

KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 1 (21)/2017

KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 1 (21)/2017

Krosno 2017

Redaktor naczelny:

prof. dr hab. Roman Pelczar

Redaktor prowadzący:

dr Jacek Cheda

Sekretarz redakcji:

dr Joanna Maj

Rada Programowa:

prof. dr hab. Pavol Dancák (Prešovská Univerzita)

prof. dr hab. n. med. Andrzej Denys (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

prof. dr hab. Ryszard Henryk Kozłowski (Politechnika Krakowska)

prof. dr hab. Pavol Odaloš (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici)

prof. dr hab. Ludwig Selimski (Velikoturnovski Universitet Sv. Sv. Kiril i Metodii)

prof. dr hab. Jan Szreniawski (WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa)

Redaktor naukowy numeru:

dr Jacek Cheda

Redaktor językowy:

dr Renata Gliwa

dr Mirosława Światała-Cheda

Redaktor statystyczny:

dr Piotr Oleksiak

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

Katarzyna Chochołek

Projekt okładki:

Jakub Niedziela

© 2017 KTNiO

© 2017 RUTHENUS

Wydawnictwo RUTHENUS

ul. Łukasiewicza 49, 38-400 Krosno

tel. (13) 436 51 00, e-mail: ruthenus@ruthenus.pl

ISSN 2353-9917

Nakład 300 egzemplarzy

SPIS TREŚCI

Od redakcji, *Jacek Cheda* 7

ROZPRAWY NAUKOWE

Doświadczenie niepełnosprawności w obliczu zmieniającej się rzeczywistości społecznej, problematyki marginalizacji i wykluczenia społecznego w wyniku nabycia choroby rzadkiej, *Izabela Szymczak* 13

Zasadnicze kierunki rozwoju polityki prorodzinnej państwa, *Zenon Ślusarczyk* 25

Polityka (pro)rodzinna w krajach Unii Europejskiej. Rozważania teoretyczne, *Radostaw Kamiński* 61

Dysfunkcje wychowanków w systemie wsparcia szkolnego i pracy socjalnej, *Dorota Januajtys*. 77

Prawne i organizacyjne aspekty ochrony logopedycznej w Polsce, *Mirosława Świata-Cheda* 93

Udział funduszy unijnych w realizacji polityki społecznej w Polsce, *Emilia Szczęsna* 109

Arbitraż prezydencki, *Danuta Nowosiad* 119

Aktywność polityczna kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie województwa łódzkiego, *Ewelina Stasiak* 129

Zarządzanie karierą zawodową pracownika jako element zarządzania potencjałem ludzkim w organizacji, *Piotr Oleksiak*. 141

Analiza porównawcza poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w państwach członkowskich UE przy wykorzystaniu wskaźników społeczno-gospodarczych, <i>Łukasz Kozar</i>	151
--	-----

MATEIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PRAWEM

Wyrok włoskiego Najwyższego Sądu Kasacyjnego z dnia 16 października 2015 r. (przekład z języka włoskiego), <i>Tomasz Dąbrowski</i>	169
--	-----

RECENZJE

Recenzja wydawnicza książki: Mirosława Świłała-Cheda, <i>Słotwórstwo przymiotnika w gwarze Proboszczewic koło Płocka</i> , Mentoris, KTNiO, Krosno 2016, ss. 152, <i>Andrzej Sieradzki</i>	185
--	-----

OD REDAKCJI

Jacek Cheda

Oddajemy kolejny 21 numer Karpackiego Przeglądu Naukowego. Numer ten ma charakter interdyscyplinarny i poświęcony jest przede wszystkim polityce społecznej i polityce zatrudnienia, systemowi oświaty, logopedii, naukom o polityce, ale także zarządzaniu i bezpieczeństwu energetycznemu. Zaprezentowane w nim artykuły dotyczą zarówno zagadnień systemowych, jak także praktycznych opartych na badaniach własnych autorów.

Numer otwiera artykuł pt. *Doświadczenie niepełnosprawności w obliczu zmieniającej się rzeczywistości społecznej, problematyki marginalizacji i wykluczenia społecznego w wyniku nabycia choroby rzadkiej* autorstwa **Izabela Szymczak**. Autorka artykułu podjęła próbę zwrócenia uwagi na to, jak może przedstawiać się rzeczywistość społeczna z punktu widzenia osób, które nabyły niepełnosprawność w wyniku zachorowania na chorobę rzadką, często niezdiagnozowaną pomimo zauważalnych zmian chorobowych, jednak niedających jednoznacznej diagnozy. Wskazała, że dotyczy to również tych jednostek, u których od wystąpienia symptomów minęło kilka lat a nadal nie są zdiagnozowane ze względu na czas oczekiwania na specjalistyczne i kosztowne badania. Czas niezwykle trudny i wyjątkowo długi, niedookreślony w oczekiwaniu na nieznaną, dodatkowo obciążony wskutek braku kontroli nad własnym ciałem. Zauważyła, że rzeczywistość społeczna funkcjonowania osób z niepełnosprawnością w wyniku nabycia choroby rzadkiej w bardzo

dużej mierze zależy od charakteru, rodzaju i związanych z tym dysfunkcji oraz ograniczeń życiowych. Wskazała, jak równie ważne i niezwykle istotne jest środowisko społeczne, w którym ta osoba żyje, jej zasoby materialne, wiek, w jakim pojawiła się niepełnosprawność. **Zenon Ślusarczyk** to Autor kolejnego artykułu pt. *Zasadnicze kierunki rozwoju polityki prorodzinnej państwa*. W opracowaniu Autor, w pierwszej kolejności, omówił istotę i genezę działań na rzecz pomocy rodzinie. W zasadniczej części artykułu scharakteryzował źródła wsparcia dla rodziny, która wychowuje i przygotowuje swoje dzieci do dorosłego życia, przyszłych obywateli, bez których nie byłoby możliwe zachowanie ciągłości procesów społecznych i gospodarczych. W artykule Autor omówił instrumenty realizacji polityki rodzinnej, do których zaliczył: środki prawne, świadczenia pieniężne, świadczenia w naturze oraz świadczenia w formie usług. W podsumowaniu podkreślił, że państwo jako główny podmiot odpowiedzialny za pomoc rodzinom, zobowiązane jest podejmować wiele prób poprawy polityki rodzinnej, zwiększając zasiłki, rozszerzając ulgi podatkowe, zwiększając dostęp dzieci do przedszkoli itp. Programy te i ich efektywna realizacja mają promować zakładanie rodzin i zwiększanie liczby urodzeń. Zwrócił także uwagę na rolę organizacji pozarządowych w realizacji polityki prorodzinnej państwa. **Radosław Kamiński** jest autorem artykułu pt. *Polityka (pro) rodzinna w krajach Unii Europejskiej. Rozważania teoretyczne*. Autor zaprezentował wybrane aspekty polityki rodzinnej w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Zauważył, że z uwagi na zachodzące procesy o charakterze polityczno-społeczno-gospodarczym, przed polityką społeczną realizowaną w systemach państw Europy Zachodniej, stoi wyzwanie w postaci odwrócenia niekorzystnych tendencji demograficznych, w znaczącym stopniu warunkowanych przez założenia polityki rodzinnej. Problematykę niniejszego artykułu (będącego pierwszym z cyklu dwóch artykułów tej tematyki dotyczących), poświęcona została rozważaniom o charakterze teoretycznym, tj. przybliżeniu aparatu pojęciowego związanego z polityką społeczną, przedstawieniu jej najważniejszych modeli, a także określeniu celów, sposobów i zasad realizacji zadań z zakresu polityki rodzinnej. Autorką artykułu pt. *Dysfunkcje wychowanków w systemie wsparcia szkolnego i pacy socjalnej* jest **Dorota Janułaajtys**. Artykuł jest próbą przekazania istotnych dla szkolnictwa spostrzeżeń, które dotyczą pracy z dziećmi w obszarze specjalnych potrzeb edukacyjnych. Autorka wskazuje na istotne problemy związane z marginalizacją

i wykluczeniem społecznym. Opisuje zjawiska ryzyka lokalizacyjnego szkół, dysfunkcje środowiskowe rodzin, oraz codzienne problemy wynikające z wadliwej socjalizacji w systemie wsparcia szkolnego. Ważnym celem przedstawionej pracy jest ukazanie zależności pomiędzy dysfunkcjami środowiskowymi a marginalizacją i wykluczeniem szkolnym. Zauważa, że kluczem do prawidłowego funkcjonowania dzieci i młodzieży w systemie edukacyjnym są działania wspierające specjalistów i nauczycieli oraz szeroka reintegracja społeczna. *Prawne i organizacyjne aspekty ochrony logopedycznej w Polsce* to artykuł autorstwa **Mirosławy Świżały-Chedy** Omówiona została w nim organizacja opieki logopedycznej w Polsce w oparciu o obowiązujące przepisy prawa medycznego i oświatowego. Autorka wskazała na wady i zalety tego systemu oraz na potencjalne kierunki zmian. Autorką kolejnego artykułu pt. *Udział funduszy unijnych w realizacji polityki społecznej w Polsce* jest **Emilia Szczęśna**. Autorka scharakteryzowała Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jako jeden z pięciu głównych funduszy, poprzez które Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy państw członkowskich. Omówiła dziedziny, t.j. wsparcie rynku pracy, ochronę zdrowia, szkolnictwo wyższe, które mogą być wspomagane ze środków tego funduszu. Szczególną uwagę zwróciła na te obszary finansowania, które obejmują realizację celu włączenia społecznego oraz walkę z ubóstwem i dyskryminacją. Ponadto zwróciła uwagę na rolę, jaką w realizacji działań podejmowanych przez EFS odgrywają w naszym kraju: budżet państwa i budżety jednostek samorządów terytorialnych. W artykule pt. *Arbitraż prezydencki* **Danuta Nowosiad** przedstawiła Prezydenta Polski jako mediatora wśród najwyższych organów władzy w państwie, strażnika ładu na scenie politycznej państwa oraz strażnika konstytucji. Mówi również o tym, że od Prezydenta oczekuje się przy realizacji powierzonych zadań bycia osobą godną zaufania, apolityczną i przestrzegającą norm prawnych i etycznych. Przedstawia jak ważną jest ta funkcja będąca gwarantująca stabilizację ustroju politycznego w Polsce. Autorką kolejnego artykułu pt. *Aktywność polityczna kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie województwa łódzkiego* jest **Ewelina Stasiak**. Autorka poddała analizie wybory samorządowe, które dla wielu obywateli to niekiedy jedyny etap politycznego zaangażowania na jaki się decydują. W opracowaniu przedstawiła wyniki badań, które potwierdzają, że udziału kobiet we władzy lokalnej jest mniejszy niż mężczyzn. Z kolei **Piotr Oleksiak** w artykule pt. *Zarządzanie karierą zawodową pracownika jako element*

zarządzania potencjałem ludzkim w organizacji przedstawia specyfikę zarządzania karierą zawodową w organizacji jako elementu rozwoju zawodowego osobistego pracownika. Scharakteryzował istotę i uwarunkowania kariery zawodowej, jej strategię i instrumenty. Przybliżył także zarządzanie talentami jako specyficzną formę kształtowania kariery zawodowej w organizacji. **Łukasz Kozar** to Autor artykułu pt. *Analiza porównawcza poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w państwach członkowskich UE przy wykorzystaniu wskaźników społeczno-gospodarczych*. Autor zauważył, że rozwój sektora fotowoltaiki w literaturze przedmiotu przedstawiany jest za pomocą różnych wskaźników nawiązujących do aspektów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych zrównoważonego rozwoju. Zmienne te są jednakże zazwyczaj omawiane niezależnie od siebie, co przyczynia się do formułowania jednoaspektowych opracowań obejmujących problematykę rozwoju sektora fotowoltaiki (najczęściej dotyczą one uwarunkowań ekonomicznych). Wychodząc naprzeciw takim omówieniom autor w artykule zaproponował zmienne, które pozwalają w pełniejszy sposób spojrzeć na znaczenie sektora fotowoltaiki w życiu społeczno-gospodarczym. Na podstawie takich wskaźników została przeprowadzona wielopłaszczyznowa analiza porównawcza, która doprowadziła do uporządkowania państw członkowskich Unii Europejskiej pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki uwzględniającego aspekty społeczno-gospodarcze.

W części drugiej pisma pt. Materiały źródłowe do studiów nad prawem, zamieszczono Wyrok włoskiego Najwyższego Sądu Kasacyjnego z dnia października 2015 r., którego przekładu dokonał **Tomasz Dąbrowski**. W części trzeciej pisma pt. Recenzje umieszczono recenzję książki autorstwa Mirosławy Światały-Chedy pt. Autorem recenzji jest dr hab. **Andrzej Sieradzki**

Teksty zebrane i prezentowane w tym numerze „Karpackiego Przeglądu Naukowego” są poświęcone bardzo interesującym zagadnieniom, ujętym w aspekcie teoretycznym i praktycznym. Mamy nadzieję, że zarówno rozprawy na naukowe, jak i recenzje publikacji, podejmują tematy ważne ze społecznego punktu widzenia, tym samym spotkają się z zainteresowaniem czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

ROZPRAWY NAUKOWE

Doświadczenie niepełnosprawności w obliczu zmieniającej się rzeczywistości społecznej, problematyki marginalizacji i wykluczenia społecznego w wyniku nabycia choroby rzadkiej

Izabela Szymczak¹

*Lekarze mniemają, że wiele pomogli choremu,
gdy potrafili nadać chorobie odpowiednią nazwę*

Immanuel Kant

Wprowadzenie

Osoby w jakikolwiek sposób odciągające od ogólnie przyjętych norm wyróżniają się pozytywnie lub negatywnie². W otoczeniu człowieka spotykamy osoby reprezentujące różne kategorie społeczne, jak bezdomni, bezrobotni, mniejszości narodowe, religijne, seksualne, osoby z niepełnosprawnością, byli pensjonariusze szpitali psychiatrycznych, byli skazani, bierni alkoholicy i narkomani. Każda z wymienionych kategorii społecznych ma własną tożsamość³. Rzeczywistość społeczna ulega niestannym przekształceniom, na które jednostka ma mniejszy bądź większy wpływ. Zdrowie i choroba to stany doświadczane przez nasze ciało i psychikę, co rzutuje na nasze miejsce w życiu społecznym. Stan związany z chorobą ulega ciągłym zmianom w wyniku pojawiających się czynników związanych z brakiem kontroli nad ciałem, labilnością zachowań, strachem, bólem, nad wszystkim tym, co nieznanne. Nastęstwem objawów choroby jest nie tylko ból fizyczny, ale także niewiedza chorego, jak ma postępować w czasie choroby, zmiany w jego codziennym funkcjonowaniu społecznym, strach, a nawet przerażenie związane z dolegliwościami czy też pod-

1. Mgr Izabela Szymczak, doktorantka, Instytut Socjologii na Wydziale Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski.

2. M. Świątkiewicz-Mośny, *Tożsamość napiętnowana*, Kraków 2010, s. 13.

3. E. Czykwin, *Stygmat społeczny*, Warszawa 2013, s. 9.

danie się i brak chęci do walki ze schorzeniem, zmiany w psychice i wiele innych związanych z brakiem poświadczonej diagnozą medyczną jednostki chorobowej.

Jak zauważa Bernhard Waldenfels, „we wzajemnym spleceniu odnoszenia się do samego siebie i odwracania się od samego siebie, ciało jest emblematem obcego”⁴. Ciało jest niezbędne do postrzegania zarówno siebie, jak i innych, a także do komunikacji i uczucia. Analiza strategii kontroli nad własnym ciałem wśród osób z niepełnosprawnością ruchową powiązana jest z badaniami Katarzyny Piątek⁵, która postrzega osoby badane „jako potencjalnych, choć nie jedynych decydentów kwestii własnej cielesności, bo decyzje takie nigdy nie są wolne od społecznej kontroli”. Natomiast jak twierdzi C. Shiling – „ciało zajmuje w życiu jednostek centralne miejsce, ale znaczenie ciała jest w ostatecznym rachunku podtrzymywane przez struktury społeczne, które istnieją poza zasięgiem ucieleśnionych podmiotów”⁶.

Autorka artykułu podjęła próbę zwrócenia uwagi na to, jak może przedstawiać się rzeczywistość społeczna z punktu widzenia osób, które nabyły niepełnosprawność w wyniku zachorowania na chorobę rzadką, często niezdiagnozowaną pomimo zauważalnych zmian chorobowych, jednak niedających możliwości jednoznacznej diagnozy. Dotyczy to również tych jednostek, u których od wystąpienia symptomów minęło kilka lat, a mimo to nadal nie są zdiagnozowane z powodu przedłużającego się czasu oczekiwania na specjalistyczne i kosztowne badania. Jest to okres niezwykle trudny i wyjątkowo długi, niedookreślony w oczekiwaniu na nieznanne, dodatkowo obciążony brakiem kontroli nad ciałem przy pełnej świadomości psychicznej.

4. B. Waldenfels, *Podstawowe motywy fenomenologii obcego*, przeł. J. Sidorek, Warszawa, 2009, [w:] J. I. Belzyt, J. Doroszuk, A. Woynarowska (red.) *Doświadczenia niepełnosprawności w przestrzeniach spotkania*, Gdańsk 2015, s. 179-218.

5. K. Piątek, *Ciało nadzorowane. Strategie kontroli ciała podejmowane przez kobiety z niepełnosprawnością fizyczną*, [w:] *Fenomeny kontroli ciała*, (red.) E. Banaszek, P. Czajkowski, R. Florowski, Warszawa 2012, [w:] J. I. Belzyt, J. Doroszuk, A. Woynarowska (red.) *Doświadczenia niepełnosprawności w przestrzeniach spotkania*, Gdańsk 2015, s. 179-218.

6. Ch. Shiling, *Sociologia ciała*, przeł. M. Skowrońska, Warszawa 2010, s. 84.

Definiowanie i określanie chorób rzadkich w Polsce

Choroba związana jest z tradycyjnym obszarem działalności lekarzy⁷. Pojęcie choroby związane jest ze zmianą patologiczną, odstępstwem od ogólnie przyjętej normy zdrowia w ujęciu medycznym. Magdalena Sokołowska chorobę określa jako patologiczną zmianę organizmu, która może być albo następstwem załamania się jego struktury anatomicznej, albo wynikiem zaatakowania przez jeden organizm, jakim jest np. drobnoustrój chorobotwórczy⁸. Pojęcie choroby jako chorobowego stanu fizycznego występuje w specjalistycznej literaturze medyczno-socjologicznej jako określony stan ciała, gdzie pewne funkcje są zaburzone.

Według Ministerstwa Zdrowia choroby rzadkie to bardzo rzadko występujące schorzenia, uwarunkowane najczęściej genetycznie, mające przewlekły i często ciężki przebieg. Najczęściej, gdyż w około połowie, ujawniają się w wieku dziecięcym. Rzadkość występowania tych chorób sprawia trudności w ich rozpoznawaniu, co wiąże się też z ograniczoną wiedzą medyczną w tym zakresie i brakiem świadomości społecznej co do istoty tych schorzeń. Do chwili obecnej wykryto ponad sześć tysięcy rzadkich chorób, a pojawiające się nowe choroby są systematycznie opisywane w literaturze medycznej. Cierpi na nie od 6% do 8% populacji. W odpowiedzi na definicję chorób rzadkich zalecaną w Unii Europejskiej w Polsce uznaje się za chorobę rzadką taką, która dotyka nie więcej niż 5 na 10 000 osób. Analizując polskie dane demograficzne⁹, okazuje się, że na choroby rzadkie w Polsce cierpi od 2,3 do 3 mln osób.

Ujęcie definicyjne chorób rzadkich ma długą historię, natomiast intensywne dyskusje toczą się w Europie dopiero od niespełna kilku lat. Momentem przełomowym nawiązującym do otwarcia dyskusji wokół tzw. „chorób sierocych” uznaje się rok 1999, związany z przyjęciem przez Komisję Europejską i Radę Europy pierwszego wspólnotowego programu działania w dziedzinie chorób rzadkich. W wyniku toczących się do chwili obecnej dyskusji w szerokich kręgach medycznych, farmaceutycznych, naukowych, rządowych, jak również na poziomie organów Unii Europejskiej, podejmowane są działania mające na celu opracowanie wspólnych

7. M. Sokołowska, *Socjologia medycyny*, Warszawa 1986, s. 14-17.

8. Tamże, s. 14.

9. 38,2 mln populacji na 31 grudnia 2010. GUS Rocznik Demograficzny 2011; www.mz.gov.pl, pobrano 26.09.2016 r.

kierunków, planów oraz uregulowań prawnych zapewniających odpowiednie zainteresowanie, opiekę medyczną oraz wsparcie dla osób dotkniętych chorobami rzadkimi. Podejmowane próby wypracowania wspólnej strategii działania przyczyniły się również do powołania odpowiednich organów odpowiedzialnych za realizację przyjętych postanowień¹⁰.

Rzadko występujący rodzaj niepełnosprawności dotyczy chorób o podłożu genetycznym, zaburzeń metabolicznych, immunologicznych, endokrynologicznych, enzymatycznych, również występujących deformacji ciała, z rzadkimi – często powypadkowymi – zeszpeceniami, chorobami zakaźnymi i odzwierzęcymi, które rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej określa jako „inne” przyczyny niepełnosprawności. Listę uzupełniają też choroby rzadkie, które zagrażają życiu lub powodują przewlekłą niepełnosprawność, jak rzadkie nowotwory, choroby autoimmunologiczne, wady wrodzone, choroby toksyczne i zakaźne według Komunikatu Komisji Wspólnot Europejskich. Do literatury medycznej co tydzień dołącza około pięć nowych chorób rzadkich¹¹. Ze względu na pojawiające się trudności w procesie diagnozowania chorób rzadkich i bardzo małą liczbę prowadzonych badań nad nimi, jak również na fakt, że niektóre z nich nie uzyskały statusu choroby rzadkiej, niezwykle trudno jest podać częstość występowania tego rodzaju niepełnosprawności w Europie. Pomimo że współczynnik występowania chorób rzadkich nie jest marginalny, jednak zainteresowanie społeczne tym zjawiskiem jest niewielkie, co potwierdzają opinie osób z najbliższego otoczenia chorych (rodzin, opiekunów, znajomych) dotkniętych tym rodzajem niepełnosprawności. Zauważalne jest to również w niezwykle ubogiej, a często „żadnej” ofercie związanej z pomocą medyczną, prawną i społeczną. Brak zainteresowania potwierdza niewielka liczba projektów diagnozujących specyficzne potrzeby osób z niepełnosprawnością rzadką i oferujących im adekwatną pomoc niejednokrotnie tylko w wybranych i dla „wybranych” dużych ośrodkach diagnostycznych. Pomimo różnorodności występowania chorób rzadkich można podjąć się próby dookreślenia obszarów problemowych, jak również specyfikacji potrzeb powtarzających się w głosach większości grup pacjentów. Uogólniając,

10. www.korektorzdrowia.pl/.../3.-jacek-gralinski-narodowy-plan-dla-chor, pobrano 28.09.2016 r.

11. Tamże, www.korektorzdrowia.pl/.../3.-jacek-gralinski-narodowy-plan-dla-chor, pobrano 28.09.2016 r.

istnieje konieczność interwencji w zakresie: medycznym, szeroko pojętej informacji, wspólnej europejskiej polityki prawnej i projektowej, precyzyjnego i przejrzystego systemu finansowania diagnostyki, leczenia i rehabilitacji, a także wsparcia społecznego. Wyraźny wzrost zainteresowania literaturą na temat chorób rzadkich, raportów związanych z tą problematyką, stron internetowych stowarzyszeń i fundacji działających na rzecz chorych oraz ich rodzin wynika z niedostatecznej wiedzy w zakresie:

- systemu kodowania i klasyfikowania chorób rzadkich przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie;
- polityki zdrowotnej dotyczącej wyłącznie chorób rzadkich;
- wczesnego diagnozowania, co bardzo często wynika z braku wiedzy medycznej w środowiskach lekarskich oraz średniego personelu medycznego, braku narzędzi diagnostycznych, trudności w dookreśleniu jednostki chorobowej, gdyż postać choroby rzadkiej może być skrywana;
- odpowiadającej na potrzeby pacjentów opieki medycznej, diagnostyki, jak również dostępności do tzw. „leków sierocych”, co spowalnia proces leczenia i opieki, czego konsekwencją jest często pogorszenie stanu zdrowia fizycznego, psychicznego chorego, jego rodziny i tym samym pogłębiający się brak zaufania do opieki medycznej;
- świadomości społecznej dotyczącej chorób rzadkich oraz wynikających z nich specyficznych problemów osób dotkniętych tym problemem;
- wspólnej, suwerennej polityki państw na poziomie całej Europy i świata;
- ujednoczenia badań naukowych;
- uregulowań prawnych;
- wspólnych, jednolitych zainteresowań w obszarze chorób rzadkich¹².

Rzeczywistość społeczna dotycząca problematyki związanej z chorobami rzadkimi obejmuje różne poziomy funkcjonowania społecznego. Poziomy funkcjonowania nie ograniczają się jednak tylko do jednostkowych potrzeb chorego, ale również do jego rodziny, co pokazuje szeroki zakres sytuacji poszczególnych chorych. Wydawać się może, że właściwa i szybka interwencja nie prowadzi do myślenia na poziomie jednostkowym w odniesieniu do potrzeb chorego, a także jego rodziny,

12. Tamże, www.korektorzdrowia.pl/.../3.-jacek-gralinski-narodowy-plan-dla-chor, pobrano 28.09.2016 r.

lecz również do myślenia systemowego na różnych poziomach, związanych z organizacją badań, diagnostyki, działań pomocowych oraz regulacji prawnych na poziomie europejskim czy też światowym.

Komunikat Rozwoju „Człowiek Polskiej Akademii Nauk” z dnia 27 października 2009 roku dookreśla problemy związane z chorobami rzadkimi, wskazując na liczne podobieństwa, dotyczące¹³:

- ograniczonej wiedzy wśród lekarzy i specjalistów, co opóźniają tym samym identyfikację choroby;
- specyfiki diagnostycznej w zakresie metod w większości niedostępnych laboratoriów, natomiast jeżeli są dostępne, to ich wyniki są nieprawidłowo interpretowane lub pomijane;
- specyfiki terapeutycznej związanej z brakiem zainteresowania firm farmaceutycznych nieopłacalną produkcją nowych leków. Większość z nich nie jest produkowana, tylko dostępna jako substancja chemiczna, która nie może być stosowana w farmakoterapii;
- natomiast jej udostępnienie na rynku związane jest z niewspółmiernymi kosztami;
- specyfiki psychospołecznej, w której pacjenci i ich rodziny są pozostawieni sami sobie i odczuwają w tym zakresie beznadziejną samotność, doświadczają niezliczonych problemów w obliczu istniejących przepisów ogólnych;
- specyfiki organizacyjno-prawnej na poziomie funkcjonowania państwa – brak klasyfikacji chorób rzadkich.

Przełomowym momentem dla wszystkich chorych oraz diagnozowanych w kierunku „chorób sierocych” jest 28 luty 2012 roku, kiedy to Minister Zdrowia zalecił przewodniczącemu Zespołu ds. Chorób Rzadkich, przygotowanie do końca grudnia 2012 roku dokumentu „Narodowy Plan dla Chorób Rzadkich – mapa drogowa”. Jest to dokument strategiczny umożliwiający opracowanie Narodowego Programu Chorób Rzadkich – działań wdrożeniowych, uwzględniających konieczne zmiany organizacyjne, legislacyjne oraz środki finansowe¹⁴.

13. Tamże, www.korektorzdrowia.pl/.../3.-jacek-gralinski-ki-narodowy-plan-dla-chor, pobrano 28.09.2016 r.

14. Tamże, www.korektorzdrowia.pl/.../3.-jacek-gralinski-ki-narodowy-plan-dla-chor, pobrano 28.09.2016 r.

Doświadczenie niepełnosprawności wobec zmieniającej się rzeczywistości społecznej w wyniku nabycia choroby rzadkiej

Problem marginalizacji i wykluczenia społecznego jest jedną z ważniejszych kwestii moralnych i politycznych, trudnych do pogodzenia z poczuciem sprawiedliwości, a zasięg tego zjawiska jest nieobojętny dla kształtu życia publicznego. Im większej części społeczeństwa problem ten dotyka, tym niższa na ogół jest kultura polityczna i słabsze społeczeństwo¹⁵. Przyklejenie komuś etykiety zaburzonego psychicznie lub umysłowo jest zawsze sprawą osądu innych ludzi. Jak zauważa psycholog społeczny P.G. Zimbardo, nawet osąd profesjonalny może pozostawać pod wpływem kontekstu i być stronniczy z powodu rasy, płci albo uprzedzeń. Osoby cierpiące na zaburzenia poddane są często napiętnowaniu, które nie dotyka innych chorych¹⁶. Nienormalność jest orzekana na podstawie stopnia zgodności działań jednostki ze zbiorem wskaźników obejmujących cierpienie, nieprzystosowanie czy też irracjonalność lub nieprzewidywalność oraz skrępowanie obserwatora. W przeszłości uważano zjawiska psychopatologiczne za skutek działania złych duchów lub słabego charakteru¹⁷.

Na przestrzeni lat sytuacja ulegała ciągłym zmianom, często wynikającym ze wzrostu świadomości społecznej i nabywanej wiedzy. Współcześnie wymienia się istnienie zróżnicowanych podejść do badania etiologii. Podejście biologiczne związane jest z anomaliami mózgu, procesów biochemicznych oraz wpływem genetycznym. Podejście psychologiczne natomiast obejmuje modele: psychodynamiczny, behawioralny i poznawczy. Interakcyoniści łączą wszystkie punkty widzenia¹⁸.

Z psychologicznego punktu widzenia osoby z zaburzeniami psychicznymi są dewiantami. Jednak dewiacja czy anomalia rzadko są używane w wolnym od wartościowania sensie statystycznym. W praktyce bycie dewiantem oznacza niższość moralną i pociąga za sobą odrzucenie społeczne¹⁹. Uważa się, że każde społeczeństwo

15. Tamże, s. 9.

16. P.G. Zimbardo, *Psychologia i życie*, Warszawa 2002, s. 662.

17. Tamże, s. 662.

18. Tamże, s. 662.

19. Tamże, s. 660.

definiuje samo siebie negatywnie przez wskazanie, co jest, a co nie jest właściwe, ustalając w ten sposób granice tego, co społecznie akceptowalne²⁰.

Pojęcie stygmatu ma pochodzenie społeczne, ale jego identyfikacja potrzebuje cechy oraz języka stosunków społecznych. Oznacza to, że stygmatyzacja nie jest traktowana jako znak, który pozwala na wyróżnienie, np. osoby z dysfunkcją narządu ruchu, ale jako rezultat szeroko rozumianych interakcji społecznych, w których owa osoba uczestniczy. Dlatego też tożsamość społeczna nawiązuje do identyfikacji osoby z grupą, z którą jest utożsamiana społecznie i do której przynależy. Odróżnianie siebie jako np. osoby z niepełnosprawnością jest w tym przypadku językiem komunikacji społecznej. Osoba z deficytami postrzega siebie i innych poprzez normy i wartości, jakie oferuje jej społeczeństwo i kultura. Stąd proces stygmatyzacji przyczynia się do niższego statusu społecznego. Tym samym poprzez proces naznaczania osoba z określoną cechą, zaliczana do grupy niepełnosprawnych, uzyskuje niższy status społeczny. Skutki takich zmian mogą być bardzo rozległe. To szczególnie proces społecznego powstawania stereotypu. W sytuacjach naznaczania, etykietowania uogólnianie cech i zachowań odnosi się do grupy, w której identyczne cechy zostaną przypisane wszystkim osobom z takim samym stygmatem. Piętno jako stygmat może być różnie postrzegany i odbierany. Osoby z niepełnosprawnością narządu ruchu, poruszające się na wózkach inwalidzkich, pozostają w gorszej sytuacji niż przedstawiciele mniejszości społecznych. Również te osoby, u których niepełnosprawność ruchowa jest łatwo zauważalna jako stygmatyzowani, starają się dążyć do ukrycia swojego naznaczenia w sposób jak najbardziej skuteczny. W przypadku sprzężonego inwalidztwa zatuszowanie naznaczenia nie jest możliwe.

Myślenie o niepełnosprawności w kontekście bezradności nie ma swojego racjonalnego uzasadnienia. Jednak postawy, stosunki i relacje, mogą w efekcie doprowadzić do ich bezradności w różnych obszarach życia codziennego. Stygmat, który istnieje bez społecznego odbioru, nie jest tak niszczący i rujnujący dla osoby naznaczonej, jak ma to miejsce w wypadku obecności tego stygmatu. Ukrywanie stygmatu związane jest z zachowaniem zmierzającym do jego zamazania. Zachowanie to może przyjmować różne formy, czasami jest to równoważenie wybranej drogi życiowej, która pozwala odwrócić uwagę od swojej inności, jak również może stać się zachowaniem

20. Tamże, s. 660.

niezgodnym z normami społecznymi. Charakterystyczne i warte podkreślenia jest to, że stopień destrukcji stygmatu, zwłaszcza dotyczącego zdrowia, nie jest tak bardzo związany ze stopniem i widocznością np. dysfunkcji narządów ruchu, jak ze społeczną akceptacją człowieka. Pojęcia „inny”, „odmienny”, „stygmatyzowany”, „naznaczony” zawsze będą odwoływać się do zróżnicowanych poglądów. W końcu to każdy z nas ma wpływ na to, jak postrzegamy drugiego człowieka, w jakich kategoriach go oceniamy i dlaczego. Tak naprawdę nie wiemy, co może wydarzyć się w naszym życiu, z kim i czym będziemy identyfikowani. Jakość naszego życia w głównej mierze zależy od nas samych bez względu na ograniczenia, odmienność, etykietkę. Pojęcie niepełnosprawności pojawia się często w języku potocznym jako synonim kalectwa, upośledzenia, choroby, inwalidztwa, ułomności czy niedorozwoju²¹. Światowa Organizacja Zdrowia w odniesieniu do niepełnosprawności wprowadziła rozróżnienie: *impairment* (dotyczące kategorii medycznych), *disability* (ograniczenia w wykonywaniu pewnych czynności) oraz *handicap* (ograniczenie w pełnieniu ról społecznych)²².

Podsumowanie

Choroby przewlekłe i związana z nimi niepełnosprawność w sposób szczególnie wpływa na „zakłócenie biegu życia” w społeczeństwie, które ceni aktywny oraz niezależny styl bycia²³. Jak zauważa K. Charmaz²⁴ osoby z nabytą niepełnosprawnością w wyniku choroby rzadkiej są zmuszeni zbudować nową tożsamość, dostosowaną do ograniczonego, odosobnionego i zdecydowanie mniej autonomicznego sposobu życia²⁵. Analizując literaturę dotyczącą poruszanej w artykule tematyki, zauważyć można, że występują dwa główne sposoby łagodzenia skutków zakłócenia życiorysu w wyniku nabycia niepełnosprawności na co zwraca uwagę M. Bury²⁶. Pierwszy

21. M. Świątkiewicz-Mośny, *Tożsamość...*, s. 36.

22. A. Ostrowska, J. Sikorska, B. Gąciarz, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Świątkiewicz-Mośny, *Tożsamość...*, s. 36-37.

23. C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 91.

24. K. Charmaz, *Loss of self: a fundamental form of suffering in the chronically ill*. "Sociology of Health and Illness", s. 168-195, [w:] C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 91

25. Tamże, s. 91.

26. M. Bury, *Health and Illness In a Changing Society*, London: Routledge, s. 125-126, [w:] C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 91.

z nich dotyczy tworzenia wyjaśnień związanych z odpowiedzią na pytania, co się stało i dlaczego, w jaki sposób naprawić czy też rozwinąć „narracyjną rekonstrukcję”, która przyczyni się do zmniejszenia zagrożenia związanego z codziennością i znaczeniem. Drugi natomiast związany jest z przypisaniem stanowi zdrowia pewnego znaczenia, że choroba jest postrzegana jako element zmienionego stylu życia. Reasumując, to, w jakiej rzeczywistości społecznej funkcjonuje osoba z niepełnosprawnością w wyniku nabycia choroby rzadkiej, w bardzo dużej mierze zależy od charakteru, rodzaju i związanych z tym dysfunkcji oraz ograniczeń życiowych. Równie ważne i niezwykle istotne jest środowisko społeczne, w którym ta osoba żyje, jej zasoby materialne, wiek, w jakim pojawiła się niepełnosprawność.

Streszczenie

Doświadczanie niepełnosprawności w obliczu zmieniającej się rzeczywistości społecznej, problematyki marginalizacji i wykluczenia społecznego w wyniku nabycia choroby rzadkiej

Autorka artykułu podjęła próbę zwrócenia uwagi na to, jak może przedstawiać się rzeczywistość społeczna z punktu widzenia osób, które nabyły niepełnosprawność w wyniku zachorowania na chorobę rzadką, często niezdiagnozowaną pomimo zauważalnych zmian chorobowych, jednak niedających jednoznacznej diagnozy. Dotyczy to również tych jednostek, u których od wystąpienia symptomów minęło kilka lat a nadal nie są zdiagnozowane ze względu na czas oczekiwania na specjalistyczne i kosztowne badania. Czas niezwykle trudny i wyjątkowo długi, niedookreślony w oczekiwaniu na nieznaną, dodatkowo obciążony skutkiem braku kontroli nad własnym ciałem. Rzeczywistość społeczna funkcjonowania osób z niepełnosprawnością w wyniku nabycia choroby rzadkiej w bardzo dużej mierze zależy od charakteru, rodzaju i związanych z tym dysfunkcji oraz ograniczeń życiowych. Równie ważne i niezwykle istotne jest środowisko społeczne, w którym ta osoba żyje, jej zasoby materialne, wiek, w jakim pojawiła się niepełnosprawność.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, zdrowie, choroba, marginalizacja, rzeczywistość społeczna, wykluczenie społeczne.

Summary

Experiencing of disability in the face of changes in social reality, problems of marginalization and social exclusion as a result of the acquisition of disease

The author made a stab at drawing attention to introduce how does the social reality look like from the perspective of people who have acquired a disability as a result of suffering from a rare disease, often undiagnosed despite visible symptoms, which do not give unambiguous confirmation what kind of disease is it. The author also relates to those people who first symptoms had several years ago and are still not diagnosed because of the waiting time for specialized and costly research. This period of time is extremely difficult and additionally burdened of the lack of control over his/her body. The reality of the social functioning of people who have acquired the disability as a result of rare disease depends on his/her nature, type of dysfunctions and related to them limitations of life. Factors that are extremely important for the person with disability are: his/her social environment, material resources and the age at which the disability appeared.

Keywords: disability, health, rare diseases, marginalization, social reality, social exclusion.

Bibliografia

- Barnes C., Mercer G., *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008.
- Belzyt J. I., Doroszuk J., Woynarowska A. (red.), *Doświadczenia niepełnosprawności w przestrzeniach spotkania*, Gdańsk 2015.
- Czykwin E., *Stygmat społeczny*, Warszawa 2013.
- Piątek K., *Ciało nadzorowane. Strategie kontroli ciała podejmowane przez kobiety z niepełnosprawnością fizyczną*, [w:] E. Banaszek, P. Czajkowski, R. Florkowski (red.), *Fenomeny kontroli ciała*, Warszawa 2012.
- Shilling Ch., *Socjologia ciała*, Warszawa 2010.
- Sokołowska M., *Socjologia medycyny*, Warszawa 1986.
- Świątkiewicz-Mośny M., *Tożsamość napiętnowana*, Kraków 2010.
- Waldenfels B., *Podstawowe motywy fenomenologii obcego*, przeł. J. Sidorek, Warszawa, 2009.
- www.korektorzdrowia.pl/.../3.-jacek-gralinski-narodowy-plan-dla-chor.
- www.mz.gov.pl.
- Zimbardo P., *Psychologia i życie*, Warszawa 2002.

Zasadnicze kierunki rozwoju polityki prorodzinnej państwa

Zenon Ślusarczyk¹

Wprowadzenie

Początki polityki rodzinnej państwa sięgają lat 40. ubiegłego wieku i nawiązują do działań podjętych w tym zakresie przez rządy Francji i Szwecji². W różnych próbach skonkretyzowania pojęcia polityki rodzinnej wskazywano najczęściej, że powinny to być działania rządów na rzecz dzieci i rodzin, mające na celu pomóc im w zapewnieniu przynajmniej minimum warunków egzystencji, edukacji i zatrudnienia³. W innych ujęciach wskazywano, że powinien to być całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia rodzinie odpowiednich warunków do jej powstania, prawidłowego rozwoju, spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie funkcji⁴.

Terminy polityka rodzinna i prorodzinna są ze sobą blisko związane, choć w literaturze przedmiotu spotkać można uwagi, że nie należy ich utożsamiać, używać ich zamiennie. I tak K. Głąbicka pisze, że polityka społeczna państwa wobec rodziny może być uznana za politykę prorodzinną jeśli realizuje ona jasno wytyczone cele, które państwo chce zrealizować w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju rodziny i zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturalnych rodziny⁵. Zaś wg J. Kroszela polityka prorodzinna dąży do tego, aby państwo w konkretnych decyzjach stworzyło preferencje dla rodzin, rekompensując przynajmniej częściowo wysiłek rodziny, w formie preferencji podatkowych, zasiłków rodzinnych, wzmocnienia instytucji wspierają-

1. **Dr hab. Zenon Ślusarczyk, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Siedlcach.**

2. Zob. A. Myrdal, *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratize Family and Population Policy*, New York 1941, s. 24 i n.

3. Patrz: B. Kamerman, *Rodzina i problemy teorii i polityki*, [w:] *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, Warszawa 1994, s. 11 i n.

4. Tamże; patrz także: A. Kurzynowski, *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991, s. 8 i n.

5. K. Głąbicka, *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Radom 2004, s. 93.

cych rodzinę⁶. Tak więc, wg tych definicji wynika, że państwo powinno wspierać rodzinę w realizacji jej funkcji i celów bez względu na jej status społeczny i materialny. Jest to ujęcie powszechności polityki prorodzinnej, przeciwnej w stosunku do jej selektywnych podejść, interwencji państwa tylko w konkretnych sytuacjach zagrożeniowych dla rodziny. Jeszcze inaczej rzecz ujmując można stwierdzić, że więzi łączące politykę rodziną ze społeczną to odpowiednie działania i instrumenty, które mają na celu poprawę bytu rodzin, ich rozwój. W takim rozumieniu polityka rodzinna może tworzyć kryterium ocen różnych działań polityki społecznej ze względu na dobro rodziny. Przykładem mogą być działania państwa (jego struktur administracyjnych) poprawiające ochronę macierzyństwa w stosunku do kobiet pracujących zawodowo, co wiąże się z polityką zatrudnienia, która może zachęcać lub nie kobiety do kontynuacji pracy i dalszych porodów⁷. Ujmując rodzinę jako instytucję społeczną, prawną i gospodarczą wchodzi ona w zakres polityki społecznej poprzez uruchamianie i efektywne działanie polityk szczegółowych, m.in. takich jak polityka mieszkaniowa, zatrudnienia, ochrony zdrowia itp.⁸

Podmioty kształtujące politykę rodzinną

Fundamentalnym podmiotem, który kształtuje politykę rodzinną w Polsce jest państwo. To właśnie państwo zobowiązane jest do określenia, wypełniania oraz finansowania działu polityki społecznej, skierowanego do rodzin. Założenia i kompetencje państwa w tym zakresie sklasyfikowane są pomiędzy organy centralne, terenowe i samorządowe. Można również wskazać organy polityki rodzinnej takie jak: liczne organizacje pozarządowe, związki rodzinne, związki pracodawców. Kościół rzymskokatolicki oraz inne Kościoły i związki wyznaniowe.

Zasadniczym organem państwowym, który wykonuje strategię polityki rodzinnej państwa jest Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. nastąpiła zmiana wcześniejszej nazwy,

6. J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej: uwarunkowania, instytucje i działania*, Poznań – Wrocław 1997, s. 123.

7. B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Warszawa 2007, s. 19-20.

8. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000, s. 22 i n.; patrz także: K. Podolski, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2001, s. 61 i n.

jaką była Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Struktura Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej składa się z trzech działów, które kierowane są na odrębne tematy przy wzajemnej współpracy: dział pracy, dział zabezpieczenia społecznego oraz dział rodziny.

Pierwsza komórka organizacyjna skierowana na pracę obejmuje takie kwestie jak:

- „zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu,
- stosunki pracy i warunki pracy,
- wynagrodzenia i świadczenia pracownicze,
- zbiorowe stosunki pracy i spory pracodawców”⁹.

Drugi dział skierowany ku zabezpieczeniom społecznym dotyczy m.in.:

- „ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego,
- funduszy emerytalnych,
- pomocy społecznej i świadczeń dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,
- przeciwdziałania patologiom”¹⁰.

Kolejna komórka dotyczy działań obejmujących rodzinę, a w szczególności:

- „uwarunkowań demograficznych w kraju,
- opieki nad dzieckiem do lat 3,
- ochrony i wspierania rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,
- rozwoju systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem,
- koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka,
- współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka”¹¹.

Organem, który wspomaga rodzinę jest także minister edukacji narodowej, zdrowia oraz minister sportu i rekreacji. Pierwszy z wymienionych odpowiedzialny jest za szeroko pojęte prawo do nauki. A więc za cały system szkolnictwa oraz rozwoju

9. <http://www.mpips.gov.pl/ministerstwo/n>, pobrano 15.04.2016 r.

10. Tamże.

11. Tamże.

intelektualnego członków rodziny, tworzenie i dbanie o sieć szkolną oraz zagadnienia związane z edukacją osób niepełnosprawnych. Minister zdrowia odpowiada za całą sytuację związaną ze zdrowiem rodziny. Zadania, które spoczywają na ministrze wykonywane są za pomocą następujących instrumentów: świadczenia zdrowotne i macierzyńskie, rehabilitację, leczenie, profilaktykę, czy diagnostykę. W lipcu 1993 r. obok ministra zdrowia powołano Krajowy Zespół Promocji Planowania Rodziny¹². Zgodnie z obowiązującym zarządzeniem ministra zdrowia z dnia 21 listopada 2001 r. przekształcił on swą nazwę na: Krajowy Zespół Promocji Naturalnego Planowania Rodziny. W świetle art. 2 wymienionego wyżej rozporządzenia, Krajowy Zespół został powołany w celu rozpowszechniania wśród społeczeństwa wiedzy z zakresu naturalnego planowania rodziny, funkcjonowania organizacji wspierających naturalne planowanie rodziny, a także szerokiego wachlarze poradnictwa w tym zakresie. Nową komórką administracyjną, skierowaną na pomoc społeczną są powiatowe centra pomocy rodzinie. Wykonują one zadania własne powiatu, a także zlecone zadania z obszaru pomocy społecznej. Zajmują się sporządzaniem „powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych rodzin”¹³.

Wymieniając podmioty kształtujące politykę rodzinną nie sposób nie wymienić urzędu, który został powołany już w 1986 r., kilkakrotnie zmieniał swą nazwę, tj. Urząd Pełnomocnika ds. Kobiet, Kobiet i Rodziny, Rodziny i Kobiet oraz Rodziny. Pełnomocników powoływano na mocy uchwały lub rozporządzenia Rady Ministrów. Nie mieli oni inicjatywy ustawodawczej, ani też bezpośredniego wpływu na politykę rodzinną rządu. Rolę, jaką wykonywał pełnomocnik można określić, jako opiniodawcza komórka. Miało to związek ściśle ekonomiczny. Niski budżet nie pozwalał na większe kompetencje tegoż urzędu. W późniejszym okresie zaczęto zarzucać, iż powołany organ działa znacznie bardziej ideologicznie aniżeli pragmatycznie, jak w początkowych założeniach¹⁴.

Ważnymi organami polityki skierowanej ku rodzinom są organizacje pozarządowe (tzw. non-profit, organizacje społeczne, czy też użyteczności publicznej). Ich grono stale się powiększa od przestrzeni lat 90. Stają się one coraz bardziej profesjonalne

12. M. Szyszka, *Polityka rodzinna w Polsce 1990-2004*, Lublin 2008, s. 51.

13. Tamże.

14. Tamże, s. 52.

w swych działaniach i organizacji pracy. Skierowane są ku konkretnej grupie społecznej, gdzie krąg odbiorców jest szerszy, jak np. rodziny wielodzietne, a także węższy, gdzie wyodrębniona jest mniejsza grupa, jak np. rodziny zamieszkujące dany obszar. Istotna jest też kwestia wielu organizacji pomagających osobom niepełnosprawnym, ich rodzinom, gdzie wyrównanie poziomu życia jest niemałym wysiłkiem. Fundamentalnymi formami prawnymi w Polsce, pod jakimi prowadzona jest działalność społeczna to przede wszystkim stowarzyszenia oraz fundacje. Są one źródłem wyznaczania potrzeb rodziny, jak również adresowaniu do niej adekwatnej do sytuacji pomocy. Pod rozwagę należy wziąć również działanie organizacji non-profit wraz ze współpracą z lokalnymi jednostkami samorządowymi, co łącznie daje lepsze wykrywanie problemów rodzin, szybszą i skuteczniejszą pomoc¹⁵.

Ogólna charakterystyka instrumentów polityki rodzinnej

W celu urzeczywistnienia polityki rodzinnej przez państwo konieczne jest wykorzystywanie do tego celu odpowiednich instrumentów. Państwo wypełnia określone zadania z zakresu polityki rodzinnej za pomocą następujących instrumentów:

- środki prawne,
- świadczenia pieniężne,
- świadczenia w naturze oraz
- świadczenia w formie usług.

Istotną rolę kreuje prawo, które składa się z licznych norm wskazując obowiązki państwa wobec rodzin, jak również prawa przysługujące rodzinom. Normy prawne porządkują też relacje rodzinne oraz stosunki pomiędzy rodziną a państwem, czy innymi instytucjami. Zbiór przepisów dotyczących rodziny rekomenduje również mechanizm starania się i pobierania świadczeń rodzinnych. Wskazując tym samym osoby do tego uprawnione, jak i sposób pobierania tychże świadczeń. Na środki pieniężne składają się następujące świadczenia: zasiłki i zapomogi. Są one stosowane obligatoryjnie, bądź uznaniowo za pomocą systemu społecznego w podejściu indywidualnym do każdej z rodzin. Z kolei świadczenia w naturze, które są kierowane do rodzin to nic innego, jak liczne dobra materialne. Przykładem

15. Tamże, s. 53.

może być paczka żywnościowa, odzież, opał, przybory szkolne, leki itp. A także świadczenie określonych usług takich jak: żłobki, przedszkola, świetlice szkolne itp.

Ważnym zadaniem instytucji państwowych jest odpowiedni ich rozwój i stosowanie regulacji prawnych tak, aby się nie wykluczały lecz uzupełniały w kreowaniu właściwej sfery polityki prorodzinnej.

B. Balcerzak-Paradowska sporządziła wykaz stosowanych instrumentów polityki rodzinnej, jej celów oraz zasad przyznawania, co obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Instrumenty bezpośredniej polityki rodzinnej a cele tej polityki

Cele polityki rodzinnej	Instrumenty	Zasady przyznawania	Główne funkcje instrumentów
Zwiększenie diety rodziny	<ul style="list-style-type: none"> - Świadczenia społeczne pieniężne i w naturze (rzeczowe, usługi społeczne), - Ulgi w systemie podatkowym na dzieci 	<ul style="list-style-type: none"> - Uniwersalne (związane z urodzeniem każdego dziecka), - Selekttywne (związane z urodzeniem lub posiadaniem większej liczby dzieci), - Preferencyjne wyższe świadczenia/ulgi (w przypadku posiadania większej liczby dzieci) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompensacyjna (wydatki na dziecko), - Egalitaryzująca, - Stymulująca

Cele polityki rodzinnej	Instrumenty	Zasady przyznawania	Główne funkcje instrumentów
Pomoc rodzinom w utrzymywaniu i wychowywaniu dzieci (inwestycje w kapitał ludzki)	<ul style="list-style-type: none"> - Świadczenia społeczne, pieniężne, w naturze (rzeczowe, usługi), - Ulgi w systemie podatkowym na dzieci, na określone grupy wydatków związanych z zaspokajaniem rozwojowych potrzeb dzieci, - Instrumenty pośredniej polityki rodzinnej, edukacja, usługi kulturalne, usługi wypoczynkowe 	<ul style="list-style-type: none"> - Uniwersalne, - Preferencyjne (ze względu na charakter zaspokajanych potrzeb) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompensacyjna (wydatki na dziecko) - Stymulująca
Pomoc rodzinom ubogim	<ul style="list-style-type: none"> - Świadczenia społeczne, pieniężne, w naturze (rzeczowe, usługi społeczne), - System podatkowy, zwolnienia od podatku, kwota wolna od podatku 	<ul style="list-style-type: none"> - Selektywne przyznawane rodzinom spełniającym określone kryterium dochodowe, - Preferencyjne (wyższe świadczenia) 	<ul style="list-style-type: none"> - Egalitaryzująca, - Redystrybucyjna, - Stymulująca (warunki przyznania zachęcające do działań aktywizujących)

Cele polityki rodzinnej	Instrumenty	Zasady przyznawania	Główne funkcje instrumentów
Pomoc innym grupom rodzin (niepełnym, wielodzietnym, z osobami niepełnosprawnymi itp.)	<ul style="list-style-type: none"> - Świadczenia społeczne, pieniężne w naturze (rzeczowe, usługi społeczne), - Rozwiązania w systemie podatkowym, ulgi dla dzieci, wspólne rozliczenie z dzieckiem, ulgi na określone grupy wydatków związanych z zaspokajaniem specyficznych potrzeb (np. osób niepełnosprawnych) 	<ul style="list-style-type: none"> - Selektywne (przyznanie tylko danej grupie rodzin), - Preferencyjne (wyższe świadczenia dla danej grupy rodzin) 	<ul style="list-style-type: none"> - Egalitaryzująca - Kompensacyjna, - Redystrybucyjna
Ułatwienia godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi	<ul style="list-style-type: none"> - Świadczenia społeczne pieniężne w naturze (rzeczowe, usługi społeczne), - System podatkowy ulgi na określone grupy wydatków (np. na opiekę nad dzieckiem), - Rozwiązania dotyczące uprawnień pracowniczych (prawo pracy) czasu i organizacji pracy 	<ul style="list-style-type: none"> - Uniwersalne (każdy pracownik mający dziecko), - Uniwersalne – w zakresie uprawnień selektywne, - Selektywne – w zakresie rodzajów otrzymywania świadczeń (lub ich wysokości), - Selektywne – przyznawane rodzinom spełniającym określone kryteria 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompensacyjna (utracone zarobki), - Stymulująca, - Egalitaryzująca

Źródło: B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 144-145.

Zaznaczmy, iż głównym instrumentem polityki rodzinnej jest system prawa obowiązujący w danym państwie. Prawidłowe uregulowania dotyczące kwestii rodziny pomagają w jej trwałości oraz wypełnianiu funkcji. Rodzina jest pod ochroną prawną, o czym świadczą przepisy najwyższego rangą aktu prawnego Polski. I tak w świetle artykułu 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶ „małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Państwa”. Opierając się na kolejnym przepisie tegoż aktu, a jest nim art. 71 ust. 1, można stwierdzić, iż rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym, przysługuje szczególna pomoc od państwa.

Kolejnym aktem prawnym, gdzie zostały unormowane prawa rodziny, jest ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁷. Ten akt normatywny uchwalony w 1964 r. usystematyzował gruntownie stosunki rodzinne. Jest on podstawowym źródłem polskiego prawa rodzinnego. Odnajdziemy w nim normy prawne dotyczące małżeństwa, pokrewieństwa, opieki bądź kuratelii nad osobą niepełnoletnią lub ubezwłasnowolnioną.

Inne zbiory przepisów dotyczące kwestii rodziny odnaleźć można w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny¹⁸. Akt ten zawiera rozdział dotyczący przestępstwom przeciwko rodzinie oraz opiece. Zawarte w nim normy mają związek z przestępstwami przeciwko rodzinie, bigamii, przemocą rodzinną, uprowadzeniu dziecka, obowiązкови alimentacyjnemu¹⁹.

Finansowe świadczenia rodzinne

Jednym z najważniejszych instrumentów jest finansowe wsparcie rodziny. Liczne funkcje, które pełni rodzina nie byłyby w większości przypadków realizowane, gdyby nie pomoc finansowa państwa skierowana na wyrównanie istniejących dysproporcji między grupami społecznymi, jakimi są rodziny. Państwo chcąc prowadzić adekwat-

16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.

17. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2082 z późniejszymi zmianami.

18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.

19. M. Szyszka, *Polityka...*, s. 18 i n.

ną do rzeczywistych potrzeb politykę prorodzinną i faktycznie wspierać rodziny, powinno mieć jasno i precyzyjnie określone normy prawne, co do świadczeń rodzinnych. Historia tychże instrumentów finansowych polityki rodzinnej państwa ukazuje wiele zmian w regulacjach związanych ze zmianą ugrupowań rządzących. Trudno doszukać się w publikacjach naukowych opisanych działań organów państwowych ponad podziałami politycznymi, a skierowanymi wyłącznie na rzeczywistą pomoc rodzinie. Dlatego też nie sposób analizować świadczeń rodzinnych bez krótkiej charakterystyki reform, które były przeprowadzane w Polsce. Świadczenia pieniężna, jako jeden z wielu instrumentów polityki prorodzinnej, przechodziły liczne zmiany zarówno prawne jak i co do wysokości wypłacanych świadczeń. W latach 80. XX wieku zasiłki rodzinne swoją istotą sięgały do zasady uniwersalizmu. Zrezygnowano wówczas z dochodowego kryterium, natomiast wysokość ich była ustalana parametrycznie w stosunku do „przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej”²⁰.

Przebudowa zasiłków rodzinnych po 1989 r. spowodowała, iż były one od tamtego momentu świadczeniami selektywnymi, gdzie całość pokrywał budżet państwa. Wysokość otrzymywanych świadczeń była wyznaczana kwotowo, natomiast „waloryzowana indeksem cen towarów i usług konsumpcyjnych”. Istotną informacją w stosunku zróżnicowania zasiłków była liczba dzieci, które rodziny mają na utrzymaniu²¹.

Kolejna modernizacja miała miejsce w grudniu 2001 r., zasiłki rodzinne od tego czasu mogły pobierać rodziny, których wartość socjalna oparta była na minimalnym 4-osobowym pracującym gospodarstwie domowym. Jeśli chodzi o rodziny niepełne to kryterium w stosunku do nich wynosiło wartość minimum socjalnego dla 2-osobowego gospodarstwa domowego, z koniecznością ich pracy²². Następna reforma świadczeń rodzinnych miała w 2003 r. wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 28 listopada 2003 r., ustawy o świadczeniach rodzinnych²³, obowiązujący od 1 maja 2004 r. Za główny cel omawianej sanacji przyjęto stworzenie nowego systemu świadczeń rodzinnych. Jako fundamentalny priorytet świadczeń scharakteryzowano, jako pomoc rodzinie w wypełnianiu funkcji: opiekuńczej, wychowawczej oraz edukacyjnej. Nowo wpro-

20. D. Graniewska, *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce*, tom XII, Warszawa 2004, s. 260.

21. Tamże.

22. Tamże.

23. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r., ustawy o świadczeniach rodzinnych, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 195, zwana dalej w skrócie: ustawą o świadczeniach rodzinnych.

wadzony system miał za zadanie również wprowadzić jednolite określenia kryterium dochodowego, który dotyczył kosztów utrzymywania rodzin posiadających dzieci. Do najważniejszych elementów restrukturyzacji systemu omawianych świadczeń należała:

- pomoc rodzinom o nich dochodach, przy jednoczesnym spełnianiu funkcji rodzinnych;
- stworzenie korzystnych warunków dla rodzin mających na utrzymaniu dziecko niepełnosprawne, jako szczególną grupę;
- zmiana uzyskiwanej pomocy przez rodzinie niepełne;
- zniesienie warunków preferencyjnych w stosunku do rodzin wielodzietnych²⁴.

Ostatnia kwestia budziła największe wątpliwości wśród licznych teoretyków zajmujących się kwestią pomocy rodzinie. Otóż wygłaszane były poglądy, iż zrezygnowanie ze wsparcia rodzin wielodzietnych będzie miało istotne konsekwencje w przyszłości, które spowodują zmniejszenie przyrostu naturalnego. Przekonania te doprowadziły do tego, że państwo zaczęło nieco zmieniać swoje nastawienie i wprowadzać jednak preferencje dla rodzin wielodzietnych, o czym świadczy m.in. program rodzina 500 plus.

Świadczenia rodzinne, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy przysługują obywatelom polskim, a także cudzoziemcom, którzy spełniają przesłanki wymienione w akcie prawnym.

W świetle art. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenia pielęgnacyjne;
- 3) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;
- 4) świadczenia rodzicielskie.

Ad.1. Zasiłek rodzinny

Zasiłek jest podstawowym świadczeniem rodzinnym, które ma na celu częściowe pokrycie poniesionych kosztów przez rodzinę na wychowanie dziecka. Ustawa przewiduje krąg osób uprawnionych do jego pobierania:

- matka lub ojciec,

24. Tamże, s. 262.

- ustanowiony przez sąd opiekun prawny dziecka,
- opiekun faktyczny, mowa o osobie, która rzeczywiście wychowuje dziecko i wystąpiła do sądu z wnioskiem o przysposobienie,
- w niektórych sytuacjach same dziecko, jeśli spełnia warunki dla osoby uczącej się, które wymienia ustawa²⁵.

Zasiłek rodzinny, w myśl przepisów ustawy, przysługuje wymienionym wyżej podmiotom pod pewnymi warunkami, które wymienia wspomniany wcześniej akt prawny, jakimi są ukończenie przez dziecko:

- „18. roku życia lub
- nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo
- 24. roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności”

Zasiłek rodzinny zależny jest od uzyskiwanego dochodu w przeliczeniu na osobę, czy też dochodu osoby uczącej się. Tym samym jeśli dochód ten nie przekracza kwoty 504 zł, to osobom uprawnionym zostanie przyznany zasiłek. Jeśli chodzi o rodziny wychowujące dziecko niepełnosprawne, to kwota ta ulega powiększeniu i wynosi 583 zł w przeliczeniu na osobę. Wymiar zasiłku jest niejednorodny i zależy od wieku dziecka. Normy prawne uwzględniają trzy pułapy wiekowe. Są one następujące: do chwili ukończenia przez dziecko 5 lat, od chwili skończenia przez dziecko 5 lat do uzyskania pełnoletniości oraz od 18 roku życia do uzyskania 24. Wysokość zasiłku rodzinnego ma być zwiększona w najbliższym okresie czasu. Obowiązujące oraz przyszłe kwoty ukazuje tabela 2²⁶.

Tabela 2. Wysokość zasiłku na dziecko (miesięcznie)

	Od 1 listopada 2015 r. do 31 października 2016 r.	Od 1 listopada 2016 r. do 31 października 2017 r.	Od 1 listopada 2017 r.
0-5 lat	89 zł	95 zł	100 zł

25. Zob. R. Krasowska-Kłos, *Wszystko o świadczeniach rodzinnych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, Warszawa 2016, s. 5.

26. R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 5.

	Od 1 listopada 2015 r. do 31 października 2016 r.	Od 1 listopada 2016 r. do 31 października 2017 r.	Od 1 listopada 2017 r.
5-18 lat	118 zł	124 zł	130 zł
18-24 lata	129 zł	135 zł	140 zł

Źródło: R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 5.

Osoba, która wychowuje dziecko samotnie zobowiązana jest przepisami prawa do spełnienia dodatkowych przesłanek w celu uzyskania zasiłku rodzinnego. Wymagane są zasądzone alimenty od drugiego rodzica. Można uchylić się od tego warunku w przypadku, gdy:

- „rodzic nie żyje,
- ojciec dziecka jest nieznany,
- powództwo o ustalenie alimentów zostało rzez sąd oddalone,
- sąd zobowiązał jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie nałożył alimentów na drugiego z nich”²⁷.

W czerwcu 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opublikowało na swojej stronie internetowej informację o realizacji świadczeń rodzinnych w roku 2014. Na ich podstawie można dostrzec m.in. ile rodzin korzysta ze świadczeń rodzinnych, z rozróżnieniem na poszczególne ich rodzaje. Jeśli chodzi o zasiłki rodzinne to w 2014 r. wypłacono ich średnio na miesiąc 2 159,4 tys. razy i był to wynik o 7,6% mniejszy niż w roku poprzednim. Zmniejszenie liczby wypłacanych zasiłków Ministerstwo tłumaczyło następującymi kwestiami:

- zmniejszenie liczby dzieci uprawnionych do świadczenia,
- polepszenie się warunków materialnych rodzin uzyskanych dzięki podwyższeniu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a także redukcja osób bezrobotnych rejestrowanych²⁸.

Z poniższego wykresu można odczytać ile procent wypłacanych zasiłków rodzinnych dotyczył dzieci z rozróżnieniem na poszczególne wieki. Zasiłki rodzinne wypłacane na dzieci w roku 2014:

27. Tamże, s. 6.

28. Zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, Warszawa 2014, s. 10, zwana dalej w skrócie: *Informacja*.

- do lat 5 stanowiły 25,5% wszystkich zasiłków (tj. 1 418,1 tys. wszystkich dzieci),
- na dzieci od chwili uzyskania 5 roku życia do pełnoletniości 65,7% (549,9 tys.),
- od momentu ukończenia 18 roku życia do 21 wyniosło 8,6% oraz
- pomiędzy 21 a 24 rokiem życia 0,2%²⁹.

Rysunek 1. Struktura wieku dzieci, na które wypłacono zasiłek rodzinny



Źródło: *Informacja...*, s. 16.

Jak wynika z przedstawionych oficjalnych danych najliczniejszą grupę stanowiły dzieci pomiędzy 5 a 18 rokiem życia. Najmniejszą jednostką osób, które pobierają zasiłki okazały się rodziny wychowujące dzieci między 21 a 24 rokiem życia, które to muszą spełnić dodatkowe przesłanki w celu uzyskania tego świadczenia.

Dodatek do zasiłku rodzinnego, zgodnie z art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje z tytułu:

- „urodzenia dziecka,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- samotnego wychowywania dziecka,
- wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,

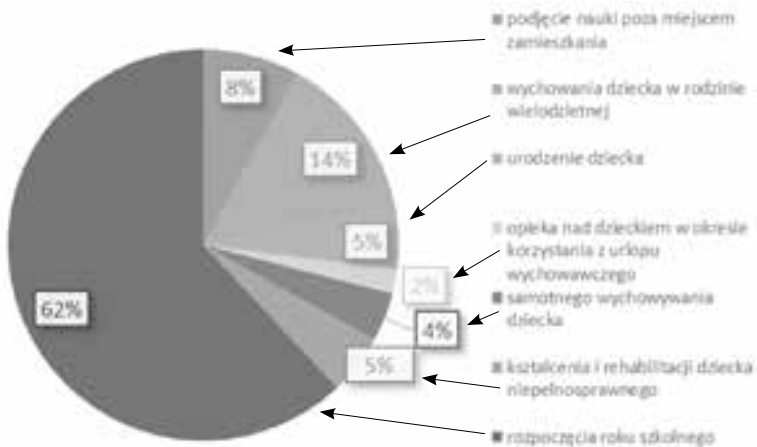
29. Tamże.

- rozpoczęcia roku szkolnego,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania?

Wysokości dodatków rodzinnych ustalane są przez rząd, aczkolwiek gminy mogą je podwyższać, o ile zostanie sfinansowana przez nie nadwyżka z należących do nich środków.

Jak wynika z *Informacji o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.* opublikowanych przez Ministerstwo liczba osób, które korzystają z dodatków w porównaniu z ogólną liczbą osób przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 2. Struktura korzystających z dodatków do zasiłku rodzinnego w 2014 r.



Źródło: *Informacja...*, s. 16.

Pieniądze z tytułu urodzenia dziecka są jednorazowym świadczeniem, które wypłacane jest w kwocie 1 tys. zł na każde urodzone dziecko. Tak więc jeśli kobieta urodzi trojczki to może otrzymać 3 tys. zł. Dodatek ten przysługuje:

- matce lub ojcu,
- opiekunowi prawnemu,

- opiekunowi faktycznemu, który czeka na przysposobienie dziecka, o ile wcześniej nie został on wypłacony rodzicom lub opiekunowi prawnemu.

W celu uzyskania tego świadczenia należy złożyć wniosek w terminie 12 miesięcy od chwili urodzenia dziecka. Norma prawna regulująca tą kwestię jest o tyle ważna, że początkowo rodzice mogą nie spełniać kryteriów do uzyskania tego dodatku, lecz po kilku miesiącach będą się kwalifikować, i o ile dziecko nie ukończyło pierwszego roku życia to mogą się o nie ubiegać. Jedyną przesłanką otrzymania tejże zapomogi jest kwestia opieki medycznej kobiet w ciąży. Otóż ustawa warunkuje uzyskanie świadczenia od pozostawania pod opieką lekarską kobiety nie później niż od 10. tygodnia ciąży, aż do porodu. Aby potwierdzić fakt pozostawania pod opieką medyczną kobiety należy uzyskać zaświadczenie od lekarza, bądź położonej na specjalnie uchwalonym do tego druku, który jest określony przepisami przez ministra zdrowia. Należy wspomnieć, iż dokument uzyskiwany jest bezpłatnie³⁰. Analizując oficjalne dane z raportu ministerstwa z roku 2014 można dostrzec, iż dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka przyznano 115,8 tys. razy, co w porównaniu z rokiem poprzednim daje bilans o 13,2% mniejszy³¹.

Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w trakcie urlopu wychowawczego przysługuje matce bądź ojcu oraz opiekunowi prawnemu i faktycznemu dziecka, o ile rodzic jest pracownikiem, któremu udzielony został urlop wychowawczy przez pracodawcę. Gdyby zdarzyła się sytuacja, iż dwoje rodziców znajduje się na urlopie wychowawczym to dodatek do zasiłku może przysługiwać tylko jednemu z dwojga rodziców. Świadczenie to wypłacane jest przez okres przebywania na urlopie wychowawczym. Przepisy prawa stawiają pewne ograniczenia co do długości wypłacania tego dodatku do maksymalnej długości, jaką są:

- 24 miesiąca, jednak pod pewnymi warunkami może zostać on wydłużony do:
- 36 miesięcy, o ile opieka jest sprawowana nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, tj. poród bliźniaków oraz
- 72 miesięcy, gdy dziecko posiada orzeczenie o niepełnosprawności, czy też jej znacznym stopniu³².

30. R. Krasowska-Kłóś, *Wszystko...*, s. 7.

31. *Informacja...*, s. 17.

32. R. Krasowska-Kłóś, *Wszystko...*, s. 8.

Omawiane świadczenie przysługuje w kwocie 400 zł miesięcznie niezależnie od ilości urodzonych dzieci podczas jednego porodu. A zatem, jeśli kobieta urodziła bliźniaki, czy też większą liczbę dzieci podczas jednego porodu to wraz z dodatkiem wynosi 400 zł. Warto tu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2014 r., gdzie sąd w swej uchwale ustosunkował się negatywnie do tego sposobu postępowania przez organy, jak również samej regulacji. Otóż uznał, iż jeśli na świat przychodzi kilku potomków podczas jednego porodu, to rodzic ma prawo do uzyskania dodatku nie tylko w kwocie 400 zł, ale należy adekwatnie do liczby dzieci powiększyć ją i wypłacić, o ile został przyznany zasiłek. Nie mniej jednak uchwała ta nie jest wiążąca w stosunku do organów przyznających te świadczenia. Tym samym rodzice, którzy chcą uzyskać wyższe świadczenie mogą odwoływać się od nieprzychylnych decyzji do wojewódzkiego sądu administracyjnego, które są zobligowane na podstawie wykładni przepisów do zastosowania wyroków wydanych przez NSA. Opisane wyżej świadczenie może nie być przyznane, jeżeli:

- rodzic przed osiągnięciem prawa do urlopu wychowawczego był związany stosunkiem pracy krócej niż 6 miesięcy;
- zaczął lub kontynuuje pracę zarobkową, co uniemożliwia mu sprawowanie osobistej opieki przy dziecku;
- dziecko umieszczono w placówce, gdzie ma zapewnioną całodobową opiekę, pomijając działania mające na celu przywrócenie zdrowia i przebywa tam więcej niż 5 dni w tygodniu;
- podczas urlopu wychowawczego posiłkuje się zasiłkiem macierzyńskim;
- wydarzyły się inne sytuacje, które spowodowały zaprzestanie w osobistym sprawowaniu opieki nad dzieckiem³³.

Biorąc pod uwagę oficjalną informację ministerstwa dodatek wyżej omówiony w roku 2014 przyznano 46,0% razy miesięcznie, a biorąc pod uwagę rok poprzedni od analizowanego jest wynikiem o 32,8% mniejszym. Ponadto należy dodać, iż liczba otrzymanych urlopów wychowawczych zmniejszyła się o 22%, biorąc pod uwagę lata 2013-2014³⁴.

33. Tamże.

34. *Informacja...*, s. 17.

Dodatek dotyczący samotnego wychowywania dziecka to świadczenie nastawione na pomoc rodzinie niepełnej, gdzie jedno z dwojga rodziców wychowuje dziecko. Tak więc osoby, które są uprawnione do: samotna matka bądź ojciec, ale również opiekun prawny i faktyczny. Warto zaznaczyć, że o dodatek ten nie może ubiegać się np. matka, która rozstała się z ojcem dziecka i uzyskuje od niego alimenty pokrywające koszty utrzymania i wychowania dziecka. A zatem dodatek zostanie przyznany, gdy środki pieniężne na dziecko nie zostały zasądzone z takiego powodu jak:

- nieznanego ojca dziecka,
- śmierci drugiego z rodziców,
- oddalenia powództwa o ustaleniu alimentów, a także
- po śmierci rodzica, partner ponownie wstąpił w związek małżeński³⁵.

Dodatek odnoszący się do samotnego wychowywania dziecka jest wypłacany w kwocie 185 zł miesięcznie na dziecko. Jeżeli samotny rodzic wychowuje więcej niż jedno dziecko uzyskuje kwotę 370 zł, gdzie liczba dzieci nie ma większego znaczenia dla uzyskania tej kwoty. Co ważniejsze wysokość świadczenia w najbliższych latach ma wzrosnąć, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 3. Kwota dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu osoby samotnie wychowującej dziecko w latach 2014-2017

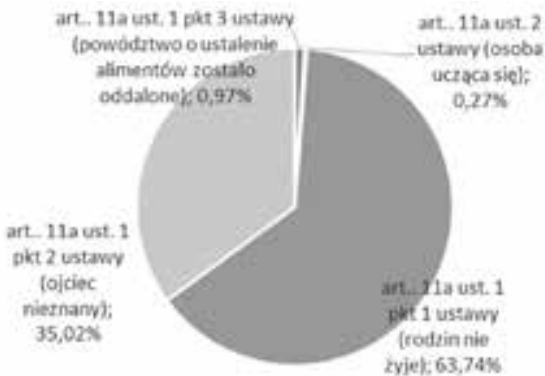
	Kwota obowiązująca od 1 listopada 2014 r. do 31 października 2016 r.	Kwota obowiązująca od 1 listopada 2016 r. do 31 października 2017 r.	Kwota obowiązująca od 1 listopada 2017 r.
Rodzic samotnie wychowujący 1 dziecko	185 zł	193 zł	200 zł
Rodzic samotnie wychowujący więcej niż 1 dziecko	370 zł	386 zł	400 zł

Źródło: Opracowanie własne.

35. R. Krasowska-Kłós, *Wszystko...*, s. 9.

Dodatki wypłacane dla rodzin niepełnych w 2014 r. uzyskały liczbę 102,8% w przeliczeniu na miesiąc. Jest to wyniki o 7,85 mniejszy w zestawieniu z rokiem 2013. Główną przesłanką do przyznawania tego dodatku była śmierć jednego z rodzica. Poniższy diagram przedstawia liczbę wypłaconych dodatków ze względu na okoliczności w 2014 r.

Rysunek 3. Liczba dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka według tytułu przyznania świadczenia



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.

Dodatek rodzinny skierowany do rodzin wielodzietnych. Rodzina wielodzietna od początku prowadzenia polityki rodzinnej przez państwo była wielokrotnie poddawana licznym dyskusjom, dotyczącym stosowania w stosunku do niej preferencji. W obecnym systemie prawnym przysługuje dodatek do zasiłku rodzinnego rodzinom wielodzietnym. Aby dana rodzina była uznana za rodzinę wielodzietną musi mieć troje bądź więcej dzieci. Nie wystarczy jednak sam fakt posiadania odpowiedniej liczby dzieci, aby uzyskać omawiany dodatek. Otóż, aby pozyskać to świadczenie rodzina musi być uprawniona do zasiłku rodzinnego. Jeśli chodzi o kwotę jest to 50 zł na trzecie i kolejne dziecko, które jest uprawnione do zasiłku³⁶.

36. R. Krasowska-Kłós, *Wszystko...*, s. 10.

Jak wynika z raportu ministerstwa dodatek do zasiłku rodzinnego na częściowe pokrycie kosztów związanych z wychowaniem dziecka w rodzinie wielodzietnej w 2014 r. został pobrany przez 354,0 tys. osób średnio miesięcznie i jest to spadek w porównaniu z rokiem 2013 o 7,5%³⁷.

Dodatek związany z kształceniem i rehabilitacją dziecka. Kolejnym dodatkiem do zasiłku rodzinnego jest dodatek z tytułu kształcenia oraz rehabilitacji dziecka. Uprawnionym podmiotem do otrzymywania świadczenia jest rodzic bądź opiekun dziecka (mowa o opiece prawnym i faktycznym) pod warunkiem, że dziecko jest niepełnosprawne. Dodatek ten ma na celu pokrywanie zwiększonych kosztów, jakie ponosi rodzina z powodu kształcenia lub rehabilitacji potomka niepełnosprawnego. Wypłacanie świadczenia następuje pod warunkiem, że niepełnosprawność dziecka jest poświadczona adekwatnym do sytuacji orzeczeniem do ukończenia 16 lat. W przypadku, kiedy dziecko ma więcej niż 16 lat wymagane jest oświadczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu jego dysfunkcji i wtedy wypłacalność dodatku trwa do ukończenia 24. roku dziecka. Jeśli chodzi o kwotę świadczenia to jest ona uzależniona od wieku dziecka. Ponadto wysokość świadczenia w najbliższym czasie będzie się zmieniać, co przedstawia poniższa tabela³⁸.

Tabela 4. Wysokość dodatku na kształcenie i rehabilitację

	Od 1 listopada 2015 r. do 30 października 2016 r.	Od 1 listopada 2016 r. do 30 października 2017 r.	Od 1 listopada 2017 r.
Dziecko 0-5 lat	80 zł	90 zł	100 zł
Dziecko 5-24 lata	118 zł	124 zł	130 zł

Źródło: R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 11.

37. *Informacja...*, s. 18.

38. R. Krasowska-Kłoś, *Wszystko...*, s. 11.

Jak wynika z opublikowanych danych Ministerstwa dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia bądź rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego w 2014 r. wypłacono 137,6 tys. biorąc pod uwagę wiek dziecka, to świadczenie na dziecko do ukończenia 5. roku życia wypłacono 23,5 tys. razy, natomiast między 5. a 24. rokiem życia 114,1 tys. Zestawiając dane z rokiem poprzednim jest to tendencja spadkowa o 5,1%³⁹.

Dodatek związany z rozpoczęciem roku szkolnego. Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu, bądź prawnemu, a także samej osobie uczącej się. Jest on wypłacany jednorazowo w wysokości 100 zł. Jego zadaniem jest częściowe pokrycie kosztów związanych z nowo rozpoczynającym się rokiem szkolnym. Na uwagę zasługuje fakt, iż w myśl przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych dzieci rozpoczynające roczne przygotowanie przedszkolne również są podmiotem, na który można uzyskać ekwiwalent. W roku 2014 omawianych dodatków przyznano 1 618,8 tys. i jest to mniej o 6,1% w porównaniu z rokiem poprzednim⁴⁰.

Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania to świadczenie finansowe, którego celem jest pokrycie części kosztów związanych z podjęciem przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania. Normy prawne wyróżniają dwie sytuacje, od których zależy wysokość świadczenia, gdzie brany jest pod rozwagę również rodzaj szkoły, do której dziecko uczęszcza. Aby organ przyznał świadczenie powinny wystąpić następujące przesłanki:

- dziecko powinno dojeżdżać do szkoły ponadgimnazjalnej bądź artystycznej;
- dziecko zamieszkuje w miejscowości, gdzie znajduje się szkoła ponadgimnazjalna lub artystyczna, natomiast jeśli dziecko jest niepełnosprawne to świadczenie może być przyznane na okres nauki w szkole podstawowej bądź gimnazjum⁴¹.

Poniższa tabela przedstawia kwoty dodatku do zasiłku rodzinnego, uwzględniając zmiany, jakie mają nastąpić w najbliższym czasie oraz rozróżnienie pomiędzy dojazdem bądź zamieszkaniem w miejscowości, gdzie znajduje się szkoła, do której dziecko uczęszcza. Warto również wskazać, iż omawiany dodatek wypłacany jest od września do czerwca. W okresie wakacji letnich rodzic nie pobiera ekwiwalentu.

39. *Informacja...*, s. 18.

40. Tamże.

41. R. Krasowska-Kłós, *Wszystko...*, s. 12.

Tabela 5. Wysokość dodatku na naukę poza domem

	Od 1 listopada 2015 r. do 30 października 2016 r.	Od 1 listopada 2016 r. do 30 października 2017 r.	Od 1 listopada 2017 r.
Dojazd do miejscowości, w której jest szkoła	63 zł	69 zł	75 zł
Zamieszkanie w miejscowości, w której jest szkoła	105,00 zł	113,00 zł	120,00 zł

Źródło: R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 12.

Omawiane świadczenia pieniężne zostały przyznane w 2014 r. przeciętnie na miesiąc w wymiarze 218,9 tys. razy, gdzie 198,4 tys. razy były z tytułu dojazdu do szkoły poza miejscem zamieszkania oraz 20,5 tys. z przyczyny zamieszkania w miejscowości, w której znajduje się szkoła. Jeśli weźmie się pod uwagę dane z roku 2013 dostarczy to informacji o tendencji spadkowej o 8,7%⁴².

Ad. 2. Świadczenia opiekuńcze

Polityka prorodzinna państwa oparta jest na wielu instrumentach finansowych. Do jednych z nich zaliczane są również świadczenia pielęgnacyjne oraz zasiłek pielęgnacyjny, które przewiduje ustawa. Zgodnie z przepisami świadczenia te są skierowane dla rodzin, które zajmują się osobą niepełnosprawną wchodzącą w skład rodziny. Forma takiego wsparcia dotyczy rodzin, których osoba z dysfunkcją doznała uszczerbku na zdrowiu przed ukończeniem 18. bądź 25. roku życia, a ponadto uczyła się w szkole lub szkole wyższej. godnie z wymienionymi przesłankami w ustawie o świadczenie może się ubiegać:

- matka bądź ojciec dziecka,
- opiekun faktyczny,
- osoba, która ustanowiła dla siebie rodzinę zastępczą, ale jest spokrewniona z dzieckiem, np. dziadkowie czy rodzeństwo,

42. *Informacja...*, s. 18.

– innym, którzy zgodnie z kodeksem rodzinnym i opiekuńczym mają przyznany obowiązek alimentacyjny, są to krewni w linii prostej i rodzeństwo, oprócz osób, które mają orzeczenie na siebie o znacznym stopniu niepełnosprawności⁴³.

Aby jakaś osoba wyżej wymieniona mogła skorzystać z takiego świadczenia zobowiązana jest do zaniechania z wykonywanej pracy bądź innej czynności zarobkowej i wstrzymania się od jakiegokolwiek próby podjęcia jej. Taki wymóg jest niezbędny, bowiem ekwiwalent ten jest w pewien sposób swoistą rekompensatą dla rodziców, którzy z powodu choroby dziecka nie mogą podjąć pracy i z tego względu utracili możliwy do osiągnięcia dochód. Dodatkowo za rodzica opłacane są składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne, co przyczyni się w przyszłości do możliwości otrzymywania świadczenia emerytalnego. Warto dodać, iż przepisy prawa stanowczo zabraniają jakichkolwiek prac zarobkowych podczas pobierania tego zasiłku, nawet jeśli dotyczyłoby to pracy na część etatu, choćby wykonywania w domu, gdzie znajduje się dziecko. W sytuacji, gdzie opiekun dziecka jest rolnikiem musi zaprzestać prowadzenia gospodarstwa rolnego. Ważnym elementem jest też kwestia, iż świadczenie pielęgnacyjne jest niezależne od dochodu rodziny. Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2016 r. wynosi 1300 zł na miesiąc. Od przyszłego roku kwota ta będzie co 12 miesięcy waloryzowana. Ma ona wzrastać o taki procent, jakie będzie podnoszone minimalne wynagrodzenie za wykonywaną pracę w stosunku do poprzedniego roku. Ustawa o świadczeniach rodzinnych bardzo szeroko opisuje warunki do spełnienia w celu uzyskania tego świadczenia, a także wymienia negatywne przesłanki, kiedy ekwiwalent nie zostanie wypłacony, mimo spełnienia części kryteriów wymaganych. Świadczenie pielęgnacyjne jest przyznawane na wniosek osoby uprawnionej do jego poboru⁴⁴.

Zasiłek pielęgnacyjny, jako jedno ze świadczeń opiekuńczych ma na celu częściową rekompensatę za poniesione wydatki na rzecz zapewnienia opieki i pomocy innej osobie ze względu na niezdolność do samodzielnej egzystencji. Tak samo jak świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek ten nie jest uzależniony od dochodu i wynosi 153 zł na miesiąc. Podmiotem uprawnionym do pobierania zasiłku pielęgnacyjnego jest również dziecko, które ukończyło 16. rok życia i posiada orzeczenie o znacznym stopniu niepełno-

43. R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 34.

44. Tamże, s. 35.

sprawności. Ustawa przewiduje również sytuację przyznania zasiłku na dziecko, które orzeczone ma umiarkowany poziom dysfunkcji, jednak pod warunkiem spełnienia dodatkowych kryteriów. Natomiast przesłanką negatywną do otrzymania zasiłku jest umieszczenie dziecka w instytucji, która całodobowo zapewnia opiekę⁴⁵.

Tabela 6. Procedura uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego

1.	Rodzic składa wniosek o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności dla dziecka w powiatowym zespole ds. orzekania o niepełnosprawności
2.	Po wydaniu orzeczenia rodzic elektronicznie lub w formie papierowej składa wniosek o świadczenie pielęgnacyjne
3.	Urząd gminy lub ośrodek pomocy społecznej w ciągu miesiąca wydaje decyzję o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego (może ją poprzedzić przeprowadzeniem wywiadu)
4.	Rodzic otrzymuje świadczenie od miesiąca złożenia wniosku w powiatowym zespole, jeżeli od momentu uzyskania orzeczenia do złożenia wniosku w gminie nie minęły trzy miesiące

Źródło: R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 39.

Ad. 3. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe)

Po urodzeniu dziecka rodzice mają prawo, oprócz ubiegania się do dodatku do zasiłku rodzinnego z tego tytułu, również do świadczenia pieniężnego, jakim jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, a potocznie nazywane becikowym. Świadczenie to jest wypłacane w kwocie 1 tys. zł (tak samo jak w przypadku dodatku do zasiłku rodzinnego) na każde dziecko. Zatem jeśli kobieta urodziła bliźniaki to rodzice otrzymują 2 tys. zł wsparcia. Do omawianej zapomogi ma prawo:

- ojciec lub matka (także w przypadku adopcji),
- opiekun prawny,
- opiekun faktyczny.

Aby uzyskać becikowe rodzice zobowiązani są do złożenia wniosku w ciągu 12 miesięcy od chwili urodzenia potomka do właściwego organu. Jeśli chodzi o skła-

45. Tamże, s. 38-39.

danie wniosku przez opiekuna to czas ten liczony jest od chwili przejścia opieki. Ponadto opiekunowie ci podlegają dodatkowemu kryterium jeśli chodzi o składanie wniosków, tj. nie później niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia.

Niezbędne warunki, jakie trzeba spełnić do uzyskania świadczenia to po pierwsze: pozostawanie matki „pod opieką medyczną nie później niż od 10. tygodnia ciąży aż do porodu”⁴⁶. Powyższy wymóg musi być potwierdzony zaświadczeniem lekarskim na specjalnie do tego przeznaczonym druku, który określa minister zdrowia, co dotyczy również dodatku do zasiłku rodzinnego. Ponadto na owym zaświadczeniu oprócz wpisanego tygodnia ciąży, od którego kobieta pozostaje pod opieką lekarską powinny być umieszczone terminy trzech badań (jedno na każdy trymestr ciąży). Warto wskazać, że kwestia korzystania przez kobietę z publicznej służby zdrowia, czy też prywatnej jest informacją zbędną w postępowaniu prowadzonym do otrzymania świadczenia. Wprowadzenie kryteriów dotyczących opieki lekarskiej kobiety ciężarnej miało na celu z jednej strony zachęcić je do większej dbałości o zdrowie, z drugiej zaś wcześniejsza opieka lekarska pozwala na prowadzenie profilaktyki oraz wcześniejsze wykrycie ewentualnych wad płodu. Drugim elementarnym kryterium, co do otrzymywania becikowego jest dochód. Otóż uzyskanie świadczenia wiąże się także ze spełnieniem kryterium dochodowego rodziny. W tym przypadku dochód ten został ustalony wyżej, aniżeli w przypadku dodatku do zasiłku rodzinnego i wynosi na dzisiejszy stan prawny 1922 zł miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie, bez względu na to czy dziecko jest zdrowe czy niepełnosprawne⁴⁷.

Nawiązując do raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. wypłacono 278,9 tys. zapomóg, co jest wynikiem o 2,2% większym w porównaniu z rokiem 2013. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2014 r. na świat przyszło 375,2 tys. dzieci. Jest to wzrost urodzeń o około 5,6 tys. dzieci biorąc pod uwagę rok wcześniejszy. Powyższe dane wskazują, iż becikowe zostało wypłacone na 74,3% dzieci w stosunku do wszystkich narodzin⁴⁸.

Jak wynika z przepisów prawa poniektórzy rodzice, którym na świat przyszedł potomek mogą ubiegać się o tzw. trzecie becikowe. Otóż gminom przyznano prawo

46. Tamże, s. 24.

47. Tamże, s. 24-26.

48. *Informacja...*, s. 20.

do wypłacania własnego świadczenia z tytułu urodzenia dziecka pod warunkiem sfinansowania go z własnego budżetu gminy. Formę wsparcia oraz wysokość ustanawia rada gminy uchwałą, natomiast przesłanki przyznawania rządowego becikowego nie mają zastosowania do owej zapomogi finansowej. Informacje na ten temat uzyskuje się w ośrodku pomocy społecznej. Należy jednak pamiętać, iż świadczenie jest fakultatywne oraz niezbędne są środki własne w celu jego realizacji, co jest niewątpliwym obciążeniem dla gmin. Biorąc pod uwagę wymienione okoliczności można stwierdzić, iż własne becikowe wypłacane przez gminy jest sporadycznym wydarzeniem, ale nie niemożliwym⁴⁹. Analizując dane dotyczące realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r. zauważyć można, iż wypłacane becikowe ze środków własnych gminy miało miejsce 7 tys. razy, co w porównaniu z rokiem 2013 jest mniejsze o 23,6%. Przeciętna wysokość świadczenia wyniosła 877,29 zł. Jako dodatkowe informacje Ministerstwo wskazuje, iż najniższą zapomogę wypłacono w województwie lubelskim w kwocie 478 zł, natomiast najwyższe w województwie łódzkim, tj. 1453 zł, natomiast w województwie zachodniopomorskim omawiane świadczenie nie zostało wypłacone ani razu⁵⁰.

Ad. 4. Zasiłek „Kosiniakowy”

Od początku bieżącego roku (tj. 2016) został wprowadzony zostanie nowy instrument finansowy wspierający politykę rodzinną, jakim jest świadczenie rodzicielskie, zwane również zasiłkiem „Kosiniakowym”. Nazwa potoczna używana bardzo często w licznych monografiach pochodzi od nazwiska ministra, który go wprowadził, a był nim minister Waldemar Kosiniak-Kamysz. Świadczenie to przysługuje matkom, które nie są pracownicami, czy też nie prowadzą własnej działalności gospodarczej. A zatem są studentkami, czy też bezrobotnymi osobami, które nie mają prawa do zasiłku macierzyńskiego. Jeśli chodzi o status bezrobotnego to nie musi być potwierdzony w urzędzie pracy, a także pracujących na umowach cywilno-prawnych. Zasiłek „Kosiniakowy” może być również przyznany opiekunowi faktycznemu, rodzinie zastępczej z wyłączeniem rodziny zawodowej oraz adopcyjnej, jednak po spełnieniu dodatkowych przesłanek związanych z wiekiem dziecka. Co do zasady uprawniona do świadczenia rodzicielskiego jest matka, jednak w szczególnych sytuacjach, jaką jest niewątpliwie śmierć matki dziecka, może otrzymać je również ojciec potomka.

49. R. Krasowska-Kłos, *Wszystko...*, s. 27.

50. *Informacja...*, s. 20.

Wysokość tejże zapomogi finansowej wynosi 1 tys. zł miesięcznie bez względu na ilość urodzonych dzieci. Oznacza to, że jeśli kobieta urodzi dwojaczki to wysokość świadczenia będzie wynosić 1 tys. zł, jak w przypadku narodzin jednego dziecka, jednak zmieni się okres pobierania pieniędzy, co przedstawia poniższa tabela⁵¹.

Tabela 6. Okres otrzymywania świadczenia rodzicielskiego

Liczba dzieci	1	2	3	4	5 i więcej
Liczba tygodni	52	65	67	69	71

Źródło: R. Krasowska-Kłós, *Wszystko...*, s. 39.

Mimo spełnienia części wymogów formalnych w procesie prowadzącym do uzyskania świadczenia rodzicielskiego, mogą wystąpić negatywne przesłanki do przyznania tej zapomogi, jakimi są:

- prawo do zasiłku macierzyńskiego przez jednego z rodziców,
- umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej,
- zaprzestanie faktycznej opieki nad dzieckiem z powodu podjęcie pracy bądź działalności zarobkowej,
- osobom uprawnionym przysługiwało za granicą podobne świadczenie⁵².

Uzupełniająca polityka społeczna skierowana na rodzinę Państwo, jako główny podmiot realizujący politykę rodzinną oprócz finansowych instrumentów pomocy rodzinie przewiduje również dodatkowe „narzędzia”, które nie są związane stricte z funduszami, nie mniej jednak ich dotyczą. W celu zachęcenia społeczeństwa do prokreacji oraz zapewnieniu pomocy w wypełnianiu swoich licznych funkcji niewątpliwie potrzebne są rzeczywiste działania ze strony rządzących. Młodzi ludzie, którzy zakładają rodziny, często nie zdają sobie sprawy, że w dzisiejszych realiach bardzo trudno jest o stabilizację finansową oraz odpowied-

51. R. Krasowska-Kłós, *Wszystko...*, s. 28-31.

52. <http://www.mpip.gov.pl/wsprcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnnych-kryteria-uzyskania/swiadczenie-rodzicielskie/>, pobrano 05.05.2016 r.

nią do umiejętności posadę, która ułatwi ciernisty często początek zakładania domu rodzinnego dla swoich potomków. Coraz częściej z publicznych rozmów dochodzi wydziwisk, iż bardzo trudno bez pomocy rodziny i państwa zacząć dorosłe życie, zarówno zawodowe, jak i rodzinne. Wiąże się to z wysokim bezrobociem, które jest zjawiskiem uciążliwym dla państwa, tzw. potocznie umowami śmieciowymi, które utrudniają poczucie bezpieczeństwa w stosunku do pracy oraz starania się o kredyt, czy być może z ludzkiej bezradności i lenistwa, która jest urzeczywistnieniem dużego zaplecza ośrodków pomocy. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy wziąć pod uwagę, i państwo poprzez prowadzenie polityki prorodzinnej stara się w pewien sposób zachęcić młodych ludzi do zakładania rodzin oraz pomóc im w realizowaniu ich licznych zadań. Na pytanie czy polityka ta jest faktycznie przydatna i odpowiednia dla tych grup społecznych bardzo trudno znaleźć jedną konkretną odpowiedź. Każdego dnia w mediach doszukać się można dywagacji na ten temat. Aby w pełni móc ocenić realizację zadań nałożonych na państwo w związku z polityką rodzinną warto zapoznać się z dodatkowymi instrumentami polityki społecznej skierowanej na rodzinę, za które można uznać:

- urlop macierzyński (lub tacierzyński),
- liczne rozwiązania podatkowe dotyczące rodziny,
- Karta Dużej Rodziny,
- Program Mieszkania dla Młodych,
- Najnowszy Program – Rodzina 500 plus.

Wymienione wyżej przykłady polityki rodzinnej nie tylko związanej z finansową pomocą przez państwo, są jedynie wybranymi egzemplifikacjami wśród jakże szerokiego katalogu instrumentów polityki prorodzinnej państwa. Rządzący zdają sobie sprawę z istniejącej potrzeby pomocy rodzinie, dlatego też szukają nowych rozwiązań i programów, które byłyby możliwe do zrealizowania, o czym świadczy chociażby najnowszy program rządowy tzw. Rodzina 500 plus, który obowiązuje od kwietnia bieżącego roku, czy w ostatnich dniach ogłoszona propozycja Programu Mieszkanie Plus przez obecną premier.

Urlop macierzyński (tacierzyński)

Prawo pracy, które obowiązuje odnosi się do kwestii zatrudnienia kobiety w ciąży i szczególnym przesłankom, jakie należy stosować w kierunku kobiet ciężarnych przez pracodawcę w celu jej zdrowia i utrzymania ciąży, a także rodzicielstwa

i jego ochrony dla osób pracujących. Tak więc normy prawne Kodeksu pracy wyróżniają urlopy związane z rodzicielstwem. Urlop macierzyński jest świadczeniem niefinansowym wspierającym rodziny, którym na świat przyszło dziecko. Urlop macierzyński to nic innego aniżeli zaprzestanie pracy zawodowej przez matkę – w przypadku urlopu macierzyńskiego, bądź ojca – jeśli chodzi o urlop tacierzyński w chwili przyjścia na świat dziecka w celu sprawowania nad nim opieki. Wraz z dniem 1 stycznia 2016 r. weszły w życie nowe zmiany dotyczące sfery urlopów rodzicielskich, co obrazuje tabela 7.

Tabela 7. Wymiar urlopów rodzicielskich z tytułu urodzenia dziecka

	Narodziny jednego dziecka	Narodziny więcej niż jednego dziecka
Urlop macierzyński	20 tygodni	31-37 tygodni w zależności od liczby dzieci
Urlop rodzicielski	32 tygodnie	34 tygodnie
Łączna długość urlopu	52 tygodnie	65-71 tygodni

Źródło: <http://rodzina.gov.pl/urlopy-dla-rodzicow>, pobrano 08.05.2016 r.

Urlop macierzyński kobieta może wykorzystać nie wcześniej niż 6 tygodni przed porodem, co zmniejszy liczbę do wykorzystania po urodzeniu dziecka. Kobieta w trakcie trwania wolnego czasu od pracy w związku z przyjściem na świat dziecka ma prawo do rezygnacji z tego uprawnienia i powrotu do pracy zawodowej na piśmie złożony wniosek u pracodawcy. Należy zaznaczyć, iż przepisy prawa pracy bardzo szczegółowo regulują kwestię urlopu macierzyńskiego, w takich sferach jak w przypadku urodzenia martwego dziecka, porzucenia dziecka przez kobietę, choroby noworodka, czy podziału urlopu pomiędzy ojca i matkę. Prawo pracy opisuje również krąg osób uprawnionych do tego świadczenia oprócz matki dziecka, w szczególnych okolicznościach, a także podział uprawnionego czasu urlopu. Opisywanie szczegółowe przepisów, stanowiących urlop macierzyński nie jest wiedzą istotną w zakresie tematyki tejże pracy, dlatego zostaną one pominięte, co nie oznacza, że w innej materii są mało ważne, gdyż chociażby z punktu kobiety, która planuje ciążę powinna być świadomość obywatelska. Urlop ojcowski, który jest udzielany ojcu dziecka,

od 2016 r. przysługuje w wymiarze czasowym dwóch tygodni i może on być wykorzystany w dwóch częściach w ciągu dwóch lat od urodzenia dziecka w dogodnym dla mężczyzny terminie. Jeśli chodzi o urlop rodzicielski, który jest udzielany na pisemny wniosek to przeszedł on istotną modernizację w bieżącym roku. Tak więc z przywileju tego będą mogli skorzystać rodzice (bądź też inne osoby uprawnione, wskazane w przepisach ustawy Kodeksu pracy) bezpośrednio po urlopie macierzyńskim na pisemny wniosek jednorazowo w określonym wymiarze czasu, bądź też w czterech częściach, aż do zakończenia roku kalendarzowego, kiedy to dziecko ukończy 6. rok życia. Istotną zmianą jest, iż rodzice decydują w jakim okresie chcą wziąć urlop rodzicielski, czy będzie to od razu po urlopie podstawowym, jakim jest urlop macierzyński, czy wtedy gdy dziecko pójdzie do przedszkola, czy szkoły. Warto dodać, iż rodzice będą mogli wymieniać się tym urlopem między sobą, co oznacza, iż nie musi to być ojciec, bądź tylko matka zajmująca się dzieckiem podczas urlopu, ale mogą oni się wzajemnie wymieniać. Przepisy regulujące urlopy nadal przewidują możliwość podjęcia pracy przez rodzica dziecka na ½ etatu, a co za tym idzie wydłużenia urlopu zgodnie z obowiązującymi zasadami⁵³. Szczegółowe informacje odnośnie urlopów rodzicielskich uregulowane są w Kodeksie pracy, gdzie przewidziane są różne szczególnie sytuacje, wymiar czasowy, a także finansowy w przypadku skorzystania z jednej z wielu form wspierających rodziny, kiedy to na świat przychodzi ich dziecko. Niezmiernie istotną sprawą z punktu kobiety i mężczyzny podejmującego działalność zawodową jest zapoznanie się z tymi normami, aby w późniejszym czasie móc z nich skorzystać, bo należy pamiętać, iż niezajomość prawa szkodzi.

Ulgi dla rodziny

Kolejnym instrumentem polityki prorodzinnej, które przewiduje państwo są liczne rozwiązania dotyczące sfery podatkowej. Otóż jeśli rodzina ma dziecko, to przysługuje jej ulga podatkowa, która obniży podatek. Podmioty uprawnione do skorzystania z ulgi to:

- rodzice,
- opiekunowie,

53. Zob. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/904443,zmiany-w-urlopadach-rodzicielskich-w-206-roku.html>, pobrano 06.05.2016 r.

– rodzice zastępczy⁵⁴.

Przesłanki co do przysługiwania ulgi podatkowej:

- „na każde dziecko, które nie ukończyło 18 lat,
- na każde niepełnosprawne dziecko, które otrzymuje zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
- na każde dziecko do 25 roku życia, które ciągle się uczy i jego dochód nie przekracza 3089 zł (w tę kwotę nie wlicza się renty rodzinnej)”⁵⁵.

Wysokość ulgi przedstawia się następująco.

Tabela 8. Wysokość ulgi podatkowej z rozróżnieniem na ilość dzieci

Ulga przysługująca na pierwsze dziecko	Ulga przysługująca na drugie dziecko	Ulga przysługująca na trzecie dziecko	Ulga przysługująca na czwarte i kolejne dziecko
92,67 zł miesięcznie	92,67 zł miesięcznie	166,67 zł miesięcznie	225 zł miesięcznie
1 112,04 zł rocznie	1 112,04 zł rocznie	2 000,04 zł rocznie	2 700 zł rocznie

Źródło: <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/ulgi-dla-rodziny>, pobrano 08.05.2016 r.

Unormowania dotyczące preferencji podatkowych dla rodzin mających dzieci określa ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁶. Znaleźć tam można regulacje dotyczące możliwości uzyskiwanych dochodów przez rodziców, którzy chcą skorzystać z ulgi, kwestie osób samotnie wychowujących dzieci i możliwości uzyskania ulgi, czy też przesłanki negatywne oraz wiele istotnych przepisów dotyczących bardzo szczegółowych sfer.

Karta Dużej Rodziny

Rodziny wielodzietne oprócz pomocy finansowej związanej z uzyskiwaniem świadczeń rodzinnych mogą również skorzystać z innych preferencji, jaką jest

54. Zob. <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/ulgi-dla-rodziny>, pobrano 08.05.2016 r.

55. Tamże.

56. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późniejszymi zmianami.

m.in. Karta Dużej Rodziny (KDR). Karta ta uprawnia do skorzystania z wielu zniżek w instytucjach państwowych, jak i prywatnych, które to przystąpiły do tego programu. Pozwala to na mniejsze opłaty za towary i usługi w związku z posiadaniem KDR. Osoby uprawnione do otrzymania karty to rodziny, które spełniają przesłanki pozytywne, co do nazwania ich rodzinami wielodzietnymi. W skład takiej rodziny wchodzi: rodzice, bądź rodzic samotnie wychowujący dzieci oraz co najmniej troje bądź więcej dzieci, które nie skończyły 18. roku życia, albo też uzyskały pełnoletniość lecz kontynuują naukę – jednak maksymalnie do 25. roku życia. Warto dodać, że wyżej wymienione ograniczenia nie dotyczą rodzin, gdzie wychowywane jest dziecko niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym, bądź znacznym. Świadczenie to przysługuje także rodzinom, które wypełniają rolę rodziny zastępczej, bądź tworzą rodzinny dom dziecka, tym samym sprawując opiekę nad dziećmi. KDR przyznawana jest na określony czas w stosunku do członków wchodzących w skład rodziny wielodzietnej – i tak o to do uzyskania 18 lat, bądź jak wcześniej zostało wspomniane 25, przy spełnieniu dodatkowych kryteriów. Jeśli chodzi o rodzica tejże rodziny, to wydanie karty wiąże się z jej dożywotnim uprawnieniem do posługiwania się nią, bez względu na uzyskanie pełnoletniości przez dziecko, czy też zakończenia nauki. Do uzyskania KDR niezbędne jest złożenie wniosku i przedstawienie poszczególnych informacji dotyczących liczby dzieci czy wieku w wyznaczonych do tego punktach w adekwatnej do miejsca zamieszkania przez rodzinę gminy. Posiadanie przez rodzinę omawianej Karty uprawnia ich do różnego typu ulg oraz zniżek udzielanych przez instytucje publiczne, jak np. zniżka na bilety PKP, a także wiele prywatnych firm, które przystąpiły do prowadzonego przez Ministerstwo programu, jak chociażby zniżki na bilety do kina, czy basen. Wykaz instytucji, które oferują liczne preferencje dla rodzin wielodzietnych można sprawdzić na stronie internetowej ministerstwa, ale też witrynie dedykowanej do tego programu. i tak o to Karta Dużej Rodziny uprawnia do zniżek w sferze: telekomunikacyjnej, transportowej, paliwowej czy medycznej. Warto dodać, iż oprócz ogólnopolskiej KDR rodziny mogą korzystać także z rodzinnych kart, których prowadzeniem zajmują się gminy, powiaty i samorządy wojewódzkie⁵⁷.

57. R. Krasowska-Kłós, *Wszystko...*, s. 51-55.

Rodzina 500 plus – najnowszy program dotyczący pomocy rodzinie przez państwo

Wybory parlamentarne w Polsce, które miały miejsce na jesieni ubiegłego roku, poprzedzone zostały bardzo bogatą, nie tylko pod względem finansowym, ale także z tytułu obietnic składanych przez różne ugrupowania polityczne, kampanią wyborczą. Jedno z ugrupowań politycznych, jako najważniejsza kwestię ogłaszało wprowadzenie 500 zł na każde dziecko. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁵⁸ podpisana 12 lutego br. przez Prezydenta RP weszła w życie i uregulowała zapowiedzi przedwyborcze obecnie rządzącego ugrupowania. Na gruncie reguł tego aktu istnieje możliwość zapoznania się przez potencjalnych beneficjentów uprawnionych do kryteriów pobierania finansowego wsparcia. Świadczenie w wysokości 500 zł określane jest mianem procesu długofalowego, które ma na celu poprawę jakości życia rodzin wychowujących dzieci, ograniczeniu występującego ubóstwa, wyrównanie licznych dysproporcji, które uniemożliwiają wielu dzieciom dostępu do różnego rodzaju uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych oraz inwestycji dzieci, jako przyszłego pokolenia. Preferowaną grupą, do której ma dotrzeć pomoc to rodziny z dziećmi. Świadczenie finansowe przysługuje na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie bez spełniania dodatkowych kryteriów. Jeśli chodzi o uzyskanie 500 zł na pierwsze dziecko to wiąże się to ze zrealizowaniem dodatkowych warunków, jakimi są dochody uzyskiwane w rodzinie w przeliczeniu na osobę miesięcznie. I tak o to, jeśli uzyskany dochód nie przekroczy kwoty 800 zł netto na osobę lub 1200 zł przy wychowywaniu dziecka niepełnosprawnego to rodzice będą mogli otrzymać pieniądze również na pierwsze dziecko. Dzieci, na które pobierane jest świadczenie muszą dodatkowo spełniać kryterium wiekowe. Ustawodawca nie przewiduje możliwości korzystania z programu powyżej 18. roku życia dziecka, nawet w przypadku podjęcia przez nie nauki w szkole wyższej. Zobowiązany organem zarówno do rozpatrywania, jak i wypłacania świadczenia wychowawczego jest gmina, co wskazuje na zadanie zlecone ze strony rządu⁵⁹.

58. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2016 r. poz. 195.

59. Zob. <https://mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/wyjasniamy-krok-po-kroku/>, pobrano 10.05.2016 r.

Podsumowanie

Rodzina ma do wypełnienia fundamentalne zadania w zakresie wychowania i wspomagania rozwoju intelektualnego swojego potomstwa. W ich wypełnianiu napotyka na wiele trudności związanych z brakiem dostatecznych środków finansowych i materialnych. Państwo jako główny podmiot odpowiedzialny za pomoc rodzinom podejmuje wiele prób poprawy polityki rodzinnej, zwiększając zasiłki, rozszerzając ulgi podatkowe, zwiększając dostęp dzieci do przedszkoli itp. Programy te i ich efektywna realizacja mają promować zakładanie rodzin i zwiększanie liczby urodzeń. Politykę rodzinną państwa wspierają też organizacje pozarządowe.

Streszczenie

Zasadnicze kierunki rozwoju polityki prorodzinnej państwa

W artykule Autor, w pierwszej kolejności, omówił istotę i genezę działań na rzecz pomocy rodzinie. W zasadniczej części artykułu omówił źródła wsparcia dla rodziny, która wychowuje i przygotowuje swoje dzieci do dorosłego życia, przyszłych obywateli, bez których nie byłoby możliwe zachowanie ciągłości procesów społecznych i gospodarczych. W artykule Autor omówił instrumenty realizacji polityki rodzinnej, do których zaliczył: środki prawne, świadczenia pieniężne, świadczenia w naturze oraz świadczenia w formie usług. W podsumowaniu podkreślił, że państwo jako główny podmiot odpowiedzialny za pomoc rodzinom, zobowiązane jest podejmować wiele prób poprawy polityki rodzinnej, zwiększając zasiłki, rozszerzając ulgi podatkowe, zwiększając dostęp dzieci do przedszkoli itp. Programy te i ich efektywna realizacja mają promować zakładanie rodzin i zwiększanie liczby urodzeń. Zwrócił także uwagę na rolę organizacji pozarządowych w realizacji polityki prorodzinnej państwa.

Słowa kluczowe: rodzina, polityka prorodzinna, świadczenia rodzinne, zasiłek rodzinny, rodzina 500 plus, ulgi dla rodziny.

Summary

The principal directions of the development of pro-family policy

The study author, first, discussed the nature and genesis of efforts to help the family. The main part of the article described the sources of support for a family that educates and prepares their children for adult life, future citizens, without which it

would not be possible to maintain the continuity of social and economic processes. In the article author discusses policy instruments family, which included: legal measures, cash benefits, benefits in kind and benefits in the form of services. In conclusion, he stressed that the state as the main entity responsible for families, is required to make a number of attempts to improve family policy, increasing benefits, expanding tax relief, increasing children's access to kindergartens, etc. These programs and their effective implementation to promote the establishment of families and increasing the number of births. He also drew attention to the role of NGOs in the implementation of pro-family policy.

Keywords: family, family policy, family benefits, family allowances, plus 500 family relief for the family.

Bibliografia

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004.
- Balcerzak-Paradowska B. (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Warszawa 2007.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Radom 2004.
- Graniewska D., *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce*, tom XII, Warszawa 2004.
- <http://www.mpip.gov.pl/wsprcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnnych-kryteria-uzyskania/swiadczenie-rodzicielskie/>, pobrano 05.05.2016 r.
- <http://www.mpips.gov.pl/ministerstwo/n>, pobrano 15.04.2016 r.
- <https://mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/wyjasniamy-krok-po-kroku/>, pobrano 10.05.2016 r.
- <https://rodzina.gov.pl/swiadczenia/ulgi-dla-rodziny>, pobrano 08.05.2016 r.
- <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/904443,zmiany-w-urlopach-rodzicielskich-w-206-roku.html>, pobrano 06.05.2016 r.

- Kamerman B., *Rodzina i problemy teorii i polityki*, [w:] *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, Warszawa 1994.
- Krasowska-Kłós R., *Wszystko o świadczeniach rodzinnych*, „Dziennik G.P.”, Warszawa 2016.
- Kroszel J., *Podstawy polityki społecznej: uwarunkowania, instytucje i działania*, Poznań – Wrocław 1997.
- Kurzynowski A., *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2014 r.*, Warszawa 2014.
- Myrdal A., *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democrate Family and Population Policy*, New York 1941.
- Podolski K., *Polityka społeczna*, Gdańsk 2001.
- Szyszka M., *Polityka rodzinna w Polsce 1990-2004*, Lublin 2008.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2016 r. poz. 195.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r., ustawy o świadczeniach rodzinnych, tekst jednolity Dz.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2082 z późniejszymi zmianami.

Polityka (pro)rodzinna w krajach Unii Europejskiej. Rozważania teoretyczne

Radosław Kamiński¹

Wprowadzenie

Pod koniec XX wieku wysokorozwinięte kraje Europy Zachodniej (podobna sytuacja miała również miejsce w innych krajach świata) stanęły przed poważnym problemem demograficznym. Dotychczasowy przyrost naturalny nie tylko zaczął w zauważalny sposób spadać, ale przyjął również wskaźnik ujemny. Tym samym sytuacja demograficzna w Europie ostatnio stała się alarmująca dla większości państw na kontynencie. Wydaje się, że trend ten ma charakter trwały, m.in. ze względu współczynnik dzietności² według którego w zasadzie wszystkie kraje Unii Europejskiej znalazły się znacznie poniżej parametru utrzymującego zastępowalność pokoleń, co w bezpośredni sposób prowadzi do poszerzających się problemów społecznych i gospodarczych, wpływając jednocześnie na ich bezpieczeństwo wewnętrzne. Zachodzące procesy odnoszą się zarówno do państwa tzw. starej Unii, jak i jej nowych członków, co nastąpiło po 1 maja 2004 roku w wyniku największego jej rozszerzenia. Sytuacja ta w szczególności dotyczy również Polski, która należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności, wynoszącym w 2014 roku 1,32 (24-25 miejsce razem z Hiszpanią)³. Pomimo jednak niekorzystnych ogólnych trendów można wskazać przykłady państwa, które podjęły działania na rzecz aktywnej polityki rodzinnej i potrafiły zahamować i przeciwdziałać lub odwrócić niekorzystne trendy demograficzne.

1. Dr Radosław Kamiński, adiunkt, Instytut Ekonomii – Wydział Finansów i Zarządzania, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu.

2. Współczynnik dzietności (także: poziom płodności); ang. Total Fertility Rate, TFR.; współczynnik określający liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym 15-49 lat.

3. Zob.: *Demografia*. Współczynnik dzietności, na <http://dzieciwpolisce.pl/statystyka/22/wspolczynnik-dzietnosci/tabele/glowny/>, pobrano 04.01.2017 r. Wskaźnik dotyczy wartości współczynnika dzietności w Polsce w ostatnich latach. Wartość współczynnika określa liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym. Przyjmuje się, że minimalna wartość współczynnika pozwalająca na zastępowalność pokoleń wynosi 2,10 – 2,15. Dane pochodzą z zasobów demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i analiza niektórych aspektów polityki rodzinnej w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz wskazanie rozwiązań, który mogłyby zostać adoptowane w warunkach porównywalnych, również w Polsce. Problematyka została podzielona na dwie części, a część pierwsza poświęcona została rozważaniom o charakterze teoretycznym, tj. przybliżeniu aparatu pojęciowego związanego z polityką społeczną, przedstawieniu jej najważniejszych modeli, a także określeniu celów, sposobów i zasad realizacji zadań z zakresu polityki rodzinnej.

Polityka społeczna: cele i jej znaczenie dla funkcjonowania współczesnego państwa

Polityka społeczna pomimo, że stanowi jedną z nauk społecznych, ma charakter interdyscyplinarny. Jest w ścisły sposób powiązana z teorią ekonomii, socjologią, psychologią, demografią oraz prawem, a także innymi dyscyplinami naukowymi. Polityka społeczna jest pojęciem szerokim i charakteryzowanym oraz definiowanym w różny sposób⁴. Według *Malej Encyklopedii PWN*, polityka społeczna to „celowa działalność państwa i innych instytucji publicznych w dziedzinie kształtowania optymalnych warunków życia i pracy ludności oraz stosunków międzyludzkich; także nauka o celowym oddziaływaniu na układ stosunków społecznych i przekształcaniu warunków życia ludności”⁵. W innym ujęciu jest definiowana jako „wywiązywanie się przez państwo z przyjętych funkcji w zakresie zabezpieczania bytu obywatela; zapewnienie mu pomysłnej ciągłości rozwoju staje się zadaniem podstawowym polityki społecznej”⁶. Dla A. Rajkiewicza z kolei polityka społeczna to „sfera działalności państwa, innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich”⁷. Politykę społeczną możemy zdefiniować również jako działalność państwa mającą na celu zapewnienie dobrobytu obywatelom, według kategorii uznawanych w danym społeczeństwie za sprawiedliwe.

4. Szeroki katalog definicji prezentuje R. Szarfenberg. Zob.: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 335-359.

5. *Mała Encyklopedia PWN*, Warszawa 1995, s. 668-669.

6. R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), B. Szatr-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej. Szkice i studia dedykowane Profesorowi Janowi Daneckiemu na jubileusz siedemdziesiątych piątych urodzin*, Warszawa 2003, s. 36-37.

7. A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna*, Warszawa 1979, s. 30.

Jak słusznie zauważa J. Orczyk, „naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego, w tym przede wszystkim ekonomicznego, poprzez wytworzenie i utrzymanie sieci zobowiązań gwarantowanych przez państwo (niekiedy przez nie bezpośrednio realizowanych)”⁸.

Określając cele polityki społecznej należy wyróżnić:

- bezpieczeństwo socjalne (obejmujące zapewnienie dochodów i usług w sytuacji wystąpienia ryzyka socjalnego (choroba, inwalidztwo, starość, śmierć, bezrobocie)
- inwestycje w człowieka (tworzenie równych szans rozwoju ludzi, kształcenie młodego pokolenia (są czynnikiem rozwoju ekonomicznego sprawiając, że wartości socjalne uzależnione są od polityki gospodarczej)
- ład społeczny (będący podstawą stabilizacji życiowej ludzi, współpracy w osiągnięciu celów, tolerancji różnic między ludźmi. Wartość pokoju społecznego rośnie wraz z osiągnięciem dobrobytu i stabilizacji politycznej)
- życie rodzinne (akcentowanie życia rodzinnego oznacza powrót do wartości związków między ludźmi i poczucia bezpieczeństwa na podstawie więzi emocjonalnych i uczuciowych. Wychowanie przyszłych generacji wymaga wsparcia rodzin nie tylko ubogich i nie tylko materialnego ze strony osób i instytucji).

Obecnie do podstawowych dziedzin polityki społecznej zalicza się przede wszystkim:

- politykę ludnościową i rodzinną;
- politykę w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy;
- mieszkaniową;
- ochrony zdrowia;
- oświatową;
- kulturalną;
- zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej;
- ochrony środowiska naturalnego;
- prewencji, zwalczania zjawisk patologii społecznej⁹.

8. J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005, s. 8.

9. K. Podolski, W. Tarnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2001, s. 9-10.

Modele polityki społecznej

W literaturze przedmiotu oraz w wypowiedziach publicznych polityków, ekonomistów i socjologów, możemy spotykać się ze sformułowaniem: Europejski Model Społeczny. Jest to jeden z częściej używanych konceptów do opisywania procesów gospodarczych zachodzących w unii europejskiej. Nie istnieje jednak jedna uniwersalna definicja tego modelu. Jak zauważa S. Prokurat, istnieje wiele określeń omawiających Europejski Model Społeczny:

- jako model, który zawiera pewne wspólne cechy, instytucje oraz wartości, które są właściwe dla państw członkowskich unii europejskiej, tworzą specyficzny zestaw regulacji prawno-ekonomicznych, istniejący wyłącznie na terytorium Europy,
- jako model zapewniający gwarancję różnorodności, spajający różne systemy gospodarcze państw członkowskich. Wiara, że ESM jest idealistycznym modelem dla Europy jest popularna pomiędzy badaczami. Do tego stanowiska przychyliła się m.in. Esping-Andersen¹⁰,
- jako forma reprezentująca całościowy projekt UE oraz sposób na modernizację i adaptację procesów społeczno-gospodarczych do zmieniającego się świata. ESM w tym rozumieniu staje się ponadnarodowym fenomenem łączącym społeczeństwa w Europie,
- jako instrument spójności społecznej w dużej skali. W tym rozumieniu może pojawiać się wiele różnych modeli, współistniejących ze sobą,
- jako nowatorski produkt będący esencją zmian promujących innowacyjność, kapitał ludzki i gospodarkę opartą na wiedzy w obliczu procesów globalizacji¹¹.

Podkreślić jednak należy, że – pomimo niewątpliwych pewnych wspólnych cech i uniwersalnych wartości – trudno mówić o jednolitym europejskim modelu i jego uniwersalnym zastosowaniu. Pomimo tego w 1994 roku Komisja Europejska opisała Europejski Model Społeczny w kontekście: wartości (w tym demokracji i praw jednostek); swobody negocjacji i układów zbiorowych; gospodarki rynkowej; równych szans dla wszystkich oraz ochrony społecznej i solidarności.

10. G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 70 i nast.

11. S. Prokurat, *Wpływ Europejskiego Modelu Społecznego na wyrównywanie nierówności społecznych w Europie*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, „UR KTEiSM” Zeszyt nr 18, Rzeszów 2011, s. 155.

Jak konstatuje S. Prokurat, „zasadniczo głównym celem Europejskiego Modelu Społecznego jest uwolnienie Europy od biedy i bezrobocia, zapewniając każdemu podstawowe usługi oraz umożliwiając każdej jednostce życie godne, co w konsekwencji spowoduje wytworzenie bardziej zrównoważonego społeczeństwa. Wszystko to dzieć się winno w zgodzie z poszanowaniem praw człowieka, będących fundamentalną wartością w Unii Europejskiej. ESM składa się na:

- *fundamentalne prawa społeczne*, na które składają się m.in. prawo do wolnego zrzeszania się, prawo do strajku, prawo do życia w godności, prawo do uczciwych warunków pracy, prawo do równości i braku dyskryminacji,
- *zabezpieczenie społeczne* zapewniane poprzez system oparty na silnym interwencjonizmie państwowym i dużym poziomie udziału podatków w strukturze PKB, gwarantujące urzędowo płacę minimalną, ochronę zdrowia i emerytury,
- *społeczne i ekonomiczne regulacje* w kwestiach bezpieczeństwa pracy, zdrowia, dopuszczalnej ilości pracy, urlopu, zabezpieczenia przed nieuprawnionym zwolnieniem i braku dyskryminacji w pracy,
- *dialog społeczny* prowadzony przez związki zawodowe i inne agendy promujące prawa pracownicze,
- *odpowiedzialność państwa za politykę pełnego zatrudnienia*, dostarczenie usług o szczególnym znaczeniu (np. edukacyjnych) oraz za ekonomiczną i społeczną spójność,
- *polityki ochrony środowiska naturalnego* i przeciwdziałania szkodom wyrządzonym naturze przez człowieka¹².

Do głównych filarów Europejskiego Modelu Społecznego nawiązuje Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a przede wszystkim:

- art. 8: We wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet,
- art. 9: Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego,

12. Tamże, s. 156-157.

- art. 10: Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną,
- art. 152: Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię.

Poza wyżej wymienionymi, TfUE zawiera ramy prawne dla europejskiego dialogu społecznego (art. 154-155) oraz ustanawia otwartą metodę koordynacji dla Europejskiej Strategii Zatrudnienia (art. 145-150)¹³.

Unia Europejska w żaden sposób nie przesądza jednak o ponadnarodowym modelu polityki społecznej na obszarze zintegrowanej Europy nie jest realizowana wspólna polityka rodzinna. Każdy z krajów członkowskich Unii Europejskiej posiada własny model polityki rodzinnej, kształtowany pod wpływem uwarunkowań demograficznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych charakterystycznych dla danego kraju. Jednocześnie, jako część polityk społecznych wpisują się w poszczególne modele *welfare state*, czyli „państwa opiekuńczego”¹⁴.

Literatura przedmiotu analizując i wyjaśniając cechy modeli państwa opiekuńczego zazwyczaj stosuje jako dominujące, kryterium odpowiedzialności trzech podmiotów: rynku, państwa, rodziny określone przez G. Esping-Andersena modelem: liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny¹⁵. Jednak spośród wszystkich współczesnych klasyfikacji najczęściej w Europie najczęściej wyróżnia się cztery zasadnicze modele¹⁶:

13. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana*, sporządzony na podstawie tekstu wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowanego w Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1, na: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946, pobrano 30.12.2016 r. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946, pobrano 30.12.2016 r.

14. J. Sleeman, *The Welfare state: its Aims, Benefits and Costs*, Allen & Unwin, London 1973, s. 1.

15. Zob. Szerzej: G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 84-86.

16. Opracowano na podstawie: M. Karapuda, *Modele europejskiej polityki społecznej*, na: <http://www.uniaeuropejska.org/modele-europejskiej-polityki-spoecznej>, pobrano 26.02.2014 r.

Model	Państwo	Wartości i założenia	Charakterystyka
skandynawski (nordycki; instytucjonalno-redystrybucyjny)	Dania, Szwecja, Finlandia, Norwegia oraz Holandia	<p>Państwo prowadzi aktywną politykę w tej materii. Programy socjalne obejmują wszystkie główne rodzaje ryzyka socjalnego. Opieka państwa rozciąga się nad każdym obywatelem od kolebki aż po grób, występuje też duży stopień instytucjonalizacji uprawnień socjalnych – obywatele państw skandynawskich posiadają prawo świadczeń społecznych a także „prawo” do odpowiedniego poziomu życia: wiele spośród świadczeń socjalnych przysługuje im z tytułu obywatelstwa lub zamieszkania w danym kraju. Takie czynniki jak dotychczasowe zatrudnienie, uzyskiwane dochody czy wysokość placonych składek na świadczenia społeczne nie decydują o przyznaniu świadczeń. Ponadto, kryteria rynkowe w dostępie do opieki społecznej nie odgrywają w tym modelu większego znaczenia. Istotnym kryterium, stosowanym w modelu skandynawskim, jest zasada społecznej odpowiedzialności, a jednym z głównych celów jest stworzenie takiego systemu polityki społecznej, w którym dzięki solidarnej współpracy obywateli potrzeby wszystkich członków wspólnoty zostaną zaspokojone na odpowiednio wysokim poziomie.</p>	<p>Charakterystyczną cechą przypisaną do modelu skandynawskiego jest założenie, iż to przede wszystkim państwo ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo socjalne jednostek, ponieważ żadna inna instytucja (rynek prywatny, rodzina) nie są w stanie zapewnić realizacji niezbędnych potrzeb na odpowiednim poziomie. Dodatkowo, zasadą nie jest zagwarantowanie tylko niezbędnego minimum potrzeb, lecz jak najlepsze i najpełniejsze ich zaspokojenie bowiem uznaje się, iż każda jednostka uprawniona jest do godziwego życia na odpowiednio wysokim poziomie. W systemie skandynawskim nie występuje korelacja pomiędzy wkładem własnym jednostki (np. podatki) a możliwością otrzymania świadczeń. Występuje natomiast powszechny i zasadniczo bezpłatny system ochrony zdrowia i system oświaty. Ponadto, emerytury i renty socjalne przysługują wszystkim ludziom starszym i niepełnosprawnym, bez wyjątku. W tym typie polityki społecznej występuje również bardzo rozbudowany system publicznych usług dla osób starszych, chorych czy dla rodzin z dziećmi, itp.</p>

Model	Państwo	Wartości i założenia	Charakterystyka
anglosaski (marginalny)	Wielka Brytania, Irlandia	Niejednokrotnie jest prezentowany wraz z modelem skandynawskim.	Główną grupą adresatów pomocy społecznej są osoby w wieku produkcyjnym. Ponadto, zapewnienie stałego zatrudnienia to jeden z istotnych celów przeznaczanych przez państwo środków finansowych. Dalszymi wyróżnikami tego typu polityki społecznej są: relatywnie niewielka rola związków zawodowych, stosunkowo duża różnorodność płac i częste występowanie niskich wynagrodzeń. Charakterystycznym elementem jest też szeroki zakres świadczeń adresowanych do osób bezrobotnych, niemal tak rozwinęty jak w modelu skandynawskim
kontynentalny	Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Luksemburg	Odwołuje się do tradycji modelu społecznego dziesiętnastowiecznych Niemiec Otto von Bismarcka. W modelu tym dopuszcza się ingerencję państwa w sferę polityki społecznej, jednak granicą obecności państwa w tej dziedzinie jest niezakłócanie funkcjonowania gospodarki rynkowej i niehamowanie rozwoju gospodarczego. Podstawą otrzymania świadczeń socjalnych jest kryterium stażu pracy, zasług i wydajności – decydującą rolę odgrywa więc status jednostki na rynku pracy.	Z zasady świadczenia skierowane są, przede wszystkim do osób pokrzywdzonych z powodu wykonywanej pracy (wypadki przy pracy, choroby zawodowe), w dalszej kolejności do kobiet na urlopie macierzyńskim, osób starszych i inwalidów. Ostatnią grupą objętą najniższym zakresem świadczeń są osoby bezrobotne. System ten uznać można za nieegalitarny, różnicuje on bowiem potencjalnych pracowników i ich dostęp do rynku pracy od cech indywidualnych, na przykład wieku, płci, kwalifikacji. Dodatkowo, największe świadczenia otrzymują pracownicy sektora publicznego, co jeszcze bardziej pogłębia istniejące na rynku pracy nierówności.

Model	Państwo	Wartości i założenia	Charakterystyka
<p>środiemnomorski</p>	<p>Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy</p>	<p>W literaturze przedmiotu jest on niekiedy określany jako model krajów pasa łacińskiego, model elementarny, południowoeuropejski lub też model katolicki, ze względu na silną w wymienionych powyżej krajach rolę Kościoła katolickiego w dziedzinie działalności charytatywnej i opiekuńczej. Do głównych cech tego modelu zaliczyć należy: wynaturzenia programów gwarantowania dochodów (bardzo szkodre świadczenia dla niektórych grup przy niewystarczającym poziomie ochrony innych grup, np. niski minimalny poziom rent i emerytur, brak świadczeń dla osób bezrobotnych, które nie ukończyły 18 roku życia, niski poziom świadczeń dla samotnych rodziców), odejście od rozwiązań korporacyjnych na rzecz częściowego uniwersalizmu w ochronie zdrowia, niski stopień udziału państwa w sferze pomocy społecznej, szczególny typ relacji pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi w tej sferze, obecność zjawiska klientelizmu, system patronacki w dystrybucji świadczeń pieniężnych obecny w niektórych strefach, słabość instytucji państwowych, umacnianie się partii politycznych jako głównych wyrazieli interesów społecznych.</p>	<p>Charakteryzuje się najsłabiej rozwiniętym systemem polityki społecznej. Świadczenia przyznawane są w szczególności osobom starszym, występuje też wysokie różnicowanie w odniesieniu do uprawnień do pobierania świadczeń socjalnych. Model środiemnomorski charakteryzuje się także silną ochroną socjalną osób zatrudnionych i dość niskim zakresem świadczeń z tytułu bezrobocia. W modelu tym występuje też stosunkowo liczna populacja osób nieobjętych zabezpieczeniem socjalnym.</p>

Jak stwierdza R. Szarfenberg, „modele polityki społecznej służą nie tylko jako narzędzie do klasyfikacji polityki społecznej różnych krajów, ale stanowią również podstawę konceptualną badań tego rodzaju. Spełniają też ważną rolę w wyjaśnianiu przyczyn i skutków polityki społecznej i są pomocne przy tworzeniu rankingów ewaluacyjnych oraz przy praktycznym wnioskowaniu (modele normatywne)¹⁷.

Polityka rodzinna jako subdyscyplina polityki społecznej

W dzisiejszych czasach polityka rodzinna stała się istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój społeczny i w bezpośredni sposób dotykającą i wpływającą na inne subdyscypliny polityki społecznej, m.in. politykę demograficzną, mieszkaniową, prewencji, zwalczania zjawisk patologii społecznej, zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej. Jak bowiem zauważa S. Golinowska „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*)”¹⁸.

Pod pojęciem polityki rodzinnej A. Kurzynowski rozumie „całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków dla rodziny, jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról. Cele polityki rodzinnej można określić jako tworzenie ogólnych warunków do powstania, rozwoju i zaspokajania bytowych i kulturalnych potrzeb rodziny, optymalnych warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równości ich startu życiowego i zawodowego – równości szans życiowych”¹⁹. Z przytoczonej definicji wynikają niezwykle istotne założenia. Po pierwsze, że rodzina jest podstawową i najważniejszą instytucją społeczną oznaczającą wielość polityk, a nie jednolity akt prawny, po wtóre w obecnych warunkach musi być wspierana przez państwo.

Literatura przedmiotu rozróżnia dwa rodzaje polityki rodzinnej:

-
17. R. Szarfenberg, *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, s. 25, na: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf, pobrano 30.12.2016 r.
 18. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1997, s. 116.
 19. A. Kurzynowski, *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991, s. 96.

- politykę wyraźnie adresowaną do rodziny (*explicite*); są to klarownie określone działania (np. programy), których świadomym zamiarem jest osiągnięcie określonych celów dotyczących rodziny jako całości lub roli osób indywidualnych w rodzinie. Może ona np. obejmować politykę ludnościową, świadczenia socjalne związane z opieką i wychowaniem dzieci, świadczenia dla pracujących rodziców, opiekę zdrowotną nad matką i dzieckiem itd.
- politykę pośrednią (*implicite*); składają się na nią działania podejmowane w innych dziedzinach polityki państwa, realizujące cele bezpośrednio nie związane z rodziną, ale takie które pociągają za sobą doniosłe konsekwencje dla funkcjonowania rodziny (polityka przeciwdziałania bezrobociu, polityka podatkowa).

Rodzina zajmuje poczesne miejsce w obecnej rzeczywistości społeczno-politycznej, a jako istotny czynnik rozwoju społecznego, pełni kilka istotnych funkcji. Należy przez nie rozumieć „wyspecjalizowane oraz permanentne działania i współdziałania członków rodziny, wynikające z bardziej lub mniej uświadamianych sobie przez nich zadań, podejmowanych w ramach wyznaczonych przez obowiązujące normy i wzory a prowadzące do określonych efektów głównych i pobocznych²⁰. Należą do nich m.in.:

- 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 życiowymi²¹.

Polityka rodzinna a demografia

Polityka rodzinna może być kierowana do wszystkich rodzin posiadających dzieci lub do wybranych kategorii rodzin z dziećmi, które są najczęściej uznawanym przedmiotem polityki rodzinnej (tzw. rodzina nuklearna). Definicja rodziny

20. Z. Tyszka, *Socjologia rodziny w Polsce*, „Ruch Prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1990, Rok LII, zeszyt 3 -4, s. 235.

21. A. Przybylska, *Dysfunkcja rodziny w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), A. Frąckiewicz-Wronki (red.), *Polityka społeczna wobec reform*, Katowice 1990, s. 90.

powinna być dostatecznie szeroka, aby mogła objąć różnorodność typów, struktur, ról i stosunków dotyczących zwykle co najmniej jednej osoby dorosłej i jednego dziecka. Przedmiotem zainteresowania polityki rodzinnej jest więc: małżeństwo z dziećmi, rodzice z dziećmi (konkubinaty), jedno z rodziców z dziećmi (samotny ojciec, samotna matka)²². W krajach europejskich polityka rodzinna adresowana jest w zasadzie do wszystkich rodzin, a państwo stanowi podstawowy podmiot jej kształtowania. Zadania i uprawnienia państwa w zakresie polityki rodzinnej podzielone są między organy centralne, terenowe oraz samorządowe. Podmiotami polityki rodzinnej są również organizacje pozarządowe, związki zawodowe, związki pracodawców, Kościół Rzymskokatolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe²³. W ostatnim czasie zaobserwować można wyraźne tendencje do zwiększania się liczby podmiotów realizujących politykę rodzinną. Wpływ na to ma przede wszystkim dynamiczny proces decentralizacji uprawnień, a co za tym idzie następuje też wzrost roli partnerów społecznych. W modelu tym przyjęta jest zasada, iż formułowanie celów i sposobów realizacji polityki społecznej musi odbywać się przy współuczestnictwie podmiotów, których ta polityka dotyczy. Szczęólnego znaczenia polityka rodzinna nabiera w kontekście panującego w całej Europie kryzysu demograficznego, o trwałej tendencji, dotyczącego w bardziej większym aniżeli mniejszym stopniu wszystkie kraje Unii Europejskiej²⁴. Potwierdza to m.in. analiza przeprowadzona w kancelarii Senatu, której autorzy wprost stwierdzają, że: „polityka prorodzinna jest ekonomiczną koniecznością – jeśli nie zostaną podjęte w tej dziedzinie skuteczne działania, to przemiany demograficzne (stały spadek liczby ludności danego kraju) doprowadzą do kłopotów społecznych na trudną do przewidzenia skalę. Starzejące się społeczeństwo, w którym mała liczba osób pracujących nie zapewni wpływów z podatków do budżetu państwa w wystarczającej ilości, by nie zabrakło na wypłaty emerytur, to rozwój wypadków, którego za wszelką cenę należy uniknąć, m.in. poprzez rozsądną politykę prorodziną, która

22. Zob.: B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia*, BSiE, Informacja nr 584, na: <http://biurosej.gov.pl/teksty/i-584.htm>, pobrano 04.01.2017 r.

23. Tamże.

24. Zob.: *Demography: The strange case of the missing baby*, „The Economist” 30.04.2016, <http://www.economist.com/news/international/21697817-financial-crisis-hit-birth-rates-fell-rich-countries-expected?zid=319&ah=17af09b0281b01505c226b1e574f5cc1>, pobrano 01.01.2017 r.

skłoni młodych ludzi do zakładania rodzin i posiadania dzieci. Celem polityki rządu powinno być utrzymanie odpowiedniej struktury wiekowej społeczeństwa i reprodukcji ludności (zastępowalności pokoleń) na poziomie przynajmniej 2,1 dziecka na kobietę²⁵.

Wobec powyższego trudno nie zauważyć, iż polityka rodzinna tradycyjnie ukierunkowana jest na rodzinę z dziećmi. To właśnie dzieci stają się determinantem rozwoju polityki rodzinnej i są uznawane za „najważniejsze dobro przyszłości”, a głównym celem tej polityki jest tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przez nie ważnych społecznie zadań²⁶. Według współczesnej myśli europejskiej warunki te powinno zagwarantować rodzinie państwo m.in. poprzez wszechstronne działanie ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb rodziny między innymi takich jak bezpieczeństwo socjalne, równy dostęp do edukacji, opieki medycznej a w przypadku trudności materialnych dostęp do pomocy społecznej, co pozostaje w zgodzie z definiowaniem polityki rodzinnej jako „dającej się wyodrębnić część polityki społecznej stanowiącej system długofalowych zamierzeń i towarzyszący mu system rozwiązań prawnych, przyjętych i realizowanych przez władzę publiczną na rzecz rodziny, jako podstawowej komórki społecznej”²⁷. Podkreślić należy, że w ostatnim okresie zauważalne w politykach rodzinnych wysokorozwiniętych państw stały się orientacje skierowane na wzmocnienie statusu prawnego dziecka oraz jego pozycji w rodzinie; wprowadzenie różnych rozwiązań ułatwiających pogodzenie pracy zawodowej z rolą rodzica czy też wspieranie opiekuńczej funkcji rodziny i stwarzanie warunków do realizacji funkcji ekonomicznej.

-
25. A. Dragan, S. Woronowicz, *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych (OT-617), Kancelaria Senatu, Warszawa 2013, s. 3.
 26. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 11.
 27. A. Durasiewicz, *Zadania i wyzwania polityki rodzinnej w UE*, (w:) *Unia Europejska społeczne i gospodarcze aspekty integracji*, (red.) Z. Bieganski, J. Jackowicz, Warszawa 2008, s. 63.

Streszczenie

Polityka (pro)rodzinna w krajach Unii Europejskiej. Rozważania teoretyczne

Artykuł prezentuje wybrane aspekty polityki rodzinnej w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Z uwagi na zachodzące procesy o charakterze polityczno-społeczno-gospodarczym, przed polityką społeczną realizowaną w systemach państw Europy Zachodniej, stoi wyzwanie w postaci odwrócenia niekorzystnych tendencji demograficznych, w znaczącym stopniu warunkowanych przez założenia polityki rodzinnej. Problematyka niniejszego artykułu (podzielonego na dwie części), poświęcona została rozważaniom o charakterze teoretycznym, tj. przybliżeniu aparatu pojęciowego związanego z polityką społeczną, przedstawieniu jej najważniejszych modeli, a także określeniu celów, sposobów i zasad realizacji zadań z zakresu polityki rodzinnej.

Słowa kluczowe: demografia, polityka społeczna, polityka rodzinna, modele polityki społecznej

Summary

The policy (pro) family in the countries of the European Union. Theoretical considerations

Theoretical considerations article presents selected aspects of family policies in selected countries of the European Union. Due to the processes of a politico-socio-economic, before social policies implemented on the countries of Western Europe, is facing a challenge in the form of reverse unfavourable demographic trends, to a significant extent respect by the family policy. The issue of this article (split into two), was devoted to the consideration of the nature of the theoretical. approximately a conceptual engine related to social policy, the presentation of its most important models, as well as defining objectives, ways of achieving the objectives of the policy and family policy.

Keywords: demographics, social policy, family policy, social policy, the total fertility rate

Bibliografia

- *Demografia. Współczynnik dzietności*, na <http://dzieciwpolsce.pl/statystyka/22/wspolczynnik-dzietnosci/tabele/glowny/>, pobrano 04.01.2017 r.
- *Demography: The strange case of the missing baby*, „The Economist” 30.04.2016, na: <http://www.economist.com/news/international/21697817-financial-crisis-hit-birth-rates-fell-rich-countries-expected?zid=319&ah=17af09b0281b-01505c226b1e574f5cc1>, pobrano 01.01.2017 r.
- Dragan A., Woronowicz S., *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych (OT-617), Kancelaria Senatu, Warszawa 2013.
- Durasiewicz A., *Zadania i wyzwania polityki rodzinnej w UE*, [w:] Z. Bieganski (red.), J. Jackowicz (red.), *Unia Europejska społeczne i gospodarcze aspekty integracji*, Warszawa 2008.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1997.
- Karapuda M., *Modele europejskiej polityki społecznej*, na: <http://www.uniaeu-ropejska.org/modele-europejskiej-polityki-spoecznej>, pobrano 26.02.2014 r.
- Kłos B., Szymańczak J., *Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia*, BSiE, Informacja nr 584, na: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-584.htm>, pobrano 04.01.2017r.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna*, Warszawa 2003.
- Kurzynowski A., *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991.
- *Mała Encyklopedia PWN*, Warszawa 1995.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005.
- Podolski K., Tarnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańsk 2001.
- Prokurat S., *Wpływ Europejskiego Modelu Społecznego na wyrównywanie nierówności społecznych w Europie*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, UR KTEiSM Zeszyt nr 18, Rzeszów 2011.
- Przybylska A., *Dysfunkcja rodziny w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Polityka społeczna wobec reform*, L. Frąckiewicz (red.), A. Frąckiewicz-Wronki (red.), Katowice 1990.

- Rajkiewicz A., *Polityka społeczna*, Warszawa 1979.
- Sleeman J., *The Welfare state: its Aims, Benefits and Costs*, Allen & Unwin, London 1973
- *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana*, sporządzony na podstawie tekstu wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowanego w Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1, na: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946, dostęp: 30.12.2016r.
- Szarfenberg R., *Definicje polityki społecznej*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), B. Szatr-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej. Szkice i studia dedykowane Profesorowi Janowi Daneckiemu na jubileusz siedemdziesiątych piątych urodzin*, Warszawa 2003
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.
- Szarfenberg R., *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, na: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf, pobrano 30.12.2016 r.
- Tyszką Z., *Socjologia rodziny w Polsce*, „Ruch Prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1990, Rok LII, zeszyt 3-4.

Dysfunkcje wychowanków w systemie wsparcia szkolnego i pracy socjalnej

Dorota Janulajtys¹

Wprowadzenie

Funkcjonowanie szkół w polskim systemie edukacji uzależnione jest od wielu czynników prawnych, społecznych i ekonomicznych. Z jednej strony istnieje nacisk na kształtowanie wśród młodzieży osobowości myślących samodzielnie, twórczo i kreatywnie, z drugiej jednak problemy wynikające z sytuacji społeczno-ekonomicznej instytucji, podopiecznych i ich rodzin, wpływają na całokształt trudnych kwestii edukacyjno-wychowawczych. Inną grupą problemów, z jakimi borykają się placówki edukacyjne jest lokalizacja i specyficzny dobór potencjalnego klienta. Istnieje wiele dowodów na tezę wzajemnej atrakcyjności dzieci z podobnymi problemami i cechami osobowości². Dotyczy to szczególnie osób ze skłonnościami agresywnymi, bądź podopiecznych z grup ryzyka uzależnień. Dlatego też swoiste dylematy psychospołeczne szkół, uwarunkowane są ogólnie pojętą dysfunkcyjnością rodzin zamieszkujących obszary narażone na marginalizację i wykluczenie.

Warto dodać, że środowisko o średnim standardzie socjoekonomicznym i przeciężnych możliwościach rozwoju działa najlepiej na jednostki ze środowisk i rodzin o dużym stopniu ryzyka. To samo środowisko może jednak stanowić zagrożenie, bądź być obojętne, dla rodzin o średnim lub wyższym standardzie życia oraz niskim poziomie ryzyka³. Oprócz ryzyka środowiskowego, istnieją indywidualne zaburzenia wśród dzieci i młodzieży, objawiające się dysfunkcjami opisanymi w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego bądź opiniach z poradni psychologiczno-pedagogicznych. Dlatego też praca w tym obszarze wiąże się z działaniem opartym o zainteresowania i pasje uczniów, ścisłą współpracą środowiskową, w tym z pracownikami socjalnymi, kuratorami sądowymi, poradniami oraz wszelkimi instytucjami świadczącymi pomoc, opiekę i wsparcie uczniom i ich rodzinom. Należy również wyraźnie podkreślić, że w szkołach, nie wszystkie dzieci ze specjal-

1. Mgr Dorota Janulajtys, asystentka, Katedra Teorii Wychowania, Wydział Humanistyczny, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

2. B. Urban, *Zaburzenia w zachowaniu i przestępczość młodzieży*, Kraków 2000, s. 141.

3. Tamże, s. 145-146.

nymi potrzebami edukacyjnymi mają problemy rodzinne czy socjoekonomiczne. Rodziny takie w sposób prawidłowy wykonują swoje funkcje rodzinne.

Dysfunkcje środowiskowe rodzin uczniów

Ujęcie dyskursywne dewiacyjnego wpływu rodziny na jednostkę, wyjaśnił w swojej teorii E. H. Shuterland. Zaproponowana przez niego *socjologiczna teoria dewiacji* wyjaśnia, że w procesie dewiacji, najbardziej znaczącym środowiskiem jest rodzina⁴. Środowisko naturalne – rodzina, stanowi więc wyznacznik rozwoju jednostki biegnący w danym kierunku. Problemy w obrębie innych środowisk, jak: środowisko lokalne, szkolne, rówieśnicze, ujawniają się w obliczu dysfunkcyjności rodziny. J. Izdebska⁵ opisując dysfunkcyjność rodzin bierze pod uwagę wewnątrzrodzinne czynniki, których przejawami są między innymi: alkoholizm, związki kohabitacyjne, złe relacje rodziców, dewiacje seksualne, zaburzenia psychiczne, przestępczość, przewlekłe choroby fizyczne, niepełnosprawności, rozbitcie rodziny, patologiczne zachowania rodzicielskie, w tym nadużywanie siły czy znęcanie się, prostytutka, uzależnienia od różnych substancji psychozależnych⁶. Stąd J. Claessens⁷ przyczyn dysfunkcji rodzin oraz zachowań agresywnych dopatruje się u podstaw, w samym procesie socjalizacji. Socjalizacja polega więc na tym, że istocie ludzkiej, w poszczególnych okresach życia dane są możliwości przekształcenia się w istotę społeczną, czego nie mogłaby dokonać będąc sama. Stanisław Kawula, definiuje tego typu rodzinę, jako; nie potrafiącą adekwatnie wypełniać funkcji rodzicielskich, rozwiązywać sytuacji kryzysowych oraz obowiązków wobec rodziny i dzieci⁸. Obowiązkiem rodziców jest więc rozwijanie i stymulowanie rozwojowych potencjałów dzieci, jako wiodących cech typowych dla istot ludzkich oraz nauka umiejętności, zdolności do adekwatnego podtrzymywania i rozwoju relacji z ludźmi. Stąd według A. Bałandynowicza wczesna socjalizacja jest podstawą kształtowania form życia danej jednostki w rozwojowej perspektywie cyklu życia⁹.

4. A. Siemaszko, *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, Warszawa, 1993.
5. J. Izdebska, *Dziecko w rodzinie u progu XXI wieku. Niepokoje i nadzieje*, Białystok 2000.
6. Tamże.
7. J. Claessens, *Familie und Wertsystem (Family and Value Systems)*, Berlin 1995.
8. S. Kawula, *Rodzina o skumulowanych czynnikach patogennych*, [w:] S. Kawula, J. Brągiel, A. W. Janke (red.), *Pedagogika rodziny*, Toruń 2006.
9. A. Bałandynowicz, *Środowisko rodzinne a zachowania dewiacyjne dzieci i młodzieży*, [w:] M. Bińczycka-Anholcer (red.) *Przemoc i agresja jako zjawiska społeczne*, Warszawa 2003, s. 126.

Biorąc pod uwagę szkołę z obszaru zagrożonego marginalizacją warto wspomnieć o ubóstwie jako niezwykle wrażliwym problemie społecznym. Zjawisko ubóstwa ma płynne granice, ze względu na jego społeczne postrzeganie. Zależy od sytuacji ekonomicznej danego państwa oraz indywidualnych odczuć. Wymiernikiem są tu materialne, kulturowe i społeczne ograniczenia¹⁰. W polskiej szkole można spotkać nadal (mimo zmian w polityce społecznej) dzieci, których sytuacja rodzinna wymaga natychmiastowego wsparcia. A. Žilová badając ubóstwo i wykluczenie społeczne wytypowała wielopłaszczyznowe i złożone formy przyczynowo-skutkowe, związane z: opieką socjalną, dostępem do opieki zdrowotnej, dochodami, pracą, poziomem życia, wykształceniem czy posiadaniem miejsca zamieszkania¹¹. W polskich warunkach socjalnych często mamy do czynienia z tzw. dzielnicami biedy. Choć demograficznie zmienia się obraz takich miejsc, gdyż zabytkowe kamienice bądź powstające obecnie nowe bloki, zamieszkują zarówno artyści, literaci, przedsiębiorcy jak i młode pokolenie osób pracujących, to nadal praca wychowawczo-dydaktyczna w obszarach zagrożonych wykluczeniem jest niezwykle ciężka. Precyzując poziom trudności oddziaływań specjalistów i nauczycieli w tym wymiarze, należałoby wyjaśnić, że cechą charakterystyczną usytuowania placówek edukacyjnych w starych dzielnicach, w pobliżu tzw. kamienic rotacyjnych (gdzie mieszkają często zmieniający się najemcy ze względu na eksmisje, niepłacenie czynszu, uzależnienia itp.) są:

- zwiększone działania w zakresie opieki społecznej i pracy socjalnej;
- bardzo niski poziom zatrudnienia i wysokie bezrobocie;
- złe warunki socjalne i ekonomiczne życia codziennego;
- niewydolność wychowawczo-opiekuńcza;
- problemy z uzależnieniami;
- występowanie różnorodności form przemocy i agresji;
- częste interwencje policyjne i straży miejskiej.

Nierzadką przyczyną problemów rodzinnych, a co za tym idzie, również uczniowskich są wszelkie rodzaje przemocy i zaniedbań. Istotne jest to, że na przyswojenie przez podopiecznych dysfunkcyjnych form życia opiekunów, mają wpływ elementy patologii, powszechnie pojmowanej jako formy znęcania się nad najbliższymi, stosowanie elementów przemocy, nadużywanie środków odurzających, agresja, zaniedbanie opiekuńczo-wychowawcze i przestępczość. Wspomniane dewiacje skutkują

10. J. Levická, *Sociálna práca s rodinou I*. Trnava 2004, s.177.

11. A. Žilová, *Chudoba a jej premeny na Slovensku*, Bańín 2005, s. 162.

częstokroć przyjmowaniem postaw skrajnych, w postaci wykojenia obyczajowego, przestępczego oraz demoralizacji¹². Niestety oprócz wyżej wymienionych czynników, dzieci z rodzin obarczonych ryzykiem wykluczenia są najczęściej zaniedbane wychowawczo i opiekuńczo. Osiągnięcia edukacyjne również bardziej wchodzą w obszar niepowodzeń szkolnych niż sukcesów. Uczniowie tacy mają problem z zachowaniami internalizacyjnymi i eksternalizacyjnymi oraz innymi zaburzeniami wynikającymi czy to z poziomu zaburzeń psychicznych, niepełnosprawności bądź defektów fragmentarycznych. Chociaż najczęściej zauważalnymi problemami na szkolnych korytarzach jest mimo wszystko agresja. Każdy człowiek przyswaja sobie formy zachowania społecznego w procesie uczenia się. Zdobywanie wiedzy poprzez wzmocnienia pozytywne i negatywne oraz modelowanie są istotnymi czynnikami uzyskiwania wiedzy o zachowaniu i manifestowaniu agresji¹³.

Ponieważ podłożem międzyludzkich zachowań agresywnych mogą być pełnione role społeczne, B. Hołyst opisał tę formę agresji w następujący sposób: *agresja interpersonalna pojawia się jako wyraz pełnionej przez jednostkę roli społecznej, w której ramach ze względu na obowiązujące standardy czy normy należy podejmować i wykonywać czynności prowadzące do negatywnych dla innych skutków. Jest to agresja wykonana często jako forma „egzekucji” zasad czy realizacji zadań, stąd tę formę agresji nazywa się „agresją zadaniową”*¹⁴. Wielorakość agresywnych zachowań połączona z ogólną niewydolnością wychowawczo-opiekuńczą przyczynia się w znacznej mierze do problemów przenoszonych przez dzieci i młodzież do placówek edukacyjnych. Skumulowanie wielu czynników patogennych, będzie więc wyznacznikiem funkcjonowania uczniów w szkołach.

System wsparcia w obszarze działań nauczycieli i specjalistów

Dzieci i młodzież w obszarach zagrożonych, potrzebują wyjątkowego wsparcia oraz intensywnych wysiłków specjalistów i nauczycieli, aby móc poprawnie funkcjonować w ramach przyjętych norm społecznych. Szkoły, wychodząc naprzeciw potrzebom

12. D. Janułaajtys, *Rodzina w perspektywie zagrożeń przemocą seksualną i kazirodztwem* [w:] S. Cudak (red.), *Problemy wychowawcze we współczesnej rodzinie polskiej*, Kielce 2009, s. 163-164.

13. B. Krahé, *Agresja*, Gdańsk 2006, s. 38.

14. B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 1089.

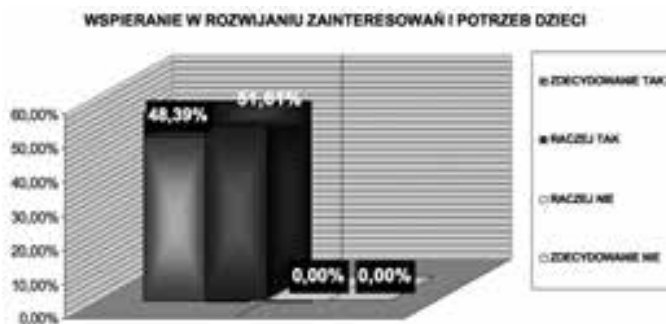
swoich podopiecznych i ich rodzin, wprowadzają coraz to nowsze metody i techniki działań, współpracują z wieloma specjalistami w celu zorganizowania adekwatnej pomocy, opieki i wsparcia. Podpierając się współczesnym systemem polityki oświatowej w Polsce, różne szkoły w ramach własnych możliwości organizują pomoc: logopedyczną, oligofrenopedagoga, pedagoga specjalnego, resocjalizanta, terapeutę, nauczycieli wspierających, pedagoga szkolnego czy psychologa. Istnieje ogromna potrzeba na zatrudnianie większej liczby specjalistów, aby wspierać działania szkolne. Niezbędne są również pomoce edukacyjne, multimedia, mniejsza liczba osób w klasach oraz dobrze wyposażone świetlice czy sale terapeutyczno-rehabilitacyjne. Ważne jest również scalanie środowiska lokalnego i rodzin, ponieważ budowanie spójnej sieci powiązań ze strukturami instytucjonalnymi, będzie się przyczyniało do budowania struktury tożsamości motywującej zachowania rodziców¹⁵. Wszelkie źródła konfliktów występujących w rodzinie są bardzo istotne dla funkcjonowania wspólnoty rodzinnej, dlatego określenie przyczyny nieporozumień ma ogromny wpływ na kształt stosunków i interakcji społecznych członków danej rodziny¹⁶.

Jednak najważniejszym elementem spinającym wszelkie działania szkolne, jest podejście podmiotowe, twórcze i kreatywne zarówno w nauczaniu jak i wychowaniu. Troskę nauczycieli o dobro podopiecznych i ich rodzin pokazuje badanie, które zostało przeprowadzone pod koniec 2016 roku, w postaci anonimowego sondażu diagnostycznego, sprawdzającego poziom zadowolenia rodziców i dzieci z działań podejmowanych przez nauczycieli. Proces przebiegał w jednej łódzkiej Szkół Podstawowych w dzielnicy Bałuty. Liczba ankietowanych to 130 osób, w tym 68 uczniów oraz 62 rodziców. Podstawą badania było uzyskanie istotnych informacji w zakresie skuteczności i adekwatności działań w zakresie zaspokajania potrzeb dzieci oraz udzielania przez nauczycieli pomocy i wsparcia uczniom w klasach 1-6. Jednym z istotnych zagadnień było wspieranie rozwoju zainteresowań i potrzeb dzieci, obejmujących działania z obszarów: teatru, muzyki, sportu, warsztatów hafiarskich, zajęć rozwijających zainteresowania, bibliotekarskich, filologicznych czy ogólnie z przedmiotów humanistycznych i ścisłych, co pokazuje poniższy wykres:

15. M. Konopczyński, *Metody twórczej resocjalizacji*, Warszawa 2006, s. 76-77.

16. A. Olubińska *Konflikty rodzice- dzieci, dramat, czy szansa?*, Toruń 2001.

Tabela 1. Wspieranie zainteresowań i potrzeb



Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że niemal połowa (około 48%) ankietowanych odpowiedziała zdecydowanie twierdząco, na pytanie dotyczące wsparcia nauczycielskiego w obszarze potrzeb i zainteresowań, natomiast druga część respondentów (51,61%) raczej zgodziła się z tym, że nauczyciele wspierają swoich podopiecznych. Wynik świadczy o dobrym poziomie realizacji dodatkowych, kreatywnych i twórczych zajęć oraz wspierania potrzeb podopiecznych.

Innym ważnym zagadnieniem jest widoczność osiągnięć i postępów dzieci w szkole. Często zdarza się, że rodzice nie dostrzegają potencjału dziecka, ponieważ brak zainteresowania, niewłaściwe postawy i style wychowania, blokują wiedzę o podstawowych możliwościach, umiejętnościach czy zainteresowaniach dziecka. Dużą rolę odgrywa tu wykluczenie społeczne, które jest często traktowane jako determinanta wynikająca z czynników zewnętrznych. Niestety do marginalizacji czy wykluczenia doprowadzają również wewnętrzne problemy. Skumulowanie więc obu wskaźników może być bezpośrednią przyczyną niewydolności opiekuńczo-wychowawczej i wykluczenia. Dlatego też źródeł marginalizacji jest wiele i nie można ich do końca wyjaśnić bez uwzględnienia jednostki w procesie marginalizacji, gdyż te same czynniki zewnętrzne mogą powodować zupełnie inne efekty w osobistych doświadczeniach ludzkich¹⁷.

17. I. Pospiszyl, *Marginalizacja jako wybór jednostki czyli pułapki orientacji defensywnej*, [w:] W. Kubik, B. Urban (red.), *Uwarunkowania i wzory marginalizacji społecznej współczesnej młodzieży*, Kraków 2005, s. 334.

Dorastające dziecko na etapie pracy w szkole podstawowej niejako ucieka od swoich opiekunów wybierając niepewność zamiast dotychczasowego bezpieczeństwa, trudy poszukiwań zamiast stabilności, poszukuje swojej tożsamości, podkreśla swoją odrębność i jednocześnie walczy o nią¹⁸. Dlatego ciężko jest na tym etapie rozwojowym (podstawowym) dokładnie dookreślić ścieżkę pasji i zainteresowań. W związku z tym, opiekunowie otrzymali kolejne pytanie z możliwością wielokrotnych odpowiedzi, dotyczące poziomu satysfakcji z działalności nauczycieli na rzecz: wiedzy dziecka, lepszych ocen, ciekawości świata, udziału w konkursach przedstawieniach, zawodach organizowanych na terenie szkoły:

Tabela 2. Poziom zadowolenia rodziców z działań podejmowanych przez szkołę



Warto więc podkreślić, że około 40 % rodziców uznało, iż ich dziecko więcej umie pod wpływem działań podejmowanych przez grono pedagogiczne. Natomiast polepszenie ogólnej sprawności zostało ocenione najniżej (14,52%). Ocena efektów kształtuje się na przeciętnym poziomie, stąd warto byłoby zadbać o większe zaangażowanie rodziców w proces nauczania i wychowania w szkole. Jest to jednak o tyle trudne, że środowiska, szczególnie zagrożone wykluczeniem, wykazują się bardzo niskim zainteresowaniem procesem szkolnym.

18. I. Obuchowska, *Drogi dorastania*, Warszawa 1996.

Reasumując badania wykazały, że 85,48% rodziców odpowiedziało, że widzi rozwój swojego syna bądź córki w indywidualnych obszarach możliwości i predyspozycji, co jest szalenie ważne w rozwoju podopiecznych placówki.

Praca z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych z obszarów zagrożonych marginalizacją

Oddziaływania specjalistyczne i codzienna żmudna praca z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych jest widoczna szczególnie w placówkach zwykłych bez oddziałów integracyjnych, położonych w dzielnicach zagrożonych. Pojawiają się uczniowie ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się czytania, pisania, matematyki, z niepełnosprawnością ruchową w tym z afazją, z upośledzeniami w stopniu lekkim, niedostosowaniem społecznym bądź dzieci zagrożone niedostosowaniem, z przewlekłymi chorobami oraz oczywiście uczniowie zdolni – z którymi trzeba pracować w oparciu o inne formy. W wielu placówkach można również dostrzec młodzież i dzieci z autyzmem, ADHD oraz niesłyszących lub słabo słyszących, niewidomych lub słabo widzących. W takiej sytuacji budowanie dobrych relacji w skali mikrospołecznej i makrospołecznej stanowi podstawę do osiągnięcia wyników edukacyjnych i wychowawczych – mimo wyraźnych trudności i wymagających warunków pracy. Szkoły organizują otwarte spotkania, koncerty, pikniki rodzinne, festiwale, aby zachęcić do współpracy zarówno opiekunów jak i interesariuszy zewnętrznych. Współpraca z otoczeniem pozwala więc uczniom na wchodzenie w nowe role społeczne, uczy radzenia sobie w sytuacjach trudnych oraz podejmowania działań¹⁹.

Szczególnie trudną grupę dzieci i młodzieży stanowią adepci obszarów zagrożonych wykluczeniem. Niedostosowanie społeczne podopiecznych, problemy rodzinne, słabe wyniki w nauce przyczyniają się niejednokrotnie do wzrostu zachowań ryzykownych. Stąd pojawiają się wczesne inicjacje alkoholowe, zachowania wulgarne i agresywne, palenie tytoniu, stosowanie przemocy, nadmierna seksualność oraz widoczne zaniedbania wychowawcze czy ciężkie sytuacje rodzinne. Kluczową rolę w likwidacji poziomów niedostosowania społecznego i braków szkolnych odgrywa szkoła. Kazimierz Pospiszyl dodaje, że likwidacja zaburzeń emocjonalnych, oraz

19. G. Miłkowska, *Od odrzucenia szkolnego do wykluczenia społecznego młodzieży*, [w:] W. Kubik, B. Urban (red.), *Uwarunkowania i wzory marginalizacji społecznej współczesnej młodzieży*, Kraków 2005, s. 496-497.

opóźnień szkolnych powinna być realizowana w szkole przez nauczycieli²⁰. W wielu wypadkach tak jest. Szkoły zatrudniają specjalistów, którzy prowadzą szereg działań terapeutyczno-resocjalizacyjnych i rehabilitacyjnych, przyczyniając się tym samym do wzrostu poczucia wartości i kompetencji uczniów. Najczęściej występujące możliwości pomocy to działania terapeutyczne, oligofrenopedagogiczne, logopedyczne oraz wyrównawcze i wspierające, chociaż nie wszystkie placówki edukacyjne mogą się pochwalić takimi możliwościami ze względu na cięcia budżetowe.

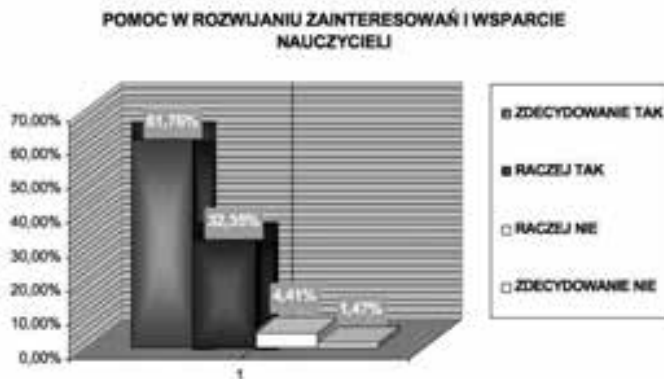
Bardzo ważnym obszarem wspierania jest współpraca z pracownikami społecznymi, kuratorami sądowymi oraz przychodniami psychologiczno-pedagogicznymi. Te placówki, chociaż funkcjonują oddzielnie i częstokroć nie współpracują, to wnoszą bardzo dużo do systemu opieki i wychowania dzieci z obszarów zagrożonych. Szczególną estymą wśród osób potrzebujących pomocy socjalnej cieszą się różnego typu dofinansowania do obiadów szkolnych, wyprawka szkolna, ogólnie pomoc materialna. Niestety nie pociąga to za sobą potrzeby korzystania z pracy socjalnej, która realizowana jest tylko w skrajnych przypadkach, gdzie wejście kuratora, bądź zgoda na asystenta rodziny są już koniecznością. Brak świadomości wychowawczej, przyczynia się do traktowania pracy socjalnej jako ingerencji w prywatne życie, a nie podmiotowej pomocy w zmianie postrzegania funkcji rodziny i nauce realizowania jej zadań socjalizacyjnych.

Uczniowie w obszarze działań wspierających rozwój

Mimo wielu problemów występujących w szkołach z obszarów zagrożonych, dzieci i młodzież są w stanie dokładnie określić czy ich poziom zadowolenia ze wsparcia nauczycieli, oraz przygotowanej oferty edukacyjnej jest wystarczający. W dobie komunikatorów, internetu, przemocy medialnej i izolacji elektronicznej, wprowadzenie twórczych i kreatywnych form pracy z młodzieżą jest dużym wyzwaniem. W przedstawionych badaniach opartych o anonimowe ankiety, uczniowie wykazali ponad 60% zdecydowane zadowolenie z udzielanego przez nauczycieli wsparcia oraz rozwijania zainteresowań, co w przypadku szkół z dużym problemem dysfunkcyjności dzieci jest wynikiem bardzo dobrym:

20. K. Pospiszyl, *Praca wychowawcza z uczniem niedostosowanym społecznie*, [w:] M. Łobocki (red.), *Praca wychowawcza z dziećmi i młodzieżą*, Lublin 2001, s. 113.

Tabela 3. Poziom satysfakcji uczniów z pomocy nauczycieli w rozwijaniu zainteresowań i wsparcia.



Według uczniów, nauczyciele zdecydowanie wspierają ich rozwój i pomagają w rozwijaniu zainteresowań, chociaż 32,35% badanych stwierdziło, że raczej pomoc otrzymują. Natomiast nieliczni udzielili negatywnej odpowiedzi (około 4,41%), oraz zdecydowanego zaprzeczenia 1,47% ankietowanych. Mimo trudnych warunków pracy z młodzieżą widać, że troska o ucznia oraz organizowanie różnych form edukacyjno-wychowawczych przynoszą wymierne efekty. Wszystkie pozytywne reakcje podopiecznych są wynikiem wieloletnich działań w kierunku poszerzania pasji, zainteresowań i szczególnych umiejętności, w oparciu o wypracowane i sprawdzone twórcze metody. Na rozwój dzieci i młodzieży oraz ich życiowe możliwości edukacyjne ogromny wpływ ma wachlarz szkolnych propozycji edukacyjnych, czyli obszar, w którym każde dziecko ma szansę na rozwój. Dla jednych stanowi niepowtarzalną okazję uzyskania wyższej pozycji społecznej niż ta osiągnięta przez rodziców i innych członków rodziny. Inni z kolei, poprzez edukację są w stanie jedynie podtrzymać osiągnięty przez rodzinę status społeczny²¹. Niejednokrotnie bywa tak, że mimo starań nauczycieli, wychowawców i całego grona specjalistów szkolnych uczeń osiąga poziom nawet niższy niż jego opiekunowie.

21. M. Szymański, *W poszukiwaniu drogi. Szanse i problemy edukacji w Polsce*, Kraków 2004, s. 85.

Warto dodać, że w szkołach zlokalizowanych w dzielnicach zagrożonych marginalizacją, występują tak zwane „nierówności edukacyjne”. Według Z. Sawińskiego ma to ścisły związek przyczynowo-skutkowy, leżący pomiędzy środowiskiem w którym dana osoba się wychowywała a uzyskanym wykształceniem²². W istocie chodzi więc o to, w jaki sposób pochodzenie społeczne wpływa na osiągnięcia edukacyjne dzieci, gdzie samo pochodzenie można rozpatrywać w kategoriach przynależności klasowo-warstwowej oraz pozycji społecznej opiekunów²³.

Pomijając fakt częstych absencji uczniów oraz trudnej sytuacji psychospołecznej, większość ankietowanych (w prezentowanym badaniu) dobrze ocenia zajęcia prowadzone w szkole. Pytanie o osiągnięcia, dzięki zajęciom szkolnym, miało możliwość wielokrotnego wyboru. Przyczyną tak przedstawiających się wyników, są niewątpliwie czynniki wynikające z małej liczebności klas, profesjonalizmu nauczycieli i specjalistów współpracujących, braku zmianowości oraz podmiotowe i kreatywne podejście. Uczniowie mogli ocenić własną wiedzę, umiejętności, otrzymane oceny, sprawności, oraz formy aktywności szkolnych:

Tabela 4. Zestawienie umiejętności wiedzy i kompetencji uczniowskich



22. Z. Sawiński, *Nierówności edukacyjne w teoriach struktury społecznej*, [w:] J. Wasilewski (red.), „Studia socjologiczne” 2009, nr 1, s. 89.

23. Tamże.

Podopieczni stwierdzili, że dzięki zajęciom prowadzonym w szkole dysponują większymi umiejętnościami i wiedzą – tak wykazało 67,65% ankietowanych. Ponadto wskazują na uzyskiwanie lepszych ocen 35,29% i wyższej aktywności społecznej – około 28% respondentów. Warto dodać, że zajęcia sportowe przyczyniają się do odczucia bycia sprawniejszym (dla około 22%). Niezwykle ważne są również konkursy szkolne, zawody i inne aktywności proponowane w dodatkowym pakiecie edukacyjnym – jako wynik innowacyjności placówki.

Uzyskane w toku zajęć kompetencje szkolne powodują, że uczeń ma możliwość zaistnienia w grupie rówieśniczej. Ponadto pomagają one uwierzyć we własne możliwości i umiejętności, co automatycznie może przyczynić się do podnoszenia poziomu wiedzy szkolnej. Dużym sukcesem nauczycieli jest to, że uczniowie sami widzą swój rozwój i potrzebę uczestnictwa w zajęciach. Niestety w wielu przypadkach, szczególnie wśród rodzin dysfunkcyjnych, brakuje stymulacji do systematycznej pracy szkolnej. Uczniowie opuszczają zajęcia między innymi z powodów:

- zaniedbań rodzinnych i lekceważenia potrzeby istnienia szkoły w życiu dziecka,
- wagarów oraz współtowarzyszących dziecku zaburzeń jak: fobia szkolna, strach przed rówieśnikami, nauczycielami, niepowodzenia szkolne,
- przystawanie do nieformalnych grup dewiacyjnych,
- powielanie negatywnych wzorców zachowań rodzinnych.

Konsekwencją wysokiej absencji może być brak klasyfikacji do kolejnej klasy. Jest to traumatyczne przeżycie, szczególnie dla dzieci zdolnych ale skrajnie zaniedbywanych.

Niestety w wielu szkołach publicznych widać nadal niedomagania w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania niedostosowaniu społecznemu, co jest wynikiem wadliwego systemu kształcenia i wychowania²⁴. Sytuacja taka może skutkować brakiem poczucia sensu edukacji u podopiecznych. Według W. Okonia integralna, harmonijna łączność systemu kształcenia i wychowania w szkołach winna zawierać następujące elementy:

- Kompetencje oraz adekwatne metody pracy i zaangażowanie nauczycieli;
- Odpowiednie metody pracy, potrzeby i motywacje uczniów;

24. A. Szecówka, *Kształcenie resocjalizujące*, [w:] B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*, t. 1, Warszawa 2007, s. 257.

- Właściwy dobór treści kształcenia oraz układ i sposoby sprawdzania wyników;
- Środki kształcenia i ich materialno-społeczne warunki (odpowiednie środowisko kształcenia)²⁵.

Według A. Szecówki błędy powielane w szkołach masowych wynikają z przyczyn zależnych i niezależnych od nauczycieli i nie mogą być powielane w placówkach resocjalizacyjnych, gdzie trafia młodzież po tzw. edukacji masowej²⁶.

Integracja i współdziałanie środowiska

Współdziałanie środowisk znaczących wychowawczo i tworzenie przyjaznego klimatu społecznego, stanowią podstawę prawidłowego funkcjonowania szkół i ich podopiecznych. Readaptacja społeczna dzieci z różnymi dysfunkcjami, w obrębie danej placówki, sprowadza się do zmiany przynależności społecznej jednostki i ponownego jej procesu identyfikacji z grupami i rolami społecznymi²⁷. Oznacza to, że należy wprowadzić u niektórych wychowanków proces ponownego uczenia się, kanalizacji i internalizacji społecznie akceptowanych wzorców, norm i zachowań. Ważnym wyzwaniem jest również ponowne przysposabianie i kształtowanie ról społecznych – błędnie generowanych przez dysfunkcyjne środowiska pochodzenia dzieci i młodzieży. Stąd włączenie podopiecznego w zupełnie nowe struktury i relacje społeczne może przynieść i przynosi pozytywne rezultaty.

W pracy wychowawczo-dydaktycznej placówek prawidłowo funkcjonujących dostrzegalna jest wyraźna potrzeba współpracy z interesariuszami zewnętrznymi. Należą do nich również pracownicy socjalni, których pomoc w pracy nad rodziną jako całością przynosi wymierne rezultaty. Praca oparta o emocje i chęć zmiany postaw życiowych rodzin dysfunkcyjnych, w oparciu o chociażby pracę asystenta rodziny, jest odpowiedzią na palące problemy środowisk zagrożonych wykluczeniem. Ważnym elementem oddziaływań, opartych już o decyzję sądu, są również wpływy kuratorów sądowych na rodziny objęte kuratelą.

25. W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Warszawa 2003.

26. Tamże, A. Szecówka, *Kształcenie...*, s. 261.

27. W. Ambrozik, *Readaptacja społeczna i reorganizacja środowisk lokalnych jako warunek skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych*, [w:] B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja* t. 2, Warszawa 2007, s. 183.

Należy dodać, że w ramach szeroko pojętej profilaktyki i działań otwartych, prowadzone są spotkania i prelekcje z policjantami, strażnikami miejskimi, strażakami czy osobami znaczącymi wychowawczo. Placówki same organizują środowisko lokalne w postaci np.: pikników rodzinnych dla dzieci szkolnych i społeczności lokalnej, koncertów tematycznych, dni otwartych szkoły, przedstawień teatralnych i tanecznych dla młodszych – zewnętrznych odbiorców. Wszystkie te działania wpisują się w proces readaptacji społecznej, obejmującej zakres znaczeniowy następujących pojęć: przystosowanie, adaptacja, akomodacja, asymilacja²⁸. Nie mniej jednak zawsze istnieje ryzyko, że placówka szkolna będzie nieprawidłowo wypełniała zadania, co w przyszłości będzie skutkowało zasileniem instytucji typu resocjalizacyjnego czy socjoterapeutycznego młodzieżą niedostosowaną społecznie.

Podsumowanie

Wsparcie szkolne i systemy wewnętrznego oddziaływania są procesem trwającym określoną długość czasu. Wychowankowie, szczególnie ci z rodzin dysfunkcyjnych i obszarów zagrożonych, potrzebują skoordynowanego systemu integralnych działań, które byłyby rozłożone w czasie. Niestety nie wszystkie współczesne placówki dysponują adekwatnymi możliwościami pomocy. Problemami są: braki specjalistów (potrzeba zatrudnienia dodatkowego pedagoga specjalnego, logopedów, oligofrenopedagogów, terapeutów, czy specjalistów do szczególnie problematycznych przypadków); braki w wyposażeniu szkół (potrzeba pomocy dydaktycznych, sprawnych komputerów, tablic multimedialnych itp.); problemy wynikające ze struktur szkoły i braki finansowe; duża liczebność klas; systemy zmianowe i w końcu przemęczenie i oraz niskie zarobki nauczycieli. Oczywiście nie są to wszystkie występujące braki. W całą strukturę powinny być włączone zmiany w szkolnictwie uwikłane są również dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

Dlatego też istnieje potrzeba spojrzenia na szkołę z perspektywy zmian psychospołecznych, lokalizacyjnych i socjoekonomicznych. Szeroka współpraca w ramach tworzenia klimatu społecznego i wewnętrznego placówek, będą działały wspierająco na coraz większą liczbę dzieci z różnymi dysfunkcjami.

28. Tamże.

Streszczenie

Dysfunkcje wychowanków w systemie wsparcia szkolnego i pracy socjalnej

Artykuł jest próbą przekazania istotnych dla szkolnictwa spostrzeżeń, które dotyczą pracy z dziećmi w obszarze specjalnych potrzeb edukacyjnych. Autorka wskazuje na istotne problemy związane z marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Opisuje zjawiska ryzyka lokalizacyjnego szkół, dysfunkcje środowiskowe rodzin, oraz codzienne problemy wynikające z wadliwej socjalizacji w systemie wsparcia szkolnego. Ważnym celem przedstawionej pracy jest ukazanie zależności pomiędzy dysfunkcjami środowiskowymi a marginalizacją i wykluczeniem szkolnym. Kluczem do prawidłowego funkcjonowania dzieci i młodzieży w systemie edukacyjnym są działania wspierające specjalistów i nauczycieli oraz szeroka reintegracja społeczna.

Słowa kluczowe: marginalizacja i wykluczenie, dysfunkcje środowiskowe, działania wspierające, specjalne potrzeby edukacyjne, reintegracja społeczna.

Summary

Dysfunctions pupils in the system of school support and social work

The article is an attempt to provide with essential observation concerning work with children in area of special needs. The author indicates on the significant problems with marginalization and social exclusion. He describes appearance of risk schools localization, dysfunction of families' environment and everyday problems connected with faulty socialization in the schools' support system. Important objective of this study is presentation of the relationship between environmental dysfunctions, marginalization and schools exclusion. The key to the proper functioning of children and youth in the educational system are activities that support professionals and teachers as well as broad social reintegration.

Keywords: marginalization and exclusion, environmental dysfunction, supportive action, special education needs, social reintegration

Bibliografia

- Ambrozik W., *Readaptacja społeczna i reorganizacja środowisk lokalnych jako warunek skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych*, [w:] B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*. t. 2, Warszawa 2007.

- Bałandynowicz A, *Środowisko rodzinne a zachowania dewiacyjne dzieci i młodzieży*, [w:] M. Bińczycka-Anholcer (red.), *Przemoc i agresja jako zjawiska społeczne*, Warszawa 2003.
- Claessens J., *Familie und Wertsystem (Family and Value Systems)*, Berlin 1995.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2007.
- Izdebska J., *Dziecko w rodzinie u progu XXI wieku. Niepokoje i nadzieje*, Białystok 2000.
- Janułaajtys D., *Rodzina w perspektywie zagrożeń przemocą seksualną i kazirodztwem* [w:] S. Cudak (red.), *Problemy wychowawcze we współczesnej rodzinie polskiej*, Kielce 2009.
- Kawula S., *Rodzina o skumulowanych czynnikach patogennych*, [w:] S. Kawula, J. A. Brągiel Janke (red.), *Pedagogika rodziny*, Toruń 2006.
- Krahe B., *Agresja*, Gdańsk 2006.
- Levická J., *Sociálna práca s rodinou I*, Trnava 2004.
- Miłkowska G., *Od odrzucenia szkolnego do wykluczenia społecznego młodzieży*, [w:] W. Kubik, B. Urban (red.), *Uwarunkowania i wzory marginalizacji społecznej współczesnej młodzieży*, Kraków 2005.
- Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Warszawa 2003.
- Olubińska A., *Konflikty rodzice – dzieci, dramat, czy szansa?*, Toruń 2001.
- Pospiszyl I., *Marginalizacja jako wybór jednostki czyli pułapki orientacji defensywnej*, [w:] W. Kubik, B. Urban (red.), *Uwarunkowania i wzory marginalizacji społecznej współczesnej młodzieży*, Kraków 2005.
- Pospiszyl K., *Praca wychowawcza z uczniem niedostosowanym społecznie*. [w:] M. Łobocki (red.), *Praca wychowawcza z dziećmi i młodzieżą*, Lublin 2001.
- Sawiński Z., *Nierówności edukacyjne w teoriach struktury społecznej* [w:] J. Wasilewski (red.), „Studia socjologiczne” 2009, nr 1.
- Siemaszko A., *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, Warszawa, 1993.
- Szczówka A., *Kształcenie resocjalizujące* [w:] B. Urban, J. M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*, t. 1, Warszawa 2007.
- Szymański M., *W poszukiwaniu drogi. Szanse i problemy edukacji w Polsce*, Kraków 2004.
- Urban B., *Zaburzenia w zachowaniu i przestępczość młodzieży*, Kraków 2000.
- Žilová A., *Chudoba a jej premeny na Slovensku*, Bađin 2005.

Prawne i organizacyjne aspekty ochrony logopedycznej w Polsce

Mirosława Świtała-Cheda¹

Wprowadzenie

Mowa jest dla większości z nas czymś tak oczywistym, że trudno nam nawet sobie wyobrazić, że nie mamy tej umiejętności lub ją tracimy. Tym bardziej niepokojące jest, że coraz częściej się mówi o zjawisku zaburzenia lub opóźnienia procesu nabywania mowy. Problemy tego typu mają ogromny wpływ na rozwój umysłowy, ale też emocjonalny dziecka. Dlatego tak ważne jest, by system opieki logopedycznej funkcjonował prawidłowo i to nie tylko w zakresie diagnostyki, ale i skutecznej terapii małych pacjentów. Ten drugi element wymaga długofalowych działań, co nie zawsze jest brane pod uwagę w planowaniu budżetu na cele logopedyczne. Ale problemy natury komunikacyjnej to nie tylko problem dzieci, to także problem medyczny dla wielu dzieci i dorosłych, którzy umiejętność posługiwania się mową utracili, np. wskutek mechanicznych urazów czaszki, wylewów, udarów, a w przypadku osób starszych wskutek schorzeń neurodegeneracyjnych. W medycynie poczyniono wielkie postępy, lekarze potrafią uratować życie pacjenta nawet przy rozległym wylewie, wzrosła średnia długość życia. To sprawia, że teraz człowiek walczy nie tylko o życie, ale też i jakość tego życia. Stąd moje pytanie, czy obecna organizacja systemu opieki logopedycznej faktycznie zabezpiecza potrzeby społeczeństwa? Zdaję sobie sprawę, że nie jest to nowe zagadnienie w literaturze logopedycznej, niemniej warto ciąglego pochylenia się nad nim, szczególnie teraz, gdy w oświacie, szykują się ogromne zmiany organizacyjne. Celem artykułu jest omówienie obecnie funkcjonującego systemu opieki logopedycznej w Polsce w oparciu o obowiązujące przepisy prawa medycznego i oświatowego. Wskazano na wady i zalety tego systemu oraz na potencjalne kierunki zmian.

1. Dr M. Świtała-Cheda, Verbum Centrum Edukacyjno-Logopedyczne, logopeda, neurologopeda.

Geneza opieki logopedycznej w Polsce

Podstawy współczesnego obrazu opieki logopedycznej wzorowane były na modelowych rozwiązaniach opracowanych przez twórców polskiej logopedii, z początków XIX wieku, wśród których należy wymienić: Jana Siestrzyńskiego, Władysława Ołtuszewskiego, Benedykta Dylewskiego². Jan Siestrzyński od 1817 r. promował naukę komunikacji dzieci niesłyszących. Władysław Ołtuszewski na początku XX wieku zachęcał do tworzenia w szkołach klas dla dzieci jąkających się, otworzył pierwszy w Polsce Zakład Leczenia Zboczeń Mowy funkcjonujący w latach 1892-1922. Z kolei Benedykt Dylewski sugerował utworzenie systemu opieki logopedycznej składającego się z wykwalifikowanych logopedów, a także nauczycieli kształconych tak, by mogli pełnić rolę pośrednika między logopedą a rodzicami. Propozycje „logopedii szkolnej” Benedykta Dylewskiego odnajdujemy w modelu promowanym przez Genowefę Demel i Leona Karczmarka – model ten nie przyjął się jednak w Polsce, warto tu nadmienić, że podobny funkcjonuje w kilku krajach europejskich³.

Organizacja systemu opieki logopedycznej w Polsce

Analizując polski system opieki logopedycznej należy stwierdzić, że stanowi on integralną część systemu oświatowego i systemu opieki zdrowotnej. System opieki logopedycznej to określone przez obowiązujące normy prawne zasady organizacji, funkcjonowania i współpracy poszczególnych struktur (ogniw) tego systemu, wyznaczające zakres i poziom opieki nad mową dziecka w danym kraju. To również zorganizowany system pomocy ludziom dorosłym, którym jest ona potrzebna z różnych względów⁴.

-
2. G. Gunia, *Koncepcja i organizacja opieki logopedycznej w Polsce*, [w:] G. Gunia, V. Lechta, *Wprowadzenie do logopedii*, Kraków 2011, s. 53.
 3. R. Gliwa, *Przeszłość i wyzwania w zarządzaniu współczesnymi placówkami opieki logopedycznej w Polsce*, [w:] J. Kłys (red.), J. Maj (red.), *Problemy, wyzwania i perspektywy zarządzania w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 164.
 4. G. Jastrzębowska, *Podstawy teorii i diagnozy logopedycznej*, Opole 1998, s. 14.

Oświatowy system opieki logopedycznej

Bardziej rozpowszechniony obecnie jest w Polsce oświatowy system opieki logopedycznej, oparty na modelu opieki logopedycznej przygotowanym przez Leona Karczmarską, polegający na włączeniu jej do systemu edukacyjnego. Proponowany model zakłada powiązanie opieki logopedycznej z naturalnym procesem rozwoju mowy człowieka (począwszy od fazy prenatalnej po życie dorosłe). Rozwiązania organizacyjne łączą się ze specjalizacjami zawodowymi: logopedią wychowawczą, surdologopedią, logopedią korekcyjną i artystyczną. Poszczególnym specjalizacjom podporządkowane są ośrodki diagnostyczno-terapeutyczne, które nie zawsze zapewniają kompleksową opiekę⁵. Zwłaszcza w zakresie opieki logopedycznej – od profilaktyki po terapię opóźnień i zaburzeń w rozwoju mowy – korzystne i warte wykorzystania dla przygotowania, i tym samym podniesienia jakości specjalistycznego wsparcia uczniów, mogą okazać się rodzime doświadczenia w organizowaniu i funkcjonowaniu opieki jako systemu⁶.

Oświatowy system opieki logopedycznej przede wszystkim oparty jest na przepisach ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷. Na ich podstawie opieka logopedyczna wykonywana jest przede wszystkim w poradniach pedagogiczno-psychologicznych oraz w szkołach. Poradnie pedagogiczno-psychologiczne udzielają pomocy dzieciom uczęszczającym do przedszkoli, szkoły, nauczycielom przedszkoli i szkół oraz dzieciom nieuczęszczającym do szkoły czy przedszkoli, a mieszkającym na terenie działania placówki. Podstawą udzielanej pomocy są przeprowadzane wśród dzieci badania przesiewowe. Poza poradniami opieka logopedyczna prowadzona jest w przedszkolach, szkołach podstawowych i specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, zdecydowanie rzadziej w żłobkach, gimnazjach oraz sporadycznie w szkołach ponadgimnazjalnych. Żłobki nie zostały wprost objęte opieką logopedyczną na podstawie przepisów u.s.o. Jednak należy zauważyć, że żłobek także może być tym miejscem, w którym logopeda już od pierwszych miesięcy życia dziecka może je diagnozować, stymulować jego rozwój

5. L. Kaczmarska, *Model opieki logopedycznej w Polsce*, Gdańsk, 1991, s. 5-6, 18.

6. G. Demelowa, *Przedszkole – podstawowe ogniwo pomocy logopedycznej*, „Logopedia”, 1978, nr 13.

7. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, 1954, 1985 i 2169, zwana dalej w skrócie: u.s.o.

mowy, dbać o prawidłowy rozwój czynności prymarnych⁸. Dostrzega się konieczność prowadzenia dalszych systemowych zmian w edukacji dzieci, także w wieku żłobkowym. W tej kwestii wypada odnotować fakt, że w kwietniu 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹, która umożliwia dostęp do nowych form opieki dzieciom do 3. roku życia¹⁰. Działania te podejmowane są w ramach wczesnej interwencji logopedycznej. Warto w tym miejscu zauważyć, że wielu autorów wskazuje na potrzebę podejmowania działań już w okresie prenatalnym, noworodkowym oraz niemowlęcym. Pamiętać jednak należy, że nie w każdej szkole czy przedszkolu tworzone są gabinety logopedyczne, nie w każdej tego typu placówce zatrudniany jest logopeda na pełny etat. Coraz częściej w wielu szkołach, przedszkolach opieka logopedyczna sprawowana jest przez firmy logopedyczne, logopedów prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą czy też logopedów pracujących na zlecenie. Nieco inaczej organizacja opieki logopedycznej wygląda w szkołach publicznych, inaczej w szkołach niepublicznych¹¹. Szerzej na ten temat będzie mowa w kolejnej części opracowania poświęconej m.in. formom zatrudniania logopedów.

Zasady organizacji opieki logopedycznej i sposób funkcjonowania jej poszczególnych form uregulowano przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólno-

8. A. Sowa, *Dziecko w placówce, czyli o szansach i niedostatkach wczesnej interwencji logopedycznej w żłobku*, [w:] M. Michalik, A. Siudak, Z. Orłowska-Popek (red.), *Diagnoza różnicowa zaburzeń komunikacji językowej*, Kraków 2012, s. 303-304.

9. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. nr 45, poz. 235 z późniejszymi zmianami.

10. Z. Janiszewska-Nieścioruk, *Możliwości opieki logopedycznej w kontekście prowadzących działań i rozwiązań w systemie edukacji*, „Studia Edukacyjne”, 2013, nr 25, s. 24.

11. W myśl art. 5. 1. u.s.o. szkoła i placówka może być szkołą i placówką niepubliczną. Szkoła, przedszkole i placówka może być zakładana i prowadzona przez: jednostkę samorządu terytorialnego; inną osobę prawną; osobę fizyczną (art. 5 ust. 2 u.s.o.s). W praktyce podmiotami tworzącymi szkoły, przedszkola i placówki niepubliczne są fundacje, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe, które tworzą je od podstaw albo przejmują szkoły, przedszkola i placówki od jednostek samorządu terytorialnego.

dostępnych lub integracyjnych¹², a także w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych¹³. Ważną rolę odgrywa także rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym¹⁴.

Medyczny system opieki logopedycznej

W systemie medycznym opieka logopedyczna sprawowana jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁵. Opieka ta realizowana jest w ramach działalności leczniczej. W art. 3 u.d.l. określono, że działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, a ponadto może również polegać na promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia, co budzi kolejne wątpliwości, ponieważ w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁶ pomiędzy udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia był znak koniunkcji, natomiast obecnie promocja zdrowia stała się nieobligato-

-
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych, Dz. U. nr 228, poz. 1490 z późniejszymi zmianami.
 13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych, Dz. U. z 2013 r. poz. 532.
 14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1113.
 15. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. nr 112, poz. 654 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.d.l.
 16. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 z późniejszymi zmianami.

ryjna, co jest niezgodne z obowiązkiem władz publicznych w zakresie zachowania bezpieczeństwa zdrowotnego państwa¹⁷. Nie ulega wątpliwości, że czynności logopedyczne mają bezpośredni wpływ na stan zdrowia pacjenta, dlatego też należy je uznać jako świadczenia zdrowotne. Z kolei przez pojęcie promocji zdrowia należy rozumieć: działania umożliwiające poszczególnym osobom i społeczności zwiększenie kontroli nad czynnikami warunkującymi stan zdrowia i przez to jego poprawę, jak również promowanie zdrowego stylu życia oraz środowiskowych indywidualnych czynników sprzyjających zdrowiu¹⁸. Stosując wykładnię literalną art. 3 u.d.l, można dojść do wniosku, że podmiot wykonujący działalność leczniczą w rodzaju udzielania świadczeń logopedycznych udziela świadczeń zdrowotnych, natomiast promocja zdrowia lub realizacja zadań dydaktycznych, jest czynnością dodatkową, którą może, ale nie musi wykonywać w ramach prowadzonej działalności¹⁹.

Wykonywanie działalności leczniczej może się odbywać w dwóch – określonych przepisami u.d.l. – formach, poprzez prowadzenie: praktyki zawodowej, podmiotu leczniczego. Zauważyć jednak należy, że wykonywanie działalności leczniczej w formie praktyki zawodowej zostało przez ustawodawcę zastrzeżone tylko dla lekarzy (lekarzy dentyistów) lub pielęgniarek czy położnych. W związku z tym wykonywanie działalności leczniczej w ramach opieki logopedycznej może odbywać się tylko w ramach podmiotu leczniczego. Na gruncie przepisów u.d.l. wyróżnić można dwa rodzaje podmiotów leczniczych: będące przedsiębiorcami i niebędące przedsiębiorcami. Do podmiotów leczniczych, które są przedsiębiorcami, zalicza się, w zakresie w jakim wykonują one działalność leczniczą:

- przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej; w myśl przepisów tej ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą oraz

17. M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej – Komentarz*, Warszawa 2012, s. 50.

18. F. Grzegorzczak (red.), *Ustawa o działalności leczniczej Komentarz*, Warszawa 2013, s. 37.

19. M. Gibiński, *Wykonywanie zawodu logopedy w Polsce*, www.cdpm.pl/media/1054/wykonywanie-zawodu-logopedy-w-polsce.pdf, pobrano 22.12.2016 r.

- wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (u.d.l. art. 4);
- instytuty badawcze, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁰, czyli instytuty prowadzące badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych;
 - fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej;
 - kościoły, kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe.

Natomiast podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami (art. 3 ustawy o instytutach badawczych) są z kolei samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz jednostki budżetowe, w tym również państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej²¹.

Logopedzi w ramach medycznej opieki logopedycznej nie mogą wykonywać swojego zawodu w ramach praktyki zawodowej. Jedynie lekarze mogą wykonywać działalność leczniczą w formie jednoosobowej działalności gospodarczej jako indywidualną praktykę lekarską; indywidualną praktykę lekarską wyłącznie w miejscu wezwania; indywidualną, specjalistyczną praktykę lekarską; indywidualną specjalistyczną praktykę lekarską wyłącznie w miejscu wezwania; indywidualną praktykę lekarską wyłącznie w przedsiębiorstwie podmiotu leczniczego na podstawie umowy z tym podmiotem lub indywidualną specjalistyczną praktykę lekarską wyłącznie w przedsiębiorstwie podmiotu leczniczego na podstawie umowy z tym podmiotem oraz w formie spółki cywilnej, spółki jawnej albo spółki partnerskiej traktowanej jako grupowa praktyka lekarska. Logopeda może realizować swoją praktykę w ramach firmy będącej przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy

20. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz. U. nr 96, poz. 618 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o instytutach badawczych.

21. T. Karkowski, *Podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych przed i po 01 lipca 2011 r.*, [w:] J. Cheda (red.), *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, Warszawa 2012, s. 193.

z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²². W art. 4 u.s.d.g. ustawodawca przyjął, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się również wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Jak podaje F. Grzegorzcyk: „każdy podmiot posiadający zdolność prawną może zostać przedsiębiorcą, o ile spełni przesłankę wykonywania działalności gospodarczej we własnym imieniu. Za działalność gospodarczą, zgodnie z art. 2 u.s.d.g., ustawodawca przyjmuje zarobkową działalność: wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Tym samym w pojęciu podmiotu leczniczego mogą się mieścić przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą związani umową spółki cywilnej, osobowe spółki handlowe, kapitałowe spółki handlowe i inne osoby prawne, o ile prowadzą działalność gospodarczą²³.

Samo zarejestrowanie działalności gospodarczej w dozwolonej formie nie wypełnia wymagań ustawowych nałożonych przez ustawodawcę na gruncie u.d.l. Koniecznym warunkiem legalnego wykonywania działalności leczniczej jest uzyskanie wpisu do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Osoba, która zamierza wykonywać zawód medyczny *sensu largo* musi złożyć we właściwym, ze względu na miejsce wykonywania zawodu, urzędzie wojewódzkim wniosek o wpis podmiotu leczniczego do rejestru. Wnioskodawca jest zobowiązany do wskazania we wniosku wykonywanego zakresu działalności leczniczej²⁴. W Polsce logopedzi w podmiotach leczniczych zatrudniani są w publicznych placówkach ochrony zdrowia mających umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia. Pracują w szpitalach na oddziałach neurologii, udarowych, rehabilitacji, laryngologii, foniatrii, neurochirurgii oraz neonatologii. Zatrudniani są także w przychodniach specjalistycznych,

22. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie u.s.d.g.

23. F. Grzegorzcyk (red.), *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 40.

24. M. Gibiński, *Wykonywanie zawodu logopedy w Polsce*, www.cdpm.pl/media/1054/wykonywanie-zawodu-logopedy-w-polsce.pdf, pobrano 22.12.2016 r.

w gabinetach prowadzonych indywidualnie, w ośrodkach wczesnej interwencji i rehabilitacyjnych. Co rok, dwa lub trzy lata NFZ ogłasza tzw. konkursy ofert mających na celu wyłonienie odpowiednich świadczeniodawców. Do konkursu mogą przystąpić zarówno placówki medyczne, jak i osoby indywidualne. Podpisanie umowy na świadczenie w zakresie logopedii następuje po spełnieniu przez świadczeniodawcę warunków określonych przez NFZ, dotyczących wyposażenia gabinetu, wykształcenia logopedy i harmonogramu pracy poradni²⁵. Pacjentami gabinetów funkcjonujących przy poradniach i przychodniach są na ogół osoby pełnoletnie.

Zdobycie i wykonywanie zawodu logopedy w Polsce

Opieka logopedyczna sprawowana jest w Polsce tylko przez wykwalifikowanych logopedów. Dlatego też rodzi się w tym miejscu pytanie, w jaki sposób w Polsce można zdobyć zawód logopedy. W oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w Polsce zawód logopedy można zdobyć poprzez: 5-letnie studia o specjalności logopedia, studia o specjalności logopedia w systemie bolońskim (3 lata + 2 lata), kierunek unikatowy (współprowadzenie przez kilka uczelni wyższych logopedii w systemie bolońskim; różne warianty, np. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytet Gdański), podyplomowe studia logopedyczne²⁶. Wykonywanie zawodu logopedy podlega częściowej reglamentacji ze strony Państwa. Pamiętać jednak należy, że pomimo zdobytych kwalifikacji, status zawodowy polskiego logopedy nie jest jednoznacznie uregulowany. Jak już była mowa, logopeda może być zatrudniony w oświacie i służbie zdrowia. Droga rozwoju zawodowego logopedy jest inna w oświacie i inna w służbie zdrowia. W oświacie logopeda obejmuje stanowisko nauczyciela i jako nauczyciel logopeda podlega przepisom ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela²⁷. Jego awans zawodowy przebiega analogicznie jak pozostałych

25. K. Dobosiewicz-Olechowska, B. Deredas, A. Żebryk-Stopa, *Sytuacja logopedii w resorcie służby zdrowia w Polsce*, „Biuletyn Logopedyczny”, 2010, nr 1, s. 45-46.

26. M. Przybysz-Piwko, K. Szamburski, *Standardy godzinowe kształcenia logopedów po zmianach związanych z przyjęciem bolońskiego systemu oświaty*, „Biuletyn Logopedyczny”, 1/2010, s. 17.

27. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jednolity, Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Kartą Nauczyciela.

pracowników oświaty – od nauczyciela stażysty do nauczyciela dyplomowanego²⁸. Jednak w przypadku, gdy logopeda zatrudniony jest w przedszkolu, szkole czy innej placówce, wówczas podstawą jego zatrudnienia nie jest Karta Nauczyciela, ale przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy²⁹, jeśli zatrudniony został w oparciu o umowę o pracę, lub przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny³⁰, jeśli logopeda zatrudniony jest w oparciu o umowę zlecenie jako osoba fizyczna lub jako osoba prowadząca działalność gospodarczą. Kończąc należy zauważyć, że dyrektor szkoły, przedszkola czy placówki może zawrzeć umowę z przedsiębiorcą, który zatrudnia logopedę. W tym przypadku przedsiębiorcą jest zarówno ten, kto prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą, jak i przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą związani umową spółki cywilnej, także osobowe spółki handlowe, kapitałowe spółki handlowe i inne osoby prawne, pod warunkiem, że prowadzą działalność gospodarczą. Nie można także zapominać, że opieką logopedyczną w oświatowym systemie opieki logopedycznej mogą zajmować się stowarzyszenia i fundacje, które mogą taką opiekę świadczyć nieodpłatnie, podobnie jak i wolontariusze.

W służbie zdrowia logopeda jest zatrudniony na stanowisku logopedy i podlega przepisom prawnym obowiązującym w tym resorcie. Logopeda w służbie zdrowia może uzyskać tytuł neurologopedy, po spełnieniu określonej procedury, zakończonej egzaminem państwowym³¹. Wykonywanie zawodu logopedy nie zostało uregulowane, tak jak w przypadku zawodów medycznych. Logopeda może być w związku z tym zatrudniony w szpitalu w oparciu o umowę o pracę.

Również czas pracy logopedy nie został określony jednoznacznie. Na podstawie Karty Nauczyciela, logopedę pracującego w szkole obowiązuje 18-godzinny,

28. *Status zawodowy logopedy oraz prawne uwarunkowania diagnozy logopedycznej*, <https://www.logopedia.net.pl/artykuly/127/status-zawodowy-logopedy-oraz-prawne-uwarunkowania-diagnozy-logopedycznej.html>, pobrano 22.12.2016 r.

29. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1666, zwana dalej w skrócie: kodeksem pracy.

30. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Kodeksem cywilnym.

31. *Status zawodowy logopedy oraz prawne uwarunkowania diagnozy logopedycznej*, <https://www.logopedia.net.pl/artykuly/127/status-zawodowy-logopedy-oraz-prawne-uwarunkowania-diagnozy-logopedycznej.html>, pobrano 22.12.2016 r.

tygodniowy, obowiązkowy wymiar pracy dydaktycznej, z tym, że należy pamiętać o artykuł 43 Karty Nauczyciela ust. 1, 2, w który mowa, że w przypadku nauczyciela (logopedy w szkole) zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin, tygodniowy wymiar pracy nie może przekroczyć 40 godzin³². Tę grupę traktuje się jak nauczycieli. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku logopedów zatrudnionych w przedszkolach. Karta Nauczyciela, na którą powołują się – nie do końca słusznie – dyrektorzy przedszkoli, gdzie najczęściej znajdują zatrudnienie logopedzi, nie stanowi wyłącznego i bezpośredniego aktu prawnego regulującego wymiar godzin pracy logopedy (w art. 42 ust. 3, wymieniającym nauczycieli różnych szkół, nie uwzględniono logopedów). Art. 43 ust. 7 Karty Nauczyciela mówi, że to: „organ prowadzący szkołę lub placówkę, określa tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin”, a więc między innymi logopedów. Dla logopedy pracującego w przedszkolu w danym mieście najważniejsze będą więc akty prawa miejscowego³³. Najczęściej czas pracy logopedy w przedszkolu wynosi ok. 20.

Znajduje to swoje potwierdzenie w orzecznictwie. Rada gminy ma prawo ustalić według własnego uznania pensum specjalistów, nie wyższe jednak niż 40 godzin tygodniowo. Do końca kwietnia dyrektorzy placówek muszą zaplanować przyszłoroczne zapotrzebowanie na ich pracę. Tak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2012 r.³⁴ Uwzględniając ocenę prawną Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2011 r.³⁵, orzekł, że art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karty Nauczyciela stosuje się do pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach jako nauczyciele. Oznacza to, że organ prowadzący szkołę może określić im tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin inny, niż wynika z pensum wskazanego w tabeli w art. 42 ust. 3 Karty

32. A. Szymańska, *Zasady zatrudniania logopedów*, <http://www.prawopracy.org/content/view/141/13/>, pobrano 22.12.2016 r.

33. A. Szymańska, *Zasady zatrudniania logopedów*, <http://www.prawopracy.org/content/view/141/13/>, pobrano 22.12.2016 r.

34. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2012 r., II SA/Wa 2771/11.

35. Ocena prawna Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2011 r., I OSK 1194/11.

Nauczyciela. Z kolei sędziowie Sądu Najwyższego uznali³⁶, że taka interpretacja Karty Nauczyciela pozwala właściwie realizować pomoc pedagogiczno-psychologiczną. Jest to jedno z obowiązkowych zadań przedszkola i szkoły³⁷. W niepublicznej szkole, przedszkolu lub placówce, bez względu na podmiot tworzący i prowadzący, logopeda może być zatrudniony w oparciu o Kartę Nauczyciela lub przepisy kodeksu pracy (w odniesieniu do zatrudnienia etatowego) lub w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego (w odniesieniu do umów zlecenia zawieranych z osobami fizycznymi i osobami prowadzącymi działalność gospodarczą). W praktyce w szkołach, przedszkolach lub placówkach zakładanych przez podmioty niepubliczne (osoby fizyczne, stowarzyszenia, fundacje) logopeda nie jest zatrudniany na etacie. Najczęściej logopedzi są zatrudniani na podstawie umów zlecenia (z logopedami nieprowadzącymi działalności gospodarczej lub z logopedami taką działalność prowadzącymi). Dzienny i tygodniowy czas pracy logopedów, zatrudnianych jak powyżej, ustalany jest indywidualnie, w zależności od liczby dzieci, które muszą zostać poddane terapii. Jeśli jednak dochodzi do zatrudnienia logopedy w tego typu szkołach, przedszkolach czy placówkach w oparciu o umowę o pracę, wówczas podstawą do ich zatrudnienia nie jest Karta Nauczyciela, ale kodeks pracy, co dla podmiotu prowadzącego jest finansowo dużo bardziej korzystne finansowo i organizacyjnie. W tym przypadku czas pracy logopedy nie może przekraczać 40 godzin pracy w tygodniu i 8 dniennie. Zatem należy podkreślić, że norma tygodniowa oraz dobową logopedy w szkole niepublicznej zależy od przyjętych u pracodawcy przepisów w tym zakresie. Warto dodać, że w przypadku logopedy prowadzącego terapię w ramach samodzielnie wykonywanej działalności gospodarczej nie ma ograniczeń, jeśli chodzi o dzienny i tygodniowy wymiar pracy. To on decyduje o dziennym i tygodniowym czasie pracy, uwzględniając fakt, że w dniach wolnych od pracy (szczególnie w okresie wakacyjnym) prowadzone przez niego terapie w ramach działalności gospodarczej ulegają zwieszeniu, co wpływa na brak przychodów w tych okresach. Nie otrzymuje wynagrodzenia, tak jak logopeda etatowy, dlatego też jego wymiar czasu pracy może być większy wówczas, gdy dzieci poddane terapii są w szkole, przedszkolu czy placówce.

36. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2011 r., I PK 153/10.

37. J. Ojczyk, *Czas pracy logopedy i pedagoga w szkole*, <http://www.rp.pl/arttykul/841623-Czas-pracy-logopedy-i-pedagoga-w-szkole.html#ap-1>, pobrano 28.12.2016 r.

Podsumowanie

Reasumując, w naszym kraju zorganizowany został system opieki logopedycznej. W oparciu o obowiązujące przepisy prawa funkcjonują: medyczny i oświatowy system opieki logopedycznej. Oparte są one na podmiotach publicznym i prywatnych. W systemie oświatowym zapewniają go logopedzi zatrudnieni w poradniach pedagogiczno-psychologicznych oraz logopedzi zatrudnieni w szkołach i przedszkolach na etatach oraz logopedzi zatrudnieni w tych jednostkach w oparciu o umowę zlecenia oraz logopedzi wykonujący swój zawód w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Rodzi się w tym miejscu pytanie, czy ten system sprawnie funkcjonuje i czy jest wystarczający. Jestem przekonana, że system ten wymaga usprawnienia, szczególnie w zakresie budżetowania. Logopedów w szkołach podstawowych jest zbyt mało, a jeśli już są, to czas, który mogą poświęcić, bardzo często ze względu na liczbę dzieci wymagających terapii jest niewystarczający. Pamiętać jednak należy, że zarówno status prawny logopedy w systemie oświaty, jak i zakres jego obowiązków może ulec zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³⁸, która przemodeluje system oświaty w naszym kraju. System ten ulegnie przebudowie od 1 września 2017 r. Na ile zmieni się pozycja logopedy w zreformowanej szkole czas pokaże, gdyż zapewnienia rządu, że nauczyciele, w tym logopedzi, na reformie nie „ucierpią”, życie zweryfikuje już niebawem i będzie to interesujący materiał do analizy, ale już w kolejnym opracowaniu.

Streszczenie

Prawne i organizacyjne aspekty ochrony logopedycznej w Polsce

Przedmiotem niniejszego artykułu jest organizacja opieki logopedycznej w Polsce w oparciu o obowiązujące przepisy prawa medycznego i oświatowego. Wskazano na wady i zalety tego systemu oraz na potencjalne kierunki zmian.

Słowa kluczowe: logopedia, opieka logopedyczna, organizacja, system, prawo oświatowe, prawo medyczne

38. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2017 r. poz. 59.

Summary

Legal and organizational aspects of speech therapy in Poland

The subject of this article is to organize care speech therapy in Poland in accordance with applicable law and medical educational. They pointed out the advantages and disadvantages of this system and the potential directions of change.

Keywords: speech therapy, speech therapy care, organization, system, the right to education, medical law

Bibliografia

Literatura

- Demelowa G., *Przedszkole – podstawowe ogniwo pomocy logopedycznej*, „Logopedia”, 1978, nr 13.
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej – Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dobosiewicz-Olechowska K., Deredas B., Żebryk-Stopa A., *Sytuacja logopedy w resorcie służby zdrowia w Polsce*, „Biuletyn Logopedyczny”, 2010, nr 1.
- Gibiński M., *Wykonywanie zawodu logopedy w Polsce*, www.cdpm.pl/media/1054/wykonywanie-zawodu-logopedy-w-polsce.pdf, pobrano 22.12.2016 r.
- Gliwa R., *Przeszłość i wyzwania w zarządzaniu współczesnymi placówkami opieki logopedycznej w Polsce*, [w:] J. Kłys (red.), J. Maj (red.), *Problemy, wyzwania i perspektywy zarządzania w XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Grzegorzcyk F. (red.), *Ustawa o działalności leczniczej Komentarz*, Warszawa 2013.
- Grzegorzcyk F. (red.), *Ustawa o działalności leczniczej Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gunia G., *Koncepcja i organizacja opieki logopedycznej w Polsce*, [w:] G. Gunia, Viktor Lechta, *Wprowadzenie do logopedii*, Kraków, 2011.
- <https://www.logopedia.net.pl/artykuly/127/status-zawodowy-logopedy-oraz-prawne-uwarunkowania-diagnozy-logopedycznej.html>, pobrano 22.12.2016 r.
- Janiszewska-Nieścioruk Z., *Możliwości opieki logopedycznej w kontekście powiązających działań i rozwiązań w systemie edukacji*, „Studia Edukacyjne”, 2013, nr 25.
- Jastrzębowska G., *Podstawy teorii i diagnozy logopedycznej*, Opole, 1998.
- Kaczmarek L., *Model opieki logopedycznej w Polsce*, Gdańsk, 1991.

- Karkowski T., *Podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych przed i po 01 lipca 2011 r.*, [w:] J. Cheda (red.), *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, Warszawa 2012.
- Ojczyk J., *Czas pracy logopedy i pedagoga w szkole*, <http://www.rp.pl/artykul/841623-Czas-pracy-logopedy-i-pedagoga-w-szkole.html#ap-1>, pobrano 28.12.2016 r.
- Przybysz-Piwko M., Szamburski K., *Standardy godzinowe kształcenia logopedów po zmianach związanych z przyjęciem bolońskiego systemu oświaty*, „Biuletyn Logopedyczny”, 2010, nr 1.
- Sowa A., *Dziecko w placówce, czyli o szansach i niedostatkach wczesnej interwencji logopedycznej w żłobku*, [w:] M. Michalik (red.), A. Siudak (red.), Z. Orłowska-Popek, *Diagnoza różnicowa zaburzeń komunikacji językowej*, Kraków 2012.
- *Status zawodowy logopedy oraz prawne uwarunkowania diagnozy logopedycznej*,
- Szymańska A., *Zasady zatrudniania logopedów*, <http://www.prawopracy.org/content/view/141/13/>, pobrano 22.12.2016 r.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2017 r. poz. 59.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. nr 112, poz. 654 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. nr 45, poz. 235 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz. U. nr 96, poz. 618 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, 1954, 1985 i 2169.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1666.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1113.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych, Dz. U. z 2013 r. poz. 532.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych, Dz. U. nr 228, poz. 1490 z późniejszymi zmianami.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2011 r., I PK 153/10.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2012 r., II SA/Wa 2771/11.
- Ocena prawna Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2011 r., I OSK 1194/11.

Udział funduszy unijnych w realizacji polityki społecznej w Polsce

Emilia Szczęsna¹

Wprowadzenie

Unia Europejska jako wspólnota gospodarcza nie stawiała sobie za pierwszoplanowy cel realizacji polityki społecznej państw członkowskich, nie mniej czas pokazał, że rozwój państw nie jest oparty wyłącznie na rozwiązywaniu problemów politycznych i ekonomicznych, ale także społecznych, albowiem to od jakości kapitału ludzkiego zależy poziom innowacyjności, który ma wpływ na rozwój gospodarczy. W 1961 r. Rada Europy utworzyła Europejską Kartę Społeczną, która wraz z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka z 1950 r. dała podwaliny europejskiemu systemowi ochrony praw obywatelskich, rozszerzając istniejące akty o katalog praw społecznych. W 1989 r. podpisana została tzw. Karta Socjalna Pracowników, która wyrażała stanowisko państw członkowskich (poza Wielką Brytanią) wobec wyrównywania socjalnych uprawnień pracowników. Karta odnosiła się do Karty Socjalnej z 1961 r. (ratyfikowanej przez Polskę w czerwcu 1997 r.) Obok kwestii ochrony przed niesprawiedliwymi zwolnieniami z pracy, a także bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony zdrowia, uprawnień do zasiłków chorobowych, wynagrodzenia za dni świąteczne, szkolenia zawodowego, ujęto w niej również zagadnienia dotyczące podstawowych wolności pracowniczych: swobody poruszania się, organizowania oraz rokowań zbiorowych. W Kartce znalazły się zapisy antydyskryminacyjne odnoszące się do równego traktowania kobiet i mężczyzn, pracowników niepełnosprawnych oraz pracowników w starszym wieku². Włączanie spraw społecznych do prawa traktatowego Wspólnoty odbywało się stopniowo. Rozpoczęło się od Traktatu z Maastricht z 1992 r., do którego sporządzono protokół społeczny poruszający po raz pierwszy kwestie związane z finansowaniem polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej, zabezpieczeniem społecznym i ochroną pracowników, ogólnymi warun-

1. Emilia Szczęsna, dziennikarz – „Dziennik Gazeta Prawna”.

2. Por. S. Golinowska, *Polityka społeczna a proces integracji Polski z Unią Europejską*, <http://euro.pa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&methid=79964314&page=attachement&aid=374&latch=0>, pobrano 20.09.2016 r.

kami pracy i ochroną pracowników zwalnianych. Kolejne lata rozwoju Wspólnoty owocowały nowymi regulacjami obejmującymi kwestie polityki społecznej. Traktat Amsterdamski z 1997 r., który wszedł w życie dwa lata później nawiązuje m.in. do działań przeciwko dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, wyznanie, pochodzenie, niepełnosprawność, wiek, a także koncentruje się na koordynacji polityki zatrudnienia podtrzymując postanowienia poprzedniego traktatu w omawianym zakresie. Następnie Traktat Nicejski stał się podstawą do umocnienia współpracy między państwami w walce z dyskryminacją, ale w odróżnieniu od poprzednich traktatów w jego treści nie znajdziemy niczego na temat finansowania polityki zatrudnienia³. Jednym z kierunków nawiązującym do zaangażowania UE w politykę społeczną jest koncepcja aktywnej integracji polegająca na łączeniu ze sobą trzech filarów: dochodowego, prozatrudnieniowego oraz usługowego. Każdy z nich ma być realizowany w sposób spójny i zintegrowany. Aby państwa członkowskie mogły realizować wszystkie założenia i cele wynikające z postanowień traktatowych i stworzonych koncepcji, niezbędne są do tego instrumenty o charakterze finansowym. UE jako instytucja nie daje za narzędzie systemów świadczeń pieniężnych, lecz dysponuje funduszami przeznaczonymi na finansowanie projektów.

Europejski Fundusz Społeczny w Polsce

Unia Europejska dysponuje instrumentami wspierającymi tworzenie wspólnej polityki społecznej. Główną rolę w tym zakresie odgrywają fundusze strukturalne: fundusz rozwoju regionalnego (EFRR), fundusz socjalny (EFS), fundusz doradczy i gwarancyjny w sprawach rolnictwa oraz fundusz kohezyjny (spójności). Dla wydatków z funduszy określone zostały priorytety w postaci pięciu zadań: promocja rozwoju w regionach zacofanych, pomoc dla regionów dotkniętych upadkiem tradycyjnego przemysłu, walka z długoterminowym bezrobociem, pomoc w odnalezieniu się pracowników pośród zmian technologicznych, a także reformy strukturalne w rolnictwie i promocja rozwoju obszarów wiejskich. Można przyjąć, że „najbliższe” problemów socjalnych zwykłych obywateli znajduje się Europejski Fundusz Społeczny, który został zainicjowany w 1957 r., a jej celem jest poprawa możliwości zatrudniania

3. Por. G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber, *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Great Britain 2005, s. 42.

pracowników w ramach rynku wewnętrznego ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie⁴. Od 2013 r. EFS funkcjonuje w ramach czterech obszarów, tj. promowania trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia, promowania włączenia społecznego, walki z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, inwestowania w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie, wzmocnienia zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej⁵. Pierwszy wyznaczony cel tematyczny okazał się na tyle ważny dla Parlamentu Europejskiego, że ten zastrzegł, aby w każdym kraju przeznaczono na jego realizację minimum 20% środków EFS. Aby państwo członkowskie otrzymało środki z funduszu unijnego musi spełniać ściśle określone warunki, co w przypadku EFS oznacza przyjęcie długookresowego programu przeciwdziałaniu ubóstwu o nazwie: „Istnienie i realizacja krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa”. W okresie 2014-2020 UE przeznaczyła na Europejski Fundusz Społeczny ponad 80 mld euro, z czego Polsce przyznano ok. 13,2 mld euro. Środki te są wykorzystywane na dwóch poziomach: krajowym i regionalnym. Na pierwszym poziomie stworzono jeden program o nazwie „Wiedza Edukacja Rozwój”, na którego realizację zaplanowano 4,4 mld euro (osoby młode na rynku pracy: 757 mln euro; polityka publiczna dla rynku pracy, gospodarki i edukacji: 739 mln euro; szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju: 1 056 mln euro; innowacje społeczne: 670 mln euro; obszar zdrowia: 301 mln euro; pomoc techniczna: 164 mln euro), co łącznie stanowi ok. 34% ogółu środków. Pozostałe fundusze (ponad 66%) zostały rozdzielone między 16 Regionalnych Programów Operacyjnych⁶.

4. Por. K. Gąsiorowski, *Europejski Fundusz Społeczny*, [w:] J. Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 121.

5. Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

6. Por. Portal Funduszy Europejskich, *Europejski Fundusz Społeczny*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolecznym/>, pobrano 19.09.2016 r.

Walka z ubóstwem

Jedną z siedmiu inicjatyw strategii „Europa 2020” jest europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Platforma została uruchomiona 6 lat temu, będzie działać do 2020 r., a jej celem jest pomoc krajom członkowskim podźwignąć z ubóstwa i wykluczenia społecznego łącznie 20 milionów ludzi. W ostatnich latach zaobserwowano w Polsce niewielki spadek skrajnego ubóstwa, które nie przekracza 1%, co oznacza, że w 2015 r. co piętnasta osoba doświadczała skrajnej biedy. Według danych GUS z ubóstwem relatywnym zmagają się co szósty Polak. Istotną poprawę zaobserwowano w gospodarstwach utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (innych niż emerytury i renty), wśród rodzin wielodzietnych (4 lub większa liczba dzieci na utrzymaniu) oraz wśród mieszkańców najmniejszych miast, o liczbie ludności nieprzekraczającej 20 tys., natomiast wyraźny wzrost zasięgu ubóstwa miał miejsce w gospodarstwach domowych utrzymujących się z rolnictwa⁷. W tym miejscu warto postawić pytanie, na ile działania zainicjowane przez Unię Europejską w zakresie walki z ubóstwem mają realny wpływ na sytuację socjalną naszego państwa? Powodzenie każdej inicjatywy jest zależne przede wszystkim od nakładu finansowego. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. opracowało program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, w którego planie finansowym uwzględniło środki pochodzące z Unii Europejskiej. Śledząc poszczególne działania realizujące cele programu „Europa 2020” można zauważyć, że Unia Europejska finansowo wspiera dwa działania w zakresie polityki społecznej. Pierwsze dotyczy 6-letniego planu dożywiania dzieci i młodzieży (priorytet I, działanie I.1), drugim zaś finansowanym przedsięwzięciem jest zaangażowanie w jakość pracy socjalnej, usług socjalnych oraz instytucji rynku zatrudnienia, tj. zatrudnienie, kształcenie, doskonalenie zawodowe, standardy usług (priorytet VI, działanie VI.4).

Bezpieczeństwo żywnościowe i realizacja pracy socjalnej
Zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego jest jedną z form pomocy dla rodzin, dzieci i młodzieży. Działanie to przez cały okres realizacji pochłonie 8.028.055 tys. zł,

7. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 2.

z czego 4161708 tys. zł pochodzi z budżetu państwa (budżet ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, budżety wojewodów, budżet Agencji Rynku Rolnego), 2.100.000 tys. zł z budżetu gmin zaś 1.766.347 tys. zł z budżetu Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo to opiera się na kontynuacji programu rządowego na podstawie uchwały Rady Ministrów w sprawie ustalenia wieloletniego programu w zakresie wsparcia finansowego gmin w ramach dożywiania „Pomoc państwa w ramach dożywiania” na lata 2014-2020. Polega ono na udostępnieniu posiłków w czasie wolnym od zajęć lekcyjnych (wakacje i ferie, po skończonych lekcjach), finansowym wspieraniu rozwoju stołówek i kuchni, a także na tworzeniu warunków dla rozwoju organizacji obywatelskich i instytucji współpracujących w działaniach prowadzących do rozwiązania problemu niedożywienia i prawidłowego żywienia⁸. Jakość pracy socjalnej, usług socjalnych oraz instytucji rynku zatrudnienia są kolejnym priorytetem, na którego realizację Unia Europejska przeznaczyła 1.960.964 tys. zł⁹. Zmiany w pracy socjalnej mają zachodzić przez wdrażanie nowych narzędzi niezbędnych do jej realizacji, np. przez zmiany w wywiadzie środowiskowym, czy też tworzenie planu pomocy uwarunkowanego potrzebami. Ponadto środki są wykorzystywane na wykształcenie odpowiedniej liczby superwizorów i umożliwienie do 2020 roku każdemu pracownikowi socjalnemu prawa do stałej nieodpłatnej superwizji. Również nie bez znaczenia pozostaje prowadzenie na terenie gminy i powiatu działań w zakresie organizacji usług społecznych, animowania i organizowania społeczności lokalnych oraz inicjowania lokalnej polityki społecznej. Wiele z założeń projektu jest widocznych w naszych środowiskach, albowiem od 1 stycznia 2015 r. weszły w życie założenia nowelizacji ustawy o pomocy społecznej¹⁰, na mocy której m.in. każdy ośrodek pomocy społecznej zatrudnia jednego pracownika socjalnego w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden

8. Por. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020, www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spolicznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji/, pobrano 19.09.2016 r.

9. Por. tamże.

10. Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. nr 81 poz. 440.

pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących, a także od początku 2015 r. każda rodzina mająca problemy opiekuńczo-wychowawcze i korzystająca z pomocy społecznej ma możliwość skorzystania z pomocy asystenta rodziny.

Tabela 1. Środki finansowe pochodzące z budżetu UE zaplanowane dla Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Wydział IV								
Środki budżetowe	0 04 946	0 04 133	0 03 234	0 03 513	0 04 0 00	0 05 285	0 06 187	4 141 798
Środki UE	600 000	600 000	600 000	600 000	600 000	600 000	600 000	4 100 000
Środki własne								
Środki zewnętrzne								
Środki ogółem	604 946	604 133	603 234	603 513	604 000	610 285	606 187	4 141 798
Wydział V								
Środki budżetowe	15 799 234	15 763 408	15 868 799	15 100 499	14 115 344	14 108 448	14 911 234	111 768 574
Środki UE	8 200 796	8 268 512	8 279 512	8 279 512	8 279 512	8 279 512	8 279 512	58 631 778
Środki własne	475 983	476 300	475 900	475 999	475 999	475 900	475 999	4 736 881
Środki zewnętrzne	579 263	579 263	579 263	579 263	579 263	579 263	579 263	3 831 841
Środki ogółem	14 854 276	14 687 483	14 933 474	14 255 773	13 369 116	13 363 123	14 067 009	119 968 074

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spolecznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji/, pobrano 15.09.2016 r.

Podsumowanie

Europejski model polityki społecznej od początku swojego istnienia był oparty na godzeniu celów ekonomicznych z poprawą jakości warunków życia społeczeństwa i ochroną socjalną obywateli. Nie można oddzielić polityki społecznej od polityki ekonomicznej. Zmierzanie ku integracji ekonomicznej wywiera wpływ na politykę społeczną, zaś kształtowanie polityki społecznej ma istotne znaczenie dla osiągnięcia założonych celów ekonomicznych¹¹. Przez upływające kolejne dekady okazuje się, że jest to trudne do pogodzenia chociażby ze względu na skalę bezrobocia, która dotyka ludzi młodych. Unia Europejska stoi przed wyzwaniem strukturalnymi wynikającymi z globalizacji gospodarki, przemian technologicznych, coraz starszej siły roboczej oraz rosnących niedoborów umiejętności w niektórych sektorach i regionach. Wyzwania te pojawiły się w wyniku ostatniego kryzysu gospodarczego i finansowego, który doprowadził do wzrostu bezrobocia, w szczególności osób młodych oraz innych

11. Por. Z. Czapulis-Rutkowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica 291(2013), s. 30.

osób znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak migranci i mniejszości. Czy przywódcom państw członkowskich faktycznie uda się zredukować liczbę ubóstwa w 6 lat w taki sposób, aby 20 milionów Europejczyków żyło w lepszych warunkach? Wykorzystując środki EFS w ramach walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym Polska (za pośrednictwem samorządów) podejmuje działania m.in. w zakresie dożywiania, kompleksowego wsparcia osób poprzez zagwarantowanie im prac społeczno-użytecznych, organizacji kursów zawodowych, pomocy społecznej, opieki opiekuna, czy pośrednictwa pracy. Na ile środki unijne są zaangażowane w rzeczywistą pomoc socjalną najlepiej przedstawia plan finansowy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej sprzed dwóch lat. UE wspiera ochronę socjalną i włączenie społeczne poprzez koordynowanie i udzielanie środków finansowych na wsparcie wysiłków państw członkowskich na rzecz inwestowania w ludzi, w takich dziedzinach jak opieka nad dziećmi, opieka zdrowotna, szkolenia, publicznie dostępna infrastruktura, pomoc w poszukiwaniu pracy, oraz na rzecz zreformowania ich systemów zabezpieczenia społecznego, ale analizując potrzeby i problemy z jakimi zmaga się polityka społeczna naszego państwa nie da się ukryć, że to unijne wsparcie jest ciągle niewystarczające.

Streszczenie

Udział funduszy unijnych w realizacji polityki społecznej w Polsce

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest jednym z pięciu głównych funduszy, poprzez które Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy państw członkowskich. Dla osób młodych na rynku pracy fundusz przewiduje 1757 mld euro, zaś obszar zdrowia jest wspierany przez 301 mln euro. Ponadto szkolnictwu wyższemu dla gospodarki rozwoju przydzielono kwotę 1056 mln euro. Wskazane kwoty w przykładowych obszarach oznaczają, że EFS środki finansowe inwestuje w ludzi. Polska jak każde państwo będące członkiem Wspólnoty uczestniczy w działaniach podejmowanych przez Europejski Fundusz Społeczny. Przyznawanie pieniędzy zależy m.in. od tego, w jaki sposób budżet państwa i budżet jednostek samorządów terytorialnych jest zaangażowany w dofinansowanie działań podejmowanych przez EFS. W ramach wszystkich obszarów jakimi zajmuje się fundusz jest realizowany cel włączenia społecznego oraz walki z ubóstwem i dyskryminacją.

Słowa kluczowe: Europejski Fundusz Społeczny, ubóstwo, wykluczenie społeczne, wsparcie finansowe, działanie, włączenie społeczne.

Summary

The role of EU funds in the implementation of social policy in Poland

The European Social Fund (ESF) is one of the five main funds through which the European Union supports the socio-economic development of its member states. The fund assigns 1757 billion euros for young people on the labour market, while the health sector is supported with 301 million euros. Moreover, higher education contributing to the development of economy receives 1056 million euro. The shown amounts from selected fields indicate that the ESF invests in people. Just like any Community member, Poland participates in the activity of the European Social Fund. The assigned funds depend, among others, on how the national and regional budgets are engaged in the co-funding of activities undertaken by the ESF. As part of all the fields, which it deals with, the Fund pursues the goal of social inclusion and fighting poverty and discrimination is pursued.

Keywords: European Social Fund, poverty, social exclusion, financial support, activities, social inclusion.

Bibliografia

Literatura

- Czapulis-Rutkowska Z., *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica, „Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego” nr 291, 2013.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S., *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Great Britain 2005.
- Gąsiorowski K., *Europejski Fundusz Społeczny*, [w:] Babiak J.(red.), *Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2006.
- Główny Urząd Statystyczny, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r.*, Warszawa 2015.
- Golinowska S., *Polityka społeczna a proces integracji Polski z Unią Europejską*, [http://euro pa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=euro-pa&method=79964314&page=attachement&aid=374&latch=0](http://euro.pa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=euro-pa&method=79964314&page=attachement&aid=374&latch=0), pobrano 20.09.2016 r.

- Portal Funduszy Europejskich, *Europejski Fundusz Społeczny*, <http://www.fnduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolecznym/>, pobrano 19.09.2016 r.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020, www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spolecznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji/, pobrano 19.09.2016 r.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2011 nr 81 poz. 440.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

Arbitraż prezydencki

Danuta Nowosiad¹

Wprowadzenie

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie jak wielką rolę odgrywa w życiu politycznym arbitraż prezydencki? Uszczegółowieniem niniejszego zagadnienia są pytania pomocnicze takie jak: czy Prezydent to gwarant ładu na scenie politycznej Polski?, czy jego rola to zaledwie bycie strażnikiem konstytucyjnym czy osobą decyzyjną w ważnych dla państwa kwestiach? Arbitraż prezydencki to funkcja przypisana „głowie państwa”. Z punktu widzenia obywateli jedna z najważniejszych, gdyż stabilizująca aparat władzy państwowej i tym samym dająca gwarancję ładu i porządku w państwie. Dlatego też artykuł ten będzie próbą znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy funkcja ta może pełnić rolę stabilizatora ustroju politycznego w Polsce.

Prezydent stabilizatorem władzy

„Ustrojodawca w formule głoszącej, że prezydent jest „gwarantem ciągłości władzy”, usankcjonował jedną z podstawowych funkcji tego organu, jaką jest arbitraż prezydencki. Nawiązano tym samym do koncepcji tzw. władzy rezerwowej państwa. Potrzeba istnienia w państwie organu, którego podstawowym celem działania byłaby szeroko rozumiana stabilizacja ustroju państwowego, gwarantowanie równowagi ustrojowej (jak też społeczno-politycznej), była zauważana w twórczości wielu teoretyków ustroju państwowego, poczynając od starożytności do czasów nowożytnych (np. Cynceron, Spinoza, B. Constant, J. Harrington). Idea władzy rezerwowej znalazła także praktyczny wyraz w działalności konkretnych instytucji ustrojowych. Przywołać tu można urząd princepsa w Rzymie czasów Oktawiana. Princeps – „moderator” miał stać się strażnikiem pewnych naczelnych zasad ustrojowych, gwarantem tego, że organy państwowe działają zgodnie z celem, dla którego państwo i ustrój istnieją. Zadaniem princepsa miało być więc zabezpieczanie *optimi status*. Princeps w założeniu nie miał być władcą absolutnym w każdej sytuacji,

1. Mgr Danuta Nowosiad, pracownik samorządowy.

lecz tylko wtedy, gdy uzna to za konieczne dla obrony ustroju. W efekcie skomplikowanych przemian społeczno-gospodarczych, politycznych i intelektualnych (fascynacji prawem rzymskim i jego adaptacji w nowych warunkach) począwszy od XII w., poprzez epokę odrodzenia, tworzy się nowy typ władcy moderatora, stojącego ponad wszystkimi innymi organami państwa (a także ponad normami prawnopozytywnymi) w interesie zabezpieczania wyższych wartości, takich jak: *aequitas, iusticia, ius naturale, ratio, utilitas publica*². Zaadaptowano również na gruncie polskim owe rozwiązania i obecnie Prezydent pełni również funkcję arbitra. Przyjęcie takiego rozwiązania przyczynia się do stabilizacji życia politycznego w kraju. Prezydent jako arbiter – moderator ma istotną rolę do odegrania na arenie państwowo-politycznej.

„Arbitraż polityczny głowy państwa, niezależnie od tego czy jest wprost określonym zadaniem (misją czy funkcją) głowy państwa, czy też nie, jest obecnie jednym z głównych obszarów aktywności szczególnie prezydenta, ale także, choć w znacznie skromniejszej postaci, i monarchy. Od każdej bowiem głowy państwa, niezależnie od tego czy jest ona wpisana w model ustroju republikańskiego czy może monarchicznego, oczekuje się wyrażania pewnych trwałych, uniwersalnych i nieprzemijających wartości, gwarantowania – za sprawą swojej obecności – homeostazy ustrojowej, ładu, porządku i stabilności politycznej. Arbitraż albo – w innej nieco konwencji – postawa arbitrażowa jest więc dzisiaj pewną ekspektatywą zarówno roli ustrojowej głowy państwa, jak i przyjętego przez nią stylu przywództwa politycznego, praktyki sprawowania urzędu”³.

Doceniając wypracowane wzorce w sferze arbitrażu politycznego w państwach o ugruntowanej demokracji, również wprowadzono je na grunt polskiego systemu sprawowania władzy. W Polsce, zresztą jak i w wielu innych państwach „Prezydentura zapełnia w pewnej mierze pustkę powstałą po obaleniu monarchii i ma w podobny sposób zapewniać stabilność systemu politycznego. Choć trudno zapomnieć o istniejącej tutaj podstawowej różnicy – legitymizacja władzy królewskiej ma swe źródło nie w demokratycznym wyborze, lecz w woli boskiej bądź też dynastycznej

2. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 56-57.

3. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 7.

tradycji – podobieństwa są uderzające. Dawna pozycja króla, władcy kierującego pracą podległych sobie urzędników odpowiada pozycji, jaką cieszy się prezydent w systemie prezydenckim (rzecz jasna poddany jest on nieporównywalnie silniejszym mechanizmom kontroli społecznej). Z kolei wielu współczesnych monarchów zachowało podobne uprawnienia honorowe i formalne, jakie zwykliśmy łączyć z funkcją prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym⁴.

Przemiany ustrojowe, wybór demokratycznej drogi, a nade wszystko ustroju państwa opartego o zasadę podziału władzy, w Polsce od 1989 roku zainicjowały nowy rozdział w jej dziejach. Rodząca się demokracja, budujące organy władzy państwowej, stały się fundamentami do kształtowania ustroju politycznego. „Do kluczowych instytucji nowego ustroju politycznego Polski, symbolizującego w pewnym stopniu przemiany ustrojowe na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, należy instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Ma ona swoje miejsce wśród podstawowych, konstytucyjnych organów władzy w państwie, z wyjątkowo mocną legitymacją, wynikającą z powszechnych wyborów. Szczególna rola Prezydenta w systemie organów władzy w Polsce wynikająca z konstytucyjnych zapisów jak i osobistych predyspozycji osoby sprawującej urząd, daje możliwość realizowania przez niego funkcji arbitrażu. W konstytucyjnym systemie ustrojowym Prezydent Rzeczypospolitej jest sytuowany jako ważny i samodzielny podmiot realizujący koncepcję równowagi władz, a nie jest tylko częścią dualistycznej władzy wykonawczej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ w art. 10 ust. 2 określa – podobnie jak to czyniły Konstytucja marcowa z 1921 r.⁷ i Mała Konstytucja z 1992 r.⁸ – strukturę podzielonych wewnętrznie poszczególnych władz, stano-

4. T. Merta, *Jakiej prezydentury Polska potrzebuje?*, „Nowa Res Publica” 1994, nr 1 (64), s. 35.

5. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994, s. 7.

6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz.483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

7. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267.

8. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U nr 84, poz. 426.

wiąc między innymi, że władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Konstytucja określiła w ten sposób ogólną konstrukcję dualistycznej egzekutywy oraz charakter ustrojowy Prezydenta Rzeczypospolitej jako organu władzy wykonawczej. Przyjęte rozwiązanie oddaje w istocie bardziej precyzyjnie charakter konstytucyjno-ustrojowy Prezydenta w strukturze władzy. Prezydent posiada bowiem w katalogu szczegółowo określonych konstytucyjnie kompetencji szereg uprawnień, co do których nie ma wątpliwości, że są to uprawnienia o charakterze wykonawczym.

Miejsce Prezydenta w konstytucyjnym systemie organów państwa, wyznaczone zasadą podziału władzy, potwierdza formalna systematyka Konstytucji RP. Odpowiednie przepisy dotyczące tej instytucji zostały zamieszczone w Rozdziale V – *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, umieszczonym po Rozdziale IV – *Sejm i Senat*, a przed Rozdziałem VI – *Rada Ministrów i administracja rządowa*. Ustrojowa koncepcja Prezydenta jako organu władzy wykonawczej tylko w części wyczerpuje zagadnienie jego pozycji ustrojowej, a także charakteru i zakresu jego kompetencji. Wydaje się, że tak określona pozycja Prezydenta RP jako organu dualistycznej egzekutywy najlepiej realizuje konstytucyjną koncepcję podziału władzy i równoważenia władz⁹. Pozycja przypisana Prezydentowi pozwala mu realizować wyrażoną jedynie pośrednio kompetencję arbitrażu politycznego. Arbitraż ten polega przede wszystkim na czuwaniu nad konstytucyjną ciągłością Rzeczypospolitej Polskiej. Pozwala interweniować w sytuacji, gdy relacje między Sejmem a Radą Ministrów są naganne lub zmierzają ku takim.

Szczególne znaczenia nabiera zasada równoważenia władzy i arbitrażu politycznego w krajach, które nie posiadają stabilnego fundamentu demokratycznego. Polska należy do grona tych państw, gdyż nasza demokracja budowana jest od zaledwie dwudziestu kilku lat i rola Prezydenta jako „głowy państwa” jest w niej ogromna. „Uosabia on ciągłość władzy państwowej, zwłaszcza w sytuacji zmian rządów i organów władzy ustawodawczej. Funkcja ta jest związana z kompetencją arbitrażu politycznego i ma na celu stabilizację władzy w państwie oraz zapewnienie funkcjonowania państwa na wypadek stanów szczególnego zagrożenia. Postrzega się w nim „siłę stałą Państwa”, „radcę” Państwa czy jego „głowę duchową”. Prezy-

9. W. Skrzydło (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 1997, s. 304-305.

dent jest także gwarantem zobowiązań międzynarodowych państwa. Ustrojodawca zmierzał tu do zapewnienia stanu, w którym państwo polskie jest w stosunkach zewnętrznych reprezentowane w sposób permanentny (bez względu na sytuację w parlamencie lub rządzie), a Prezydent jest w sposób ciągły zdolny do podjęcia powinności „najwyższego przedstawiciela państwa”¹⁰.

W krajach o nieugruntowanej demokracji, kształtujące się ramy ustrojowe oraz wzajemne relacje między poszczególnymi organami władzy mogą powodować konflikty, a tym samym działać destrukcyjnie na porządek i ład w państwie. Przez to państwa te mogą być źle postrzegane na arenie międzynarodowej. „Z tego względu bardzo pożądane wydaje się rozwiązanie polegające na przyznaniu prezydentowi dodatkowej funkcji, obok funkcji głowy państwa. Toteż w większości obecnych konstytucji europejskich opierających swój ustrój na założeniach modelu parlamentarnego przewidziany jest model prezydenta – arbitra. Powoduje to pewnego rodzaju wzmocnienie jego pozycji w systemie organów państwa. Służący temu celowi tryb wyłonienia prezydenta w drodze powszechnych, bezpośrednich wyborów oraz wyodrębnienie pewnej sfery kompetencji do samodzielnego wykonywania nie stanowią jedynej strategii, jaką dostrzegamy w postanowieniach Konstytucji RP. Ustrojodawca zdecydował się na wprowadzenie do podstawowych założeń modelu parlamentarnego dalszych modyfikacji służących zabezpieczeniu stabilności rządów. Większość z nich niewątpliwie wywiera wpływ na ukształtowanie kontrasygnaty”¹¹. Stabilność rządów polegająca na kontrasygnacie przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta, sprzyja wzajemnej współpracy niezależnie od wyznawanych poglądów i sympatii politycznych. Jeśli zaś nie współpracy, to wglądu w podejmowane decyzje i rozważenie ich, a także prowadzenie dialogu mimo wszystko i ponad wszystko.

Funkcja arbitrażu jako czynnik określający model prezydentury

„Model ustrojowy polskiej prezydentury można określić mianem prezydentury arbitrażowej. Zadaniem prezydenta nie jest rządzenie (administrowanie) państwem

10. P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010, s. 109.

11. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004, s. 13.

na co dzień, lecz uaktywnianie się w sytuacjach kryzysowych. Głowa państwa jest mediatorem w konfliktach natury ustrojowej i społeczno-politycznej [...]. Prezydent może występować również z arbitrażem politycznym w przypadku niepokojów społecznych czy konfliktów w łonie klasy politycznej, zagrażających stabilności państwa. Przykładem takiego rodzaju arbitrażu mogą być spotkania organizowane przez Prezydenta A. Kwaśniewskiego w 1998 r., a dotyczące problemów reformy administracyjnej, czy późniejsze, poświęcone między innymi problemom polskiej wsi i rolnictwa, zagadnieniom związanym z reformą oświaty oraz kwestiom związanym ze zmianą ustawy o radiofonii i telewizji. Podobne rozmowy, na przykład z protestującymi górnikami, zorganizował już na początku swej kadencji Lech Kaczyński w 2006 r. Generalną cechą polskiej prezydentury jest wzrost politycznego znaczenia głowy państwa w momentach kryzysu. Prezydent spełnia wtedy rolę autorytetu stojącego niejako ponad innymi władzami państwa, [...] pełni więc funkcję władzy neutralnej lub regulującej, czuwającej nad harmonijnym działaniem pozostałych władz.

Kiedy się mówi, że prezydent jest głową państwa, rozumie się przez to zasadniczo, iż jest tego państwa najwyższym przedstawicielem, wyposażonym w szczególnie zadania (funkcje) ustrojowe¹². W tak skonstruowanym systemie prawnym, gdzie istotne znaczenie ma zasada równowagi władz, Prezydent otrzymał dodatkowo możliwość arbitrażu. Fakt ten powinien dopingować osobę piastującą ten urząd do wnikliwej obserwacji życia politycznego. Do przeciwdziałania konfliktom, a w przypadku, gdy owe wystąpią, do szybkiego ich łagodzenia, a tym samym pilnowania porządku w państwie. Rola ta jest istotna ze względu na przestrzeganie ładu w państwie oraz dbanie o pozytywny wizerunek najwyższych organów władzy zarówno wśród obywateli polskich jak i wśród obywateli i władz innych państw. „Działania szefa państwa występującego w roli arbitra będą bowiem zawsze, w mniejszym lub większym stopniu, przedmiotem politycznej oceny, a w rezultacie aprobaty lub dezaprobaty, co *summa summarum* składać się będzie na postrzeganie zarówno każdorazowego piastuna funkcji szefa państwa, jak i samego jej urzędu, względem którego formułowana będzie ekspaktatywa mniejszego bądź większego

12. W. Jakubowski, T. Słomka, *Konstytucyjne organy władzy RP w latach 1989-2011 na tle polskich tradycji ustrojowych XIX i XX wieku*, Warszawa 2012, s. 76-77.

zaangażowania¹³. Niełatwa jest rola Prezydenta jako arbitra, gdyż oprócz uregulowań prawnych musi on posiadać odpowiednie predyspozycje osobowościowe. Jego decyzje i działania powinny budzić powszechną akceptację i powinien on być autorytetem zarówno dla zwolenników jak i osób nie zgadzających się z jego poglądami, gdyż ma to ogromny wpływ na wewnętrzną stabilizację w kraju. Należy podkreślić, jak ważna jest wewnętrzna stabilność w państwie, ponieważ ma ona istotny wpływ na postrzeganie Polski, polskich władz na arenie międzynarodowej. Mówienie „jednym głosem” wszystkich władz państwowych, to pozytywny odbiór naszego kraju jako partnera w wielu międzynarodowych strukturach typu NATO czy Unia Europejska. Dlatego tak istotnym jest godne wypełnianie urzędu Prezydenta, a wśród licznych zadań także arbitrażu politycznego. Taktowne i szybkie łagodzenie waśni i sporów, powodujących zgrzyty wewnątrzpaństwowe wydaje się być nie lada wyzwaniem, ale i ogromną odpowiedzialnością, gdyż przekłada się to na wizerunek i odbiór naszego Państwa.

Reasumując, nasuwa się myśl, iż arbitraż prezydencki jest niezbędnym czynnikiem rozwiązywania konfliktów. „Bez względu jednak na to jakie środki działania przyznaje się głowie państwa celem rozładowania sytuacji konfliktowych, jak również bez względu na to czy arbitraż odnosi się do sfery *stricte* instytucjonalnej, czy też znacznie szerszej bo społeczno-politycznej jego sensem jest gwarantowanie równowagi społeczno-politycznej. To natomiast jakie będą mechanizmy dochodzenia do tej równowagi ma znaczenie wyraźnie wtórne. Sprawia to, że arbitraż wciąż pozostaje na swój sposób kategorią otwartą i pojemną, której kryterium ostatecznej sprawdzalności – bez względu na zasób sił i środków postępowania arbitrażowego – jest generalną, ale zarazem najważniejszą ideą *aequilibrium*”¹⁴.

Podsumowanie

W konkluzji niniejszego artykułu nasuwają się wnioski, iż osoba sprawująca funkcję Prezydenta powinna, mimo politycznego charakteru tej instytucji, zachować apartyjność. Od Prezydenta oczekuje się, że od momentu objęcia urzędu nie będzie wyrazicielem woli i przekonania określonej siły politycznej. Nie będzie swego rodzaju

13. T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja Prezydenta*, Warszawa 2010, s. 88.

14. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny...*, s. 448.

„zakładnikiem” partii politycznej lub innej organizacji, z której się wywodzi lub która udzieliła mu wsparcia w dążeniu do objęcia urzędu. Jednakże jako konstytucyjny arbiter wzniesie się ponad polityczne podziały i będzie dbał o ład i porządek w państwie, a nie o opcję polityczną, z której się wywodzi. Ponadto doniosła rola arbitrażu prezydenckiego to funkcja głowy państwa, dzięki której można w pełni zdefiniować model prezydentury. Przede wszystkim zaś docenić ważność tej funkcji jako stabilizatora ustroju politycznego w Polsce.

Stąd też niniejszy artykuł zawiera odpowiedź na pytanie główne: jak wielką rolę odgrywa w życiu politycznym arbitraż prezydencki? oraz daje odpowiedzi na pytania szczegółowe postawione we wstępie, gdyż ukazuje Prezydenta jako gwaranta ładu na scenie politycznej Polski. Będącego stabilizatorem na scenie politycznej poprzez reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Rola Prezydenta to przede wszystkim bycie strażnikiem konstytucyjnym, bycie osobą – instytucją dbającą o przestrzeganie przez poszczególne władze zapisów konstytucyjnych. Bardzo często Prezydent jest także osobą decyzyjną w ważnych dla państwa kwestiach wśród, których można wymienić inicjatywę ustawodawczą, weto wobec ustawy uchwalonej przez Sejm czy skrócenie kadencji Sejmu w określonych przypadkach. Prezydent to również osoba inspirująca inne organy władzy, a znakomitym przykładem na owe działanie jest zwoływanie Rady Gabinetowej. Szeroka gama działań prezydenckiego arbitrażu jest czynnikiem stabilizującym polską scenę polityczną. Ponadto przywołana literatura przedmiotu dodatkowo wskazuje na wagę roli arbitrażu prezydenckiego na scenie politycznej Polski.

Streszczenie

Arbitraż prezydencki

Artykuł pt. „Arbitraż prezydencki” przedstawia Prezydenta Polski jako mediatora wśród najwyższych organów władzy w państwie. Strażnika ładu na scenie politycznej państwa oraz strażnika konstytucji. Mówi również o tym, że od Prezydenta oczekuje się przy realizacji powierzonych zadań bycia osobą godną zaufania, apolityczną i przestrzegającą norm prawnych i etycznych. Przedstawia jak ważną jest ta funkcja będąca gwarantującą stabilizację ustroju politycznego w Polsce.

Słowa kluczowe: Prezydent, państwo, ustrój polityczny, arbitraż, konstytucja, apolityczność.

Summary

Presidential arbitration

The article entitled "Presidential arbitration" presents President of Poland as a mediator amongst the most supreme governing bodies in this country. It shows President as an upholder of order in the country's political arena as well as the constitution's upholder. In the article we can also read that President is expected to be a trustworthy, apolitical, abiding by law principle and ethical norm person while fulfilling tasks given. The article also emphasizes how important this function is being the guarantee of stabilisation in Poland.

Key words: President, country, political system, arbitration, constitution, apoliticism.

Bibliografia

Literatura

- Chmielnicki P. (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004.
- Jakubowski W., Słomka T., *Konstytucyjne organy władzy RP w latach 1989-2011 na tle polskich tradycji ustrojowych XIX i XX wieku*, Warszawa 2012.
- Merta T., *Jakiej prezydentury Polska potrzebuje?*, „Nowa Res Publica” 1994, nr 1 (64).
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994.
- Mołdawa T., Szymanek J. (red.), *Instytucja Prezydenta*, Warszawa 2010.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 1997.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz.483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267.

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U nr 84, poz. 426.

Aktywność polityczna kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie województwa łódzkiego

Ewelina Stasiak¹

Wprowadzenie

Rywalizowanie członków organów samorządu terytorialnego w wyborach jest przykładem demokracji w działaniu. To wybory w sensie materialnym, a często także symbolicznym, najbliższe obywatelowi². Udział obywateli w wyborach samorządowych można tłumaczyć jako chęć wpływu na wybór właściwego kandydata, który najbardziej przekonuje swoim programem i dotychczasowym działaniem. Myśląc o społeczeństwie obywatelskim można powiedzieć, że „jest to pewien rodzaj świadomości społecznej, która skłania ludzi do aktywności na rzecz dobra wspólnego. W taki właśnie sposób rodzi się podmiotowość obywatelska, której integralnym elementem jest świadomość i aktywność”³. Wyniki badania CBOS, pokazują że dla około 80 % Polaków najważniejsze są wybory władz gminnych (radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast). Natomiast 11% badanych deklaruowało, że traktuje wybory do wszystkich organów samorządu terytorialnego jako równorzędne, a 3% osób, uważa za najważniejsze wybory do rad powiatów, 6% – do sejmików wojewódzkich⁴. Argumentem istotnym z perspektywy podjętego tematu jest zaangażowanie kobiet w życie publicznym (polityczne definiowanie i publiczne reprezentowanie swoich interesów), które jest wyjątkowo niskie w porównaniu z do-

1. Mgr Ewelina Stasiak, doktorantka, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

2. M. Mazur, *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisza (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008, s. 139.

3. Ł. Grochala, *Wspólnoty lokalne, a kwestia społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] P. Romaniuk (red.), C. Bugdański (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013, s. 93.

4. *Komunikat z badań CBOS*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_148_14.PDF, pobrano 15.01.2017 r.

świadczaniem mężczyzn w tej dziedzinie życia społecznego⁵. W literaturze można spotkać wiele publikacji, w których to poświęca się sporo uwagi na temat zaangażowania politycznego kobiet, między innymi wiele badań w tej materii przeprowadziła R. Siemieńska i M. Fuszara (dowodzą one, że na szczeblu samorządowym kobiet jest mniej niż mężczyzn)⁶. Zdaniem A. Żukowskiego, „zwiększenie reprezentacji politycznej kobiet w organach przedstawicielskich służy pozytywnie systemowi politycznemu, brak jest bowiem przekonujących dowodów, że mężczyźni są bardziej niż kobiety predestynowani do udziału w demokratycznych procedurach, w tym w procedurach wyborczych”⁷. Według J. Pieśniewskiej, aktywność kobiet o charakterze lokalnym mimo wszystko zyskuje większą akceptację społeczną, ponieważ ich poczynania mają niejednokrotnie lokalny charakter, ponieważ dotyczą istotnych spraw lokalnej społeczności⁸. Zatem warto dostrzec umiejętności przywódcze kobiet niezbędne w pracy liderki, by mogły działać na rzecz swoich społeczności (rozwój społeczny, gospodarczy i kulturowy) i mieć istotny wpływ na procesy decyzyjne, co przełoży się na rozwój świadomości i zwiększenie aspiracji politycznych kobiet na szczeblu lokalnym.

Jak więc wytłumaczyć niewielką reprezentację kobiet w polityce? Wydaje się, że różnice pomiędzy płciami w zakresie kwalifikacji oraz określonych cech charakteru, które są istotne w polityce są mimo to niewielkie. Istotnym faktem jest to, że kobiety dostrzegają bariery (bariery wewnętrzne, uwikłanie w role tradycyjne, czynniki zewnętrzne), które ewidentnie blokują rozwój ich karier. Do barier wewnętrznych zalicza się: brak wiary w siebie, brak wiary w swoje siły, umiejętności oraz możliwości. W większości przypadków odczuwają one przerażenie przed objęciem kierowniczych stanowisk, gdzie taka sytuacja u mężczyzn pojawia się dość rzadko.

-
5. D. Suska, *Droga do Sejmu i praca parlamentarna kobiet i mężczyzn. Podobne czy różne?*, [w:] R. Siemieńskiej (red.), *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005, s. 147.
 6. B. Brodzińska, *Uwarunkowania aktywności politycznej kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie Rady Miasta Torunia*, Toruń 2008, s. 133.
 7. A. Żukowski, *Udział kobiet w wyborach – współczesne tendencje*, [w:] A. Chodubski, A. Frączek, B. Słobodzian (red.), *Kobiety w życiu kulturowym Polski i świata: praca zbiorowa*, Gdańsk 2012, s. 75.
 8. J. Pieśniewska, *Środowisko lokalne i ponadlokalne jako kontekst wyników wyborczych kobiet w wyborach samorządowych*, [w:] R. Siemieńska, *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005, s. 122.

Kolejną przeszkodą, co do mniejszego udziału kobiet w życiu politycznym jest niejednokrotne przypisywanie kobiet do tradycyjnych ról. Wobec tego, macierzyństwo i związane z nim obowiązki stanowią kluczową blokadę w wykonywaniu pracy, między innymi dlatego, iż ogranicza dyspozycyjność kobiet. Dlatego konieczne są działania, które w znacznym stopniu pozwolą kobietom godzić funkcje rodzinne i ambicje zawodowe. Bariery trzeciego typu (czynniki zewnętrzne), wiążą się z dyskryminującymi nastawieniami, postawami, zasadami działania środowisk zawodowych i politycznych⁹. Warto zauważyć, że w większości społeczeństwo podtrzymuje kulturowy wzorzec kobiecości, jednak w czasach w których to oczekujemy szybkich zmian i różnorodnych wartości, warto stworzyć takie społeczeństwo, w którym będą dominować osoby z różnorodnymi poglądami i umiejętnościami, a jednocześnie zostaną podjęte kroki, które umożliwią eliminowanie poczucia niechęci do kobiet w roli przełożonego (przełamanie funkcjonujących stereotypów).

Celem artykułu jest analiza i ocena aktywności politycznej kobiet, którą należy rozumieć jako sprawowanie funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta i radnej gminy. W opracowaniu przedstawiono podstawową charakterystykę badanego obszaru oraz dokonano analizy wyników wyborów w poszczególnych gminach (źródłem danych był Bank Danych Lokalnych oraz dane dotyczące wyborów samorządowych w latach 2010 i 2014 pozyskanych z Państwowej Komisji Wyborczej).

Charakterystyka terenu badań

Województwo łódzkie leży w centralnej Polsce, siedzibą regionu jest miasto Łódź. Obszar objęty badaniem to 174 gminy (autorka pominęła miasta na prawach powiatu) w 21 powiatach ziemskich. W 2014 r. liczba mieszkańców badanych gmin wynosiła 1 673 864 osób. Największym powiatem pod względem liczby mieszkańców był powiat zgierski (164 988 mieszkańców), złożony z 9 gmin, a najmniejszym powiat brzeziński (30 945 osób), złożony z 5 gmin.

9. B. Budrowska, „*Szklany sufit*”, czyli co blokuje kariery kobiet, „Kultura i Historia” 2004, nr 6, s. 10-18.

Tabela 1. Charakterystyka powiatów województwa łódzkiego w 2014 r.

Wyszczególnienie	2014		
	Ogółem	Kobiety	Współczynnik feminizacji
Powiat zgierski	164988	57621	110
Powiat sieradzki	119622	51872	105
Powiat pabianicki	119582	25858	114
Powiat tomaszowski	119273	26297	109
Powiat radomszczański	115832	41161	104
Powiat bełchatowski	113238	36408	104
Powiat kutnowski	99967	39266	108
Powiat piotrkowski	91534	63525	104
Powiat łowicki	79951	26288	107
Powiat opoczyński	77771	46388	102
Powiat wieluński	77513	21115	106
Powiat łódzki wschodni	70132	59074	109
Powiat zduńskowolski	67748	24997	107
Powiat pajęczański	52293	61166	101
Powiat łączycki	51323	19301	105
Powiat łaski	50551	61954	105
Powiat rawski	49419	39624	103
Powiat wierszowski	42196	21309	102
Powiat poddębicki	41788	34951	103
Powiat skierniewicki	38198	86403	102
Powiat brzeziński	30945	15973	106

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Największa liczba kobiet wystąpiła w powiecie skierniewickim, a najmniejsza w powiecie brzezińskim. Największy współczynnik feminizacji określający liczbę kobiet przypadającą na 100 mężczyzn wystąpił w powiecie pabianickim (114), a najmniejszy w powiecie pajęczańskim (101).

Płeć a udział w wyborach

Jak wynika z poniższego zestawienia, wybór kobiet na wójta, burmistrza i prezydenta miasta w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego między 2010 r., a 2014 r. zwiększył się jedynie o 1 kandydatkę. Z danych wynika, że jest to mimo wszystko bardzo niski wybór kobiet – stanowiły one zaledwie około 12% wszystkich kandydatów. Celem uzupełnienia zestawienia doprecyzować należy, iż w 2010 r. na 173 stanowisk, zostało wybranych 20 kobiet, w tym: 15 urzędów wójta, 3 urzędy burmistrza, 2 urzędy prezydenta¹⁰. W kadencji 2014-2018 w gminach województwa łódzkiego spośród 174 organów wykonawczych w zdecydowanej większości funkcję tę pełnią mężczyźni. Funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawują zaledwie 21 kobiet, w tym: 16 urzędów wójta, 3 urzędy burmistrza, 2 urzędy prezydenta¹¹. Niedobór kobiet na kierowniczych stanowiskach w obszarach związanych z władzą w badanych latach (2010-2018) wystąpił w kilku powiatach (opoczyńskim, wieluńskim, łódzkim wschodnim, zduńskowolskim, łęczyckim, wieruszowskim, poddębickim, skierniewickim). Biorąc pod uwagę wszystkie szczeble samorządu, trzeba zauważyć, że najwięcej kobiet sprawuje władzę na najniższym poziomie, czyli w gminach wiejskich. Wobec tego,

-
10. Miasto Zgierz, gmina wiejska Brzeźnio, gmina miejsko-wiejska Złoczew, gmina wiejska Dłutów, gmina wiejska Rokiciny, gmina wiejska Gidle, gmina wiejska Kodrąb, gmina wiejska Ładzice, miasto Radomsko, gmina wiejska Drużbice, gmina wiejska Kleszczów, gmina miejsko-wiejska Żelów, gmina wiejska Dąbrowice, gmina miejsko-wiejska Krośniewice, gmina wiejska Grabica, gmina wiejska Wolbórz, gmina wiejska Siemkowice, gmina wiejska Wodzierady, gmina wiejska Brzeziny, gmina wiejska Dmosin.
 11. Gmina wiejska Zgierz, gmina wiejska Brzeźnio, gmina miejsko-wiejska Złoczew, gmina wiejska Dłutów, gmina wiejska Dobryczyce, gmina wiejska Kodrąb, gmina wiejska Ładzice, miasto Radomsko, gmina wiejska Drużbice, miasto Bełchatów, gmina miejsko-wiejska Żelów, gmina wiejska Dąbrowice, gmina miejsko-wiejska Krośniewice, gmina wiejska Kiernoza, gmina wiejska Kocierzew Południowy, gmina wiejska Siemkowice, gmina wiejska Wodzierady, gmina wiejska Sadkowice, gmina wiejska Brzeziny, gmina wiejska Dmosin, gmina wiejska Jeżów. *Jednostki samorządu terytorialnego (12), których nazwy zostały zaznaczone kursywą, to gminy w których to kandydatki uzyskały mandat po raz kolejny.*

choć zwiększa się liczba kobiet na kierowniczych stanowiskach (niektóre kandydatki uzyskały mandat po raz kolejny), ciągle jednak przewagę mają mężczyźni.

Tabela 2. Wygrana kobiet w wyborach samorządowych

Wyszczególnienie	2010	2014	2010	2014
	Ogółem	Ogółem	Kobiety	Kobiety
Powiat zgierski	9	9	1	1
Powiat sieradzki	11	11	2	2
Powiat pabianicki	7	7	1	1
Powiat tomaszowski	11	11	1	0
Powiat radomszczański	14	14	4	4
Powiat bełchatowski	8	8	3	3
Powiat kutnowski	11	11	2	2
Powiat piotrkowski	11	11	2	0
Powiat łowicki	10	10	0	2
Powiat opoczyński	8	8	0	0
Powiat wieluński	10	10	0	0
Powiat łódzki wschodni	6	6	0	0
Powiat zduńskowolski	4	4	0	0
Powiat pajęczański	8	8	1	1
Powiat łęczycki	8	8	0	0
Powiat łaski	5	5	1	1
Powiat rawski	6	6	0	1
Powiat wieruszowski	6	7	0	0
Powiat poddębicki	6	6	0	0
Powiat skierniewicki	9	9	0	0
Powiat brzeziński	5	5	2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/>, <http://samo-rzad2014.pkw.gov.pl/>, pobrano 15.01.2017 r.

W radach gmin badanych jednostek samorządu terytorialnego w kadencji 2010-2014, zasiadało łącznie 2 695 radnych, z czego tylko 725 osób, czyli około 27% stanowiły kobiety. W 2010 r. najwięcej kobiet w radzie gminy było w powiecie tomaszowskim (10 gmin wiejskich, 1 gmina miejska) i powiecie radomszczańskim (11 gmin wiejskich, 2 gminy miejsko-wiejskie, 1 gmina miejska) – powiaty, w których dominują gminy wiejskie. Natomiast jeśli weźmie się pod uwagę stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych, to okazuje się, że najlepiej wypadł powiat brzeziński (37%), a najgorzej powiat opoczyński (18%). Z danych wynika, że w kadencji 2014-2018, w radach zasiadało łącznie 2 688 radnych, z czego tylko 735 kobiet (najwięcej w powiecie radomszczańskim i tomaszowskim). W 2014 r. wartość badanego wskaźnika zawierała się w przedziale od 17% (powiat łowicki) do 33% (powiat skierniewicki i brzeziński).

Tabela 3. Wygrana kobiet w wyborach do rady gminy

Wyszczególnienie	Ogółem		Kobiety		Stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Powiat zgierski	154	148	42	43	27%	29%
Powiat sieradzki	170	170	51	54	30%	32%
Powiat pabianicki	112	112	38	35	34%	31%
Powiat tomaszowski	172	173	54	56	31%	32%
Powiat radomszczański	216	215	54	57	25%	27%
Powiat bełchatowski	128	128	28	36	22%	28%
Powiat kutnowski	171	169	46	46	27%	27%
Powiat piotrkowski	162	162	46	50	28%	31%
Powiat łowicki	156	156	33	26	21%	17%
Powiat opoczyński	125	126	23	36	18%	29%
Powiat wieluński	156	155	37	43	24%	28%

Wyszczególnienie	Ogółem		Kobiety		Stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Powiat łódzki wschodni	95	94	25	22	26%	23%
Powiat zduńskowolski	66	66	23	21	35%	32%
Powiat pajęczański	119	119	31	29	26%	24%
Powiat łączycki	120	120	28	26	23%	22%
Powiat łaski	81	81	17	18	21%	22%
Powiat rawski	89	90	23	21	26%	23%
Powiat wierszowski	105	105	35	24	33%	23%
Powiat poddębicki	90	89	24	22	27%	25%
Powiat skierniewicki	135	135	40	45	30%	33%
Powiat brzeziński	73	75	27	25	37%	33%

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Godnym uwagi zagadnieniem jest także rozpatrzenie powyższych danych z podziałem na typy gmin województwa łódzkiego. Po ostatnich wyborach nieco więcej kobiet zostało radnymi w gminach wiejskich – gminy, w których wybrano 544 kobiet w 2010 r., a w 2014 r. – 564. W 2010 r. szczególnie korzystna sytuacja wystąpiła w gminie: Gidle (67%), Nowa Brzeźnica (53%), Żytno (53%), Burzenin (53%) oraz Godzianów (53%), Budziszewice (50%) w stosunku do innych gmin, ponieważ odnotowano w nich najwyższy stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych (przekraczał 50%). Z kolei w gminach: Pątnów, Poświętne i Nieborów nie kandydowała żadna kobieta. W 2014 r. wartość badanego wskaźnika zawierała się w przedziale od 0% do 67%, najwyższy stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych osiągnęła gmina Dmosin, a najniższy gmina Ostrówek oraz gmina Łubnice (nie kandydowała ani jedna kobieta). Spośród badanych gmin miejsko-wiejskich najwyższy stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych w 2010 r.

otrzymała gmina Żychlin oraz Szadek (po 53%), a najniższy gmina Biała Rawska (7%). W 2014 r. wartość badanego wskaźnika zawierała się w przedziale od 0% (Sulejów – nie kandydowała żadna kobieta) do 47% (gmina Żychlin i Łączew). Spośród badanych gmin miejskich zanotowano spadek liczby kobiet w 2014 r. W 2010 r. najwyższy stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych osiągnęła gmina: Konstantynów Łódzki (47%), Brzeziny (46%) oraz Łęczycza (40%). Z kolei najniższą wartość zanotowano w Głownie (14%). Natomiast w 2014 r. wartość badanego wskaźnika zawierała się w przedziale od 7% (Łęczycza) do 40% (Ozorków).

Tabela 4. Wygrana kobiet w wyborach do rady gminy z podziałem na typy gmin

Wyszczególnienie	Ogółem		Kobiety		Stosunek liczby kobiet do ogólnej liczby radnych	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Gminy miejskie	288	283	78	68	27%	24%
Gminy miejsko-wiejskie	418	419	103	103	25%	25%
Gminy wiejskie	1989	1986	544	564	27%	28%

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W ramach przeprowadzonych badań, należy zwrócić uwagę na fakt, że reprezentacja kobiet we władzy lokalnej w 2014 r. jest większa niż w poprzednim badanym roku, jednak nie osiąga odpowiedniego wyniku, który zapewniałby realny wpływ kandydatek na realizację poszczególnych zadań na szczeblu lokalnym. Wybór kobiet na wójta, burmistrza i prezydenta miasta w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego między 2010 r., a 2014 r. zwiększył się jedynie o 1 kandydatkę (najwięcej kobiet sprawuje władzę na najniższym poziomie). W 2014 r. ponowny wybór tych samych kandydatek na pełnienie funkcji organu wykonawczego miał miejsce w 12 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 8 gminach wiejskich. Daje to pewne nadzieję, że obecnie działające kobiety w samorządzie terytorialnym zainicjują większe uczestnictwo pań na szczeblu lokalnym i niejed-

nokrotne decydowanie się na pełnienie funkcji w życiu politycznym. Liczba kobiet w wyborach do rady gminy w latach 2010-2018, zwiększyła się o 10 kandydatek. W 2014 r. w grupie przebadanych jednostek samorządu terytorialnego znalazło się tylko 7 powiatów, w których stosunek liczby radnych płci żeńskiej do ogólnej liczby radnych jest wyższy niż 30% (w 2010 r. – 8 jednostek). Warto zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego znacznie różnią się pod względem udziału kobiet we władzy, są wśród nich gminy, w których kobiet we władzy lokalnej w ogóle nie było lub stanowiły jedynie odsetek ogółu kandydatów. W 2010 r. najwyższy stosunek liczby radnych płci żeńskiej do ogólnej liczby radnych był w gminach wiejskich i gminach miejskich (po 27%), a najniższy w gminach miejsko-wiejskich (25%), a w 2014 r. najwyższy w gminach wiejskich (28% – wzrost o 1%), a najniższy w gminach miejskich (24% – spadek o 3%). Jednym z istotnych czynników powyższego tekstu, który przedstawia aktywność polityczną kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie województwa łódzkiego, jest zwrócenie uwagi na wybory w celu wykreowania wizerunku kobiety jako potencjalnego kandydata na sprawowanie kierowniczych stanowisk, a w konsekwencji pozyskanie jak największej liczby wyborców. Jest to szczególnie ważne, ponieważ badania wykazały, że mieszkańcy najwyraźniej docenili dotychczasowy wkład pracy niektórych kandydatek w realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ważnych dla jednostki (np. otrzymanie usług dotąd niedostępnych, czy zaspokajanie potrzeb na usługi publiczne na coraz wyższym poziomie jakości), którą reprezentują. Aktywność polityczna kobiet na szczeblu lokalnym jest procesem niezwykle skomplikowanym i możliwe, że jest uwarunkowana wieloma czynnikami (między innymi: brak nadziei na zmiany, czy obawa przed poparciem w wyborach). Najbardziej uzasadnione wydaje się skupienie na kilku priorytetowych działaniach, które pozwolą na realne zaangażowanie kobiet w zarządzanie gminą, mimo że system wyborczy do organów samorządu terytorialnego zachowuje jednak swoją specyfikę.

Podsumowanie

Niemal każde wybory stanowią ważny etap w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ są okazją do analiz, podsumowań i planów na najbliższe lata, które są prezentowane przez poszczególnych kandydatów, którzy są zainteresowani działaniem na rzecz dobra swojej terytorialnej wspólnoty. Na-

leży dodać, że dla wielu obywateli wybory samorządowe to niekiedy jedyny etap politycznego zaangażowania, ponieważ zdają sobie sprawę, że samorząd lokalny jest władzą, z którą spotykają się na co dzień. Zatem wybory na poziomie lokalnym mają swoją specyfikę (długoletnia znajomość z kandydatami na stanowisko kierownika urzędu, czy radnego), ponieważ wyborcy nie skupiają się jedynie na prezentowanych przez kandydatów programach wyborczych, lecz także na ich zaangażowaniu w działalność społeczną i reprezentowanych przez nich postaw, którymi kierują się w codziennym życiu. Podsumowując, można powiedzieć, że dowolna jednostka samorządu terytorialnego odniesie sukces, kiedy będzie zarządzana przez odpowiednią władzę lokalną, która z łatwością osiągnie założone cele organizacji i zaspokoi potrzeby grupy interesariuszy (m.in. społeczności lokalnej, partnerów biznesowych, czy organizacji).

Streszczenie

Aktywność polityczna kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie województwa łódzkiego

Wybory samorządowe dla wielu obywateli to niekiedy jedyny etap politycznego zaangażowania na jaki się decydują, dlatego celem artykułu jest przedstawienie wyników badań, które potwierdzają, że udziału kobiet we władzy lokalnej jest mniejszy niż mężczyzn.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wybory samorządowe, aktywność polityczna.

Summary

Political activity at the local level women on the example of łódzkie voivodeship

The local government for many citizens is sometimes the only stage of political commitment on how to decide, that's why the aim of this article is to present the results of research that confirm that women's participation in local government is less than that of men.

Keywords: local government, local government, political activity.

Bibliografia

- Brodzińska B., *Uwarunkowania aktywności politycznej kobiet na szczeblu lokalnym na przykładzie Rady Miasta Torunia*, Toruń 2008.
- Budrowska B., „Szkłany sufit”, czyli co blokuje kariery kobiet, „Kultura i Historia” 2004, nr 6.
- Grochala Ł., *Wspólnoty lokalne, a kwestia społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013.
- <http://wybory2010.pkw.gov.pl/>, <http://samorzad2014.pkw.gov.pl/>, pobrano 15.01.2017 r.
- *Komunikat z badań CBOS*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_148_14.PDF, pobrano 15.01.2017 r.
- Mazur M., *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisza (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008.
- Pieśniewska J., *Środowisko lokalne i ponadlokalne jako kontekst wyników wyborczych kobiet w wyborach samorządowych*, [w:] R. Siemieńska, *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005.
- Suska D., *Droga do Sejmu i praca parlamentarna kobiet i mężczyzn. Podobne czy różne?*, [w:] R. Siemieńskiej (red.), *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005.
- Żukowski A., *Udział kobiet w wyborach – współczesne tendencje*, [w:] A. Chodubski, A. Frączek, B. Słobodzian (red.), *Kobiety w życiu kulturowym Polski i świata: praca zbiorowa*, Gdańsk 2012.

Zarządzanie karierą zawodową pracownika jako element zarządzania potencjałem ludzkim w organizacji

Piotr Oleksiak¹

Wprowadzenie

Istotnym elementem pracy i dążeniem każdego pracownika w organizacji jest możliwość jego rozwoju zawodowego i doskonalenia się. Dzięki temu pracownik ponosi swoje umiejętności, wiedzę i kwalifikacje, co przekłada się na wzrost jego wartości na rynku pracy. Taka sytuacja przynosi także wymierne korzyści dla organizacji takie jak – dostarczanie poprzez rekrutację wewnętrzną źródeł następców dla kluczowych stanowisk pracy, tworzenie pozytywnego wizerunku organizacji na rynku pracy (tym samym przyciąganie wartościowych dla niej kandydatów) do pracy) czy w końcu przystosowywanie pracowników do przyszłych zadań i wyzwań (szczególnie w sytuacji, kiedy zmiany wokół organizacji są szybkie oraz wzrasta zapotrzebowanie na pracowników wysoko wykwalifikowanych). Należy zaznaczyć, iż rozwój zawodowy pracownika jest ściśle związanych z realizowaniem przez niego kariery zawodowej, czyli procesem zdobywania nowych kompetencji, niezbędnym w ścieżce przechodzenia na kolejne szczeble stanowisk pracy w strukturze organizacyjnej (hierarchicznej firmy). W dużej mierze prawidłowe kształtowanie się kariery zawodowej pracownika jest uzależnione do polityki organizacji w tym zakresie, a mianowicie od przyjętej strategii zarządzania karierami zawodowymi.

Istota kariery zawodowej

Według M. Suchara istnieje kilka podstawowych (tradycyjnych) modeli kariery zawodowej, do których można zaliczyć²:

- Kariera wstępująca, która odznacza się zajmowaniem coraz wyższych stanowisk w hierarchii organizacyjnej bądź zawodowej w organizacji;

1. Dr Piotr Oleksiak, adiunkt, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Ekonomik Stosowanych i Informatyki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

2. M. Suchar, *Kariera i rozwój zawodowy*, Gdańsk 2003, s. 53-55.

- Kariera ustabilizowana, która charakteryzuje się tym, iż po okresie wznoszenia się w początkowej fazie, pracownik pełni kolejno stanowiska znajdujące się na tym samym poziomie;
- Kariera opadająca — charakteryzuje się najpierw okresem wznoszenia, później załamaniem i degradacją oraz niepowodzeniami zawodowymi wiążącymi się z zajmowaniem coraz niższych i mniej odpowiedzialnych stanowisk.

Istnieją także inne wymiary przebiegu kariery zawodowej, takie jak³:

- Kariera u progu życia zawodowego – pracownik, który nie posiada doświadczeń zawodowych. Najważniejszy aspekt takiej kariery zawodowej to perspektywa czasowa;
- Kariera pracownika, której życie zawodowe z określonych przyczyn odznacza się wyraźnym ograniczeniem czasowym (kariera sportowca). Najważniejszy aspekt takiej kariery to planowy przebieg;
- Kariera przerywana w czasie – dotyczy to kobiet przerywający pracę w celu wychowywania dziecka czy też osób, które w okresie pomiędzy zatrudnieniem długo pozostają bez prac lub osób pracujących dorywczo;
- Kariera łamana to kariera zawodowa będąca pasmem sukcesów i porażek;
- Kariera sinusoidalna to także kariera zawodowa obfitująca we wzloty i upadki a także charakteryzująca się brakiem stabilności czy częstymi i radykalnymi zmianami;
- Kariera w kształcie koła odznacza się pojawiającymi się na jej drodze przeszkodami czy barierami i ograniczeniami;
- Kariera spiralna odnosi się do osób wykonujących pracę cyklicznie (rolnik);
- Kariera w kształcie koncentrycznych kręgów to kariera pracownika wykonującego przez całe życie ten sam zawód (zdobywającego wiedzę), ale nieawansującego wyżej (lekarz);
- Kariera ilustrowana przez słońce z kolei charakteryzuje pracowników doskonałych się w kilku dziedzinach zawodowych.

Z kolei pod pojęciem zarządzania karierą można rozumieć proces planowania kariery (działania w zakresie rozwoju pracownika w obrębie organizacji zgodnie z jej potrzebami oraz wynikami a także możliwościami i preferencjami jej pracowników)

3. Tamże, s. 57-69.

oraz zarządzania jej następstwami (działania, których celem jest doprowadzenie do sytuacji, w której organizacja będzie posiadała pracowników, którzy w przyszłości będą mieć odpowiednie kompetencje, aby zaspokajać jej różne potrzeby rozwojowe. Generalnie celem zarządzania karierą zawodową jest zaspokojenie potrzeb organizacji, zatrudnienie wartościowych pracowników i ich szkolenie oraz zapewnienie pracownikom wskazówek i zachęt, przy pomocy których to wykorzystają w sposób efektywny swoje kwalifikacje⁴.

Karierę zawodową pracownika można rozpatrywać w dwóch wymiarach – indywidualnym i organizacyjnym. Na wymiar indywidualny składa się ścieżka kariery zawodowej pracownika od momentu wejścia na rynek do momentu rezygnacji z pracy zawodowej. Taka kariera jest efektem samozarządzania pracownika, który to w ramach planowania rozdysponowania własnego zasobu pracy dokonuje wyboru kierunku jego rozwoju. Natomiast w wymiarze organizacyjnym kariera zawodowa pracownika oznacza ciąg obejmowanych przez pracownika stanowisk czy funkcji w organizacji. Są one planowane zarówno zgodnie z potrzebami firmy jak i potrzebami pracownika. Celem tego jest doprowadzenie do takiego stanu, kiedy organizacja będzie posiadała pracowników, którzy w przyszłości będą w stanie przyczynić się do realizacji przez nią jej celów rozwojowych.

Istnieją różne instrumenty zarządzania karierą, do których można zaliczyć⁵:

- Plany następstw (sukcesji) – istotą jest identyfikacja pracowników o dużym potencjale rozwojowym i przygotowanie ich do objęcia w przyszłości kolejnych stanowiska pracy w organizacji. Konsekwencją takiego zestawienia są plany sukcesji sporządzone dla konkretnych stanowisk pracy;
- Analiza SWOT w zakresie polityki personalnej – polega na zebraniu informacji o pracowniku, a konkretnie o jego mocnych i słabych stronach a także o szansach i zagrożeniach dla jego rozwoju zawodowego;
- Macierze transakcyjne – dostarczają one informacji o możliwych zmianach w zakresie wynagrodzeń, awansów, degradacji czy potencjału pracy. Za ich pomocą organizacja może diagnozować potencjał możliwości zmian oraz ich

4. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003, s. 481.

5. H. Król, *Istota rozwoju kapitału ludzkiego w organizacji*, [w:] H. Król (red.), A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006, s. 491-492.

kierunek. Poza tym macierze pozwalają ustalać pewne wzory, które dotyczą np. stanowisk wyjściowych dla bardziej rozbudowanej kariery czy tzw. ślepe uliczki;

- Metoda biograficzna – jej przedmiotem jest diagnoza życia pracownika pod różnym kątem np. działalność zawodowa, życie rodzinne, osiągnięte sukcesy czy porażki. Konsekwencją tego jest próba ustalenia etapu kariery zawodowej i dalszego jej przebiegu.

Podejmowanie przez organizację procesu organizowania programu ścieżek karier pracowniczych jest korzystne dla niej samej jak i dla jej pracowników, ponieważ⁶:

- Sprzyja zaspokojeniu potrzeb czasowej stabilizacji i bezpieczeństwa jej pracowników, jak i prowadzi do ograniczenia niepewności wewnątrzorganizacyjnej poprzez minimalizację nieplanowanej fluktuacji personelu;
- Umożliwia zaspokojenie przez pracownika potrzeby uznania (przydzielanie coraz bardziej odpowiedzialnych i złożonych zadań jako wyrażenie docenienia osiągniętych przez niego efektów pracy) oraz potrzeby samorealizacji (pracownik odczuwający satysfakcję z wykonywanej pracy przenosi ją na inne sfery życia, co pozytywnie oddziałuje na inne osoby pozostające z nim w relacjach, także tych rodzinnych);
- Pozytywnie wpływa na wizerunek organizacji na rynku pracy (jako pracodawcy na rynku wewnętrznym i zewnętrznym) i powoduje przyciągnięcie do niej wartościowych kandydatów do pracy;
- Oddziałuje na poziom motywacji pracownika (poprzez zainteresowanie ze strony pracodawcy jego ścieżką rozwoju zawodowego);
- Umożliwia pracownikowi zidentyfikowanie jego potencjału zawodowego a także jego systematyczny rozwój;
- Pozwala na realizację zindywidualizowanych potrzeb pracowników poprzez dostosowanie kierunku i sposobów jego samorealizacji zawodowej w odniesieniu do jego potencjału intelektualnego i emocjonalnego;

6. A.I. Baruk, *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Warszawa 2006, s. 105-106.

- Oddziałuje na poziom lojalności pracownika wobec organizacji, który to staje się rzecznikiem firmy, przekazując różnymi kanałami pozytywne informacje o niej.

Należy pamiętać, iż proces kształtowania karier zawodowych wymaga ponoszenia przez organizację określonych nakładów finansowych na które składają się koszty bezpośrednie (płatności ponoszone na rzecz podmiotów zewnętrznych – firmy szkoleniowe czy doradcze) oraz koszty pośrednie (pracownicy kształtujący kariery innych w procesie pracy czy koszty materiałów i zasobów niematerialnych)⁷.

Strategie kariery zawodowej

Najczęstszym podziałem jeśli chodzi o podejście do realizacji strategii kariery zawodowej jest podział na:

- Podejście „niewidzialna ręka” – organizacja nie ingeruje w przebieg karier zawodowych swoich pracowników. Pracownicy, którzy osiągają ponadprzeciętne wyniki w swojej pracy mogą liczyć na awans, natomiast pozostali pracownicy pozostali zostają przy nich pominięci;
- Podejście „poszukiwacze pereł” – organizacja dokonuje wyboru pracownikom, którym zostaje umożliwiona szansa „zrobienia” kariery zawodowej;
- Podejście usystematyzowane (tzw. planowanie karier) – takie podejście składa się z pięciu etapów – rozpoznania potrzeb pracownika i organizacji, ustaleniem kosztów rozwoju zawodowego pracownika, realizacji przyjętego planu rozwojowego oraz jego kontroli.

Inny podział możliwych strategii rozwoju kariery zawodowej przedstawia tabela 1.

7. M. Juchnowicz (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – Narzędzia – Aplikacje*, Warszawa 2014, s. 327.

8. M. Kalinowski, *Kariery pracownicze* [w:] W. Golnau (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2004, s. 378-379.

Tabela 1. Strategie rozwoju kariery zawodowej

Utrzymywanie wysokich kompetencji i wyników pracy na stanowisku pracy	Ocena kompetencji i efektów pracy jest brana pod uwagę przy decyzjach odnoszących się do obejmowania przez pracownika innych stanowisk
Zwiększanie zaangażowania w wykonywaną pracę	Przejawami takiej aktywności jest np. pozostawanie w pracy w dodatkowym czasie pracy czy angażowanie się w bieżące sprawy dotyczące firmy
Doskonalenie umiejętności przez aktywny udział w szkoleniach	Przejawia się w braniu przez pracownika udziału w różnych szkoleniach podnoszących jego bieżące kompetencje, jak i te kompetencje, które będą mu potrzebne w przyszłości
Rozszerzanie opcji rozwoju kariery zawodowej poprzez różnego rodzaju działania	Polega na informowaniu przełożonego o oczekiwaniach i zainteresowaniach pracownika związanych z jego karierą zawodową czy na udziale w pracach różnych zespołów czy przyjmowanie do wykonania dodatkowych zadań
Pielęgnowanie i rozwijanie stosunków ze współpracownikami, czy przełożonymi	Celem rozwoju takich relacji jest dążenie do sytuacji, kiedy pracownika będzie posiadał doradców, którzy udzielą mu wsparcia w realizacji jego kariery zawodowej
Tworzenie wizerunku osoby mającej duży potencjał rozwojowy	Komunikowanie innym osobom w organizacji poprzez różne aspekty (np. ubiór, zachowanie, realizowanie zadań), iż pracownik odznacza się potencjałem rozwojowym
Prowadzenie gier politycznych w organizacji	Polega na – wchodzeniu pracownika w koalicje, wykorzystywanie posiadanej władzy czy schlebienie innym osobom. Należy pamiętać, iż niektóre tego typu działania są nieetyczne

Źródło: A. Poczowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007, s. 315-316.

W przypadku zarządzania karierą pracowników w organizacji ważnym elementem jest podejmowanie działań przez organizację na rzecz sprzyjania możliwościom odnośnie realizacji kariery zawodowej. Można tu zaliczyć – odpowiednią politykę informacyjną odnośnie kariery zawodowej, motywowanie pracowników do rozwoju zawodowego, tworzenie programów szkoleniowych i planów następstw (sukcesorów), zapewnienie doradztwa zawodowego, sprzyjanie samodoskonaleniu pracowników, wykorzystywanie wyników oceny okresowej czy wreszcie umożliwianie pracownikom wymiany doświadczeń i wiedzy. Skuteczne zarządzanie karierą zawodową wymaga także podejmowanie i przestrzeganie określonych zasad (tab. 2) przez pracownika (szczególnie w momencie wchodzenia na rynek pracy i podejmowania pierwszych kroków w kierunku planowania własnej kariery zawodowej).

Tabela 2. Zasady efektywne planowania kariery zawodowej

1. Stworzenie jasną wizję swoich celów zawodowych.
2. Bycie aktywnym, kreatywnym i przedsiębiorczym przy planowaniu kariery
3. Wykorzystywanie każdej możliwości do rozwinięcia swoich kompetencji
4. Stworzenie planu działań dla swojego celu zawodowego, a następnie konsekwentna praca nad jego realizacją
5. Planowanie w oparciu zasadę 60/40 (zasada ucząca jak zaplanować realizację celów z uwzględnieniem czasu potrzebnego na czynności nieoczekiwane i spontaniczne)
6. Dbłość o pozytywne nastawienie przed rozmową kwalifikacyjną
7. Przygotowanie się do spotkania z potencjalnym pracodawcą, przeanalizowanie swojego doświadczenia, umiejętności oraz mocnych i słabych stron
8. Wykrywanie negatywnych myśli i zastępowanie je pozytywnymi
9. Określanie celów zgodne z koncepcją SMARTER, tak aby były – pojedyncze, realne, osiągalne, atrakcyjne, mierzalne, zorientowane w czasie oraz zapisane
10. Pamiętanie, iż planowanie kariery to efektywne kształtowanie swojego życia zawodowego, a nie zdawanie się tylko na przypadek.

Źródło: *Planowanie kariery zawodowej*, <http://www.praca.egospodarka.pl/83408,Planowanie-kariery-zawodowej,1,46,1.html>, pobrano 20.12.2016 r.

Charakteryzując specyfikę zarządzania karierą zawodową pracowników (szczególnie tych najbardziej wartościowych dla organizacji), należy nie zapominać o kwestiach związanych z procesami dotyczącymi zarządzania talentami. Pro-

ces ten obejmuje także działania kształtowania karier zawodowych pracowników o ponadprzeciętnym poziomie umiejętności i potencjału intelektualnego, a także na efektywnym wykorzystaniu ich kompetencji dla realizacji strategii organizacji. Realizacja procesu zarządzania talentami w organizacji zależna od zaangażowania kadry menadżerskiej oraz dostosowania szkoleń do indywidualnych potrzeb takiego pracownika. Wprowadzanie programów zarządzania talentami stwarza organizacji szansę zdobycia przewagi konkurencyjnej. Przykładowo, z badań przeprowadzonych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw⁹ w wynika, iż ich zdecydowana większość firm deklaruje, iż wprowadza procesy zarządzania talentami (78% badanych). Organizacje widzą korzyści wyrażające się przede wszystkim we większym zaangażowaniu i motywacji pracowników, wyższej efektywności organizacji oraz budowaniu przewagi konkurencyjnej, na którą składa się wymiana dobrych praktyk w strukturach organizacji. Większość firm identyfikuje swoje talenty poprzez wewnętrzne systemy i narzędzia takie jak – opinia przełożonych (25% badanych), wyniki oceny okresowej (19% badanych) oraz obserwacje podczas pracy zaangażowania pracowników w projekty (17% badanych). Tylko 6% badanych firm wskazało ankietę jako sposób identyfikacji talentów. Firmy najczęściej rozwijają swoje talenty poprzez specjalne programy rozwojowe (31% badanych) i angażowanie pracowników w projekty wewnętrzne (30% badanych). Tylko 10% badanych organizacji wskazało na praktyki wewnętrzne w innych działach firmy jako sposób rozwijania talentów. Niestety z wyników badania wynika także, iż firmy nie zawsze potrafią wykorzystać zidentyfikowany potencjał, co powoduje duże ryzyko utraty tych talentów. Także firmy nie zawsze potrafią stworzyć odpowiednich możliwości rozwoju dla zidentyfikowanych pracowników – talentów. W opinii badanych firm największymi przeszkodami w identyfikowaniu i rozwoju talentów jest opracowanie sposobu na zatrzymanie rozwijających w organizacji talentów i wykorzystanie ich potencjału dla organizacji¹⁰.

9. Badanie zostało przeprowadzone w 2013 r. a grupą docelową były osoby pracujące w działach HR i dyrektorzy firm.

10. *W poszukiwaniu kluczowego zasobu – zarządzanie talentami w polskich firmach raport*, http://profes.com.pl/DATA/pliki/dokumenty/zarządzanie_talentamiRaport.pdf, pobrano 20.12.2016 r.

Podsumowanie

Zarządzanie karierą zawodową w organizacji jest niezmiernie ważnym elementem zarządzania potencjałem ludzkim, wpływającym na poziom kompetencji i stopień satysfakcji pracownika a także wpływającym na wizerunek firmy na rynku pracy. Dzięki takim działaniom organizacja ma możliwość zabezpieczenia obsady stanowisk pracy/zadań przy jednoczesnym podwyższaniu wartości kapitału ludzkiego. Jest to szczególnie ważne w przypadku postrzegania przez kierownictwo organizacji zasobów ludzkich jako ważnego składnika aktywów firmy i źródło uzyskiwania przez nią przewagi konkurencyjnej na rynku. Ważne jest w tym przypadku podejmowanie przez organizację jak i poszczególnych pracowników działań systemowych, nakierowanych na przygotowanie do sprawnego wykonywania przyszłych zadań, przy uwzględnieniu potrzeb rozwojowych pracowników jak i planów rozwojowych organizacji.

Streszczenie

Zarządzanie karierą zawodową pracownika jako element zarządzania potencjałem ludzkim w organizacji

Celem artykułu jest przedstawienie specyfiki zarządzania karierą zawodową w organizacji jako elementu rozwoju zawodowego osobistego pracownika. W artykule scharakteryzowano istotę i uwarunkowania kariery zawodowej, jej strategię i instrumenty czy także przybliżono zarządzanie talentami jako specyficzną formę kształtowania kariery zawodowej w organizacji.

Słowa kluczowe: kariera zawodowa, pracownik, zarządzanie zasobami ludzkimi, organizacja.

Summary

Career management employee as a human resources management in the organization

This article aims to shift the specificity of career management in the organization as part of the professional development of personal worker. The article describes the nature and conditions of their career, the strategies and instruments that also brought closer talent management as a specific form of careers in the organization.

Keywords: career, employee, human resource management, organization.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003.
- Baruk A.I., *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Warszawa 2006.
- Juchnowicz M. (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – Narzędzia – Aplikacje*, Warszawa 2014.
- Kalinowski M., *Kariery pracownicze* [w:] W. Golnau (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2004.
- Król H., *Istota rozwoju kapitału ludzkiego w organizacji*, [w:] H. Król , A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006.
- *Planowanie kariery zawodowej*, <http://www.praca.egospodarka.pl/83408,Planowanie-kariery-zawodowej,1,46,1.html>, pobrano 20.12.2016 r.
- Poczowski A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007.
- Suchar M., *Kariera i rozwój zawodowy*, Gdańsk 2003.
- *W poszukiwaniu kluczowego zasobu – zarządzanie talentami w polskich firmach. Raport*, http://profes.com.pl/DATA/pliki/dokumenty/zarzadzanie_talentami_report.pdf, pobrano 20.12.2016 r.

Analiza porównawcza poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w państwach członkowskich UE przy wykorzystaniu wskaźników społeczno-gospodarczych

Łukasz Kozar¹

Wprowadzenie

Obecnie coraz więcej państw w swoich politykach gospodarczych kładzie zasadniczy nacisk na wypracowanie nowego modelu gospodarczego, który cechowałby się większą niż dotychczas troską o środowisko przyrodnicze. Konieczność obrania takiego właśnie kierunku zmian dotychczasowego sposobu gospodarowania podkreśla m.in. ONZ, czy też Unia Europejska. Należy jednakże zauważyć, iż dla swojej trwałości wszelkiego rodzaju zmiany dotyczące aspektów społeczno-gospodarczych muszą być przeprowadzane kompleksowo. Stąd też mówi się o konieczności dążenia do osiągnięcia stanu zrównoważonego rozwoju, który ma na uwadze nie tylko dalszy rozwój obecnych pokoleń ale przede wszystkim zapewnienie podobnych możliwości rozwoju przyszłym pokoleniom² (ONZ 1987).

W Strategii Europa 2020 zdefiniowano najważniejsze wyzwania przed jakimi stoją państwa członkowskie UE na drodze do zrównoważonego rozwoju³. Wśród nich istotne miejsce zajmuje problematyka związana z zachodzącymi zmianami w obszarze klimatu oraz zrównoważonego wykorzystania energii. Chodzi tutaj w szczególności o to, iż UE zakłada w swoich celach strategicznych aby do 2020 roku:

- ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20 proc. w stosunku do poziomu z 1990 r. (lub nawet o 30 proc. w przypadku sprzyjających warunków),
- 20 proc. energii pochodziło ze źródeł odnawialnych,
- efektywność energetyczna wzrosła o 20 proc.

-
1. Mgr Łukasz Kozar, doktorant, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Ekonomik Stosowanych i Informatyki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.
 2. ONZ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, <http://www.un.org/>, pobrano 21.09.2016 r.
 3. Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010)2020, Bruksela 3.3.2010.

Wskazane wyżej cele mogą być osiągnięte pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego rozwoju sektora energetycznego. Niezmiernie ważne miejsce zajmuje tutaj sektor energetyki odnawialnej⁴. Poszczególne odnawialne źródła energii stanowią istotną rolę w dywersyfikacji pozyskiwania energii elektrycznej. Z praktycznego punktu widzenia jednym z kluczowych źródeł pozyskiwania energii jest promieniowanie słoneczne (kryterium dostępności). Wskazane źródło do produkcji energii elektrycznej wykorzystuje sektor fotowoltaiki⁵. Omówieniu poziomu jego rozwoju między poszczególnymi państwami członkowskimi UE przy wykorzystaniu wybranych kluczowych wskaźników społeczno-gospodarczych została poświęcona dalsza część artykułu.

Materiał i metodyka badań

Sytuacja w sektorze fotowoltaicznym obrazowana jest przez badaczy przedmiotu za pomocą różnych mierników. Pozwalają one przede wszystkim na rankingowanie poszczególnych państw. Należy przy tym jednakże wskazać, iż częściej dla przeprowadzanych analiz opisujących sektor fotowoltaiki brane są pod uwagę zmienne o charakterze ekonomicznym niż te, które swoją treścią obejmują aspekty społeczne bądź też środowiskowe. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim ograniczona liczba oraz treść pozyskiwanych danych o omawianym sektorze.

Jedną z najczęściej przywoływanych zmiennych, która pozwala zróżnicować kraje UE pod względem rozwoju sektora fotowoltaiki stanowi moc systemów PV (MWp). Wskaźnik ten można rozpatrywać z różnych perspektyw. Z jednej strony zmienna ta może opisywać przyrost rok do roku mocy w systemach PV (umożliwia to obliczenie dynamiki rozwoju sektora pod względem przyrostu mocy w systemach PV w danym okresie czasu na poszczególnych analizowanych obszarach). Z drugiej zaś strony moc całkowita w systemach PV służy do wskazywania państw cechujących się największą mocą wytwórczą energii elektrycznej, która pochodzi

-
4. F. Dincer, *The analysis on photovoltaic electricity generation status, potential and policies of the leading countries in solar energy*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2011, nr 15(1), ss. 713-720.
 5. E. Klugman-Radziemska, *Fotowoltaika – sposób na bezpieczeństwo energetyczne*, „Czysta Energia” 2009, nr 5, ss. 34-36.

z promieniowania słonecznego. Innymi zmiennymi ekonomicznymi branymi również nader często pod uwagę w różnego rodzaju analizach poświęconych sektorowi fotowoltaiki są obrót handlowy całego sektora (np. w M€), czy też wartość produkcji energii elektrycznej brutto ze słonecznej mocy fotowoltaicznej (np. w GWh). Na podstawie tych wskaźników również dokonywane są próby tworzenia rankingów poszczególnych państw.

Niezmiernie cenną zmienną opisującą aspekt społeczny fotowoltaiki jest fakt, iż sektor ten przyczynia się do tworzenia miejsc pracy. W literaturze przedmiotu tak specyficzne miejsca pracy zwane są „zielonymi” miejscami pracy, gdyż przyczyniają się do zmniejszania presji ze strony podejmowanej przez człowieka działalności gospodarczej na środowisko przyrodnicze. W omawianym przypadku chodzi przede wszystkim o to, iż fotowoltaika przyczynia się do dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii a tym samym może zapobiegać dalszemu rozwojowi konwencjonalnych sposobów pozyskiwania energii elektrycznej.

Wymienione wyżej zmienne najczęściej omawiane są w kontekście wskazania pozycji danego państwa pod względem danego wskaźnika opisującego rozwój sektora fotowoltaiki. Zdaniem autora takie opisy są zbyt ogólnikowe i przyczyniać mogą się do licznych błędów poznawczych do których przede wszystkim należy zaliczyć niedoszacowanie lub przeszacowanie znaczenia omawianego sektora w życiu społeczno-gospodarczym danego państwa. Stąd też autor podejmuje próbę określenia poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w poszczególnych państwach za pomocą miary syntetycznej będącej agregatem szerszego zbioru wskaźników społeczno-gospodarczych niż te, które powszechnie wykorzystywane są w literaturze przedmiotu. W celu skonstruowania odpowiedniego zbioru wyjściowego (potencjalnego) zestawu zmiennych wykorzystano w przedstawionej analizie dane opisujące sektor fotowoltaiki oraz aspekty społeczne zawarte w raportach dotyczących energetyki odnawialnej sporządzanych przez EurObserv'ER⁶ oraz bazie danych statystycznych Eurostatu⁷. Dane po odpowiednim przetworzeniu utworzyły następujący wyjściowy zbiór zmiennych diagnostycznych:

6. EurObserv'ER, <http://www.eurobserv-er.org/>, pobrano 21.09.2016 r.

7. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>, pobrano 21.09.2016 r.

- X_1 – zatrudnieni w fotowoltaice na 100 tys. zatrudnionych w gospodarce w wieku 15-64 lat,
- X_2 – zatrudnieni w fotowoltaice jako % osób zatrudnionych w sektorze energetyki odnawialnej,
- X_3 – udział produkcji energii elektrycznej brutto ze słonecznej mocy fotowoltaicznej (GWh) jako % w zapotrzebowaniu energetycznym danego kraju (GWh),
- X_4 – produkcja energii elektrycznej brutto ze słonecznej mocy fotowoltaicznej (GWh) na 1000 zatrudnionych w fotowoltaice,
- X_5 – produkcja energii elektrycznej brutto ze słonecznej mocy fotowoltaicznej (GWh) na 100 tys. mieszkańców,
- X_6 – skumulowane moce PV (MWp) na 1000 zatrudnionych w fotowoltaice,
- X_7 – skumulowane moce PV (MWp) na 100 tys. mieszkańców,
- X_8 – obrót handlowy w fotowoltaice (M€) jako % obrotu handlowego w całej energetyce odnawialnej (M€),
- X_9 – obrót handlowy w fotowoltaice (M€) na 100 tys. mieszkańców,
- X_{10} – obrót handlowy w fotowoltaice (M€) na 1000 zatrudnionych w fotowoltaice.

Wartości powyżej wskazanych wskaźników zostały przedstawione w odniesieniu do roku 2014 (spełnione kryterium dostępności wszystkich wskazanych danych w wersji najnowszej). W zbiorze 10 wymienionych wskaźników opisujących sektor fotowoltaiki wszystkie wymienione cechy mają charakter stymulant. Tak dobrany i ukształtowany zbiór zmiennych wyjściowych został w następnym kroku poddany analizie statystycznej mającej na celu określenie zdolności dyskryminacyjnej wytypowanych wskaźników, czyli ich zmienności względem badanych obiektów⁸. Przy wskazanej analizie został wykorzystany klasyczny współczynnik zmienności (1-3)

$$V^k(x_j) = \frac{s(x_j)}{\bar{x}_j}, \quad j=1,2,\dots, m, \quad (1)$$

gdzie:

\bar{x}_j – średnia arytmetyczna wartości j-tej zmiennej, przy czym:

8. T. Panek, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Warszawa 2009, s. 19.

$$\bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}}{n}, \quad (2)$$

$S(x_j)$ – odchylenie standardowej j-tej zmiennej, przy czym:

$$S(x_j) = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_j)^2 \right]^{\frac{1}{2}}. \quad (3)$$

W przypadku stwierdzenia zbyt małego zróżnicowania zmiennej dochodzi do eliminacji jej ze zbioru zmiennych diagnostycznych. W badaniu przyjęto, iż taka sytuacja będzie miała miejsce, kiedy wartość progowa zmiennej (ϵ) spełnia następujący wymóg $\epsilon < 0,1$. W takim przypadku zachodziła następująca relacja:

$$V(x_j) \leq \epsilon, \quad j=1,2,\dots, m, \quad (4)$$

Analiza statystyczna polegająca na wyznaczeniu współczynnika zmienności nie wykluczyła z dalszego toku analiz żadnej zmiennej co obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Współczynnik zmienności zmiennych diagnostycznych użytych do badania

Zmienna	Współczynnik zmienności	Zmienna	Współczynnik zmienności
X_1	1,007	X_6	0,956
X_2	1,227	X_7	1,066
X_3	1,525	X_8	1,407
X_4	1,070	X_9	1,127
X_5	1,063	X_{10}	0,561

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EurObserv'ER i Eurostat, pobrano 21.09.2016 r.

W następnym kroku został określony potencjał informacyjny zmiennych (ocena pojemności informacyjnej zmiennych). W tym celu zastosowano metodę parametryczną Hellwiga dla której ustalono wartość progową współczynnika korelacji r^* ,

czyli wartość powyżej, której przyjmuje się, iż zmienne są z sobą istotnie skorelowane. Autor posłużył się tutaj metodą minimaksową (5).

$$r^* = \min_j \max_{j'} |r_{jj'}|, \quad j, j' = 1, 2, \dots, m, \quad (5)$$

gdzie:

$r_{jj'}$ – współczynnik korelacji pomiędzy j -tą i j' -tą dopuszczalnymi zmiennymi diagnostycznymi.

Wartość krytyczna współczynnika korelacji obliczona metodą minimaksową wyniosła 0,537. W dalszej kolejności przy wytypowaniu ostatecznego zbioru zmiennych do badań posłużono się programem Stata za pomocą którego wyznaczono zmienne centralne oraz odpowiadające im zmienne satelitarne. Metoda Hellwiga pozwoliła na wytypowanie 4 zmienne reprezentanty poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w państwach członkowskich UE (tabela 2). Wszystkie ze wskazanych zmiennych mają charakter stymulant.

Tabela 2. Podsumowanie wyników metody parametrycznej Hellwiga wyodrębniania zmiennych diagnostycznych

Zmienne reprezentanty	Typ zmiennej	Zmienne satelitarne dla zmiennych centralnych
X_3	centralna	X_1, X_2, X_5, X_8
X_6	centralna	X_4, X_7
X_{10}	izolowana	–
X_9	izolowana	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EurObserv'E i Eurostat, pobrano 21.09.2016 r.

Współczynniki zmienności wytypowanych wskaźników do ostatecznego zbioru zmiennych diagnostycznych oraz zastosowanie metody Hellwiga pozwalają na stwierdzenie, iż wartość informacyjna wybranych wskaźników jest wystarczająca dla przeprowadzenia wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP).

Transformacja zmiennych diagnostycznych i badanie właściwe

Przed zastosowaniem metod wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP) na zbiorze zmiennych diagnostycznych przeprowadzono ich transformację. Miała ona na celu ujednoczenie charakteru przyjętych w niniejszej analizie zmiennych, doprowadzenie ich do wzajemnej porównywalności, zastąpienie różnych zakresów zmienności poszczególnych zmiennych zakresem stałym oraz wyeliminowanie z obliczeń ujemnych wartości tak opracowanych zmiennych⁹. W związku z tak przyjętymi założeniami co do charakteru dalszego opracowania zbioru zmiennych diagnostycznych, w pierwszej kolejności stwierdzono, iż jest on jednolity pod względem preferencji (wszystkie zmienne są stymulantami, a więc spełniają następującą zależność im wskaźnik liczbowy opisujący daną zmienną jest wyższy tym jego wartość przyczynia się do korzystniejszej oceny danego państwa pod względem rozwoju sektora fotowoltaiki). Następnie ze względu na to, iż wybrane do badań zmienne charakteryzowały się różnymi jednostkami miar przeprowadzono normalizację zakresu zmienności dla wszystkich 4 zmiennych diagnostycznych. W tym celu zostało zastosowane przekształcenie normalizacyjne w oparciu o klasyczną standaryzację (6).

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s(x_j)} \quad \begin{array}{l} i=1,2,\dots, n; \\ j=1,2,\dots, m; \end{array} \quad (6)$$

gdzie:

x_{ij} – wartość j-tej zmiennej w i-tym obiekcie

9. T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Warszawa 1989, s. 27; T. Panek, J. Zwierzchowski, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowanie*, Warszawa 2013, ss. 33-39.

z_{ij} – znormalizowana wartość j -tej zmiennej w i -tym obiekcie.

Znormalizowane zmienne w ostatnim kroku transformacji poddano procedurze wyeliminowania ujemnych wartości zmiennych (7-8). Dzięki stałej ε , która powodowała przesunięcie na skali w górę wartości wszystkich zmiennych o jednakową wielkość została zachowana wzajemna relacja między badanymi zmiennymi.

$$z_{ij} = \begin{cases} z_{ij} & \text{gdy } \min_{i,j} \{z_{ij}\} > 0 & i=1,2,\dots, n; \\ z_{ij} + \varepsilon & \text{gdy } \min_{i,j} \{z_{ij}\} \leq 0. & j=1,2,\dots, m, \end{cases} \quad (7)$$

przy czym:

$$\varepsilon = -\min_{i,j} \{z_{ij}\} + \frac{1}{5}S(z), \quad (8)$$

gdzie:

$S(z)$ – odchylenie standardowe obliczone ze wszystkich elementów macierzy znormalizowanych danych wejściowych.

Przeprowadzona w wyżej opisany sposób transformacja zmiennych diagnostycznych przyczyniła się do odpowiedniego ich wystandaryzowania tak, aby mogły zostać poddane w dalszym etapie metodom porządkowania. W niniejszym badaniu ze względu na konieczność wskazania różnic w poziomie rozwoju sektora fotowoltaiki w państwach członkowskich UE wykorzystano metody bezwzorcowe (metoda rang, metoda standaryzowanych sum nazywana dalej również metodą sum) oraz metodę wzorcową (metoda wzorca rozwoju Z. Hellwiga nazywana dalej inaczej metodą Z. Hellwiga) porządkowania liniowego. Do przeprowadzenia tego etapu badań wykorzystano program Stata.

W tab. 3 zostały zaprezentowane wyniki obrazujące wartości zmiennej syntetycznej porządkowania krajów UE pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki otrzymane za pomocą metody Z. Hellwiga, metody sum oraz metody rang. W przypadku metody Z. Hellwiga oraz metody sum im wyższa wartość zmiennej syntetycznej przypisana jest danemu państwu tym cechuje się wyższym poziomem rozwoju sektora fotowoltaiki. W przypadku metody rang zachodzi odwrotna sytuacja do opisanej.

Tabela 3. Wartości zmiennej syntetycznej porządkowania państw członkowskich UE pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki metodą wzorca rozwoju Z. Hellwiga, metodą sum i rang

Metoda					
Z. Hellwiga		Sum		Rang	
Kraj	Wartość zmiennej syntetycznej	Kraj	Wartość zmiennej syntetycznej	Kraj	Wartość zmiennej syntetycznej
Włochy	0,487	Malta	1,000	Włochy	13
Malta	0,465	Włochy	0,997	Grecja	22
Grecja	0,435	Dania	0,765	Niemcy	30
Niemcy	0,376	Grecja	0,734	Dania	31
Dania	0,352	Austria	0,671	Francja	31
Francja	0,314	Niemcy	0,615	Wielka Brytania	35
Wielka Brytania	0,304	Francja	0,551	Cypr	37
Austria	0,298	Wielka Brytania	0,501	Luksemburg	39
Cypr	0,280	Cypr	0,446	Malta	39
Luksemburg	0,276	Luksemburg	0,417	Austria	41
Belgia	0,250	Belgia	0,384	Belgia	43
Rumunia	0,222	Czechy	0,354	Rumunia	46
Holandia	0,214	Bułgaria	0,342	Holandia	50
Bułgaria	0,205	Rumunia	0,310	Czechy	51
Słowenia	0,205	Słowacja	0,309	Portugalia	55
Czechy	0,203	Słowenia	0,299	Słowenia	55
Słowacja	0,182	Holandia	0,297	Bułgaria	56
Portugalia	0,181	Portugalia	0,227	Hiszpania	56
Hiszpania	0,176	Hiszpania	0,226	Słowacja	59
Chorwacja	0,149	Chorwacja	0,171	Chorwacja	60
Szwecja	0,130	Szwecja	0,128	Litwa	70

Metoda					
Z. Hellwiga		Sum		Rang	
Kraj	Wartość zmiennej syntetycznej	Kraj	Wartość zmiennej syntetycznej	Kraj	Wartość zmiennej syntetycznej
Polska	0,129	Polska	0,125	Szwecja	73
Litwa	0,127	Litwa	0,123	Polska	82
Estonia	0,108	Estonia	0,079	Węgry	83
Łotwa	0,108	Łotwa	0,079	Estonia	84
Irlandia	0,105	Irlandia	0,072	Irlandia	88
Węgry	0,095	Węgry	0,059	Łotwa	88
Finlandia	0,071	Finlandia	0,000	Finlandia	95

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EurObserv'ERi Eurostat, pobrano 21.09.2016 r.

W rankingu państw członkowskich UE otrzymanym metodą wzorca rozwoju Z. Hellwiga czołowe miejsca zajęły Włochy, Malta i Grecja. Wartość otrzymanej dla tych krajów miary syntetycznej wahała się w przedziale od 0,435 do 0,487. Ostatnie miejsce w prezentowanym zestawieniu zajęła Finlandia. Z kolei w przypadku metody rang najwyższym poziomem rozwoju sektor fotowoltaiki cechują się Włochy, Grecja oraz Niemcy. W przypadku metody sum są to Malta, Włochy oraz Dania. W otrzymanych w prezentowanym badaniu rankingach istnieje dość duża zgodność co do pozycji zajmowanych przez poszczególne państwa członkowskie UE (tabela 4). Belgia, Chorwacja i Finlandia zajęły identyczne miejsca we wszystkich rankingach sporządzonych na podstawie WAP.

Tabela 4. Pozycja poszczególnych krajów UE pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w rankingach otrzymanych za pomocą metod WAP i opartych na liczbie osób zatrudnionych w fotowoltaice, obrocie handlowym sektora w M€ oraz skumulowanych mocach PV w MWp

Kraj	Pozycja w rankingu wg:					
	Metody			Zatrudnienia w fotowoltaice	Obrotów handlowych (M€)	Skumulowanej mocy PV(MWp)
	Z. Helwiga	Sum	Rang			
Austria	8	5	10	7	5	12
Belgia	11	11	11	9	12	6
Bułgaria	14,5	13	17,5	14	19,5	11
Chorwacja	20	20	20	22	19,5	23
Cypr	9	9	7	17,5	14,5	19
Czechy	16	12	14	12	14,5	8
Dania	5	3	4,5	13	9,5	13
Estonia	24,5	24,5	25	27	26	28
Finlandia	28	28	28	24,5	26	25
Francja	6	7	4,5	2	1	3
Grecja	3	4	2	10	9,5	7
Hiszpania	19	19	17,5	5	8	5
Holandia	13	17	13	6	6	10
Irlandia	26	26	26,5	27	26	27
Litwa	23	23	21	23	23	18
Luksemburg	10	10	9	20,5	19,5	17
Łotwa	24,5	24,5	26,5	27	26	26
Malta	2	1	8	17,5	16	21
Niemcy	4	6	3	1	2	1
Polska	22	22	23	20,5	17	24

Kraj	Pozycja w rankingu wg:					
	Metody			Zatrudnienia w fotowoltaice	Obrotów handlowych (M€)	Skumulowanej mocy PV(MWp)
	Z. Hellwiga	Sum	Rang			
Portugalia	18	18	15,5	11	11	15
Rumunia	12	14	12	8	7	9
Słowacja	17	15	19	16	22	14
Słowenia	14,5	16	15,5	19	19,5	16
Szwecja	21	21	22	15	13	20
Węgry	27	27	24	24,5	26	22
Wielka Brytania	7	8	6	3	3	4
Włochy	1	2	1	4	4	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EurObserv'ER i Eurostat, pobrano 21.09.2016 r.

W tabeli 4 dodatkowo zaprezentowano uporządkowanie krajów członkowskich UE pod względem liczby osób zatrudnionych w fotowoltaice, generowanego przez omawiany sektor obrotu handlowego sektora w M€ oraz skumulowanej mocy PV w MWp. Miarą statystyczną, która pozwala na ocenę zgodności uzyskanych w obliczeniach uporządkowań z powszechnie używanymi w literaturze wskaźnikami przy opisywaniu poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki jest współczynnik korelacji rang Spearmana (9). Współczynnik ten przyjmuje wartość z przedziału <-1,1>, a jego znak informuje o charakterze uporządkowań (dodatni – uporządkowanie zgodne; ujemny – uporządkowanie niezgodne). Zgodność uporządkowania jest tym większa, im współczynnik korelacji rang Spearmana jest bliższy jedności.

$$r_s = \frac{6 * \sum d_i^2}{n(n^2 - 1)} \quad (9)$$

gdzie:

d_i – różnice między rangami zmiennych syntetycznych,
 n – liczba obiektów.

W tabeli 5 zestawiono wartości obliczonych współczynników korelacji rang Spearmana między lokatami państw członkowskich UE pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki, które zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 5. Stopień zgodności wyników między poszczególnymi metodami porządkowania (wartości współczynnika korelacji rang Spearmana)

Ranking wg		Metody			Zatrudnienia w fotowoltaice	Obrotów handlowych (M€)	Skumulowanej mocy PV (MWp)
		Z. Hellwiga	Sum	Rang			
Metody	Z. Hellwiga	1,0000	0,9818	0,9736	0,7226	0,7627	0,7104
	sum	0,9818	1,0000	0,9469	0,6808	0,7118	0,6777
	rang	0,9736	0,9469	1,0000	0,7617	0,8038	0,7705
Zatrudnienia w fotowoltaice		0,7226	0,6808	0,7617	1,0000	0,9580	0,9401
Obrotów handlowych (M€)		0,7627	0,7118	0,8038	0,9580	1,0000	0,8466
Skumulowanej mocy PV (MWp)		0,7104	0,6777	0,7705	0,9401	0,8466	1,0000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EurObserv'ER i Eurostat, pobrano 21.09.2016 r.

Otrzymane wysokie wartości współczynników korelacji rang Spearmana potwierdzają silną i bardzo silną zależność uporządkowań otrzymanych metodą wzorca rozwoju Z. Hellwiga, metodą standaryzowanych sum oraz metodą rang. Fakt ten świadczy o tym, iż w badaniach ukierunkowanych na porównanie poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki między wybranymi obszarami można wykorzystać jedną z omówionych metod. W przypadku uporządkowania państw członkowskich

za pomocą trakcyjnie wykorzystywanych miar pozwalających na jednostronne określenie poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki należy zauważyć, iż znacząco różnią się od tych jakie uzyskano przy wykorzystaniu szerszego zbioru wskaźników. W omawianym przypadku wskazane różnice są rezultatem omówienia podstawowych wskaźników dotyczących sektora fotowoltaiki w znacznie szerszym niż dotychczas robili to badacze przedmiotu kontekście społeczno-gospodarczym.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania wykorzystujące metody WAP wykazały, iż istnieje konieczność skonstruowania wskaźnika, który w pełniejszy sposób pozwalałby na różnicowanie poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki między poszczególnymi państwami. Dane opisujące liczbę osób zatrudnionych w fotowoltaice, obrót handlowy w M€ oraz skumulowane wartości mocy PV w MWp są istotnymi wskaźnikami pomagającymi opisać sektor. Niemniej jednak jak wykazały badania sporządzanie na ich podstawie jednostronnych rankingów może być mylące i nie wskazywać na istotę znaczenia sektora fotowoltaiki w życiu społeczno-gospodarczym. Stąd też według autora postulatem na przyszłość powinno być sporządzenie uniwersalnego wskaźnika, który podkreślałby społeczno-gospodarcze znaczenie omawianego sektora, a tym samym w sposób pełniejszy obrazowałby zróżnicowanie między poszczególnymi państwami poziomu jego rozwoju. Zaproponowany w artykule zestaw skonstruowanych zmiennych branż pod uwagę przy porównywaniu między sobą państw pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki może stanowić wskazówkę przy konstruowaniu tego rodzaju zestawień w przyszłości.

Streszczenie

Analiza porównawcza poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki w państwach członkowskich UE przy wykorzystaniu wskaźników społeczno-gospodarczych

Rozwój sektora fotowoltaiki w literaturze przedmiotu przedstawiany jest za pomocą różnych wskaźników nawiązujących do aspektów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych zrównoważonego rozwoju. Zmienne te są jednakże zazwyczaj omawiane niezależnie od siebie, co przyczynia się do formułowania jednoaspektowych opracowań obejmujących problematykę rozwoju sektora fotowoltaiki (najczęściej dotyczą one uwarunkowań ekonomicznych). Wychodząc naprzeciw

takim omówieniem autor w artykule zaproponował zmienne, które pozwalają w pełniejszy sposób spojrzeć na znaczenie sektora fotowoltaiki w życiu społeczno-gospodarczym. Na podstawie takich wskaźników została przeprowadzona wielopłaszczyznowa analiza porównawcza, która doprowadziła do uporządkowania państw członkowskich Unii Europejskiej pod względem poziomu rozwoju sektora fotowoltaiki uwzględniającego aspekty społeczno-gospodarcze.

Słowa kluczowe: fotowoltaika, sektor energetyczny, wskaźniki zrównoważonego rozwoju, miejsca pracy.

Summary

Comparative analysis of the level of development of the photovoltaics in the EU Member States using socio-economic indicators

The development of photovoltaics in the literature is presented by using a variety of indicators, that refer to the social, economic and environmental sustainability. These variables, however, are usually discussed independently of each other, which contributes to the formulation studies based on one aspect, that cover the issues of development of the photovoltaics (usually they relate to economic conditions). To meet with such discussion the author of this article suggested the variables, that allow to a fuller look at the importance of the sector of photovoltaics in the socio-economic life. On the basis of such indicators multidimensional comparative analysis was conducted and which led to the order of the Member States of the European Union in terms of level of development of the photovoltaics taking socio-economic aspects into account.

Keywords: photovoltaics, energy, sustainable development indicators, jobs.

Bibliografia

- Dincer F., *The analysis on photovoltaic electricity generation status, potential and policies of the leading countries in solar energy*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2011, nr 15(1).
- EurObserv’ER, <http://www.eurobserv-er.org/>, pobrano 21.09.2016 r.
- Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Grabiński T., S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Warszawa 1989.

- Klugman-Radziemska E., *Fotowoltaika – sposób na bezpieczeństwo energetyczne*, „Czysta Energia” 2009, nr 5.
- Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010)2020, Bruksela 3.3.2010.
- ONZ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, <http://www.un.org/>, pobrano 21.09.2016 r.
- Panek T., J. Zwierchowski, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowanie*, Warszawa 2013.
- Panek T., *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Warszawa 2009.

**MATEIAŁY ŹRÓDŁOWE
DO STUDIÓW NAD PRAWEM**

Wyrok włoskiego Najwyższego Sądu Kasacyjnego z dnia 16 października 2015 r. (przekład z języka włoskiego)

Tomasz Dąbrowski¹

Wprowadzenie

Autor niniejszego tekstu pragnie przybliżyć jeden z judykatów włoskiego Najwyższego Sądu Kasacyjnego, dotyczący spółdzielni socjalnej. Tym samym wyraża nadzieję, że wzbogaci to zarówno polską literaturę przedmiotu jak również orzecznictwo, co przeloży się na lepsze zrozumienie istoty włoskich spółdzielni socjalnych. Należy podkreślić, że we Włoszech spółdzielnie socjalne odgrywają ważną rolę gospodarczą tego kraju. Obecnie jest ich 22 852². Regulacja prawna dotycząca spółdzielni socjalnych we Włoszech stała się wzorem dla polskiego ustawodawcy w tworzeniu prawnych ram działania spółdzielni socjalnych³. Jednym z celów opracowania jest, oprócz przybliżenia treści tego wyroku, także przedstawienie zarysu ustroju i kompetencji włoskiego Najwyższego Sądu Kasacyjnego. We Włoszech na szczycie sądownictwa powszechnego znajduje się Najwyższy Sąd Kasacyjny (*la Corte Suprema di Cassazione*). Na mocy art. 65 ustawy nr 12, z dnia 30 stycznia 1941 r. o ustroju sądów (*ordinamento giudiziario*)⁴, jedną z jego głównych funkcji jest zapewnienie ścisłego przestrzegania prawa i jego jednolitej wykładni, ponadto, jedności prawa przedmiotowego jak i poszanowania ograniczeń dotyczących różnych jurysdykcji. Jedną z podstawowych cech Najwyższego Sądu Kasacyjnego jest zapewnienie przestrzegania prawa, jego jednolitej wykładni oraz jedności i jed-

1. Dr Tomasz Dąbrowski, adiunkt Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie, radca prawny.

2. <http://dati.mise.gov.it/index.php/lista-cooperative/> [dostęp: 12 października 2016 r.].

3. We Włoszech aktem prawnym regulującym jest ustawa nr 381 z dnia 8 listopada 1991 r. regulacja prawna spółdzielni socjalnych, Dz. U. z dnia 3 grudnia 1991 r., nr 283 (Legge 8 novembre 1991, n. 381, Disciplina delle cooperative sociali, GU n.283 del 3.12.1991). Natomiast w Polsce prawne ramy spółdzielni socjalnych reguluje ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r., o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. Nr 94, poz. 651, ze zm.

4. Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 1941, n. 28.

nolitości prawa w danym państwie. Innym celem jest zapewnienie pewności co do wykładni prawa (oprócz wydawania wyroków trzeciej instancji), czyli to, że, w zasadzie, obowiązujące przepisy nie pozwalają Najwyższemu Sądowi Kasacyjnemu rozpoznać okoliczności danej sprawy, jeśli nie wynikają one z akt już uzyskanych w etapach postępowania poprzedzających proces, i wyłącznie w zakresie, w jakim jest to niezbędne do rozpoznanie ich w celu oceny środków, z których prawo pozwala skorzystać w celu uzasadnienia skargi w Najwyższym Sądzie Kasacyjnym. Skarga kasacyjna może być wniesiona przeciwko zarządzeniom wydanych przez sędziów sądów powszechnych instancji odwoławczej lub jednej instancji. Zarzutami przedstawionymi na poparcie skargi mogą być, w sprawach cywilnych – naruszenie prawa materialnego (*errori in iudicando/błędy w orzekaniu*) lub proceduralnego (*errori in procedendo/błędy w postępowaniu*), wadliwe uzasadnienie (brak, niedostateczność lub sprzeczność) zaskarżonego wyroku; ponadto zarzut może dotyczyć także jurysdykcji. Podobny system przewidziany jest w przypadku skargi kasacyjnej w sprawach karnych. Jeżeli Najwyższy Sąd Kasacyjny wykaże jedną z powyższych wad, ma prawo i obowiązek nie tylko uchylecia postanowienia sędziego sądu niższej instancji, ale również ogłoszenia zasady prawa, której zaskarżone zarządzenie będzie musiało przestrzegać – zasady, do której również sędzia sądu, do którego sprawa będzie odesłana nie może się nie dostosować, gdy przystąpi do ponownego rozpatrzenia okoliczności sprawy. Zasady ustanawiane przez Najwyższy Sąd Kasacyjny nie są natomiast wiążące ogólnie mówiąc dla sędziów, w przypadku, gdy muszą oni rozstrzygnąć w różnych sprawach, w stosunku do których postanowienie Najwyższego Sądu Kasacyjnego może być uważane w każdym razie za znaczący „precedens”. W rzeczywistości, sędziowie sądownictwa niższych instancji stosują się w większości przypadków do postanowień Sądu Kasacyjnego. Zgodnie z art. 111 Konstytucji włoskiej⁵ każdy obywatel może wnieść odwołanie do Sądu Kasacyjnego z powodu naruszenia prawa, przeciwko jakiegokolwiek zarządzeniu organu sądowego, bez obowiązku wniesienia jakiegokolwiek odwołania w sprawach cywilnych lub karnych, lub przeciwko jakiegokolwiek zarządzeniu ograniczającemu wolność

5. Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale n.298 del 27.12.1947.

osobistą. Najwyższy Sąd Kasacyjny pełni ponadto funkcje pozasądowe w zakresie wyborów parlamentarnych i referendum w sprawie uchylenia ustaw⁶.

Sąd ten ma siedzibę w Rzymie i swoją jurysdykcją obejmuje całe terytorium Włoch – *in fine* art. 65 ustawy o ustroju sądów. Jego strukturę wewnętrzną określa art. 66 ustawy o ustroju sądów.

Civile Sent. Sez. 5 Num. 7485 Anno 20167

Presidente: DI AMATO SERGIO

Relatore: VIRGILIO BIAGIO

Data pubblicazione: 15/04/2016

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

AGENZIA DELLE ENTRATE, in persona del Direttore pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che la rappresenta e difende;

– ricorrente –

contro

C.S.A. Cooperativa Servizi Assistenziali – Società Cooperativa Sociale a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, via Giuseppe Gioacchino Belli n. 122, presso l'avv. Antonio Sinesio, che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Erminio Araldi, giusta delega in atti;

– controricorrente – avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Lombardia, sez. staccata di Brescia, n. 147/67/08, depositata il 15 dicembre 2008.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16 ottobre 2015 dal Relatore Cons. Biagio Virgilio; uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per la ricorrente e l'avv. Erminio Araldi per la controricorrente; udito il P.M., in

6. Powyższy tekst został opracowany na podstawie informacji uzyskanych z oficjalnej strony internetowej Najwyższego Sądu Kasacyjnego we Włoszech, www.cortedicassazione.it [dostęp: 14 października 2016 r.].

7. Opublikowany w dniu 15 kwietnia 2016 r. na oficjalnej stronie internetowej Najwyższego Sądu Kasacyjnego Republiki Włoskiej (Corte Suprema di Cassazione) <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass>, pobrano 11 sierpnia 2016 r.

persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Paola Mastroberardino, il quale ha concluso per il rigetto del ricorso.

Ritenuto in fatto

1. L'Agenzia delle entrate propone ricorso per cassazione avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, indicata in epigrafe, con la quale, rigettando l'appello dell'Ufficio, è stato confermato il diritto della C.S.A. Cooperativa Servizi Assistenziali, soc. coop. a r. l., al rimborso di quanto versato per IRPEG in relazione agli anni 1998 e 1999 e non dovuto in virtù dell'esenzione prevista dall'art. 11 del d.P.R. n. 601 del 1973.

Il giudice d'appello ha ritenuto, da un lato, che sussistono i presupposti per la fruizione dell'esenzione, con particolare riguardo alla questione della continuità della prestazione dei soci; dall'altro, che la distinzione tra cooperative di tipo A, con oggetto educativo ed assistenziale (come la contribuente), per le quali ad avviso dell'Ufficio non spetterebbe il beneficio in questione, e cooperative di tipo B è stata introdotta dalla legge n. 381 del 1991 nell'ambito dell'indistinto concetto di "società cooperative di produzione e lavoro" di cui si occupava la citata normativa del 1973, senza inserire differenze in ordine al trattamento fiscale.

2. La C.S.A. resiste con controricorso.

Considerato in diritto

1. Va preliminarmente rilevato che, pur se la ricorrente non ha allegato che la sentenza le è stata notificata, risulta tuttavia che; a) in calce alla copia autentica della sentenza depositata vi è un timbro dell'ufficiale giudiziario che attesta l'avvio del procedimento di notifica della sentenza all'Agenzia delle entrate, Ufficio di Mantova, mediante spedizione a mezzo del servizio postale in data "28 febbraio 2009"; b) la controricorrente afferma che la sentenza è stata "notificata in data 28/02/2009". Deve, pertanto, ritenersi comprovato l'avvio del procedimento di notificazione a mezzo posta della sentenza, anche se non risulta la data di ricezione del plico raccomandato, in assenza di deposito, da parte della controricorrente, del relativo avviso di ricevimento.

Non può, pertanto, essere dichiarata l'improcedibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 369, secondo comma, n. 2, cod. proc. civ. (secondo il quale, insieme col ricorso, deve essere depositata, a pena di improcedibilità, "copia autentica della sentenza o della decisione impugnata con la relazione di notificazione, se questa è avvenuta"),

in applicazione del principio in virtù del quale ai fini dell'osservanza di tale norma è sufficiente, ove la notifica

della sentenza impugnata sia avvenuta a mezzo posta, che il ricorrente depositi, insieme al ricorso, copia autentica della sentenza con la relazione di notificazione, ossia con l'attestazione dell'ufficiale giudiziario della spedizione dell'atto, spettando al resistente l'onere di contestare, attraverso il deposito dell'avviso di ricevimento in suo possesso, il rispetto del termine breve d'impugnazione, atteso che, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata che eviti, in ossequio al principio del giusto processo, oneri tali da rendere eccessivamente difficile la tutela giurisdizionale, deve tenersi conto che solo il resistente, in qualità di notificante, ha la materiale disponibilità dell'avviso di ricevimento (Cass. n. 19750 del 2014).

2.1. Con il primo motivo, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 11 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, dell'art. 1 della legge n. 381 del 1991 e dell'art. 1 della legge n. 342 (recte, 142) del 2001: formula il quesito se, in tema di spettanza ad una cooperativa sociale dell'esenzione IRPEG di cui al citato art. 11, che l'Ufficio neghi perché la richiedente è una cooperativa sociale di tipo A (l. n. 381/91) e l'agevolazione compete solo alle cooperative di tipo B, <la CTR che sancisca l'irrelevanza della distinzione in "tipo A" e "tipo B", osservando che la L. 381/91 avrebbe differenziato i due tipi all'interno della figura della cooperativa di produzione e lavoro, violi il principio di diritto, desumibile dalle norme testé citate oltre che dall'art. 1 L. 142/01, per cui tra le due figure non vi è un rapporto da genere a specie ma la cooperativa sociale ex L. 381/91 e la cooperativa di produzione e lavoro (cui è riservata la speciale esenzione IRPEG di cui all'art. 11 cit.) sono due figure autonome di cooperativa, i cui caratteri possono eventualmente coincidere in concreto, senza che il possesso dei tratti tipici dell'una influisca sulla configurabilità dell'altra figura>.

Il motivo è fondato.

2.2. L'art. 11 del d.P.R. n. 601 del 1973 prevede, per quanto qui interessa, l'esenzione dall'IRPEG dei redditi conseguiti dalle "società cooperative di produzione e lavoro e loro consorzi", in presenza delle condizioni specifiche ivi stabilite (fra le quali una determinata soglia percentuale dell'ammontare delle retribuzioni effettivamente corrisposte ai soci, che prestano la loro opera con carattere di continuità, rispetto all'ammontare complessivo di tutti gli altri costi, tranne quelli relativi alle

materie prime e sussidiarie), nonché di quelle generali previste, per le agevolazioni per la cooperazione di cui al Titolo III del citato decreto

presidenziale, dall'art. 14 (requisito della mutualità e iscrizione nei registri prefettizi o nello schedario generale della cooperazione).

Lo scopo istituzionale di tali cooperative è quello di procurare lavoro ai membri dell'organizzazione, cioè ai propri soci lavoratori, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle disponibili sul mercato; l'elemento peculiare delle cooperative di produzione e lavoro è rappresentato dalla particolare natura che caratterizza lo scambio mutualistico tra i soci e la cooperativa, incentrato nell'attività di lavoro che i soci prestano nell'ambito della cooperativa stessa (cfr. l'art. 1 della legge 3 aprile 2001, n. 142, secondo il quale le disposizioni della legge stessa si riferiscono "alle cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, sulla base di previsioni di regolamento che definiscono l'organizzazione del lavoro dei soci").

2.3. La legge 8 novembre 1991, n. 381, detta la disciplina delle cooperative sociali, stabilendo che esse "hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate" (art. 1, comma 1). È previsto, altresì, che "si applicano alle cooperative sociali, in quanto compatibili con la presente legge, le norme relative al settore in cui le cooperative stesse operano" (art. 1, comma 2).

Va aggiunto, da un lato, che l'art. 7 della legge prevede alcuni benefici fiscali (diversi da quello di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 601/73 cit.) e, dall'altro, che l'art. 6 dispone che al secondo comma dell'art. 13 del d.lgs.C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577 (articolo vigente *ratione temporis*, poi abrogato dall'art. 20 del d.lgs. n. 220 del 2002, e relativo al registro

prefettizio delle cooperative, da tenere distintamente per sezioni) sia aggiunta la "sezione cooperazione sociale", con la precisazione che le cooperative sociali, oltre che in tale sezione, "sono iscritte nella sezione cui direttamente afferisce l'attività da esse svolta".

In particolare, la norma da ultimo citata prevede(va) le seguenti sezioni: cooperazione di consumo; cooperazione di produzione e lavoro; cooperazione agricola;

cooperazione edilizia; cooperazione di trasporto; cooperazione della pesca; cooperazione mista; cooperazione sociale; società di mutuo soccorso ed enti mutualistici di cui all'art. 2512 del codice civile.

3. Alla stregua del delineato quadro normativo, deve ritenersi errata l'affermazione del giudice a quo secondo cui le cooperative sociali (distinte nelle due categorie indicate nel citato art. 1 della legge n. 381 del 1991) rientrano in ogni caso nell'<indistinto concetto> delle cooperative di produzione e lavoro.

Tra queste ultime e le cooperative sociali non è configurabile, cioè, un rapporto di genere a specie, per la essenziale ragione che la categoria delle cooperative di produzione e lavoro non si pone sullo stesso piano delle altre, poiché è individuata, come detto sopra, in base ad elementi attinenti non alla tipologia dell'attività svolta, ma alla struttura, alle caratteristiche e alle finalità del rapporto tra soci e cooperativa.

Ben può, pertanto, una cooperativa sociale essere (anche) una cooperativa di produzione e lavoro (e fruire, quindi, dell'agevolazione fiscale di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 601 del 1973), ma non è detto che lo sia sempre e comunque, in assenza dell'accertamento in concreto del possesso dei relativi requisiti.

4. Restano assorbiti i restanti motivi.

5. In conclusione, va accolto il primo motivo, assorbiti i restanti, la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa rinviata ad altra sezione della Commissione tributaria regionale della Lombardia, la quale procederà a nuovo esame della controversia, uniformandosi all'enunciato principio di diritto, oltre a provvedere in ordine alle spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, assorbiti gli altri, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese, ad altra sezione della Commissione tributaria regionale della Lombardia.

Così deciso in Roma il 16 ottobre 2015.

ESENTE DA REGISTRAZIONE.

AI SENSI DEL D.P.R. 26/4/1986 N. 131 TAB. ALL. B – N.5

MATERIA TRIBUTARIA

WYROK WŁOSKIEGO NAJWYŻSZEGO SĄDU KASACYJNEGO
z dnia 16 października 2015 r.
(Przekład z języka włoskiego)

Najwyższy Sąd Kasacyjny (Wydział 5 Cywilny, Nr 7485, rok 2016)
16 października 2015 r.

Sędzia Przewodniczący DI AMATO SERGIO
Sędzia Sprawozdawca: VIRGILIO BIAGIO

„3043/2015”

w sprawie skargi złożonej przez:

„**Agenzia delle Entrate**” (włoską Administrację Podatkową), w osobie Dyrektora *pro tempore*, która to wyznaczyła adres do doręczenia w Rzymie przy (ul.) via dei Portoghesi nr 12, przy Adwokaturze Generalnej Państwa (włoskiego), która ją reprezentuje i broni – **strona skarżąca**

przeciwno

„**C.S.A. Cooperativa Servizi Assistenziali – Società Cooperativa Sociale a r.l.**” (C.S.A. Spółdzielnia Usług Opieki Społecznej – Spółdzielnia Socjalna Spółka z o.o.), w osobie pełnomocnika *pro tempore*, która to wyznaczyła adres do doręczeń w Rzymie przy via Giuseppe Gioacchino Belli nr 122, w siedzibie adw. Antonio Sinesio, który ją reprezentuje i broni wraz z adw. Erminio Araldi, na mocy pełnomocnictwa w aktach – **strona przeciwna** od orzeczenia nr 147/67/08 wydanego przez „Commissione tributaria regionale della Lombardia, sez. staccata di Brescia” (Komisja ds. Podatków Regionu/Województwa/Lombardia, wydz. zamiejscowy w Brescii), złożonego w dniu 15 grudnia 2008 r.

Po wysłuchaniu sprawozdania z przedmiotowej sprawy dokonanego na rozprawie jawnej dnia 16 października 2015 r. przez Sędziego Najwyższego Sądu Kasacyjnego – sprawozdawcę Biagio Virgilio;

po wysłuchaniu adwokata Państwa (*włoskiego*) Giancarlo Caselli występującego w imieniu strony skarżącej oraz adw. Erminio Araldi występującego w imieniu strony przeciwnej;

po wysłuchaniu Prokuratury, w osobie Zastępcy Prokuratora Generalnego mgr Paoli Mastroberardino, która wniosowała o odrzucenie skargi.

Zważywszy na poniższy stan faktyczny

1. „Agenzia delle Entrate” składa skargę kasacyjną od orzeczenia wydanego przez „Commissione tributaria regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia”, wymienioną w komparycji, w którym to została odrzucona apelacja Urzędu skarbowego i tym samym potwierdzone zostało prawo „C.S.A. Cooperativa Servizi Assistenziali, soc. coop. a r. l.” do zwrotu kwoty wpłaconej tytułem podatku dochodowego od osób prawnych za lata 1998-1999, na mocy zwolnienia przewidzianego w art. 11 Dekretu Prezydenta Republiki Włoskiej nr 601 z 1973 r.

Sędzia sądu apelacyjnego zważył, że jednej strony istnieją przesłanki do skorzystania ze zwolnienia ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ciągłości świadczenia pracy przez członków spółdzielni, z drugiej strony zaś, że rozróżnienie między spółdzielniami typu A, mającymi na celu edukację i opiekę społeczną (tak jak podatnik), którym to, zdaniem Urzędu, nie przysługiwałoby przedmiotowe uprawnienie, a spółdzielniami typu B, została wprowadzona ustawą nr 381 z 1991 r. w ramach niejasnego pojęcia „spółek spółdzielczych produkcji i pracy”, o których mowa w ww. akcie normatywnym z 1973 r., bez wprowadzania różnic w zakresie opodatkowania.

2. C.S.A. sprzeciwia się, wnosząc odwołanie od skargi.

Zważywszy na poniższy stan prawny

1. Należy na wstępie zaznaczyć, że nawet jeśli strona skarżąca nie przedłożyła dowodu na doręczenie jej orzeczenia, wynika jednak, że a) u dołu uwierzytelnionego odpisu złożonego orzeczenia widnieje pieczęć urzędnika sądowego poświadczająca wszczęcie procedury zawiadomienia „Agenzia delle Entrate”, Urzędu w Mantui o orzeczeniu, poprzez wysłanie go pocztą w dniu „28 lutego 2009 r.”; b) strona przeciwna twierdzi, że orzeczenie zostało „doręczone w dniu 28.02.2009 r.”

Należy uznać zatem za dowiedzione wszczęcie procedury notyfikacyjnej orzeczenia za pośrednictwem poczty, nawet jeśli nie ma daty otrzymania przesyłki

poleconej, z uwagi na niezłożenie, przez stronę przeciwną odnośnego potwierdzenia odbioru.

W związku z powyższym, nie można stwierdzić niedopuszczalności wszczęcia postępowania odwoławczego, zgodnie z art. 369, ustęp drugi, nr 2 włoskiego Kodeksu Postępowania Cywilnego (zgodnie z którym, razem ze skargą należy złożyć, pod rygorem stwierdzenia niedopuszczalności j.w., „uwierzytelniony odpis zaskarżonego orzeczenia lub decyzji wraz z potwierdzeniem doręczenia, jeśli takowe nastąpiło”), stosując zasadę, na mocy której w celu przestrzegania ww. przepisu wystarczy, że, w przypadku, gdy doręczenie zaskarżonego orzeczenia nastąpiło za pośrednictwem poczty, strona skarżąca złoży razem ze skargą, uwierzytelniony odpis orzeczenia wraz z potwierdzeniem doręczenia, tzn. z poświadczeniem wysłania aktu dokonany przez urzędnika sądowego, na stronie pozwanej będzie tym samym spoczywał ciężar podważenia poprzez złożenie posiadanego przez nią potwierdzenia odbioru, zachowania krótkiego terminu do zaskarżenia, z uwagi na fakt, że w świetle wykładni w zgodzie z Konstytucją zapobiegającej – w poszanowaniu zasady sprawiedliwego procesu – ciężarom nadmiernie utrudniającym ochronę sądową, należy wziąć pod uwagę, że jedynie strona pozwana, jako doręczający, ma materialną dostępność potwierdzenia odbioru [Sąd Kas. wyrok nr 19750 z 2014 r.].

2.1. W ramach pierwszego zarzutu strona skarżąca zarzuca naruszenie art. 11 Dekretu Prezydenta Republiki nr 601 z dn. 29 września 1973 r., art. 1 (włoskiej) Ustawy nr 381 z 1991 r. oraz art. 1 włoskiej Ustawy nr 342 (*recte* 142) z 2001 r. – podnosi zagadnienie [odnośnie do prawa przysługującego spółdzielni socjalnej od zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, o którym mowa w ww. art. 11, którego to Urząd odmawia, gdyż wnioskodawca jest spółdzielnią socjalną typu A (ustawa nr 381/91), a ulga przysługuje wyłącznie spółdzielniom typu B] czy „*Commissione tributaria regionale*”, która uznaje za nieważne rozróżnienie na „*typ A*” i „*typ B*”, zauważając, że Ustawa nr 381/91 rozróżniałaby te dwa typy w ramach figury prawnej spółdzielni produkcji i pracy, co narusza zasadę prawa, wynikającą z przepisów przed chwilą cytowanych oraz z art. 1 Ustawy nr 142/01; między tymi obydwoma figurami prawnymi nie zachodzi zatem relacja rodzaj > gatunek, lecz spółdzielnia socjalna zgodna z Ustawą nr 381/91 oraz spółdzielnia produkcji i pracy (której przysługuje specjalne zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, o którym mowa w ww. art. 11) są dwiema niezależnymi figurami prawnymi spół-

dzielni, których cechy charakterystyczne mogą ewentualnie być zbieżne w praktyce, przy czym posiadanie cech typowych dla jednej figury prawnej nie ma wpływu na zaklasyfikowanie drugiej.

Zarzut jest zasadny.

2.2. art. 11 Dekretu Prezydenta Republiki nr 601 z 1973 r. przewiduje, w odniesieniu do niniejszej sprawy, zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych w przypadku dochodów uzyskanych przez „spółki spółdzielcze produkcji i pracy oraz ich konsorcja”, przy spełnieniu szczególnych warunków w nim określonych (w tym m.in. zachowania określonego progu procentowego wysokości wynagrodzeń faktycznie wypłaconych członkom spółdzielni, świadczącym pracę w sposób ciągły, w stosunku do łącznej wysokości wszystkich innych kosztów, za wyjątkiem kosztów surowców i materiałów), a także warunków ogólnych określonych w art. 14 (wymóg wzajemności oraz wpis do rejestrów prefekturalnych lub do ogólnego rejestru spółdzielni), w przypadku ulg dla spółdzielni, o których mowa w Dziale III ww. dekretu prezydenckiego.

Celem założycielskim takich spółdzielni jest zapewnienie pracy członkom organizacji, czyli własnym pracującym członkom, na warunkach bardziej korzystnych niż te dostępne na rynku pracy. Specyficzną cechą spółdzielni produkcji i pracy jest szczególny charakter wzajemnej wymiany między członkami spółdzielni a nią samą, skupiającą się na pracy świadczonej przez członków w ramach spółdzielni (por. art. 1 Ustawy n. 142 z dn. 3 kwietnia 2001 r., zgodnie z którym przepisy tejże ustawy odnoszą się „do spółdzielni, w których relacja wzajemności ma na celu świadczenie pracy przez członka spółdzielni na podstawie założeń regulaminu, określającego organizację pracy członków spółdzielni”).

2.3. Ustawa nr 381 z dn. 8 listopada 1991 r. określa przepisy dotyczące spółdzielni socjalnych, stanowiąc, że ich „celem jest działanie w ogólnym interesie społeczności na rzecz rozwoju ludzkiego i integracji społecznej obywateli poprzez: a) zarządzanie usługami socjalno-zdrowotnymi i edukacyjnymi; b) prowadzenie różnego rodzaju działalności – rolniczej, przemysłowej, handlowej lub usługowej – mającej na celu integrację zawodową osób pozostających w niekorzystnej sytuacji (na rynku pracy)” (art. 1, ust. 1). Przewidziane jest ponadto, że „do spółdzielni socjalnych stosuje się, w zakresie zgodnym z niniejszą ustawą, przepisy dotyczące sektora, w ramach którego prowadzą one swoją działalność” (art. 1, ust. 2).

Należy dodać, z jednej strony, że art. 7 Ustawy przewiduje kilka korzyści podatkowych (innych niż ta, o której mowa w art. 11 ww. Dekretu Prezydenta Republiki nr 601/73), a z drugiej, że art. 6 stanowi, że w drugim ustępie art. 13 Rozporządzenia wykonawczego z mocą ustawy Tymczasowego Prezydenta nr 1577 z dn. 14 grudnia 1947 r. (artykuł obowiązujący *ratione temporis*, później uchylony przez art. 20 Rozporządzenia wykonawczego z mocą ustawy nr 220 z 2002 r. i dotyczący rejestru prefekturalnego spółdzielni, który należy prowadzić z rozróżnieniem na działy) dodaje się „dział spółdzielni społeczna”, z tym, że spółdzielnie socjalne, poza wpisem do tego działu, „wpisane są do działu bezpośrednio dotyczącego prowadzonej przez nie działalności”.

W szczególności, akt normatywny wymieniony jako ostatni, przewiduje lub przewidywał następujące działy obejmujący spółdzielnię spożywców, spółdzielnię produkcji i pracy, spółdzielnię rolniczą, spółdzielnię budowlaną, spółdzielnię transportową, spółdzielnię rybołówstwa, spółdzielnię mieszaną, spółdzielnię socjalną, stowarzyszenia wzajemnej pomocy i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, o których mowa w art. 2512 włoskiego kodeksu cywilnego.

3. Stosując te same kryteria, co w przedstawionych ramach prawnych, należy uznać za błędne twierdzenie sędziego *a quo*, według którego spółdzielnie socjalne (w obrębie których rozróżnia się dwie kategorie wyszczególnione w ww. art. 1 Ustawy nr 381 z 1991 r.), zawierają się w każdym razie w „niejasnym pojęciu” spółdzielni produkcji i pracy.

Między spółdzielniami produkcji i pracy i spółdzielniami socjalnymi nie może zachodzić zatem relacja rodzaj > gatunek, z tego zasadniczego powodu, że kategoria spółdzielni produkcji i pracy nie znajduje się na tej samej płaszczyźnie, co inne spółdzielnie, ponieważ jest identyfikowana, jak wspomniano powyżej, w oparciu o elementy związane ze strukturą, cechami charakterystycznymi i celami relacji między członkami spółdzielni a nią samą, a nie z rodzajem prowadzonej działalności.

Wobec powyższego, spółdzielnia socjalna może być równie dobrze (też) spółdzielnią produkcji i pracy (i korzystać zatem z ulgi podatkowej, o której mowa w art. 11 ww. Dekretu Prezydenta Republiki nr 601 z 1973 r.), ale niekoniecznie jest nią zawsze i w każdym przypadku, z uwagi na niesprawdzenie się w praktyce dotyczących odnośnych wymogów.

4. Traci na zasadności rozpatrywanie pozostałych zarzutów.

5. Resumując, należy uwzględnić pierwszy zarzut, rozpatrywanie pozostałych traci na zasadności, zaskarżone orzeczenie należy uchylić i sprawę odesłać do innego wydziału „Commissione tributaria regionale della Lombardia”, która przystąpi do ponownego rozpatrzenia sporu, stosując się do przedstawionej zasady prawa, oraz wyda postanowienie w sprawie kosztów niniejszego postępowania kasacyjnego.

(odcisk prostokątnej pieczęci o treści:)

„ZWOLNIONY Z PODATKU
OD CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH
ZGODNIE Z DEKRETEM PREZYDENTA REPUBLIKI NR 131
Z DN. 26.04.1986 R.
TAB. ZAŁ. B – NR 5
PODATKI”

ZWAŻYWSZY NA POWYŻSZE

Sąd uwzględni pierwszy zarzut skargi, rozpatrywanie pozostałych traci na zasadności, zaskarżone orzeczenie uchyla i odsyła sprawę, również w sprawie kosztów, do innego wydziału „Commissione tributaria regionale della Lombardia”.

RECENZJE

Recenzja wydawnicza książki: Mirosława Światała-Cheda, *Słowotwórstwo przymiotnika w gwarze Proboszczewic koło Płocka*, Mentoris, KTNiO, Krosno 2016, ss. 152

*Andrzej Sieradzki*¹

W literaturze dialektologicznej ciągle jeszcze mało jest monograficznych ujęć z zakresu słowotwórstwa. Szczególnie ten brak jest widoczny w odniesieniu do badań nad derywacją czasownikową i przymiotnikową. Dlatego też każda praca na ten temat przyjęta musi być z dużym uznaniem.

Opis derywacji przymiotnikowej nie należy do łatwych. Trudności zaczynają się już na poziomie porządkowania materiału w określone kategorie semantyczne. Podział kategorialny, warunkowany jest przyjętą metodologią badawczą, a także w znacznej mierze charakterem analizowanego materiału językowego. Zdaje sobie z tego doskonale sprawę Autorka recenzowanej monografii. Przyjmując za podstawę kategorie zaproponowane przez R. Grzegorzczukową, modyfikuje je nieco na potrzeby prowadzonych analiz słowotwórczych. Mając do wyboru taksonomie kategorii dokonywane z dwóch różnych punktów widzenia, wybiera typ konstruowany na gruncie strukturalizmu, odrzucając proponowany w gramatyce akademickiej podział wywodzący się z semantyki generatywnej. Taki wybór, jak pisze Autorka, podyktowany był stanem w dotychczasowej literaturze przedmiotu. Tylko pierwszy typ dawał bezpośrednio możliwość porównania uzyskanych wyników z dotychczasowymi badaniami. Oparty na innych zasadach system podziału kategorialnego, zastosowany w *Gramatyce współczesnego języka polskiego*, wymagał przeformułowania w kategoriach przyjętych jako podstawa klasyfikacji w recenzowanej pracy. Zestawienia tych dwu systemów dokonuje Autorka w tabeli A, co umożliwi jej w toku dalszych analiz odwołania do ustaleń zawartych we wspomnianym opracowaniu.

1. Prof. UAM dr hab. Andrzej Sieradzki, Zakład Lingwistyki Antropologicznej, Instytut Filologii Polskiej, Wydział Filologii Polskiej i Klasycznej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Podstawę analiz w recenzowanej pracy stanowi materiał gwarowy pochodzący z jednej wsi. Wzorem innych współczesnych opracowań dialektologicznych rezygnuje Autorka z wyboru do analizy tylko przymiotników gwarowych na rzecz opisu wszystkich formacji, które wystąpiły w zebranych wypowiedziach. Taka postawa badawcza daje wgląd w aktualną sytuację gwarową w badanej wsi, a nie jest tylko próbą rekonstrukcji systemu, który obecny jest w niej już najczęściej w sposób cząstkowy.

Przyjęcie wspomnianej perspektywy badawczej, a także fakt, że przedmiot stanowi analiza języka funkcjonującego w danej społeczności komunikacyjnej, implikuje pokoleniową perspektywę oglądu języka. W każdej wspólnocie komunikacyjnej występuje rozwarstwienie pokoleniowe, dające się zaobserwować na różnych poziomach językowych. W sposób szczególny to zróżnicowanie przejawia się we współczesnym języku mieszkańców wsi, gdzie stopień znajomości gwary i języka ogólnego jest uzależniony często od wieku informatora. Warto byłoby zatem w pracy pokazać to zróżnicowanie, które w badanej wsi zapewne również występuje. Na tym tle rodzi się następny problem, mianowicie występowania w idiolekcie przedstawicieli poszczególnych grup wiekowych słownictwa biernego. Oczywiście opis całego słownictwa z uwzględnieniem zróżnicowania wiekowego nie jest konieczny, warto jednak na ten problem zwrócić uwagę we wszystkich tych momentach analizy, w których wskazuje się wyraźne różnice pomiędzy badaną gwarą a językiem ogólnym. Istotne jest bowiem, czy typowe dla gwary formy przymiotnikowe są w powszechnym użyciu, czy też znane są tylko osobom z określonej grupy wiekowej (np. derywaty typu *Aścyn*, *zdatny* itp.). Na ten sam problem można spojrzeć od strony języka ogólnego i pokazać stopień zasymilowania wyrazów z niego przejętych w poszczególnych warstwach społeczności badanej wsi. W związku z tym sugerowałbym, aby wszędzie tam, gdzie w pracy pojawia się informacja o wyjątkowości formacji w relacji czy to do innych gwar czy do języka ogólnego, wprowadzić zawsze, na ile to jest możliwe, informacje o stopniu rozpowszechnienia danej formacji przymiotnikowej w poszczególnych grupach wiekowych, choćby przez informację, czy jest słownictwo z zasobu biernego czy czynnego.

Istotnym czynnikiem dla rozumienia derywatu i jego dalszej analizy jest wybór sposobu parafrazowania. Zdając sobie sprawę z wagi parafrazy w procesie analizy derywatu, wybiera Autorka nie intuicyjne parafrazy tworzone przez badacza, lecz

sposób rozumienia relacji (wyrażanych przez dany derywat) przez respondentów. Taka metoda, stosowana najczęściej w badaniach zoonimii, dobrze sprawdza się również w badaniach na płaszczyźnie apelatywnej. Pokazują to też rezultaty osiągnięte w recenzowanej pracy. W pełni akceptując wybrany sposób rekonstrukcji rozumienia derywatu postuluję, by we wstępie, szerzej niż w przedstawionej wersji pracy, wyraźnie zaznaczyć, na jakiej podstawie poszczególne parafrazy są rekonstruowane. Brak tych informacji sprawia, że w niektórych miejscach postępowanie Autorki nie do końca jest zrozumiałe. Analiza poszczególnych kategorii derywatów przymiotnikowych pozwala wnioskować, że wpisywane w nawiasach parafrazy dedukowane są z tekstów uzyskanych w czasie badań. Nie do końca jasna jest technika rekonstruowania tych parafraz. Przykładowo przy derywacie *milusiński* wyodrębniła Autorka formant *-usiński* na podstawie rekonstruowanej z wyekscerpowanego materiału, jak się można domyślać, parafrazy *bardzo miły*. Niezbyt jasne jest w odbiorze czytelniczym, jak ta parafraza ma się do cytatu *milusiński bobasek*, który stanowi podstawę jej konstruowania, a z którego można również wyprowadzić inną od zaproponowanej w pracy parafrazę, mianowicie *milusi bobasek* 'bardzo miły'. Takich wątpliwości znaleźć można kilka. W części wstępnej przydałby się zatem dłuższy opis postępowania badawczego w tym zakresie. Znajdujące się w obecnej redakcji informacje na ten temat nie do końca wyjaśniają sam sposób rekonstruowania sposobu rozumienia derywatu, a także nie wskazują konsekwencji, jakie przyjęcie takiej metody analizy daje dla całościowego opisu wyekscerpowanego korpusu materiałowego.

Stosowanie wspomnianego sposobu parafrazowania rodzi pytanie, czy w poszczególnych derywatach przyjąć postać formatu obecną i upowszechnioną w literaturze przedmiotu, czy też, postępując konsekwentnie za tym, co sugeruje parafraza, wydzielać w derywatach formanty w pełni odpowiadające prowadzonemu sposobowi parafrazowania. Autorka recenzowanej pracy słusznie wybiera drugi ze wskazanych sposobów. Tu jednak rodzi się problem teoretyczny i praktyczny zarazem: w jaki sposób ustrzec się przypadkowości i wyodrębniania formantów, które mogą mieć charakter idiolektalny bądź nawet są w systemie gwarowym izolowane. Jedyną obroną przed popełnieniem błędu opisu jednostek wyjątkowych w systemie lub idiolektalnych jest odwołanie się do prawa serii. Za systemowe przyjąć można tylko te formanty, które albo poświadczane są w tej samej funkcji także w innych

derywatach, albo gdy dany derywat parafrazowany jest przez wielu użytkowników języka w identyczny sposób. W ostatnim przypadku wyodrębnia się wprawdzie formant izolowany, ale nie idiolektalny. W związku z tym warto w tekście pracy wszędzie tam, gdzie mowa o odmiennym formalnie w stosunku do języka ogólnego czy innych gwar formancie, odwołać się do ogólnych przynajmniej danych ilościowych (na poziomie często, rzadko itp.). Z recenzenckiego obowiązku wskażę poniżej te derywaty, które budzą pewne zastrzeżenia interpretacyjne, lub nie do końca jasna jest podstawa rozumowania prezentowana w pracy. Przedstawione uwagi nie tyle dyskutują z przyjętymi przez Autorkę rozwiązaniami, co wskazują na możliwości innego spojrzenia na derywat w świetle zaproponowanej metody badawczej. Pewne wątpliwości może budzić interpretacja formacji:

-dziwaczny (s. 28): na podstawie zamieszczonego cytatu. (*dziwaczny... bo dziwnie wygląda*) proponuje Autorka parafrazę *ktoś dziwnie wyglądający lub zachowujący się dziwnie*, co w konsekwencji prowadzi do wyodrębnienia sufiksu *-aczny* jako formantu. Z taką postawą interpretacyjną trudno się nie zgodzić. Rodzi się tylko pytanie, z wypowiedzi ilu informatorów taka parafraza daje się wyprowadzić i co ważne, czy niemożliwe są na podstawie tekstów parafrazy typu *wyglądający/zachowujący się jak dziwak*. Na tę ostatnią możliwość wskazuje obecność w języku mieszkańców badanej wsi rzeczownika *dziwak*.

-cioteczny (s. 32): formant *-eczny* na podstawie parafrazy *ze strony cioci*, z kontekstu: *cioteczny brat*. Ten sam kontekst umożliwia parafrazę: *ze strony ciotki*.

-lane (s. 33): lepiej tu formant *-any* (nałożenie wygłosu podstawy i nagłosu formantu), warto też wskazać, czy ten derywat tylko w liczbie mnogiej.

-delikatny, fajny, fatalny (38): to w świetle przyjętej metody opracowania derywaty niemotywowane.

-głupkowaty (48): na podstawie parafrazy *trochę głupi*, wyprowadzonej z kontekstu *głupkowaty uśmiech*, wydziela się formant *-kowaty*. Czy niemożliwa jest na gruncie języka badanej wsi parafraza *jak głupek*?

-płaksiwy (53): lepiej przyjąć proponowaną w pracy jako druga z możliwych podstawę *płaksa*, wyodrębniony formant *-siwy* jest izolowany.

-słomkowy (58): na podstawie cytowanego w pracy wyrażenia możliwa też parafraza *kapelusze ze słomki*, pozwalająca uniknąć dziwnego i izolowanego, jak wynika z tekstu, formantu *-kowy*.

Jedna uwaga ogólna: warto byłoby w pracy podać, jaka jest relacja przymiotników z formantem *-in* do tych z formantem *-iny* oraz czy możliwe są w tym zakresie wymiany w ramach tej samej kategorii.

Współfunkcyjność większości formantów przymiotnikowych jest znacznie większa niż w pozostałych kategoriach leksykalnych. Z uznaniem trzeba zatem przyjąć pomysł zestawienia uzyskanych w rezultacie prowadzonych badań wyników w postaci zestawień tabelarycznych. Dają one czytelny wgląd w możliwe funkcje poszczególnych formantów.

Przedstawione powyżej uwagi dyskusyjne czy nawet propozycje innej interpretacji materiału językowego nie umniejszają rangi recenzowanej pracy. Jest to prowadzone na szerokim tle porównawczym, rzetelne studium stanu słowotwórstwa przymiotników w języku konkretnej wspólnoty komunikacyjnej, studium, które rzuca nowe światło na sposób funkcjonowania systemu słowotwórczego tak w języku małych społeczności, jak i w języku ogólnym. Przyjęta przez Autorkę metoda analizy materiału z odwołaniem do kompetencji użytkowników języka danej wsi pokazuje problemy niewidoczne przy analizach ogólnych. Szeroko obecny aspekt konfrontatywny, widoczny w całym tekście pracy, sprawia, że przymiotnikowe de-rywaty pochodzące z badanej gwary uzyskują szerokie tło interpretacyjne w postaci tak materiału gwarowego, pochodzącego z innych opracowań dialektologicznych, jak i materiału ogólnopolskiego.

Konkluzja

Zarówno metoda opracowania przyjęta w pracy, jak i osiągnięte w wyniku prowadzonych analiz rezultaty, pozwalają na jednoznaczną rekomendację recenzowanej pracy do druku.

Poznań, 4 IV 2013 r.

KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PROPONOWANYCH DO PUBLIKACJI

WYMOGI REDAKCYJNE

Warunkiem zakwalifikowania artykułu do druku jest uzyskanie pozytywnej recenzji oraz spełnienie poniższych wymogów redakcyjnych:

- objętość artykułu problemowego nie powinna przekraczać 40 tysięcy znaków ze spacjami, zaś informacje o konferencjach i recenzje książek do 3 stron;
- format Word doc, czcionka 12 Times New Roman, odstęp 1,5 wiersza, tekst wyjustowany, marginesy 2,5 cm;
- układ pracy powinien być następujący: imię i nazwisko autora, tytuł pracy, wprowadzenie, treść główna podzielona na części z nagłówkami, streszczenia i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (wraz z przetłumaczonym tytułem), wykaz literatury zatytułowany bibliografia i wykaz aktów prawnych (jeśli były w pracy wykorzystane);
- dopuszcza się prace w języku obcym, szczególnie z obszaru Euroregionu Karpackiego, wówczas wymagane jest dodatkowo streszczenie w języku polskim.
- przypisy według standardu europejskiego (na dole każdej strony) według wzoru:

• Czasopisma i pozycje zwarte:

1. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 23.
2. L. Pytka, *Resocjalizacja – anachronizm, utopia czy nowe wyzwanie socjopedagogiczne?*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży*, Kraków 2001, s. 34.
3. W. Sikorski, *Psychoterapia jako czynnik wspomagający w praktyce wychowawczej*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 1995, nr 3, s. 21-22.

- w tekście przy autorach podajemy inicjały imienia i nazwisko konsekwentnie za każdym razem;
- przy powtórnych cytowaniach stosujemy: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik...*, s. 23;

- bibliografia powinna być przygotowana w układzie alfabetycznym bez podziału na rodzaje publikacji;
- bibliografia powinna obejmować wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

• Akty prawne

- w tekście: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- w przypisie i w wykazie tak samo: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli tekst jednolity: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli ustawa wielokrotnie cytowana to: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.

Wykaz aktów prawnych ułożony według hierarchii ważności: najpierw ustawy, następnie rozporządzenia i chronologicznie od najmłodszej.

Strony WEB – muszą być dołączone do wersji elektronicznej pracy, jako kompletne strony sieci WEB, według wzoru:

J. Kowalski, *Nafta Polska chce przygotować rekomendację co do prywatyzacji PKN Orlen do czerwca*, <http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia/index.html?of=4&al>, pobrano 20.12.2004 r.

Do artykułu należy dołączyć informację o autorze: imię i nazwisko, tytuł naukowy, miejsce pracy, stanowisko, adres do korespondencji, telefon, e-mail.

Autorzy tekstów proszeni są o przesyłanie prac podpisanych własnym nazwiskiem, opatrzonych wyraźną prośbą o wykorzystanie materiału na łamach czasopisma.

Redakcja nie płaci honorariów.

Teksty nie zamawiane nie są zwracane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów i zmiany tytułu artykułu, bez porozumienia z Autorem.

Wszyscy Autorzy otrzymują egzemplarz autorski czasopisma.

Teksty artykułów należy przysyłać na adres: **ktnio.kpn@gmail.com**