karta Praw Rodziny* podkreśla znaczenie rodziny wielopokoleniowej, szczególną pozycję dziecka, wzajemną pomoc różnych pokoleń, a przede wszystkim nadrzędność prawa rodziców w stosunku do prawa innych podmiotów. Państwo może przejąć zadanie wychowania dzieci zgodnie z zasadą pomocniczości – gdy rodzina nie jest w stanie wypełniać tej funkcji.

Z krótkiego przeglądu przepisów prawnych dotyczących ochrony rodziny i dobra dziecka wynika, że przepisy te regulują władzę rodzicielską, opiekę nad małoletnimi. Chodzi przede wszystkim o zagrożenie nieprawidłowym sprawowaniem władzy przez rodziców i osiągnięcie celu w postaci prawidłowego rozwoju fizycznego i duchowego dziecka.

## Zakończenie

Z przedstawionej sytuacji rodzin polskich wynika, że przystosowanie się ich do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej jest bardzo trudne, a pomoc jest ograniczona dochodowym programem dostępności. Dotykają one

w największym stopniu rodzin wielodzietnych. Pomoc państwa, samorządów czy organizacji pozarządowych, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym, jest konieczna szczególnie z tego powodu, że około 40% młodego pokolenia wychowuje się w tych rodzinach.

Transformacji ustrojowo-ekonomicznej towarzyszą niestety także negatywne zjawiska w postawach i zachowaniach społecznych. Do nich należy nasilająca się agresja i przemoc, występująca coraz częściej wśród dzieci i młodzieży. Obecne warunki społeczno-ekonomiczne nie dają równych szans poszczególnym typom rodzin w staraniach o zapewnienie im dobrych warunków materialnych.

Na zakończenie konieczna jest uwaga: założeniem artykułu było ogólne przedstawienie sytuacji rodziny polskiej tylko w niektórych aspektach i to w świetle danych statystycznych, jak i pewne, chociaż skromne, możliwości działań skierowanych na pomoc warunków bytu materialnego.

Już z założenia artykuł nie miał na celu pokazania przyczyn tego stanu, jak również określenia działań naprawczych, ponieważ są opracowane programy, jak i jest dostępna bogata literatura na ten temat.

## Literatura

- Auleytner J. (2004), *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiana*. Warszawa: WSP TWP, PTPS.
- Auleytner J., Głąbicka K. (2001), *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*. Warszawa: WSP TWP.
- Balcerzak-Paradowska B. (2004), *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*. Warszawa: IPiSS.
- Golinowska S. (1994, 1997), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*. Warszawa: PWN.
- Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna. Koncepcje-instytucje-koszty*. Warszawa: Poltext.
- Golinowska S., Balcerzak-Paradowska B., red. (1995), *Rodziny w Polsce. Ewolucja, zróżnicowanie, okres transformacji*. Warszawa: IPiSS.
- Jaroszewska E., Kordas-Surowiec M. (2007), *Przestępczość jako problem społeczny; profilaktyka społeczna i polityka kryminalna*. [W:] G. Firlik-Fesnak, M. Szylo-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: PWN.
- Kroszel J. (1994), *Podstawy polityki społecznej w gospodarce rynkowej*. Opole: Wydawnictwo UO.
- Kurzynowski A., red. (1991), *Problemy rodziny w polityce społecznej*. Warszawa: Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH.
- *Leksykon Polityki Społecznej* (2002). Warszawa: IPS Uniwersytetu Warszawskiego.

- *Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 24 lipca 2006, Dz.U. 2006 Nr 139 poz. 992.*
- Przybylska A. (1990), *Dysfunkcja rodziny w okresie transformacji ustrojowej.* [W:] L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronki (red.), *Polityka społeczna wobec reform.* Katowice: Wydawnictwo AE.
- *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej (2008),* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Teterycz M. (2003), *Znęcanie się nad osobami najbliższymi, zależnymi, małoletnimi i nieporadnymi. Nowe kwestie społeczne.* „Polityka Społeczna”, Nr 10.
- Tyszka, Z. (1994). *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa.* „Roczniki Socjologii Rodziny”, T. VI.
- *Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r., Dz.U. 2003 Nr 228 poz. 2255.*
- Wasilewski M. (2008), *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny.* Gdańsk: ODDK.

## Selected issues of family policy

**Summary:** Due to the functions of the family, it is considered as an important factor of social development. The article focuses on aspects of the structure and typology of a contemporary family in the context of current social problems. It discusses important phenomena that weaken the position of family. The process of political-economic transformation is accompanied by negative phenomena in the social attitudes and behavior that do not omit the family. Among them is rising aggression and violence which occur more and more frequently among children and adolescents. Difficulties of the family in adapting to functioning in market economy conditions mostly affect families of many children. Given that around 40% of the young generation grow up in such families, the state's aid appears to be a necessity.

**Keywords:** family and its functions, family problems, social benefits