

Joanna Szczepaniak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SUBSYDIARNOŚĆ W POLITYCE SPOŁECZNEJ WOBEC RODZINY W WARUNKACH WSPÓŁCZESNYCH – MIĘDZY IDEAŁ A RZECZYWISTOŚCIĄ

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania są rozważania o miejscu i znaczeniu zasady subsydiarności w polityce wobec rodziny oraz próba odpowiedzi na pytania: czy i w jakim stopniu zasada ta znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości oraz jakie są współczesne uwarunkowania jej realizacji? Punktem wyjścia w przedstawionych tu rozważaniach jest geneza i istota idei subsydiarności, a przy tym jej powiązania ze współcześnie postulowanymi koncepcjami i teoriami na temat roli państwa, rodziny i innych podmiotów w organizacji polityki społecznej. Dla wskazania przejawów praktycznego urzeczywistnienia zasady subsydiarności w polityce wobec rodziny odniesiono się do odpowiednich dyrektyw i aktów normatywnych, współczesnych kierunków i założeń polityki rodzinnej oraz aktualnych uwarunkowań ich realizacji na wybranych przykładach.

Słowa kluczowe: zasada subsydiarności (pomocniczości), współczesne koncepcje polityki społecznej, polityka rodzinna.

1. Wstęp

Celem autorki niniejszego opracowania jest wskazanie miejsca i znaczenia zasady subsydiarności w polityce wobec rodziny – w teorii i praktyce – oraz próba odpowiedzi na pytanie: czy zasada ta znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości, a jeśli tak, to w jakim stopniu, oraz jakie są współczesne uwarunkowania jej realizacji?

Studia literaturowe, a także własna refleksja intelektualna poparta obserwacją zmian systemowych i ich konsekwencji dla polityki społecznej, w tym rodzinnej, pozwalają postawić tezę, iż zasada subsydiarności – współcześnie uznawana za podstawę organizacji polityki społecznej w wielu krajach europejskich oraz na świecie – w Polsce nie jest realizowana w sposób w pełni zgodny z jej ideałem.

Przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się w wielu czynnikach o charakterze ekonomicznym, organizacyjno-prawnym, społecznym i politycznym. W niniejszym artykule przedstawiono przykłady praktycznego urzeczywistnienia zasady subsydiarności i niektórych uwarunkowań. Ostatecznym zamiarem autorki jest natomiast skłonienie do dalszych, pogłębionych analiz i dyskusji na ten temat oraz wskazanie na potrzebę, a wręcz konieczność poszukiwania nowych rozwiązań na rzecz zbliżenia idei subsydiarności do praktyki.

2. Idea subsydiarności (pomocniczości) i jej miejsce w polityce społecznej wobec rodziny

Idea subsydiarności (pomocniczości) wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła, encykliki papieża Piusa XI *Quadragesimo anno*¹, która (w części pt. *Odnowienie ustroju społecznego*) najwyżej stawia prawo filozofii społecznej: „...co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”². Innymi słowy, państwo powinno udzielać wsparcia, zgodnie ze swoimi możliwościami, jednostce podrzędnej, np. rodzinie, lecz równocześnie nie może przejmować inicjatyw i praw jednostek.

Zasada subsydiarności, jako podstawowa zasada organizacji polityki społecznej, została przyjęta przez wiele państw europejskich, w tym Unię Europejską, i na świecie. Treść omawianej zasady została ujęta w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (Lokalnego), sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r.³, która stanowi, iż sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno, ogólnie biorąc, przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom. Powierzenie odpowiedzialności innej władzy musi brać pod uwagę zakres i naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności i ekonomii⁴. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o skuteczność realizacji zadań publicznych, ale także o założenie, że najważniejszą wartością każdego organizmu państwowego jest człowiek i jego indywidualność, stanowi podstawę wszystkich działań administracji publicznej, a zatem także prawa człowieka muszą stanowić w tej materii wartość najwyższą⁵. Z kolei wyrazem upodmiotowienia określonych praw człowieka, w tym rodziny – także w myśl zasady subsydiarności – są inne regulacje o charakterze międzynarodowym.

¹ Ogłoszona w 1931 r. w 40 rocznicę encykliki Leona XIII *Rerum novarum*. Została ona przetłumaczona na język polski m.in. jako: *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowania go do nowej prawa Ewangelii*, „Znak” 1982, nr 7-9.

² Zob. tamże, s. 707-708 oraz http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Pius_XI/quadragesimo_anno/ [data dostępu: 9.08.2010].

³ DzU 1994, nr 124, poz. 607. Zob. także Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych o sprostowaniu błędu z dnia 22 sierpnia 2006 r. (DzU 2006, nr 154, poz. 1107).

⁴ DzU 1994 nr 124, poz. 607, art. 4, ust. 3. Więcej na ten temat pisze A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej. Dawniej i dziś*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2005, s. 10.

⁵ T. Pado, *Zasada subsydiarności i decentralizacji a prawa człowieka i obywatela*, <http://www.liberte.pl/prawo/484-zasada-subsydiarnosci-i-decentralizacji-a-prawa-czowieka-i-obywatela.html> [data dostępu: 12.08.2010].

Priorytetowe miejsce rodziny w polityce społecznej wyznaczają zapisy w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁶. W artykule 16 tej deklaracji stwierdzono: „...Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa”⁷.

Troskę państwa o zapewnianie odpowiedniego wsparcia i pomocy rodzinie, a przede wszystkim dziecku, gwarantuje również Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka⁸. W preambule tej konwencji przypomniano i potwierdzono cytowane wyżej postanowienia zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, wyrażając przekonanie, że „... rodzina jako podstawowa komórka społeczeństwa oraz naturalne środowisko rozwoju i dobro wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci, powinna być otoczona niezbędną ochroną oraz wsparciem, aby mogła w pełnym zakresie wypełniać swoje obowiązki w społeczeństwie [...], przyznając jednocześnie dzieciom prawo do szczególnej troski i pomocy. Na uwagę zasługuje również wyrażona w konwencji gwarancja, iż rodzice oraz opiekunowie prawni będą otrzymywali ze strony państwa pomoc w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowaniem dzieci oraz że państwo zapewni rozwój instytucji, zakładów i usług w zakresie opieki nad dziećmi”⁹.

Podobnie w Europejskiej Karcie Społecznej przyjęto, iż „...rodzina, jako podstawowa komórka społeczeństwa, ma prawo do właściwej ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej dla zapewnienia jej pełnego rozwoju”¹⁰ oraz że „...matki i dzieci, niezależnie od stanu cywilnego i stosunków rodzinnych, mają prawo do odpowiedniej ochrony społecznej i ekonomicznej”¹¹. Obligując odpowiednie strony do przestrzegania owych zobowiązań, w dokumencie znalazł się zapis mówiący, iż „...w celu zapewnienia koniecznych warunków dla pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Układające się Strony zobowiązują się do popierania ekonomicznej, prawnej i społecznej ochrony życia rodzinnego poprzez

⁶ Dokument przyjęty i proklamowany przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku (nie publikowany w Dzienniku Ustaw).

⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 16, p. 3.

⁸ DzU 1991, nr 120, poz. 526 ze zm. Konwencja ta została przyjęta przez Polskę ustawą z dnia 21 września 1990 r. o ratyfikacji Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 roku (DzU 1991, nr 16, poz. 71).

⁹ Szerzej tamże, art. 18, p. 2 oraz art. 20. Inne ogólnościowe i europejskie dokumenty określające prawa rodziny i dzieci oraz gwarantujące ich ochronę to m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (art. 10); Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (DzU 1977, nr 38, poz. 167, art. 23, ust. 1 i art. 24 ust. 1); Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (DzU 1993 nr 61, poz. 284 ze zm., preambuła). Por. J. Szczepaniak, *Europejskie a polskie standardy w opiece nad rodziną i dzieckiem – zakres zgodności*, [w:] K. Głębicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Politechniki Radomskiej, Radom 2007, s. 246-261.

¹⁰ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 (DzU 1999, nr 8, poz. 67 ze zm.), Preambuła, cz. I, p. 16.

¹¹ Tamże, p. 17.

take środki, jak zasiłki społeczne i rodzinne, rozwiązania finansowe, zabezpieczenie budownictwa rodzinnego, pomoc dla młodych małżeństw oraz inne stosowne środki¹². Natomiast „...w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej, Układające się Strony będą podejmowały wszelkie stosowne i konieczne środki w tym zakresie, włączając ustanowienie lub utrzymanie odpowiednich instytucji lub usług¹³”.

Zastosowanie zasady subsydiarności w poszczególnych państwach Unii Europejskiej i Rady Europy jest różne, chociaż należy podkreślić, że w większości tych państw nasilają się tendencje decentralistyczne i demonopolistyczne. Jest to spowodowane tym, że procesy te wzmacniają demokrację i społeczeństwo obywatelskie poprzez podział kompetencji, pluralizm instytucjonalny i zbliżenie procesu decyzyjnego do obywatela¹⁴.

W naszym kraju subsydiarność, jako podstawowa zasada organizacji państwa i warunków funkcjonowania społeczeństwa, wpisała się w historię przez ostatnie dwa dziesięciolecia, a więc od momentu transformacji systemowej. Została ona ustanowiona w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której czytamy m.in., iż prawa podstawowe polegają „...na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot...”. Konstytucja nie definiuje zasady subsydiarności, uwagę zwraca tu jednak odpowiednie umocowanie praw obywateli i ich wspólnot, a w dalszych zapisach dodatkowo również określenie roli państwa w realizacji danych praw. Państwo jawi się tu głównie w roli podmiotu tworzącego lub współtworzącego odpowiednie warunki do funkcjonowania społeczeństwa polskiego, w tym odpowiednich grup i jednostek, poprzez pomoc lub wsparcie¹⁵, a obowiązkiem obywatela polskiego jest troska o dobro wspólne¹⁶.

W tym miejscu wypada także zwrócić uwagę na zapisy prawa konstytucyjnego, wskazujące na doniosłość rodziny jako podstawowej grupy i instytucji społecznej. Artykuł 18 Konstytucji RP¹⁷ mówi: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Dobro rodziny w polityce społecznej, a także gospodarczej, uwzględnia również artykuł 71 Konstytucji, który mówi, iż prawo do szczególnej pomocy i ochrony ze strony władz publicznych mają „...rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne...”. W myśl ustawy zasadniczej państwo zapewnia również ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą,

¹² Tamże, art. 16.

¹³ Tamże, art. 17.

¹⁴ Por. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009, s. 157.

¹⁵ Zob. m.in. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU, nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 69, 70, 71, 72, 80.

¹⁶ Tamże, art. 82.

¹⁷ DzU, nr 78, poz. 483 ze zm.

okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dziecko rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy ze strony władz publicznych. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka¹⁸.

Idea zasady subsydiarności uwidacznia się również w wielu definicjach, sformułowanych zarówno na gruncie polskiej, jak i zagranicznej literatury przedmiotu.

Wielki słownik oxfordzki podaje pod hasłem subsydiarność (*subsidiarity*): „w polityce – zasada, że władza centralna winna mieć funkcję pomocniczą, wykonując tylko te zadania, które nie mogą być wykonane na bardziej lokalnym poziomie”¹⁹. Z kolei Ch. Millon-Delson pisze: „...zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa”²⁰. S. Golinowska wyjaśnia, że subsydiarność polega na budowaniu stosunków społecznych „ku górze”, może zatem tylko w takim stopniu być podstawą ingerencji w stosunki społeczne, aby nie niszczyć systemu współzawodnictwa i własnej przezorności. Dlatego też w licznych interpretacjach zasady subsydiarności podkreśla się szczególnie minimalizację interwencji z zewnątrz i jej kolejność (państwo na końcu)²¹. Oznacza to także taką organizację polityki społecznej, która próbuje rozwiązać kwestie i problemy społeczne na jak najniższym szczeblu, a dopiero w sytuacji nieradzenia sobie z rozwiązywaniem trudności przez samorząd lokalny lub organizacje społeczne możliwe jest zastosowanie zasady supremacji, czyli przekazania kompetencji na wyższy szczebel, nawet państwowy lub ponadnarodowy²². Ta reguła pomocniczości wiąże się z respektowaniem zasady: „społeczeństwa tak wiele, jak można, państwa tyle, ile konieczne”²³.

Warto przypomnieć, iż znaczenie zasady subsydiarności zaczęło rosnąć wraz z ograniczaniem i krytyką roli państwa opiekuńczego (*welfare state*)²⁴. Ponadto zasa-

¹⁸ Tamże, art. 71 i 72.

¹⁹ The New Oxford Dictionary 1988, s. 1851.

²⁰ Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 31.

²¹ S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002, s. 33.

²² M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka...*, s. 157.

²³ J. Auleytner, *Wprowadzenie*, [w:] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo PTPS oraz Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007, s. 8; J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002, s. 123, 205.

²⁴ W tym miejscu może nasunąć się pytanie o argumenty przemawiające za tak określoną rolą państwa. Wiedzy na ten temat dostarczają m.in. ekonomiczne teorie zawodności państwa, w tym np. teoria laureata Nagrody Nobla J. Stiglitz'a oraz liczne opracowania związane z krytyką koncepcji pań-

da ta wiąże się z coraz częściej promowanymi i charakterystycznymi dla demokratycznych państw koncepcjami i teoriami: aktywnej polityki społecznej, obywatelskiej polityki społecznej, społeczeństwa obywatelskiego, kapitału społecznego, lokalizmem, *welfare society* czy *welfare pluralism*²⁵. Wspólnym przesłaniem tych koncepcji jest zwrócenie uwagi na istotę podmiotowości, aktywności i współpracy lokalnych podmiotów oraz na wtórną rolę państwa w polityce społecznej (w tym rodzinnej i innych subdyscyplinach polityki społecznej). Zakłada się, iż państwo nie jest w stanie rozpoznać i realizować wszystkich potrzeb obywateli, nie może także chronić go przed wszystkimi rodzajami ryzyka socjalnego. Umacnia się zatem podmiotowość i oddolna inicjatywa grup społecznych i jednostek: organizacji pozarządowych, samorządów, rodzin, samych obywateli i innych podmiotów. Kompleksowo wszystkie te aspekty ujmuje koncepcja wielosektorowej polityki społecznej („Stokrotka Dobrobytu”) M. Grewińskiego. Koncepcja ta zakłada, iż polityka społeczna jest realizowana w trzech podstawowych sektorach społecznych: publicznym, obywatelskim i rynkowym. W każdym sektorze działają różnorodne podmioty, które ze względu na swoją specyfikę instytucjonalną (wartości, zasady, reguły, normy, finansowanie) wpisują się w poszczególne sektory, tworząc pluralizm instytucji dostarczających usługi społeczne. Rodziny (gospodarstwa domowe) występują tu jako podmioty sektora obywatelskiego, obok organizacji pozarządowych (głównie stowarzyszeń i fundacji *non profit*) i grup nieformalnych (takich jak np. grupy sąsiedzkie, wspólnoty lokalne i religijne), a także części podmiotów sektora gospodarki społecznej, w tym organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą²⁶. Rodzina zatem wskazywana jest tu jako jeden z wielu podmiotów polityki społecznej, współpracujących na wielu poziomach w celu realizacji różnorodnych zadań polityki społecznej i dostarczania usług społecznych²⁷.

stwa opiekuńczego (*welfare state*). Zob. m.in.: J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 10-13; J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, s. 120-130, 286-287; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka...*, s. 151-157.

²⁵ Podobnie rzecz została ujęta w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009, s. 19-32; M. Grewiński, S. Kamiński, wyd. cyt.; M. Rymusza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 13-28.

²⁶ W pozostałych sektorach wymieniane są natomiast takie podmioty, jak: w publicznym – trzy podsektory, tj. ponadnarodowe instytucje Unii Europejskiej, państwo i samorząd terytorialny, a także część organizacji pozarządowych typu QUANGO (np. fundacje Skarbu Państwa) oraz część mediów (np. media publiczne); w rynkowym – komercyjne podmioty polityki społecznej nastawione na zysk, czerpiące środki z dostarczania usług dla tej części społeczeństwa, która jest w stanie sama zapłacić za dostęp do pewnych usług, a ponadto: częściowo przedsiębiorstwa społeczne (np. zakłady aktywności społecznej), spółdzielnie socjalne (należące do sektora gospodarki społecznej), media (głównie prywatne), podmioty społecznie odpowiedzialnego biznesu.

²⁷ Zob. szerzej: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka...* (istotę koncepcji wielosektorowej polityki społecznej autor opisuje w rozdz. 2.7., s. 135-138). Zob. także: M. Grewiński, *Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10, s. 63-80; M. Grewiński, S. Kamiński, wyd. cyt., s. 55-60.

Wobec powyższego nie ulega chyba wątpliwości, iż we współczesnej polityce społecznej sytuacja rodziny i sama rodzina, jako podstawowa grupa i instytucja społeczna, są szczególnym przedmiotem zainteresowania. Co ważne, jak już wcześniej sugerowano, w działaniach ukierunkowanych na tworzenie i rozwój rodzin chodzi przede wszystkim o rodziny monogamiczne, których podstawą jest formalny związek partnerski – małżeństwo, a więc rodziny odpowiadające tradycyjnemu modelowi. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż w rozwoju społecznym nie powstała inna instytucja społeczna, która byłaby zdolna zastąpić rodzinę w jej złożonych funkcjach: prokreacyjnej, emocjonalnej, opiekuńczej, wychowawczej, socjalizacyjnej i ekonomicznej. O rodzinie można mówić w kategoriach filozoficznych, religijnych i etycznych. Można także ujmować rodzinę jako najmniejszą jednostkę w strukturze społecznej (małą grupę społeczną) lub też jako ważną kategorię ekonomiczną, wytwarzającą dobra i usługi, gromadzącą dorobek materialny wielu pokoleń, kształtującą potrzeby konsumpcyjne itp. Rodzinę można też rozpatrywać w kategoriach historycznych – to rodzina w ciągu wieków przenosi i przechowuje podstawowe wartości, pamięć o przodkach i przeszłości, tajemnice i skarby duchowe i materialne swojego rodu i narodu²⁸. Dodać należy, iż z punktu widzenia obecnych, niekorzystnych dla równowagi demograficznej, przemian ludnościowych coraz większego znaczenia nabiera funkcja prokreacyjna rodziny oraz związane z nią postawy prokreacyjne, warunkują one bowiem zastępowalność pokoleń, wpływają na liczbę i strukturę wiekową ludności oraz rodzą szereg innych, ważnych konsekwencji dla społeczeństwa o charakterze demograficznym i społeczno-ekonomicznym.

Zadania polityki społecznej wobec rodzin realizowane są w ramach szczegółowych działań polityki rodzinnej państwa i innych podmiotów. Warto tu przytoczyć pojęcie polityki rodzinnej sformułowane przez A. Kurzynowskiego, który stwierdza: „...polityka rodzinna to całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków dla rodziny, jej powstania, rozwoju, funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról”²⁹. Dalej autor ten słusznie stwierdza, iż „... w polityce społecznej państwa powinny być jasno określone zasady polityki rodzinnej oraz sposób jej realizacji i finansowania. W praktyce polityki rodzinnej powinno się uwzględnić kryteria ekonomiczne, społeczno-demograficzne i środowiskowe. Polityka ta stwarzać powinna warunki dla indywidualnej aktywności niezbędnej dla bytu jednostek i rodzin”³⁰.

Szczególną uwagę zwraca tu ostatnie, cytowane powyżej zdanie, w nim bowiem zawiera się istota idei subsydiarności w polityce wobec rodzin, zgodnie z którą ro-

²⁸ Por. J. Hryniewicz, *Rodzina i społeczeństwo*, [w:] Z. Strzelecki, A. Ochocki (red.), *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Rządowej Rady Ludnościowej, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001, s. 76-77.

²⁹ A. Kurzynowski (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Wydawnictwo Ośrodka Badań Społecznych, Warszawa 1991, s. 8.

³⁰ A. Kurzynowski, *Rodzina w okresie transformacji systemowej*. Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 1995, s. 23-25.

dzina stanowi nie tylko przedmiot oddziaływań ze strony państwa czy innych podmiotów polityki rodzinnej (beneficjent transferów itp.), ale przede wszystkim ma być aktywnym podmiotem uczestniczącym w tworzeniu dla siebie odpowiednich warunków funkcjonowania. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, należy stwierdzić, iż współcześnie państwo oraz jego organy winny realizować określone zadania właściwe dla szczebla centralnego, takie jak na przykład tworzenie norm prawych, dysponowanie środkami finansowymi (najczęściej budżetowymi), wyznaczanie zasad i celów polityki rodzinnej. Pozostałe podmioty znajdują się na szczeblach lokalnych (gminnym, powiatowym i wojewódzkim), gdzie występują uwarunkowania do pełniejszego rozpoznawania istniejących potrzeb oraz możliwości (instytucje, instrumenty itp.), a następnie do ich bezpośredniego rozwiązywania. Takie podejście do polityki rodzinnej wyznacza przestrzeń także dla organizacji społecznych i innych, wymienianych wyżej podmiotów. Wszystkie te podmioty – z założenia – winny ze sobą współpracować na zasadzie partnerstwa.

Ze względu na stosowane instrumenty w literaturze przedmiotu można spotkać się z podziałem na politykę rodzinną bezpośrednią i pośrednią. Polityka bezpośrednia – to taka, której adresatem jest bezpośrednio rodzina. Przykładami tego typu instrumentów są zasiłki rodzinne, świadczenia pomocy społecznej, poradnictwo psychologiczne, terapia rodzinna i inne usługi lub też tworzenie placówek opieki nad dzieckiem (żłobków, przedszkoli i in.). Polityka pośrednia polega natomiast na wdrażaniu świadczeń i programów, które nie są wprost adresowane do rodziny, ale jej efekty mają wpływ na kondycję rodzin. Na przykład w ramach polityki rynku pracy mogą być realizowane programy ułatwiające godzenie życia zawodowego z rodzinnym (np. telepraca, praca w domu i inne elastyczne formy pracy), tym samym mające wpływ – jeżeli są skuteczne – na ekonomiczną sytuację rodzin, a nieraz także decyzje prokreacyjne kobiet.

Wydaje się, iż w tym kontekście można też wymienić instrumenty stojące na pograniczu działań pośrednich i bezpośrednich wobec rodziny. Przykładem jest tu rządowy program „Rodzina na swoim”, który jest skierowany do małżeństw lub – pod określonymi zastrzeżeniami – do osób samotnie wychowujących dziecko i zakłada udzielanie kredytów hipotecznych z dopłatami Skarbu Państwa³¹. Jest to więc instrument finansowy, który może być wpisany zarówno w zakres polityki mieszkaniowej, jak i rodzinnej. Rozwiązanie to może nie tylko poprawiać sytuację mieszkaniową poszczególnych rodzin czy osób, ale także zachęcać do formalizowania związków, a więc zakładania rodzin.

Rozpatrywanie pojęć polityki rodzinnej zawarte pomiędzy działaniami pośrednimi i bezpośrednimi wskazuje jej komplementarność z polityką społeczną, na co zwróciła uwagę m.in. L. Dziewięcka-Bokun³², formułując zakres prospołecznej polityki

³¹ Zob. szerzej: <http://www.rodzinaonaswoim.pl> [data dostępu: 11.08.2010] oraz Ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania z dnia 8 września 2006 r. (DzU, nr 183, poz. 1354 ze zm.).

³² L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

rodzinnej, dla której punktem wyjścia jest rodzina i jej potrzeby. Polityka ta skierowana jest na ochronę i promocję interesów rodziny i jej członków. Jeśli efektem ochrony jest stwarzanie warunków prawidłowej realizacji funkcji rodziny, a przez to prawidłowe funkcjonowanie całego społeczeństwa, staje się ona prospołeczna. Z kolei rodzina traktowana jako instytucja społeczna, będąca jednostką prawną, gospodarczą i społeczną, jest przedmiotem polityki społecznej, która staje się prorodzinna, gdy uruchomione zostają wszystkie podsystemy (polityka zatrudnienia, mieszkaniowa, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itp.), sprzyjające rozwojowi możliwości twórczych, produkcyjnych i konsumpcyjnych rodziny. Z rozważań autorki wyłania się obraz wzajemnych stosunków między polityką rodzinną *explicite* (zaadresowaną bezpośrednio rodziny) a polityką społeczną, która poprzez nadanie jej charakteru „prorodzinnego” jest odpowiednikiem polityki rodzinnej typu *implicite*³³.

Subsydiarność zatem, w odniesieniu do przedstawionych powyżej kierunków polityki rodzinnej i jej instrumentów, wyraża się we wspierającej roli państwa, które ma za zadanie kształtować odpowiednie uwarunkowania do tworzenia i funkcjonowania rodzin, a także uczestniczyć w zaspokajaniu określonych potrzeb obywateli – nie „wyręczając” ich, lecz mobilizując do podjęcia starań na rzecz możliwie najlepszego wykorzystania danych narzędzi.

Dokładniejsza klasyfikacja instrumentów skierowanych na poprawę warunków tworzenia i funkcjonowania rodzin (w różnych sytuacjach) – na regulacje prawne, źródła finansowania, transfery i bezpośrednią produkcję (tab. 1)³⁴ – oraz ich analiza pozwalają dodatkowo zauważyć, iż obecnie dominują działania realizowane na szczeblach lokalnych lub też ich realizacja związana jest z zaangażowaniem samych rodzin czy osób, co również odpowiada idei pomocniczości oraz wynika z przyjętych w naszym kraju kierunków zmian ustrojowych. Implikacją owych zmian jest upodmiotowienie samorządu terytorialnego jako podstawowego podmiotu polityki społecznej. Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznano gminę, następnie powiat i województwo³⁵.

Idea zasady subsydiarności w polityce wobec rodzin przejawia się także w odpowiednich aktach normatywnych niższego rzędu wobec ustawy zasadniczej oraz regulacji międzynarodowych. Najbardziej znamienym przykładem w wewnętrznym prawodawstwie naszego kraju są tu zapisy ustawy o pomocy społecznej³⁶. Artykuł 2

³³ Za: B. Balcerzak-Paradowska, wyd. cyt., s. 20.

³⁴ W tabeli wykorzystano podział na instrumenty według kryteriów klasyfikacji zaproponowanych przez N. Barra. Zob. szerzej: N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1993, s. 98-117.

³⁵ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, dz. cyt., rozdz. 1 oraz ustawy samorządowe: Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm. – tekst jednolity); Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm. – tekst jednolity); Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm. – tekst jednolity). Kompleksowo o podstawach prawnych oraz zasadach i zakresie funkcjonowania podmiotów lokalnej polityki wobec rodzin rozprawia: B. Bożena Balcerzak-Paradowska, wyd. cyt., s. 35-57.

³⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. (DzU 2009, nr 175, poz. 1362 ze zm. – tekst jednolity).

Tabela 1. Wybrane instrumenty polityki wobec rodzin w Polsce (zgodnie ze stanem prawnym aktualnym na sierpień 2010 r.)

Cel	Regulacje prawne	Finansowanie	Transfery dla beneficjentów				Bezpośrednia produkcja
			pieniężne	usługowe	rzeczowe i instytucjonalne		
<ul style="list-style-type: none"> Poprawa warunków tworzenia i funkcjonowania rodzin 	<ul style="list-style-type: none"> Konstytucja RP (głównie art. 18, 48, 71 i 72) Kodeks rodzinny i opiekuńczy Ustawa o świadczeniach rodzinnych Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa Ustawa o pomocy społecznej Ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Ustawa o zatrudnieniu socjalnym Ustawy samorządowe i inne regulacje (w tym odpowiednie akty wykonawcze do wymienionych ustaw) 	<ul style="list-style-type: none"> budżet centralny (podatki) składki na ubezpieczenia społeczne (fundusz chorobowy i macierzyński) budżety samorządów lokalnych (na zadania własne) dotacje z budżetu państwa dotacje dla gmin i powiatów (na zadania zlecone) dofinansowanie z budżetu państwa odpowiednich programów na rzecz rodzin (np. w ramach programu „Rodzina na swoim”) 	<ul style="list-style-type: none"> – świadczenia rodzinne, m.in.: <ul style="list-style-type: none"> zasilek rodzinny i dodatki do niego świadczenia opiekuńcze (zasilek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne), świadczenie jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka („beckowe”) – świadczenia ubezpieczeniowe, m.in.: <ul style="list-style-type: none"> zasilek macierzyński zasilek chorobowy świadczenie rehabilitacyjne – świadczenia pomocy społecznej, m.in.: <ul style="list-style-type: none"> zasilek okresowy inne świadczenia (np. pomoc finansowa) inne świadczenia z tytułu usamodzielnienia osób opuszczających niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych) – ulga podatkowa na dziecko – dotłaty Skarbu Państwa do odsetek od kredytów hipotecznych (w ramach programu „Rodzina na swoim”) 	<ul style="list-style-type: none"> praca socjalna poradnictwo specjalistyczne: prawne, psychologiczne, pedagogiczne itp. opieka w rodzinach zastępczych szkolenia, specjalistyczne poradnictwo rodzinne i terapia rodzinna prowadzone przez powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki – opiekuńcze inne usługi – specjalistyczne, szkoleniowe itp. (realizowane przez podmioty niepubliczne – organizacje pozarządowe i inne) 	<ul style="list-style-type: none"> placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego placówki opiekuńczo-wychowawcze – ośrodki adopcyjno-opiekuńcze – ośrodki wsparcia – ośrodki interwencji kryzysowej – mieszkania chronione – pomoc w postaci posiłku, odzieży – darmowe obiady dla dzieci z uboższych rodzin w szkołach – inne świadczenia rzeczowe z pomocy społecznej (np. pomoc rzeczowa dla osób opuszczających niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych) – inne placówki i instytucjonalne formy opieki nad dzieckiem, w tym niepubliczne (m.in. żłobki, przedszkola, świetlice itp.) – Centra Integracji Społecznej (CIS) – Kluby Integracji Społecznej (KIS) 	<ul style="list-style-type: none"> świadczenia zaadresowane do rodzin i dzieci finansowane z budżetu państwa (m.in. w ramach zadań zleconych jednostkom organizacyjnym samorządów terytorialnych), tj. świadczenia rodzinne, publiczne placówki opiekuńczo-wychowawcze i in. 	

Źródło: opracowanie własne (podobną – szerszą – klasyfikację autorka niniejszego opracowania przedstawiła w: J. Szczepaniak, *Polityka ludnościowa*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009, s. 199-201).

mówi, iż pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Podmiotami powołanymi do organizacji owej pomocy są organy administracji rządowej i samorządowej, które winny współpracować w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. W kolejnym artykule przywołanej ustawy zapisano, iż pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Ważnym unormowaniem jest Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2004 r.³⁷, która stała się wyrazem dążeń do zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości we współpracy z organizacjami pozarządowymi w sferze pożytku publicznego³⁸. Działalność pożytku publicznego dotyczy sfery zadań publicznych. Obejmuje wszystko, co stanowi pożytek społeczny, a więc służy rozwojowi społeczności lokalnych i prowadzona jest poza kompetencjami państwa, jego organów i służb. Jest to zatem działalność społecznie użyteczna realizowana przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, obejmująca zwłaszcza pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób³⁹. Zgodnie z wymienioną ustawą organy administracji rządowej i administracji samorządowej winny współpracować z podmiotami niepublicznymi na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności⁴⁰.

Troskę o rodzinę, a przede wszystkim dzieci i młodzież, wyraża również kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴¹, opracowany na podstawie czterech głównych zasad, takich jak trwałość małżeństw, równouprawnienie małżonków, ochrona dziecka czy wzajemna pomoc członków rodziny. W szczególności kodeks ten określa prawa i obowiązki małżonków względem siebie i dziecka, stanowi podstawę w sprawach dotyczących rozwiązania małżeństwa (rozwodów i separacji), wykonywania i ograniczania władzy rodzicielskiej oraz przysposobienia dziecka, a także określa warunki ustanawiania i sprawowania opieki nad dzieckiem oraz nadzoru nad jej sprawowaniem. Ważną zmianą, z punktu widzenia zasady subsydiarności, była nowelizacja (w 2000 r.) Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w wyniku której, w paragrafie dodanym do artykułu 109, zobowiązano sąd, który umieścił dziecko poza rodziną i ograniczył jej władzę rodzicielską, do zawiadomienia o tym właściwej jednostki organizacyjnej

³⁷ DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

³⁸ M. Baron-Wiaterek, *Przesłanki uspołecznienia działań w sferze społecznej na szczeblu lokalnym*, [w:] D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2010, s. 20.

³⁹ Tamże; DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm., art. 3, ust. 1 i art. 4, ust. 1.

⁴⁰ Artykuł 5, ust. 3.

⁴¹ DzU 2000, nr 9, poz. 59 ze zm.

pomocy społecznej. Jednocześnie instytucje pomocy społecznej zostały zobowiązane do udzielania wsparcia rodzicom dziecka i składania sądowi sprawozdań o sytuacji rodziny oraz o sposobach i efektach udzielanej pomocy. W konsekwencji sąd może obecnie pozbawić rodziców władzy rodzicielskiej, jeżeli nie ustały przyczyny wydanego wcześniej orzeczenia o umieszczeniu dziecka poza rodziną pomimo udzielonej pomocy⁴². Taki tryb postępowania jest wyrazem poszanowania autonomii rodziny względem wpływów zewnętrznych, szczególnie państwa, co oznacza prymat rodziny w wychowaniu dzieci oraz „zakaz odbierania”, co można wyrazić w formie dyrektywy: „bez koniecznej potrzeby nie należy ingerować w życie rodziny”. Należy przez to rozumieć szczególnie:

- zakaz zdejmowania z rodziny jakichkolwiek jej obowiązków (funkcji), którym potrafi ona samodzielnie sprostać,
- obowiązek poszanowania przez państwo niepowtarzalnej, pierwotnej i naturalnej relacji, jaka występuje między rodzicami a dziećmi, nawet jeśli realizowana jest w sposób odbiegający od przyjętych w społeczeństwie zwyczajów⁴³.

Jeżeli więc ingerencja w życie rodziny jest konieczna, w pierwszej kolejności należy chronić dobro dziecka, udzielając wsparcia całej rodzinie, bez umieszczania dziecka poza środowiskiem rodzinnym i z zachowaniem prawa rodziców do wychowywania i opieki nad potomstwem. Natomiast jeżeli zaistnieje konieczność umieszczenia dziecka poza rodziną, to głównym celem powinien być jak najszybszy powrót dziecka do rodziców; dziecko powinno być umieszczone w rodzinnych formach opieki przy równoczesnym zapewnieniu (jeżeli jest to zgodne z interesem dziecka) kontaktów z rodzicami. Tylko wówczas, gdy postawa rodziców uniemożliwia powrót dziecka do rodziny, można skierować je do trwałej formy opieki (takiej jak rodzina adopcyjna)⁴⁴.

Wobec powyższego, tylko jeśli rodzina sobie nie radzi z realizowaniem swych funkcji, społeczność wyższa ma obowiązek ją wesprzeć, co określane jest mianem „subsydiarnego stowarzyszenia” – w nim zawiera się najistotniejsze przesłanie zawarte w idei pomocniczości.

Wiele spraw regulują także kodeksy cywilny i karny oraz ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴⁵ (przepisy te znajdują zastosowanie szczególnie w razie naruszania norm współżycia społecznego oraz w sytuacjach konfliktowych), a także inne ustawodawstwo, w tym głównie zabezpieczenia społecznego.

⁴² Szerzej: tamże, art. 109 i 111.

⁴³ Por. M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej. Dziecko – rodzina – państwo*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 93.

⁴⁴ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1999, s. 18 oraz 65-67.

⁴⁵ Ustawa ta, po ostatniej nowelizacji w czerwcu 2010 r., budzi szczególnie dużo kontrowersji, zarówno w kontekście zasady subsydiarności, jak też innych zasad konstytucyjnych. Wypowiada się na ten temat wielu przedstawicieli świata nauki i praktyki. Zob. m.in. M. Wojciechowski, *Ustawa przeciwko rodzinie*, „Rzeczpospolita” z 30 lipca 2010, s. 13-15.

3. Przykłady praktycznego urzeczywistnienia zasady subsydiarności w polityce społecznej wobec rodzin – blaski i cienie

Ciekawe informacje wynikają z badania przeprowadzonego przez zespół pracowników Zakładu Problemów Rodziny Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w 2007 roku⁴⁶. Według nich działania na rzecz rozwiązywania własnych trudności podjęło ponad 70% rodzin – świadczeniobiorców pomocy społecznej, ale – jak wynika z ich opinii – w większości nie przyniosły one pozytywnych rezultatów. Działania polegały najczęściej na staraniach o uzyskanie pracy, stałej lub dorywczej, a także – aczkolwiek znacznie rzadziej – na podniesieniu kwalifikacji, okresowych wyjazdach za granicę, zmianie pracy na lepiej płatną. Co interesujące, okazało się, iż aktywność taką znacznie częściej podejmują kobiety⁴⁷. Warto dodać, iż podstawą przejawów aktywności klientów pomocy społecznej jest trudna sytuacja materialna. Beneficjenci często nie zdają sobie sprawy, że wyjście z niekorzystnej sytuacji i uniezależnienie się od pomocy prowadzi poprzez pracę. Dość często jednak upatrują oni drogi wyjścia w uzyskaniu świadczenia o podwyższonej wysokości. Brak pracy na danym terenie z jednej strony, a przyzwyczajenie do świadczeń i oczekiwanie na ich podwyższenie z drugiej umacniają przekonanie o braku możliwości wyjścia z trudnej sytuacji, w jakiej znalazła się rodzina. Taki stan rzeczy prowadzi bardzo często do pozornej aktywności. Świadczy o tym dominacja własnej aktywności w staraniach o wsparcie z ośrodka pomocy społecznej. Inicjatywy zewnętrzne innych osób lub instytucji stanowią mniejszość przypadków. Zdaniem pracowników ośrodków pomocy społecznej – świadczeniobiorców cechują postawy roszczeniowe, wyrażające się opinią, że „świadczenia im się należą” – dzieje się tak przede wszystkim w następstwie długotrwałego bezrobocia, ale także wielodzietności i samotnego wychowywania dzieci. Nierzadkie są natomiast przypadki, że podopieczni nawiązują współpracę z ośrodkami, aby uzyskać pomoc w wychodzeniu z sytuacji kryzysowej. Częściej współpracę podejmują rodziny (członkowie rodzin) doświadczające przemocy, najrzadziej – z problemami alkoholowymi. Najczęściej własną aktywność wykazują rodziny dotknięte zdarzeniami losowymi⁴⁸.

Wspomniane badanie wykazało także pewną aktywność społeczności lokalnych (m.in. grup rodzin) czy organizacji pozarządowych. Na terenie co trzeciej gminy działały organizacje, którym pracownicy ośrodków pomocy społecznej przypisali cechy organizacji reprezentujących interesy rodzin. Były to powszechnie znane i o długiej tradycji organizacje typu Caritas czy PCK, koła gospodyń wiejskich, ale tak-

⁴⁶ Celem badania było m.in. rozpoznanie, zakresu, możliwości i skutków barier realizacji polityki rodzinnej oraz zarysowanie obrazu polityki rodzinnej w wymiarze lokalnym. W badaniach brało udział 320 respondentów. Większość z nich pochodziła z gmin. Więcej o charakterystyce respondentów oraz całościowe wyniki wspomnianego badania zostały zaprezentowane w opracowaniu: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.

⁴⁷ Tamże, s. 325-326.

⁴⁸ Tamże.

że lokalne stowarzyszenia na rzecz dzieci niepełnosprawnych, wielodzietnych, rodzin skupionych wobec wspólnych wartości (np. stowarzyszenia rodzin katolickich działające przy parafiach). Zakres ich działania był różny, dość często skupiał się na organizowaniu zajęć rekreacyjnych i sportowych dla dzieci, pomocy rzeczowej, pomocy rodzinom osób uzależnionych. Większość działań tych organizacji jest adresowana jednak do rodzin z trudnościami (działania komisji przeciwdziałania alkoholizmowi, pomoc ubogim, grupy socjoterapeutyczne i in.)⁴⁹.

Pewne światło na urzeczywistnienie zasady subsydiarności w praktyce polityki wobec rodzin rzucają niektóre aspekty działalności publicznych służb społecznych w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem, które w dużym stopniu warunkują aktywność rodzin w wychodzeniu z trudnych sytuacji życiowych. Istotne znaczenie mają tu niektóre formy pomocy instytucjonalnej oraz środowiskowej o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym oraz działalność pracowników socjalnych.

Tabela 2. Wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej o zasięgu lokalnym (finansowane z budżetów gmin) w Polsce w 2009 roku

Wyszczególnienie	Podmiot prowadzący – gmina			Inny podmiot prowadzący		
	liczba instytucji	liczba miejsc	liczba osób korzystających	liczba instytucji	liczba miejsc	liczba osób korzystających
Ośrodki wsparcia	930	41 929	58 356	368	19 454	31 903
Mieszkania chronione	178	778	869	26	215	264
Ośrodki interwencji kryzysowej	28	284	6 637	11	134	4 045
Dzienne placówki opiekuńczo-wychowawcze	230	6 862	9 380	246	8 601	10 214
Jednostki specjalistycznego poradnictwa	26	X	17 280	5	X	3 039

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (z zakresu pomocy społecznej), za 2009 rok.

Wśród instytucjonalnych i środowiskowych form pomocy istotne znaczenie mają ośrodki wsparcia, w tym m.in.: środowiskowe domy pomocy, dzienne domy pomocy, noclegownie i schroniska dla bezdomnych, kluby samopomocy; mieszkania chronione, ośrodki interwencji kryzysowej; dzienne placówki opiekuńczo-wychowawcze; jednostki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego i inne⁵⁰. Wydaje się, że w obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej naszego kraju, kiedy to postuluje się respektowanie zasady subsydiarności, a jednocześnie mamy do czynienia z szerokimi sferami bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz wieloma innymi prze-

⁴⁹ Szerzej: tamże, 327-328.

⁵⁰ Ustawa o pomocy społecznej, wyd. cyt., art. 51-53.

jawami trudnych, często wręcz kryzysowych sytuacji życiowych rodzin, podmiotów tych jest zbyt mało, liczba miejsc jest często zbyt niska w stosunku do korzystających (tab. 2) lub też z innych powodów ich działalność budzi zastrzeżenia⁵¹.

Tabela 3. Rzeczywista liczba rodzin i osób objętych pomocą społeczną w postaci pracy socjalnej oraz liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w Polsce w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	2008	2009
Liczba rodzin	939 192	965 719
Liczba osób w rodzinach	2 536 030	2 732 094
Pracownicy socjalni ogółem, w tym zatrudnieni w:	18 746	19 404
– ośrodkach pomocy społecznej	17 349	17 882
– powiatowych centrach pomocy rodzinie	1 397	1 522
Liczba rodzin przypadających na 1 pracownika socjalnego	50	49
Liczba osób przypadających na 1 pracownika socjalnego	135	140

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (z zakresu pomocy społecznej), za lata 2008 i 2009.

Niepokojąca jest także zbyt mała liczba pracowników socjalnych, w których upatruje się szczególnych możliwości w świadczeniu pomocy osobom i rodzinom, wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie itp.⁵² Dzieliąc rzeczywistą liczbę rodzin i osób objętych pomocą społeczną przez liczbę pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej i powiatowych centrach pomocy rodzinie, można zauważyć, iż w 2009 r. na jednego pracownika przypadało około 49 rodzin oraz 140 osób. W roku poprzedzającym było to odpowiednio 50 rodzin oraz 135 osób (tab. 3). W latach wcześniejszych dane te kształtowały się jeszcze mniej korzystnie. Biorąc pod uwagę zindywidualizowane i często złożone potrzeby osób i rodzin korzystających z usług pracowników socjalnych, wymagające długotrwałych i systematycznych działań, rodzą się tu wątpliwo-

⁵¹ Na temat różnych nieprawidłowości i barier w realizacji niektórych zadań przez samorządy lokalne, zwłaszcza w zakresie pomocy społecznej (przy tym także przez niektóre jednostki organizacyjne), pojawiło się w ostatnich latach mnóstwo opracowań, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w fachowych dokumentach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Najwyższej Izby Kontroli i innych instytucji. O wielu zastrzeżeniach wielokrotnie wspominała też autorka niniejszego opracowania. Zob. m.in.: J. Szczepaniak, *Zasada pomocniczości w systemie opieki nad rodziną i dzieckiem – założenia a rzeczywistość*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2007, s. 243-261; J. Szczepaniak, *Sieci wsparcia opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] M. Głębicka, K. Gagacka, *Lokalne sieci wsparcia*, Wydawnictwo Wydziału Ekonomicznego Politechniki Radomskiej oraz Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Radom 2010, s. 50-67; J. Szczepaniak, *Zadania samorządów w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem – stan i perspektywy*, [w:] D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2010, s. 208-210.

⁵² Szerzej: Ustawa o pomocy społecznej, wyd. cyt., art. 6, p. 12 i 45, 116, 119.

ści dotyczące efektywności owych usług. Ponadto w literaturze przedmiotu i opracowaniach fachowych nierzadko wskazuje się na różne nieprawidłowości w realizacji pracy socjalnej lub brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego pracowników socjalnych do pełnienia przypisanych im funkcji i zadań.

Szansę na poprawę sytuacji potrzebujących osób i rodzin, a także ich większe zaangażowanie w podejmowanie działań usamodzielniających, dają kontrakty socjalne. Kontrakt taki to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny⁵³. Forma ta dotychczas okazała się jednak rzadko wykorzystywana (w 2009 r. liczba zawartych kontraktów wyniosła 71 845 na 3 737 808 osób objętych pomocą społeczną)⁵⁴. Zobowiązania nałożone na osoby objęte takim kontraktem dotyczyły głównie aktywności na rzecz podjęcia pracy, jednak w większości bez oczekiwanych rezultatów w postaci poprawy sytuacji pozwalającej na wyjście z systemu pomocy społecznej. Ponadto podzielone są opinie pracowników pomocy społecznej o skutkach kontraktów socjalnych. Negatywne opinie dotyczą zachowań klientów, którzy nie realizują postanowień kontraktów, wycofują się ze współpracy, oczekują większej pomocy. Jednocześnie pracownicy traktują kontrakty jako dodatkowe obciążenie – z jednej strony, a z drugiej – zwracają uwagę na ograniczone możliwości oferowania przez pomoc społeczną takich rozwiązań, które byłyby rzeczywiście skuteczne i zadowalające klienta⁵⁵.

Podobna jest idea indywidualnych programów pracy – z dziećmi przebywającymi w różnego typu placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub rodzinach zastępczych i rodzinami tych dzieci albo też indywidualne programy usamodzielnienia wychowanków opuszczających dane placówki itp. W pierwszym przypadku chodzi o zaangażowanie rodziny, od której odseparowano potomstwo, w rozwiązywanie przyczyn takiego stanu rzeczy, by następnie przywrócić jej pełnię praw rodzicielskich. Natomiast w drugim przypadku o konieczność zaangażowania samego wychowanka, od którego inicjatywy i indywidualnych działań często zależą formy i wielkość udzielonej pomocy na usamodzielnienie⁵⁶.

⁵³ Tamże, art. 6, p. 6.

⁵⁴ Dane: statystyki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (z zakresu pomocy społecznej) za 2009 rok. W statystykach za poprzednie lata brakuje danych dotyczących kontraktów socjalnych. Przytoczone w niniejszym opracowaniu badanie IPiSS wykazało, iż w 2007 r. było to 12% świadczeniobiorców.

⁵⁵ Szerzej: B. Balcerzak-Paradowska (red.), wyd. cyt., s. 326.

⁵⁶ Na ten temat autorka niniejszego opracowania pisała w swoich wcześniejszych publikacjach. Zob. m.in. J. Szczepaniak, *Usamodzielnianie wychowanków placówek socjalizacyjnych – dylematy i zastrzeżenia*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2007, nr 8, s. 3-9; J. Szczepaniak, *Rodzaje i rola świadczeń społecznych wobec usamodzielnionych wychowanków placówek socjalizacyjnych w Polsce*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Oblicza nierówności społecznych*. Wydawnictwo ENETEIA, Warszawa 2007, s. 285-298. Kwestie te regulują także odpowiednie przepisy prawne, w szczególności: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych z dnia 19 paź-

Nowym rozwiązaniem, zapowiadającym wiele korzyści w praktycznym upodmiotowieniu rodzin, jest wprowadzenie i wzmocnienie działań asystentów rodzinnych – na mocy projektowanej ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵⁷, których zadaniem ma być prowadzenie systematycznej, bezpośredniej pracy z rodziną mającą trudności w prawidłowym funkcjonowaniu⁵⁸. Wspomniana ustawa przewiduje też inne, długo oczekiwane zmiany w zakresie wspierania rodzin i opieki nad dzieckiem. W ustawie tej postuluje się przede wszystkim systemowe uregulowanie działań profilaktycznych, skierowanych do rodzin zagrożonych dysfunkcjami lub przeżywających trudności, wdrożenie odpowiednich mechanizmów pracy z rodziną dziecka, reorganizację systemu pieczy zastępczej, dookreślenie zadań administracji publicznej w zakresie wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej, doprecyzowanie zasad finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zrjonalizowanie pomocy związanej z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej itp. Co ważniejsze, w ustawie tej znalazło się wyraźne odniesienie do zasady subsydiarności. W artykule 3 (ust. 3) czytamy: „Zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza gdy przepisy ustawy przewidują możliwość zlecenia realizacji tych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego”⁵⁹. Należy zauważyć, że w obowiązującej obecnie ustawie o pomocy społecznej oraz odpowiednich do niej rozporządzeniach aż tak wyraźnego odniesienia do zasady subsydiarności nie ma.

4. Wnioski

Historia i doświadczenia wynikające z przeobrażeń naszego kraju na przestrzeni minionych dziesięcioleci pokazują, iż wprowadzenie subsydiarności, jako podstawowej zasady organizacji polityki społecznej, w tym rodzinnej, a przy tym upodmiotowienie rodzin i jednostek oraz skłanianie ich do jak największej aktywności w budowaniu godziwych warunków funkcjonowania i rozwiązywaniu pojawiających się trudności życiowych, ocenia się jako słuszne.

Najbardziej znamienym, praktycznym urzeczywistnieniem zasady subsydiarności w polityce społecznej naszego kraju – po 1989 r. – jest stopniowe wycofywanie się państwa z wielu dziedzin życia społecznego (przy decentralizacji zadań przekazywanych na szczeble samorządowe), a tym samym ograniczanie wielu wydatków

dziennika 2007 r. (DzU 2007, nr 201, poz. 1455); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie z dnia 23 grudnia 2004 r. (DzU 2005, nr 6, poz. 45 ze zm.).

⁵⁷ Zob. szerzej: Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 5 lipca 2010 r., http://www.mpips.gov.pl/bip/download/Projekt%20piecza%20_06-07-10r.pdf [data dostępu: 15.08.2010]; J. Szczepaniak, *Zadania samorządów ...*, s. 208 i nast.

⁵⁸ Na przykład Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu realizuje już wsparcie asystenta rodzinnego, od 1 marca 2010 r. – w ramach instrumentów aktywizacji społecznej, ze środków pozyskanych w ramach EFS. Zob. szerzej: <http://www.mops.wroclaw.pl> [data dostępu: 15.08.2010].

⁵⁹ Niestety, niektóre zapisy tej ustawy również budzą obawy. Zob. szerzej na ten temat: J. Szczepaniak, *Zadania samorządów ...*, s. 208-216.

przez państwo. Większość zadań otrzymały gminy – w ramach zadań własnych, a także powiaty, które realizują zadania o charakterze ponadlokalnym. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zostały też zobowiązane do współdziałania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, w tym z rodzinami. Dotychczas jednak samorządy nie zdołały sprostać postawionym im zadaniom w oczekiwany sposób. Wbrew obiegowym opiniom wciąż niewystarczająca⁶⁰ – choć w wielu przypadkach bardzo doniosła – jest także rola organizacji pozarządowych. Sytuacja ta doprowadziła do konieczności jeszcze szerszego wykorzystywania potencjału rodzin i jednostek, które – w myśl zasady pomocniczości – w pierwszej kolejności winny wykazywać się aktywnością w rozwiązywaniu własnych problemów, a które wraz z osłabianiem kondycji samorządów mają coraz trudniejsze warunki do wykazania się ową aktywnością.

Wypada w tym miejscu przypomnieć, iż trwający od ponad 20 lat w naszym kraju proces transformacji ustrojowej przyczynił się do nasilenia wielu negatywnych konsekwencji dla rodziny. W świecie nauki i praktyki coraz częściej mówi się wręcz o kryzysie rodziny, którego przejawami są m.in. takie zjawiska, jak: rozszerzające się sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego, migracje osób w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym, różnicowanie się norm i wartości, pluralizm związków partnerskich, zmniejszanie powszechności i trwałości małżeństwa, malejąca liczba dzieci, wzrost urodzeń dzieci pozamałżeńskich oraz wiele innych niepokojących tendencji. Problemy te, w połączeniu z trudną i dynamiczną sytuacją społeczno-ekonomiczną i polityczną, a także niekorzystną kondycją samorządów, powodują, iż tak ważna idea jak subsydiarność pozostaje wciąż raczej w sferze idei. Ów stan rzeczy pogłębiają wciąż nierozwiązane problemy organizacyjno-prawne (np. niejasne i często zmieniające się przepisy, biurokracja), finansowe (brak środków i trudności w ich pozyskiwaniu albo też brak odpowiednich inicjatyw w tym względzie) czy kadrowe (niewłaściwa struktura zatrudnienia, brak odpowiedniej liczby specjalistów lub nieodpowiednie przygotowanie merytoryczne), istotnie utrudniające praktyczne urzeczywistnienie i funkcjonowanie wielu społecznych inicjatyw oddolnych. Za przykład niech posłuży słaba kondycja finansowa organizacji pozarządowych, a przy tym niepokojąco niska – jak wynika z dotychczasowych ustaleń – aktywność tych podmiotów w wykorzystywaniu chyba największej szansy na poprawę tej sytuacji, tj. w pozyskiwaniu funduszy strukturalnych⁶¹. Ta niesprzyjająca sytuacja widoczna jest także w podmiotach działających na rzecz rodzin⁶².

⁶⁰ Por. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka...*, s. 222 i nast.

⁶¹ Zdaniem M. Grewińskiego oznacza to najprawdopodobniej, iż procedury i kryteria wyborów projektów nie zostały dostosowane do poziomu i potencjału polskich organizacji obywatelskich. Nadmierne zburokratyzowanie systemu pozyskiwania funduszy oraz masowa dezinformacja i dezorientacja spowodowały, że część organizacji zrezygnowała ze zbyt „trudnych” i „sformalizowanych” pieniędzy europejskich, a część nie mogła przebrnąć przez zbyt sformalizowane procedury aplikacyjne. Szerzej: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka...*, s. 223.

⁶² J. Szczepaniak, *Wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego w sferze opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009, s. 491-500.

Kwestią, która nurtuje szczególnie, jest mentalność naszego społeczeństwa i polskich rodzin. Zakorzeniona u wielu Polaków, zwłaszcza u beneficjentów pomocy społecznej – jeszcze przed zmianami ustrojowymi – „wyuczona bezradność” oraz postawa roszczeniowa powodują, iż bardzo trudno przełamać ich niewiarę w sens własnych działań oraz zmobilizować do aktywności na rzecz przezwyciężania własnych słabości (przykłady adekwatnych postaw i zachowań przytoczono w poprzednim punkcie niniejszego opracowania).

Zamykając niniejsze rozważania, wypada podkreślić, iż w rzeczywistości naszego kraju widoczne są również dobre praktyki i wyrazy respektowania idei subsydiarności. Jak jednak wynika z powyższego, wyzwaniem dla polityki społecznej pozostaje wciąż wiele spraw, które wspólnie uniemożliwiają pełne wdrożenie owej idei do praktyki.

Literatura

- Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej. Dziecko – rodzina – państwo*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Andrzejewski M., *Prawna ochrona rodziny*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1999.
- Auleytner J., *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002.
- Auleytner J., *Wprowadzenie*, [w:] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo PTPS oraz Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Baron-Wiaterek M., *Przesłanki uspołecznienia działań w sferze społecznej na szczeblu lokalnym*, [w:] D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2010.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1993.
- Dziewięcka-Bokun L., *Prorodzinna polityka społeczna czy prospołeczna polityka rodzinna*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie) (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Encyklika Leona XIII *Rerum novarum*, [w:] *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowania go do normy prawa Ewangelii*, „Znak” 1982, nr 7-9.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego), sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607).
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 (DzU 1999, nr 8, poz. 67 ze zm.).
- Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002.
- Grewiński M., *Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.

- Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo PTPS oraz Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- Hrynkiewicz J., *Rodzina i społeczeństwo*, [w:] Z. Strzelecki, A. Ochocki, *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Rządowej Rady Ludnościowej, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001.
- http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Pius_XI/quadragesimo_anno/ [data dostępu: 9.08.2010].
- <http://www.rodzinaswoim.pl> [data dostępu: 11.08.2010].
- <http://www.mops.wroclaw.pl> [data dostępu: 15.08.2010].
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. (DzU 1964, nr 9, poz. 59 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja ONZ o Prawach Dziecka (DzU 1991, nr 120, poz. 526 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (DzU 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Kurzynowski A., *Rodzina w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 1995.
- Kurzynowski A. (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Wydawnictwo Ośrodka Badań Społecznych, Warszawa 1991.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (DzU 1977, nr 38, poz. 167).
- Millon-Delson Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 31.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych o sprostowaniu błędu z dnia 22 sierpnia 2006 r. (DzU 2006, nr 154, poz. 1107).
- Pado T., *Zasada subsydiarności i decentralizacji a prawa człowieka i obywatela*, <http://www.liberte.pl/prawo/484-zasada-subsydiarnosci-i-decentralizacji-a-prawa-czowieka-i-obywatela-.html> [data dostępu: 12.08.2010].
- Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej. Dawniej i dziś*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2005.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Dokument przyjęty i proklamowany przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku (nie publikowany w Dzienniku Ustaw).
- Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 5 lipca 2010 r. http://www.mpips.gov.pl/bip/download/Projekt%20piecza%20_06-07-10r.pdf [data dostępu: 15.08.2010].
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych z dnia 19 października 2007 r. (DzU 2007, nr 201, poz. 1455).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie z dnia 23 grudnia 2004 r. (DzU 2005, nr 6, poz. 45 ze zm.).
- Rymsza M., *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
- Statystyki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (z zakresu pomocy społecznej) za 2009 rok.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szczepaniak J., *Europejskie a polskie standardy w opiece nad rodziną i dzieckiem – zakres zgodności*, [w:] K. Głąbicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Politechniki Radomskiej, Radom 2007.

- Szczepaniak J., *Zasada pomocniczości w systemie opieki nad rodziną i dzieckiem – założenia a rzeczywistość*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2007.
- Szczepaniak J., *Usamodzielnianie wychowanków placówek socjalizacyjnych – dylematy i zastrzeżenia*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2007, nr 8.
- Szczepaniak J., *Rodzaje i rola świadczeń społecznych wobec usamodzielnionych wychowanków placówek socjalizacyjnych w Polsce*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Oblicza nierówności społecznych*. Wydawnictwo ENETEIA, Warszawa 2007.
- Szczepaniak J., *Wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego w sferze opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009.
- Szczepaniak J., *Polityka ludnościowa*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.) *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009.
- Szczepaniak J., *Sieci wsparcia opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] M. Głąbicka, K. Gagacka, *Lokalne sieci wsparcia*, Wydawnictwo Wydziału Ekonomicznego Politechniki Radomskiej oraz Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Radom 2010.
- Szczepaniak J., *Zadania samorządów w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem – stan i perspektywy*, [w:] D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2010.
- The New Oxford Dictionary 1988.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm. – tekst jednolity).
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm. – tekst jednolity).
- Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm. – tekst jednolity).
- Ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania z dnia 8 września 2006 r. (DzU nr 183, poz. 1354 ze zm.).
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (DzU 2009, nr 175, poz. 1362 ze zm. – tekst jednolity)
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (DzU 2006, nr 139, poz. 992 ze zm. – tekst jednolity).
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. (DzU 2009, nr 205, poz. 1585).
- Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 25 lipca 2005 r. (DzU 2005, nr 180, poz. 1493 ze zm.).
- Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa z dnia 25 czerwca 1999 r. (DzU 2010, nr 77, poz. 512 – tekst jednolity).
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2004 r. (DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.)
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (DzU 2003, nr 122, poz. 1143 ze zm.).
- Wojciechowski M., *Ustawa przeciwko rodzinie*, „Rzeczpospolita” z 30 lipca 2010.

SUBSIDIARITY IN SOCIAL POLICY TOWARDS THE FAMILY IN CONTEMPORARY CONDITIONS – BETWEEN IDEA AND REALITY

Summary: The author of the paper presents theoretical and practical significance of the principle of subsidiarity in family policies as well as tries to answer the following questions: to what extend if any is this principle applicable in reality? What are the contemporary terms of its appliance? Genesis and idea of the principle of subsidiarity are starting points of presented deliberations, combined with contemporary concepts and theories on the role of the state, family and other agencies in social policy. For highlighting manifestations of practical appliance of the principle of subsidiarity in family policies not only appropriate directives and normative acts were cited, but also contemporary directions and presumptions of family policies are referred to, also illustrated by chosen examples of their appliance in present conditions.