

**Mirosław Kaczmarek**

**Reforma systemu opieki zastępczej. Założenia a rzeczywistość.  
(artykuł na podstawie materiałów przygotowanych do publikacji w ramach badań ISP)**

**II. Uwarunkowania reformy**

Reforma systemu opieki wiąże się z kluczowymi reformami strukturalnymi państwa podjętymi na przełomie lat dziewięćdziesiątych: reformą administracyjną kraju, reformą systemu opieki oraz reformą finansów publicznych. Cezurą pomiędzy „starym” a „nowym” modelem opieki jest rok 1999. Kluczową decyzją uruchamiającą reformę systemu opieki stała się decyzja o reformie terytorialno-administracyjnej struktur państwa<sup>1</sup>.

Zadania związane z przekształcaniem istniejących form opieki instytucjonalnej, rozwojem rodzinnych form opieki z jednoczesną pracą na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej zostały powierzone nowym strukturom samorządowym – powiatom i powołanym w ich strukturach powiatowym centrów pomocy rodzinie. W wyniku reformy struktury państwa zadanie to stało się zadaniem samorządowym. Można powiedzieć, że dotychczasowe formy pieczy zastępczej obciążone wieloma powszechnie krytykowanymi wadami systemowymi<sup>2</sup> wpisano w nową prawną i administracyjną rzeczywistość – instytucje pieczy zastępczej przekazano z resortu edukacji do resortu odpowiedzialnego za politykę społeczną.

Taka zmiana jest konsekwencją przyjęcia koncepcji pomocniczej roli państwa, gdzie administracji rządowej pozostawiono zadania tworzenia ram prawnych systemu, nadzór pedagogiczny w strukturze urzędów wojewódzkich nad realizacją standardów i jakością opieki i wychowania. Bezpośrednie zadania administrowania systemem, przekształcania go zgodnie z założeniami reformy oraz bieżącej kontroli i monitoringu pozostawiono strukturom samorządowym – powiatowym centrów pomocy rodzinie. Finałem tego procesu było wprowadzenie do znowelizowanej 18 lutego 2000 r. *ustawy o pomocy społecznej* nowego rozdziału 1a: *Opieka nad rodziną i dzieckiem*<sup>3</sup> oraz wydanie szeregu aktów wykonawczych regulujących wprowadzone zmiany.

**Dominacja instytucjonalnego modelu opieki**

Kilkadziesiąt lat istnienia systemu opieki zastępczej w Polsce po drugiej wojnie światowej to priorytet modelu interwencji w rodzinę z przewagą form opieki instytucjonalnej (domy dziecka, pogotowia opiekuńcze)<sup>4</sup>. W warstwie aksjologicznej to dominacja modelu wychowania kolektywistycznego, z koncentracją na pracy z dzieckiem, z nastawieniem się na długoterminową opiekę, często do pełnoletności wychowanka. Jednocześnie model ten charakteryzowało niedostrzeżenie potrzeby pracy z rodziną i na rzecz powrotu dziecka do rodziny. Utwierdzał go rozbudowany system rodzin zastępczych spokrewnionych pozbawionych merytorycznego wsparcia. Słabością poprzedniego systemu opieki był brak współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami działającymi na mocy odrębnych uregulowań prawnych.

Wielu autorów zapomina o tych fundamentalnych wadach systemu opieki w minionym ustroju sprowadzając dzisiejsze problemy do skutków transformacji ustrojowej. To nie skutki transformacji, takie jak: bieda, bezrobocie, niezaradność życiowa i wychowawcza wielu rodzin

<sup>1</sup> Z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadzony został trójstopniowy podział administracyjny kraju na: gminy, powiaty i województwa ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o *wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603 za zm.).

<sup>2</sup> Patrz: M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej* (Dziecko-rodzina-państwo), Kraków 2003, s. 212-221.

<sup>3</sup> Obecnie rozdział *Opieka nad rodziną i dzieckiem*, jako rozdział 4 zamieszczony jest w dziale II znowelizowanej ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej* (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593).

<sup>4</sup> Zob. E. Kozdrowicz, *System opieki nad dzieckiem opuszczonym (1945 – 1988)*, w: red. M. Kolankiewicz, *Rodzinne i instytucjonalne formy opieki*, WSIP, Warszawa 1988.

spowodowały powstanie rozbudowanego instytucjonalnego systemu opieki zastępczej. To nieadekwatność do nowej rzeczywistości polityczno-społecznej i nieprzystawalność systemu opieki nad dzieckiem odziedziczonego po minionym ustroju do standardów prawa w państwie demokratycznym były głównym imperatywem zmian systemowych.

### **Debata publiczna**

O tym, że dotychczasowy system opieki zastępczej z dominacją instytucjonalnych form, opieki wymaga zmian, szczególnie w obliczu dokonującej się w latach 90-tych transformacji ustrojowej III Rzeczypospolitej wiedzieli wszyscy. Jednak zmiany te nastąpiły stosunkowo późno, blisko dekadę po zmianach ustrojowych. Przez kilka lat debata w gronie środowisk specjalistów na temat skali i zakresu koniecznych zmian nie przekładała się na debatę polityczną i wolę zmian ustawowych. Ministerstwo Edukacji Narodowej odpowiedzialne za opiekę zastępczą nad dzieckiem opracowało dokument *Kierunki zmian systemu opieki nad dzieckiem 1997 – 2003*<sup>5</sup>. Za początek burzliwej publicznej debaty nad kondycją systemu opieki należy uznać artykuł w tygodniku *Polityka* pod prowokacyjnym tytułem *Zamknijmy domy dziecka*. Sprowokował on do dyskusji zarówno zwolenników, jak i przeciwników zmian. Warto prześledzić tę debatę na przykładzie cyklu konferencji zwołanych z inicjatywy koalicji organizacji niepublicznych pod przewodnictwem Towarzystwa *Nasz Dom*<sup>6</sup>. W roku 1997 w Jachrance wiodącym tematem konferencji była *Przyszłość systemu opieki nad dzieckiem osieroconym*. W roku następnym liczni przedstawiciele organizacji pozarządowych, placówek oraz administracji publicznej spotkali się w Miętnej na debacie: *Najpierw rodzina*. W 1999 roku w Waplewie tematem konferencji było *Ja chcę do domu*<sup>7</sup>. Konferencje te dzięki dużemu nagłośnieniu medialnemu ukazały archaiczną słabą stronę dotychczasowego systemu:

- skoncentrowanie się na dziecku – wychowanku /.../system oświaty zapewnia w szczególności /.../ opiekę dzieciom i młodzieży osieroconym, pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej<sup>8</sup>;

- centralny system regulacji prawnych nie pozwalający na tworzenie form pomocy dostosowanych do indywidualnych i lokalnych potrzeb

- centralne finansowanie;

- brak odwołania się do rodzin naturalnych i potrzeby pracy z rodziną;

- brak skorelowania zadań opieki nad dzieckiem powierzonych resortowi edukacji z zadaniami pomocy społecznej odpowiedzialnej za pomoc i wsparcie rodziny.

Jednocześnie wyartykułowane zostały hasła wytyczające utilitytarne cele reformy:

- częściowa likwidacja i ograniczenie liczby i wielkości placówek opiekuńczych (Jachranka);

- potrzeba pracy z rodziną i na rzecz powrotu dziecka do rodziny (Miętne);

- potrzeba propagowania i rozwoju rodzinnych form opieki (Waplewo).

Zadania te znalazły się w tzw. pomarańczowej książeczce wydanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej z 1998 roku zapowiadającej reformę systemu edukacji<sup>9</sup>. W rozdziale zatytułowanym: *Reforma systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem* zawarte zostały nowe założenia reformy, m.in.: odejście od strategii zastępowania rodziny na rzecz jej wspierania, rozbudowę zintegrowanego systemu profilaktyki i opieki o cechach ponad resortowych, odtwarzanie naturalnej odpowiedzialności rodziny za dzieci w oparciu o pomoc i wsparcie środowiskowe z uwzględnieniem zasady pomocniczości.

Jednak dopiero decyzja o przeniesieniu całości zadań dotyczących opieki zastępczej nad dzieckiem z resortu edukacji do zadań resortu odpowiedzialnego za politykę społeczną urzeczywistniła powyższe projekty i zamierzenia. Ta decyzja tak oczywista z dzisiejszej perspektywy znajdowała

<sup>5</sup> Nie publikowany dokument Ministerstwa Edukacji Narodowej.

<sup>6</sup> W gronie koalicji znalazły się m.in.: Towarzystwo Rozwijania Aktywności Dziecka „Szansa”, Tow. „Pro Familia”

<sup>7</sup> Patrz: T. Skudniewska, *Przeobrażenia systemu opieki nad dzieckiem w: Problemy Opiekuńczo Wychow.*, 2000, nr 4.

<sup>8</sup> Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 1995, nr 101, poz. 504).

<sup>9</sup> *Reforma systemu edukacji. Projekt* Ministerstwo Edukacji Narodowej, WSIP, Warszawa 1998.

też wielu przeciwników<sup>10</sup>.

## I. Podstawy aksjologiczne

Zadania opieki i wychowania nad dziećmi pozbawionymi czasowo bądź na stałe opieki rodzicielskiej w ustawie o pomocy społecznej zostały przekazane powiatom – powiatowym centróm pomocy rodzinie. Rozdział ustawy *Opieka nad rodziną i dzieckiem* skonstruowany został z uwzględnieniem interesu dziecka i międzynarodowych standardów ochrony praw dziecka.

*W ustawie o pomocy społecznej punktem wyjścia jest rodzina, nie dziecko. Sytuacja dziecka postrzegana jest jako konsekwencja sytuacji całej rodziny. Zakłada się, że należy wspierać rodzinę tak, aby w rezultacie doprowadzić do poprawy sytuacji dziecka. I dopiero, gdy te działania nie przyniosą pożądaných efektów, można rozpatrywać konieczność zabrania dziecka z niewydolnej lub patologicznej rodziny.*<sup>11</sup> Regulacje prawne zawarte w ustawie o pomocy społecznej w swej warstwie aksjologicznej odwołują się do rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka oraz do innych aktów prawa.

### Konstytucja RP

Jednym z podstawowych filarów, na których oparte są rozwiązania ustawy jest zasada pomocniczości<sup>12</sup> zawarta wprost w preambule Konstytucji. Regulacje ustawy oraz przepisy wykonawcze konsekwentnie oparte są na tej zasadzie.

Trzy podstawowe aspekty **zasady pomocniczości** to:

Po pierwsze **zakaz ingerencji** społeczności wyższej i wyżej zorganizowanej (struktury samorządowe, administracji publicznej, Państwo) w problemy społeczności niższej i niżej zorganizowanej (jednostka, rodzina, małe struktury lokalne) w sytuacji, gdy ta społeczność potrafi realizować stojące przed nią zadania. W przypadku rodziny, która realizuje samodzielnie swoje funkcje, wspólnoty wyższe powinny szanować jej autonomię dopóki istnieją możliwości samodzielnego radzenia sobie z problemami.

Kolejny aspekt, tzw. **subsydiarne towarzyszenie**, to sytuacja w której rodzina nie potrafi samodzielnie podołać realizacji swych podstawowych zadań i funkcji. W takiej sytuacji na właściwych służbach publicznych spoczywa obowiązek ingerowania w rodzinę w celu pomocy w odbudowie i podtrzymaniu zagrożonych funkcji. Taką sytuacją jest zagrożenie dobra dziecka. Pomoc na tym etapie powinna być realizowana z uwzględnieniem aktywności i woli samych zainteresowanych, by nie uzależnić ich od pomocy – dopomagać, nie zastępować.

I wreszcie trzeci aspekt zasady pomocniczości to tzw. **subsydiarna redukcja**. To przesłanie dla instytucji pomocy, by zaprzestać w chwili, gdy rodzina jest w stanie znów samodzielnie funkcjonować<sup>13</sup>.

### Konwencja o prawach dziecka i inne uregulowania międzynarodowe

Już Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. XVI), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (art. 10 ust. 1) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych (art. 23 ust 1) uznały rodzinę za naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa. To rodzicom należy w pierwszej kolejności udzielać pomocy w wychowaniu i opiece nad dziećmi. Akty te jednoznacznie sformułowały podstawowe zasady: autonomii rodziny i prymatu rodziny w wychowaniu dzieci<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Krytyczne o przekazaniu zadań do resortu polityki społecznej wypowiedzieli się, poza działaczami Związku Nauczycielstwa Polskiego, m. in. S. Badora, R. Gołębiewski, *O reformie rodzin zastępczych krytycznie* w: Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze, 2000 nr 5.

<sup>11</sup> B. Passini *Opieka nad dzieckiem i polityka społeczna*, (w:) *Problemy Opiekuńczo Wychowawcze*, 2000 nr 4.

<sup>12</sup> Na ten temat zob.: C. Millon-Delsol: *Zasada pomocniczości*. ZNAK, Kraków 1995; A. Dylus: *Zasada pomocniczości a integracja Europy*, w: Państwo i Prawo 1995 nr 5; Z. Zgud: *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999.

<sup>13</sup> M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej*, Zakamycze, Kraków 2003.

<sup>14</sup> Patrz art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: /.../1. *Nikt nie może być narażony na*

Powyższe zasady są także podstawą aksjologiczną Konwencji o prawach dziecka, która w preambule odwołuje się do **zasady pomocniczości**: *!...! rodzina jako podstawowa komórka społeczeństwa oraz naturalne środowisko rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci, powinna być otoczona niezbędną ochroną oraz wsparciem, aby mogła w pełnym zakresie wypełniać swoje obowiązki w społeczeństwie !...!*<sup>15</sup>. Z **zasad autonomii i prymatu rodziny** Konwencja, w art. 7 i 18 wywodzi prawo dziecka do wychowania przez rodziców, zwane **prawem dziecka do rodziny**<sup>16</sup>. Konwencja o prawach dziecka uznaje tym samym naturalny **prymat rodziny w opiece i wychowaniu dzieci**, uznając, że ingerencja w sferę władzy (pieczy) rodzicielskiej jest sytuacją wyjątkową ograniczoną do zapobieżenia niekorzystnej sytuacji dziecka przebywającego w rodzinie (art. 9 ust. 1) i uwzględniającą dobro dziecka – najlepiej pojęty interes dziecka (art. 3).

Zasady dotyczące umieszczania dziecka w środowisku pozarodzinnym na gruncie prawa europejskiego określa szczegółowo *Rezolucja nr 77(33) w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną z dnia 3 listopada 1977 roku* Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>17</sup>. Rezolucja zaleca poszczególnym krajom oparcie systemu pozarodzinnej opieki nad dzieckiem o zasady:

- ☞ Unikania, w miarę możliwości, umieszczania dziecka poza rodziną, z prymatem pomocy rodzinie, z dostosowaniem form udzielanej pomocy do problemów i potrzeb rodziny (jest to podkreślenie rangi profilaktyki i wsparcia rodzin dysfunkcyjnych);
- ☞ Wnioskowania o umieszczenie dziecka poza rodziną, z równoległym uruchomieniem działań na rzecz pomocy rodzinie w rozwiązywaniu jej problemów (umieszczenie dziecka poza rodziną jest warunkowane jednoczesnym podjęciem pracy socjalnej na rzecz rodziny);
- ☞ Uznania umieszczenia dziecka poza rodziną za sytuację wyjątkową, dopuszczalną tylko po wyczerpaniu i bezskuteczności innych działań (zasada autonomii rodziny, zasada pomocniczości).

## II. Stan opieki zastępczej nad dzieckiem – statystyki

Prawo dziecka do pieczy zastępczej jest prawem subsydiarnym wobec prawa dziecka do życia w rodzinie<sup>18</sup>. Stąd, w sytuacji umieszczenia dziecka poza rodziną dyrektywy prawa międzynarodowego zalecają podejmowanie działań na rzecz powrotu dziecka do rodziny, z równoczesną pomocą rodzinie w zakresie przywracania jej funkcji opiekuńczych wobec dziecka. Trwałe umieszczenie dziecka poza rodziną uznaje się za sytuację wyjątkową i ograniczoną. Takie stanowisko wobec pieczy zastępczej przyjęte w prawie międzynarodowym wynika wprost z zasady pomocniczości. Rodzi to także określone implikacje dla kierunków zmian w opiece zastępczej nad dzieckiem.

**Reforma systemu opieki zastępczej nad dzieckiem oparta o zasadę pomocniczości, zasady: personalizmu, poszanowania prawa dziecka do życia w rodzinie, prymatu rodziny w wychowaniu dziecka zgodna jest w swej warstwie aksjologicznej ze standardami prawa międzynarodowego i wewnętrznego. Jej realizacja w oparciu o powyższe zasady powinna dać w perspektywie pięciu lat wymierne rezultaty w postaci:**

---

*samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinę, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. 2. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami* (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

<sup>15</sup> Konwencja o prawach dziecka (Dz. U. 1991 r., nr 120, poz. 526).

<sup>16</sup> T. Smoczyński *Prawo dziecka do rodziny*. (w:) *Konwencja o Prawach Dziecka. Wybrane zagadnienia prawne i socjalne*, Polski Komitet UNICEF, Warszawa 1993

<sup>17</sup> *Standardy prawne Rady Europy. Tekst i komentarze*. Tom I. *Prawo rodzinne*. Pod red. M. Safjana, Warszawska Oficyna Naukowa, Warszawa 1994, s. 169 i n.

<sup>18</sup> Wynika to zarówno z międzynarodowych standardów ochrony praw dziecka i rodziny, m.in. z Konwencji o prawach dziecka (art. 20), jak też z przepisów Konstytucji (art. 18, art. 48).

1. Wzrostu liczby dzieci powracających do rodzin naturalnych, zarówno z rodzin zastępczych, jak i z placówek opiekuńczo-wychowawczych;
2. Rozwoju systemu placówek i instytucji wspierających reformowany system opieki: ośrodki adopcyjne, ośrodki rodzin zastępczych, ośrodki interwencji kryzysowej, placówki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego;
3. Rozwinięcia nowych potrzebnych form pracy z rodziną: terapia rodzin, praca kontraktowa;
4. Rozwoju systemu rodzin zastępczych niespokrewnionych, w tym rodzin specjalistycznych;
5. Zmniejszenia liczby domów dziecka oraz zmniejszenia ich wielkości;

Zaprezentowana kolejność wskaźników (zakładanych efektów reformy) z umieszczeniem na końcu *zmniejszenia liczby i wielkości domów dziecka*, powszechnie uznawanego za podstawowy wskaźnik reformy systemu, wynika z przyjęcia za punkt wyjścia do analizy aksjologicznych założeń reformy.

W analizie zmian dotyczących kwestii polityki społecznej należy mieć świadomość, że przekształcenia to proces długoletni, gdzie efekty mogą być postrzegane w pewnej perspektywie czasowej. Tym bardziej ważne jest, by wyniki reformy odnosić nie tylko do stanu faktycznego – co się zmieniło na przestrzeni badanych 5 lat – ale przede wszystkim do zakładanych celów i kierunków przekształceń.

### **Powiatowa infrastruktura pomocy i wsparcia**

Jednym z głównych haseł zwolenników reformy był **postulat zintegrowanego systemu opieki na poziomie lokalnym**. Z chwilą powołania powiatowych centrów pomocy rodzinie, którym powierzono zadania pomocy rodzinie i dziecku, w tych strukturach zaczęto upatrywać koordynatora zintegrowanego systemu opieki. Z jednej strony było to przekazanie zadań ustawowych prowadzenia i odpowiedzialności za istniejące instytucjonalne i rodzinne formy opieki, z drugiej było to zadania organizowania specjalistycznych form pomocy i wsparcia.

Rodzina będąca w potrzebie ma prawo oczekiwać, że zostanie jej udzielona pomoc i wsparcie w postaci: poradnictwa rodzinnego, terapii rodzinnej, pracy socjalnej, a dzieciom w razie potrzeby zostanie zapewniona opieka i wychowanie poza rodziną. Pomoc i wsparcie powinny być udzielone przez specjalistów przygotowanych do pracy z rodziną w środowisku lokalnym. W razie potrzeby przy pomocy środowiskowych placówek wsparcia dziennego. Pomoc udzielana rodzinie i dziecku powinna być świadczona z uwzględnieniem podstawowych praw dziecka i rodziny, z respektowaniem prawa dziecka do wychowania w rodzinie, gwarancji stabilnego środowiska wychowawczego, utrzymywania osobistych kontaktów z rodziną, poszanowaniem godności, prywatności i podmiotowości dziecka i rodziny.

Oczywistym jest, że powyższe zadania powiatowe centrum może zrealizować posiadając ku temu odpowiednią infrastrukturę specjalistycznych placówek pomocy i wsparcia.

Analiza „stanu posiadania” powiatowych centrów pomocy rodzinie według stanu na koniec 2003 roku przedstawia się następująco:

Tabela nr 1

Instytucje pomocy społecznej o zasięgu ponadlokalnym finansowane z budżetu powiatu (wg stanu na 31 grudnia 2003 r.)

Liczba instytucji	Prowadzone przez powiat			Prowadzone przez inne podmioty		
	Liczba instytucji	Liczba miejsc	Liczba korzyst.	Liczba instytucji	Liczba miejsc	Liczba korzyst.
Ośrodki interwencji kryzysowej	61	688	15 674	23	282	7 029
Jednostki specjalistycznego poradnictwa:	29		8 874	18		12 575
W tym: <i>poradnictwa rodzinnego</i>	27		8 548	9		12 075
<i>poradnictwa dla rodzin naturalnych</i>	24		6 613	7		9 595
<i>dla rodzin zastępczych i adopcyjnych</i>	20		906	2		74
<i>terapii rodzin</i>	11		1 129	7		2 406
Mieszkania chronione	101	325		23	79	
Ośrodki Adopcyjno – Opiekuńcze	53		18 244	28		8 437
w tym: <i>pracujących z rodz. Naturalną</i>	46		4 532	24		3 278
w tym: <i>pracujących z rodz. zastępczą</i>	47		7 667	27		2 411

Opr. M. Kaczmarek w oparciu o sprawozdanie roczne Ministerstwa Polityki Społecznej za 2003 r.

Pełne zestawienie placówek specjalistycznych i form pomocy mających fundamentalne znaczenie dla pracy naprawczej w rodzinie i na rzecz powrotu dziecka do rodziny budzi ogromne zdumienie. Wszak mamy 378 powiatów i praktycznie każdy powinien udzielać profesjonalnej pomocy i wsparcia. Prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej to ustawowe zadanie powiatowych centrów pomocy rodzinie: *Do zadań własnych powiatu należy : /.../ prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej*<sup>19</sup>. Uwzględniając gminne ośrodki interwencji – 48 ośrodków, mamy łącznie 132 ośrodki interwencji kryzysowej w skali kraju. Obok województw posiadających po kilka ośrodków: najczęściej 10 woj. zachodniopomorskie, istnieją województwa posiadające 1 placówkę tego typu: woj. świętokrzyskie.

Fundamentalne znaczenie, przy braku docelowych mieszkań dla usamodzielnianych wychowanków mają mieszkania chronione. Liczba 101 mieszkań dla 325 osób świadczy o tym, że powiaty, w zasadzie nie prowadzą polityki społecznej w tym zakresie. Podobne zadanie spoczywa na samorządzie gminnym. W roku sprawozdawczym 2478 gmin posiadało łącznie 48 mieszkań o statusie mieszkania chronionego, z których skorzystało 236 osób.

Do zadań własnych powiatu należy także: */.../ Prowadzenie specjalistycznego poradnictwa*<sup>20</sup>.

Interwencja w rodzinę powinna skutkować programem naprawczym w środowisku lokalnym z

<sup>19</sup> 19 ustawy

<sup>20</sup> Op. cyt.Art.

rozbudową takich form pomocy, jak: praca kontraktowa z rodziną, terapia rodzin, środowiskowe formy pomocy i wsparcia. Skuteczne formy pomocy wymagają wchodzenia pracownika służb społecznych do rodziny w charakterze doradcy.

Wielu interwencji w rodzinie, z koniecznością interwencyjnego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej można by uniknąć rozbudowując te formy pomocy. Wymaga to jednak profesjonalnej pomocy w postaci: *terapii rodzinnej rozumianej jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań*. Ze strony służb społecznych wymaga to także *!.../specjalisty przygotowanego do pracy z rodziną w środowisku lokalnym*<sup>21</sup>.

Przy tak niewielkiej ofercie specjalistycznej pomocy podstawowy cel polityki społecznej wobec rodziny, jakim jest przywracanie jej zaburzonych funkcji i praca na rzecz powrotu dziecka do rodziny jest praktycznie nierealny. Obok kilku województw z dość dobrze rozbudowaną infrastrukturą placówek specjalistycznego wsparcia, takich jak województwa: mazowieckie, dolnośląskie, śląskie, małopolskie i wielkopolskie, mamy województwa z bardzo słabą siecią placówek specjalistycznych, jak: lubuskie, świętokrzyskie czy opolskie.

**Tabela nr 2**  
**Rodziny zastępcze (wg stanu na 31 grudnia 2003 r.)**

	<b>Liczba rodzin</b>	<b>Liczba dzieci</b>
<b>Rodziny zastępcze ogółem</b>	<b>39 085</b>	<b>52 507</b>
<b>Rodziny spokrewnione</b>	<b>33 948</b>	<b>43 326</b>
<b>Rodziny niespokrewnione</b>	<b>5 180</b>	<b>9 160</b>
<b>w tym: o charakterze pogotowia rodzinnego</b>	<b>384</b>	<b>2 281</b>

Opr. M. Kaczmarek w oparciu o sprawozdanie roczne Ministerstwa Polityki Społecznej za 2003 r.

Rodziny zastępcze niespokrewnione to najbardziej „propagandowo” lansowana forma prorodzinnej opieki. Stanowią one blisko 13, 25% ogółu rodzin. W stosunku do roku ubiegłego liczba tych rodzin wzrosła z 4661 do 5180, tj. o 11,13 %.

Rodziny specjalistyczne, aczkolwiek istnieją od kilku lat w wielu powiatach trudne są do analizy z braku wiarygodnych oficjalnych statystyk. Inny rodzaj rodzin zawodowych – rodziny wielodzietne istnieją zbyt krótko, by stanowić materiał do analizy.

Należy natomiast zauważyć bardzo dynamiczny rozwój rodzin o charakterze pogotowia rodzinnego. O ile w 2000 roku 43 rodziny w pogotowiu sprawowały opiekę nad 71 dziećmi, to w 2001 było ich 195 dla 580 dzieci, a w 2002 roku 292 rodziny w pogotowiu sprawowały opiekę nad 1346 dziećmi<sup>22</sup>.

Można zaryzykować stwierdzenie, że rodziny w pogotowiu wpisały się w filozofię reformy systemu opieki nad dzieckiem. Powstały one głównie w powiatach nie posiadających placówek interwencyjnych (pogotowia opiekuńczych). Pobyt w tych rodzinach, przy dobrej pracy zespołów specjalistów wspierających, to szansa na powrót dziecka do rodziny własnej lub na szybkie umieszczenie dziecka we właściwej formie opieki zastępczej.

<sup>21</sup> Zadania określone w art. 70 ustawy.

<sup>22</sup> Patrz: M. Kaczmarek Stan opieki zastępczej nad dzieckiem „na półmetku wdrażania reformy. (w:) Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych, pod red. M. Raclaw-Markowska, S. Legat, ISP, Warszawa 2004

Tabela nr 3

## Liczba małoletnich pod opieką sądów na tle populacji dzieci (w tys.)

Rok	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Ogólna liczba dzieci 0-17 lat	11 350	10 857	9 304	8 970	8 663	8 349	8 095
Małoletni pod opieką sądu	174,5	162,1	171,7	177,9	165,7	163,2	173,8
na 1000 ludności 0 - 17 lat	15,41	15,23	18,45	19,84	19,13	19,54	21,5
Dzieci w rodzinach zastępczych	31,8	36,8	40,6	41,9	39,6	40,1	41,8
na 1000 ludności 0 - 17 lat	2,8	3,5	4,3	4,6	4,5	4,8	5,2
Dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych	31,9	30,2	30,7	32,1	28,7	27,6	26,3
na 1000 ludności 0 - 17 lat	2,8	2,8	3,2	3,5	3,3	3,3	3,2

Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych GUS (Układ tabeli oraz zakres porównywanych materiałów zachowany wg wcześniejszych badań M. Kolankiewicz<sup>23</sup>, co pozwoli śledzić zakres i tempo przekształceń w kolejnych latach.).

Przy stałym zmniejszaniu się populacji dzieci w przedziale wiekowym 0-17 lat utrzymuje się wysoka liczba bezwzględna małoletnich, wobec których sąd ingerował w zakres władzy rodzicielskiej. W roku 2004 zarysował się wyraźny wzrost liczby małoletnich pod opieką sądu, w tym trafiających do rodzin zastępczych. Analiza tendencji w stosunku do całej populacji dzieci wskazuje na wzrost wskaźnika dzieci za spraw opiekuńczych oraz spraw nieletnich przebywających pod opieką sądu – w 2004 ponad 21 osób na 1000 dzieci. Także wskaźnik dzieci przebywających w rodzinach zastępczych na przestrzeni lat wykazuje stałą tendencję wzrostu – z 4,2 w roku 1999 do 5,2 osób na 1000 dzieci. Przy wzroście liczny dzieci w rodzinach zastępczych utrzymuje się wysoki wskaźnik opieki instytucjonalnej – oscyluje on w granicach 3,2 – 3,3 w badanym okresie.

Przedstawione poniżej tabela oraz wykres dotyczące wybranych środków zastosowanych wobec małoletnich potwierdzają utrzymywanie się wysokiego poziomu ingerencji we władzę rodzicielską. Dominuje kuratela zastosowana przez sąd jako środek nadzoru nad sprawowaniem funkcji opiekuńczych i wychowawczych rodziców.

<sup>23</sup> Zobacz: M. Kolankiewicz *Szanse i zagrożenia instytucjonalnej opieki nad dziećmi* w: red. M. Raclaw-Markowska *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, ISP, Warszawa 2005



**Tabela nr 4**

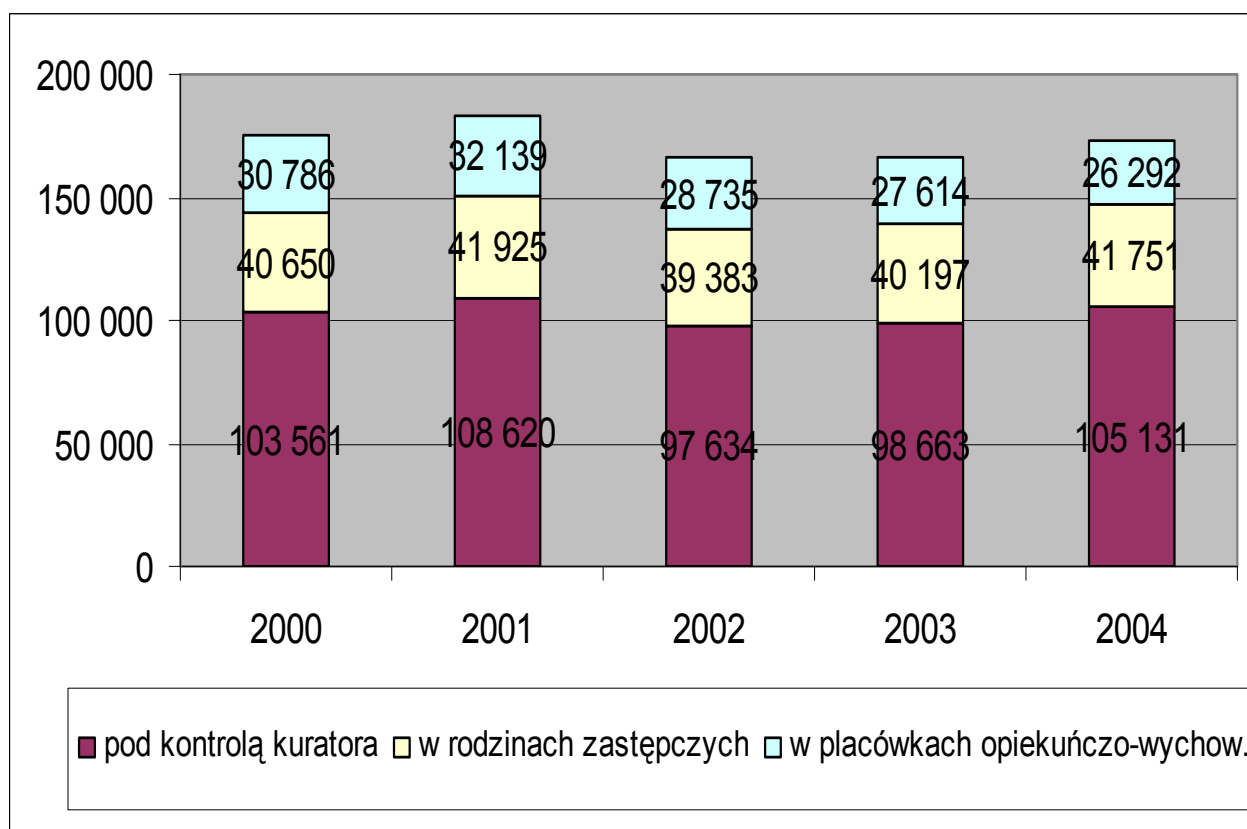
**Wybrane środki zastosowane wobec małoletnich**

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
Kontrola kuratora	103 561	108 620	97 634	98 663	105 131
Rodzina zastępcza	40 650	41 925	39 383	40 197	41 751
Placówka opiekuńczo-wychowawcza	30 786	32 139	28 735	27 614	26 292
Ogółem	174 997	182 684	165 752	166 474	173 174

Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Wykres nr 1**

**Wybrane środki zastosowane wobec małoletnich**



Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości.

Chcąc prześledzić dynamikę rozwoju form pieczy zastępczej należy odnieść się nie tylko do ogólnej liczby dzieci umieszczonych w poszczególnych formach opieki. Prześledzenie liczby orzeczeń za poszczególne lata o umieszczeniu małoletnich w opiece zastępczej daje zaskakujący obraz dużej dynamiki wzrostu.

**Tabela nr 5**

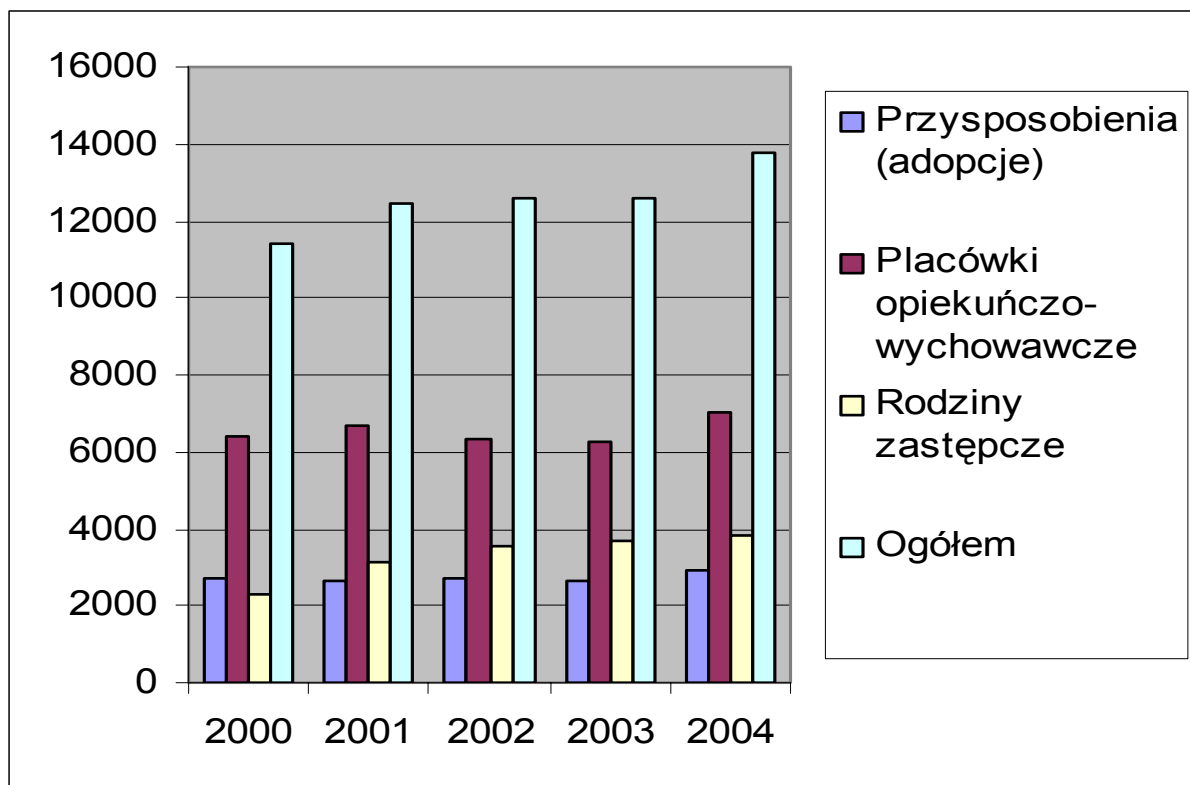
**Wykonane orzeczenia w sprawach małoletnich o umieszczeniu w opiece zastępczej**

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
Przysposobienia (adopcje)	2 703	2 672	2 728	2 664	2 909
Placówki opiekuńczo-wychowawcze	6 419	6 684	6 356	6 254	7 005
Rodziny zastępcze	2 275	3 125	3 541	3 669	3 838
Ogółem	11 397	12 481	12 625	12 587	13 752

Opr. M. Kaczmarek na podstawie sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości

**Wykres nr 2**

**Wykonane orzeczenia w sprawach małoletnich o umieszczeniu w opiece zastępczej**



Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości

Zaprezentowane powyżej dane ilustrowane wykresem wskazują na fakty, które uykają przy analizie całej populacji dzieci umieszczonych w opiece zastępczej. Dane te wskazują, że liczba dzieci kierowanych z orzeczeń sądowych dotyczących małoletnich systematycznie rośnie.

Szczególnie niepokoi fakt stałego wzrostu liczby małoletnich kierowanych na mocy orzeczeń sądowych do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zjawisko to jest mało widoczne, gdy śledzimy całość populacji dzieci umieszczonych w placówkach (odejścia dzieci na skutek usamodzielnień, do rodzin naturalnych, do innych form opieki, dzieci umieszczane na wniosek rodziców). Przy uwzględnieniu tendencji spadku populacji dzieci możemy mówić o dużej dynamice zjawiska.

Należy pamiętać, że dzieci kierowane są do opieki zastępczej także z trybu postępowania wobec nieletnich, na mocy ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o postępowaniu w sprawach nieletnich*<sup>24</sup>. Sąd po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego może wydać postanowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu poprawczym lub w postępowaniu opiekuńczo-wychowawczym. Skalę tych orzeczeń oraz rodzaje zastosowanych środków pokazuje poniższa tabela.

**Tabela nr 6**  
**Wykonane środki z ustawy o postępowaniu wobec nieletnich**

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
Rodzina Zastępcza	19	21	24	32	34
Placówka opiekuńczo-wychowaw.	2 408	2 780	2 913	2 833*	2 833*
Młodzieżowy ośrodek wychowaw.	4 476	4 653	4 703	4 293	4 203
Zakład leczniczy	235	290	292	266	268
Zakład poprawczy	2 434	2 341	2 212	2 141	2 114

Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości

\* Od roku 2003 Ministerstwo Sprawiedliwości pozycję *placówka opiekuńczo-wychowawcza* rozbiło w druku sprawozdawczym na dwie kategorie: *ośrodek szkolno-wychowawczy* oraz *młodzieżowy ośrodek socjoterapii*.

Pewien kłopot sprawia określenie ilości dzieci objętych opieką całkowitą przebywających w placówkach podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu. To efekt niespójności systemu opieki nad dzieckiem i pozostawienie części zadań opiekuńczych w gestii resortu edukacji. Ustawa o systemie oświaty wymieniając zadania nie uznaje opieki i wychowania nad dziećmi całkowicie lub częściowo pozbawionymi opieki rodziców za zadanie leżące w gestii systemu edukacji. Stąd Ministerstwo Edukacji Nauki i Sportu, pomimo faktycznego przebywania dzieci w opiece całkowitej (całodobowej) w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych i specjalnych ośrodkach wychowawczych, twierdzi, że placówki te na gruncie ustawy o systemie oświaty są szkołami z internatem, w których przebywają dzieci na okres nauki. Zadania dotyczące opieki całkowitej zostały określone w ustawie o pomocy społecznej dlatego, zdaniem MENiS, docelowym miejscem pobytu tych dzieci powinny być placówki opiekuńczo-wychowawcze podległe resortowi polityki społecznej. Bogata korespondencja na ten temat pomiędzy resortem a Rzecznikami: Praw Obywatelskich i Praw Dziecka domagającymi się jednoznacznego przypisania dzieci do miejsca pobytu oraz odpowiedzi resortu wskazują na niewielką wiarygodność statystyk MENiS w tym zakresie<sup>25</sup>. Sytuację komplikuje fakt przekazania do resortu edukacji w 2003 roku młodzieżowych

<sup>24</sup> Dz. U. nr 35, poz. 228 ze zm.

<sup>25</sup> Korzystając ze statystyk Ministra Sprawiedliwości dotyczących orzeczeń o umieszczeniu w placówkach opieki całkowitej można szacunkowo przyjąć, że w placówkach podległych MENiS (z wyłączeniem młodzieżowych

ośrodków wychowawczych (placówek resocjalizacyjnych). Pomimo, że stanowią one integralną część systemu opieki zastępczej nad dzieckiem, zostały jednak przejęte z resortu polityki społecznej<sup>26</sup>

Liczba placówek resocjalizacyjnych utrzymuje się na stabilnym poziomie. Także liczba przebywających w nich wychowanków nie ulega istotnym zmianom. Niepokoi natomiast duża liczba nieletnich oczekujących na umieszczenie w placówkach resocjalizacyjnych przekraczająca o blisko 50% możliwości realizacji postanowień sądowych<sup>27</sup>.

Bardzo ważnym wskaźnikiem jakościowym przekształceń systemu opieki jest ruch wychowanków opuszczających poszczególne formy opieki.

**Tabela nr 7**  
**Ruch wychowanków z placówek opiekuńczo-wychowawczych**

	2000	2001	2002	2003	2004
Rok					
do Rodzin Naturalnych	2 580	2 321	2 975	2 716	2 573
do Rodzin Zastępczych	454	612	711	779	829
Przysposobienia	967	1 050	1 098	1 030	1 106
do Rodzinnych Domów Dziecka	92	85	102	149	105
Inne*	4 923	5 373	3 935	4 310	4 512
Ogółem	9 016	9 441	8 821	8 984	9 125

Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości

- W tej kategorii mieszczą się: usamodzielnienia, odejścia do innych placówek, skreślenia

Analiza danych z tabeli wskazuje na stosunkowo stałą łączną liczbę wychowanków opuszczających placówki – ok. 9 000 wychowanków rocznie. Wyraźnie zarysowuje się tendencja wzrostowa przechodzenia wychowanków do rodzin zastępczych – z 454 (5% opuszczających placówki) w 2000 roku do 829 (9%) w roku 2004. Niestety, i to może niepokoić, nie wzrasta liczba wychowanków powracających do rodzin własnych: 28,6% z ogólnej liczby opuszczających placówki w 2000 roku i 28,2% w 2004 roku.

W stosunku do ogólnej liczby wychowanków przebywających w placówkach liczba dzieci powracających do rodzin własnych wynosiła w 2003r.: 9% w woj. wielkopolskim, 6,1 w woj. zachodniopomorskim<sup>28</sup>. Z badań ogólnopolskich autora, według stanu na 31 grudnia 2002 roku wskaźnik powrotów do rodzin naturalnych wynosił: z domów dziecka 8,5%, z rodzinnych

---

ośrodków szkolno wychowawczych) znajduje się ponad 7000 dzieci w opiece całodobowej.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 2003r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2003r. Nr 137, poz. 1304).

<sup>27</sup> Według: *Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży. Część I* : Nieletni w policyjnych izbach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, Warszawa 2003.

<sup>28</sup> Zobacz: *Domy dziecka w woj. wielkopolskim*, oraz R. Karwowska *Przekształcanie placówek w woj. zachodniopomorskim* w: *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze* 2004, nr 4.

domów dziecka 2%, z rodzin o charakterze pogotowia rodzinnego 18%, z pogotowia opiekuńczych 42,2%<sup>29</sup>.

**Tabela nr 8**  
**Wybrane orzeczenia w zakresie władzy rodzicielskiej**

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
Pozbawienie, zawieszenie, ograniczenie	34 158	30 167	31 528	30 391	41 401
Przywrócenie władzy rodzicielskiej	3 305	3 261	3 846	3 195	3 753
ustanowienie kuratora dla małoletniego	10 835	13 388	11 354	14 323	9 506

Opr. M. Kaczmarek na podstawie rocznych sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości

Poszukiwanie prorodzinnych tendencji w decyzjach podejmowanych wobec dziecka i rodziny wymagało także spojrzenia na decyzje dotyczące ingerencji we władzę rodzicielską podejmowanych przez sąd. Znaczny wzrost decyzji o pozbawienie, zawieszenie i ograniczenie władzy rodzicielskiej w 2004 roku przy braku wyraźnej tendencji do zwiększenia decyzji o przywróceniu władzy rodzicielskiej nie świadczy o prorodzinnym kierunku orzecznictwa sądowego. Pośrednio może to świadczyć o braku pomocy i wsparcia ze strony właściwych służb społecznych w sytuacjach nie wywiązywania się rodziców z ich obowiązków wobec dzieci<sup>30</sup>.

### **Powiat – kreator polityki społecznej, czy realizator zadań**

Bardzo ważnymi zadaniami powiatów – powiatowych centrów pomocy rodzinie jest kreowanie lokalnej polityki społecznej. Zadanie to umożliwia ustawowa ranga nadana powiatowym centrów pomocy rodzinie - są one samodzielnymi jednostkami organizacyjno-budżetowymi podległymi bezpośrednio zarządom powiatów<sup>31</sup>. Jest to możliwe po sporządzeniu bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz opracowaniu lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Strategia ta powinna uwzględniać potrzeby w zakresie przekształcania instytucjonalnego systemu opieki zastępczej w rodziny. Realizacja zadań określonych w strategii powinna być skorelowana z planami i harmonogramem osiągnięcia właściwego poziomu standardów opieki i wychowania.

Większość powiatowych centrów pomocy rodzinie opracowała powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych uwzględniając w nich lokalne systemy opieki nad dzieckiem. W stosunku do badań przeprowadzonych przez autora w 2003 roku<sup>32</sup> nie zmieniły

<sup>29</sup> M.Kaczmarek *Stan opieki zastępczej nad dzieckiem „na półmetku” reformy. Z perspektywy standardów prawa*, w: red.M. Raclaw- Markowska, S. Legat, *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od instytucjonalnych do zastępczych form opieki*, ISP, Warszawa 2004.

<sup>30</sup> Powyższe stwierdzenia, bez koniecznych badań dowodzących korelacji pomiędzy sytuacją prawną rodziny a formami udzielanej pomocy, nie mają charakteru „dowodowego”.

<sup>31</sup> Badania Najwyższej Izby Kontroli wykazały na brak zrozumienia tej zasady przez zarządy powiatów – do stycznia 2003 roku 20% powiatów posiadało rozwiązania organizacyjne ograniczające samodzielność pcpwr poprzez przyporządkowanie ich wydziałom urzędów powiatowych, patrz: *Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów*, NIK, Warszawa 2003.

<sup>32</sup> Z ogólnopolskich badań ankietowych wynikało, że z 377 powiatów, według stanu na 31 grudnia 2002 roku, strategię rozwiązywania problemów społecznych uchwaliły 193 powiaty ( 51,2%), strategii nie uchwaliły 174 powiaty, 10 powiatów nie wypowiedziało się w tej kwestii. Bardzo ciekawe jest zestawienie odpowiedzi dotyczących szans na osiągnięcie przez powiat standardów opieki określonych w przepisach i zakładanych do realizacji do końca 2006 roku.

się natomiast przyczyny, dla których wiele samorządów powiatowych traktuje strategię jako wymóg formalny, dokument, który nie powoduje konieczności realizacji jego postanowień. Znaczna część powiatowych centrów pomocy rodzinie widzi siebie jako administratora istniejących form pomocy dziecku i rodzinie. Wyraża się to w koncentracji na podstawowych zadaniach dotyczących: organizowania usług w podległych placówkach, prowadzenia i organizowania placówek opiekuńczo-wychowawczych, organizowania opieki w rodzinach zastępczych, przyznawania form pomocy należnych usamodzielnianym wychowankom<sup>33</sup>. Brak jest poczucia odpowiedzialności za realizację funkcji kreatora polityki społecznej. Najdobitniej o powszechności takiej postawy świadczy oficjalne stanowisko sekretarza stanu odpowiedzialnego za realizację polityki społecznej: *Nie podzielam zarzutu braku kreowania polityki społecznej, stawianego powiatowym centróm pomocy rodzinie, ponieważ jednostki te nie mają instrumentów dla jej projektowania i realizowania./...*<sup>34</sup>. Można ze zdziwieniem skonstatować, że przedstawiciel resortu odpowiedzialnego za realizację zadań polityki społecznej negując rolę powiatów w kreowaniu tej polityki na szczeblu lokalnym negował zadania określone w ustawie. Niestety stanowisko to nie jest odosobnione, podziela je wielu przedstawicieli zarządów powiatów.

Wśród wielu czynników ograniczających powiatom możliwości przekształcania systemu opieki uczestnicy corocznej konferencji poświęconej reformie, zorganizowanej w Waplewie w 2004 r., za najważniejsze uznali:

- Brak środków finansowych, głównie na zatrudnienie specjalistów, wygospodarowanie dodatkowych, zgodnych ze standardami pomieszczeń;
- Konieczność realizacji zwiększającej się liczby orzeczeń o umieszczeniu w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, co przy braku alternatywnych form opieki rodzinnej uniemożliwia przekształcanie i ograniczanie wielkości placówek;
- Opór kadr reorganizowanych placówek, ponieważ każda reorganizacja narusza interesu pracownicze;
- Brak dobrej atmosfery od przekształceń i wsparcia na poziomie władz samorządowych;
- Nierównomierne i nie odpowiadające potrzebom rozmieszczenie placówek;
- Brak mieszkań chronionych; mieszkań dla grup usamodzielnianych wychowanków;
- Brak rodzin zastępczych w pogotowiu; rodzin specjalistycznych, rodzinnych domów dziecka;
- Brak specjalistów do pracy z rodzinami, odpowiednich ośrodków specjalistycznego poradnictwa i terapii rodzin;
- Niewystarczająca liczba placówek wsparcia dziennego<sup>35</sup>

Ta diagnoza wystawiona przez osoby odpowiedzialne za realizację zadań opieki na szczeblu wojewódzkim i powiatowym trafnie charakteryzuje podstawowe problemy przed jakimi stoją powiatowe centra pomocy rodzinie.

### III. Niewykorzystane szanse – uwagi krytyczne

Analiza najnowszych danych statystycznych dotyczących stanu i różnych form opieki zastępczej na

---

*Na 193 powiaty tylko 119 (61,6%) zakładało, że zrealizuje zadania uchwalone w strategii, zaś 75 (38,4%) nie wierzyło w możliwość realizacji celów zawartych w uchwalonych przez siebie dokumentach.*

<sup>33</sup> Zobacz: *Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów*, NIK. Warszawa 2003.

<sup>34</sup> Odpowiedź Jolanty Banach, Sekretarz Stanu w MPiPS na zarzut postawiony przez NIK, w: op. cit.

<sup>35</sup> Zobacz wypowiedzi uczestników konferencji zamieszczone w *Problemach Opiekuńczo-Wychowawczych* 2004, nr 4.

przebiegu ostatnich lat, przy uwzględnieniu powyżej sformułowanych założeń reformy, pozwala na sformułowanie szeregu ocen krytycznych.

### **Uwarunkowania finansowe**

Niestety wbrew zapowiedziom polityków nie wprowadzono w życie ustawy o finansach samorządów. Tak więc reforma systemu opieki nad dzieckiem nie uzyskała fundamentów w postaci stabilnych zasad finansowania. Można powiedzieć, że nowotworzone jednostki samorządu powiatowego stanęły przed bardzo trudnym zadaniem: przekształcania instytucjonalnego systemu opieki w rodzinny bez wygenerowania na ten cel jakichkolwiek środków z budżetu państwa. Nie mając własnych dochodów większość powiatów otrzymywane przez kolejne lata dofinansowanie z budżetu centralnego przeznaczała na istniejące już formy opieki zastępczej. Nie zawsze były to środki wystarczające. O trudnościach z zagwarantowaniem pełnych świadczeń na rodziny zastępcze oraz dla usamodzielnianych wychowanków informują krytyczne raporty Najwyższej Izby Kontroli<sup>36</sup>. Podstawową przyczyną nierealizowania zadań przez powiaty były zbyt niskie kwoty dotacji przekazywane przez wojewodów, przy braku dostatecznych środków własnych. Średni udział środków budżetowych zagwarantowanych z budżetu centralnego wynosił 86 %, udział środków własnych powiatów 14%<sup>37</sup>. Brak środków finansowych skutkowało takimi nieprawidłowościami jak: opóźnione wypłaty środków utrzymania na dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych, okresowe zaniżanie tych środków (32% badanych powiatów); opóźnione wypłacanie pomocy pieniężnej na usamodzielnianie oraz nieudzielanie pomocy rzeczowej usamodzielnianym wychowankom (30%); rozpatrywanie z braku środków tylko jednej z form przysługującej przy usamodzielnianiu pomocy.

Tak więc, powiaty do grudnia 2006 roku, nie otrzymując żadnych dodatkowych środków, powinny w ramach realizacji powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych:

1. Zbudować specjalistyczne struktury pomocy i wsparcia oraz pracy na rzecz powrotu dziecka do rodziny (reintegracja rodziny);
2. Przekształcić duże placówki w małe, otwarte środowiskowo wielofunkcyjne placówki;
3. Rozbudować system rodzinnej opieki zastępczej.

Realizacja tych zadań przy braku zdrowego systemu finansowania i odpowiedzialności za zadania – zadanie własne, dofinansowywane z budżetu państwa - jest istotną przyczyną dysfunkcji systemu. Jedne powiaty podjęły działania na rzecz zmian, inne nie. Można powiedzieć, że zabrakło imperatywu do podjęcia przekształceń systemowych w skali kraju. Stąd „wyspowy” model reformy z sukcesami poszczególnych powiatów i zaniechaniem działań przez wiele z nich.

Przy braku korzystnych rozwiązań finansowych samorządy, a raczej kierownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie stanęli przed zadaniem bardzo trudnym utrzymania istniejących form opieki i jednocześnie wygenerowania środków na zmiany, z tych samych niewielkich pieniędzy budżetowych. Z uznaniem trzeba stwierdzić, że wielu z nich się to udało. Nikt nie jest jednak w stanie zliczyć inicjatyw i dobrych pomysłów zaniechanych z braku możliwości realizacji.

### **Odpowiedzialność za zadania**

Wbrew nadziejom zwolenników reformy nie udało się zrealizować jednego z jej podstawowych celów, by zadania opiekuńczo-wychowawcze stając się zadaniem własnym powiatu wiązały go zarazem odpowiedzialnością za zadania podejmowane wobec dysfunkcyjnych rodzin i ich dzieci. Brak skutecznych mechanizmów odpowiedzialności finansowej za własne zadania wiąże się wprost z odpowiedzialnością społeczności lokalnych za los dzieci umieszczanych poza rodziną. Brak poczucia odpowiedzialności za dzieci przebywające w opiece zastępczej na terenie innych powiatów to także uchylanie się od poczucia solidarności ze słabszymi. *Nie ma równie skutecznego mechanizmu skłaniającego samorządy do sięgania po najlepsze metody pracy z tymi rodzinami,*

<sup>36</sup> Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów, NIK, Warszawa 2003.

<sup>37</sup> Dane wg cytowanego raportu NIK.

jakimi są usługi socjalne świadczone w miejscu zamieszkania. Nowy sposób finansowania samorządów powinien w dłuższej perspektywie doprowadzić do rozwinięcia w powiatach infrastruktury do działań profilaktycznych<sup>38</sup>. Niestety przez cztery lata zasady finansowania zadań dotyczących opieki zastępczej nad dzieckiem nie uległy zmianie. Dopiero zapisy znowelizowanej ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej wprowadziły zasadę pełnej odpowiedzialności każdego powiatu za dzieci z jego terenu powierzone do opieki zastępczej<sup>39</sup>. To rozwiązanie oraz zmiana przepisów dotyczących zwiększenia dochodów samorządów powiatowych powinny w nieodległej przyszłości przełożyć się na decyzje dotyczące przekształceń systemu opieki<sup>40</sup>.

### Uwarunkowania społeczne

Czynnikiem sprzyjającym reformowaniu systemu opieki zastępczej była bez wątpienia sytuacja demograficzna. Nie wykorzystana została sprzyjająca reformie okoliczność zmniejszenia się drastyczne populacji dzieci i młodzieży w stosunku do początku lat 90-tych - w roku 1999 o 18%, a w roku 2003 o blisko 27,5%<sup>41</sup>. Przez cały ten okres trwa zjawisko spadku liczby dzieci. O ile na początku lat 90-tych współczynnik dzietności<sup>42</sup> kształtował się na poziomie gwarantującym prostą zastępowalność pokoleń - w roku 1989 wynosił on 2,078, o tyle po okresie stałego spadku w roku 2000 wynosił 1,367, a w 2004 roku już tylko 1,227<sup>43</sup>. Prognozy demograficzne wskazują, że liczba dzieci w przedziale 0 – 17 lat do 2010 roku zmniejszy się z obecnych 8 095 000 (w 2004 roku) do 7 480 000<sup>44</sup>. Należy przy tym pamiętać, że jeszcze w 1990 roku liczba dzieci w przedziale 0 – 17 wynosiła 11 318 000. Zjawisko to nie zostało uwzględnione w polityce społecznej, która pomimo werbalnych deklaracji polityków nie nabrała prorodzinnego charakteru. Z tym wiąże się zagadnienie nakładów na reformę. *Analiza kolejnych budżetów państwa pokazuje, że mamy do czynienia ze stałą tendencją do ograniczania wydatków państwa na usługi wspomagające funkcje rodziny związane z wychowaniem dzieci*<sup>45</sup>. Czynnikiem wpływającym na stan opieki zastępczej jest sytuacja ekonomiczna wielu rodzin często połączona z niewydolnością wychowawczą. Szczególnie trudna jest sytuacja rodzin wielodzietnych i żyjących na terenach strukturalnego bezrobocia. Badania biedy przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Dziecka przez Instytut Socjologii w Łodzi wykazały, że „bieda ma twarz dziecka”. 30% dzieci żyje w rodzinach wspieranych przez pomoc społeczną. Dzieci są dwukrotnie częściej biedne niż osoby dorosłe. Badania wykazały, że w wielu polskich miastach oraz na terenach popegeerowskich tworzą się swoiste enklawy biedy<sup>46</sup>. Bieda bywa dziedziczona i często wiąże się ze zjawiskami braku aspiracji edukacyjnych i życiowych.

Ponad 1 700 tysięcy polskich dzieci wymaga dożywiania. Około 60 tysięcy dzieci nie realizuje obowiązku szkolnego, drugie tyle nie podejmuje nauki po zakończeniu gimnazjum<sup>47</sup>.

Wśród negatywnych zjawisk społecznych należy też wymienić ograniczony dostęp do świadczeń zdrowotnych. Duży odsetek rodziców nie dba o zdrowie własnych dzieci: badania okresowe, przesiewowe, szczepienia ochronne. Niestety, instytucje zobowiązane do pomocy i wsparcia

<sup>38</sup> M. Andrzejewski, „Prawne podstawy systemu opieki nad rodziną i dzieckiem. Wprowadzenie” (w.): Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 2001, nr 4.

<sup>39</sup> Art. 86 ustawy.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966).

<sup>41</sup> Opracowanie M. Kolankiewicz na podstawie sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości i danych statystycznych GUS.

<sup>42</sup> Współczynnik dzietności oznacza liczę dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego.

<sup>43</sup> Na podstawie: Rocznik Statystyczny 2005, GUS, Warszawa 2005.

<sup>44</sup> Na podstawie: Rocznik Demograficzny 2002, GUS, Warszawa 2002.

<sup>45</sup> J. Hryniewicz, Sytuacja dzieci w Polsce – uwarunkowania demograficzne, w: Polska dla dzieci, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa 2003.

<sup>46</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, *Bieda wśród dzieci*, w: Polska dla dzieci, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa 2003.

<sup>47</sup> Na problemy te zwrócił uwagę Rzecznik Praw Dziecka w wystąpieniach kierowanych do władz publicznych:



rodziny, a w razie złej woli zobowiązane do wyegzekwowanie obowiązku wobec dzieci (rodzice mają obowiązek dbać o zdrowie, edukację swoich dzieci, a jeżeli tego nie robią – właściwe instytucje i konkretnie wskazane osoby powinny egzekwować te obowiązki. To relacja administracyjno-prawna rodziców z instytucjami publicznymi wobec dzieci) .

Do głównych przyczyn generujących dzieci do opieki zastępczej należy także zaliczyć patologię i uzależnienia występujące w wielu rodzinach oraz rozwody. Paradoksalnie, podstawowy przed laty czynnik – sieroctwo to, według danych GUS za 2003 rok przyczyna umieszczenia w placówkach interwencyjnych 1.4% wychowanków, w placówkach rodzinnych – 6,4% i w domach dziecka 2,6% wychowanków<sup>48</sup>.

### **Doświadczenia demokratycznych państw zachodnich**

Wprowadzając reformę byliśmy w dogodnej sytuacji - mogliśmy korzystać z doświadczenia demokratycznych państw zachodnich zdobytego podczas przebudowy systemu opieki, która dokonała się w ciągu minionych dwóch dekad. Proces ten charakteryzował się występowaniem określonych tendencji, które stanowią wspólny mianownik do analizy porównawczej przekształceń dokonujących się obecnie w Polsce oraz w krajach Europy Środkowej, Południowej i Wschodniej<sup>49</sup>. Do tendencji tych należą: zmniejszenie liczby placówek stałego pobytu oraz liczby dzieci w tych placówkach, zmniejszenie populacji dzieci i młodzieży umieszczanych poza rodziną. Tworzenie małych i różnorodnych form opieki, rozwój perspektywy ekologicznej (uwzględnienie pochodzenia dziecka, relacji z rodziną oraz środowiska społecznego i kulturowego dziecka), systemowe podejście do opieki nad dzieckiem, profesjonalizacja pracy, kontrola jakości, zróżnicowanie form pomocy.

Mogliśmy także wzorem innych krajów wydzielić dodatkowe środki budżetowe na skutki likwidacji instytucjonalnych form opieki i rozbudowę form prorodzinnych. Należy nadmienić, że większość państw naszego regionu podejmując decyzje o reformie systemu opieki zastępczej nad dziećmi wydzieliło na ten cel odrębne środki budżetowe (tak zrobiła m.in Słowacja), inne kraje uzyskały dużą pomoc międzynarodową (Rumunia)<sup>50</sup>.

### **Zintegrowany system opieki**

Jednym z podstawowych założeń reformy było hasło integracji systemu opieki rozumiane, z jednej strony, jako integralne współdziałanie wszystkich służb pomocy rodzinie i dziecku, z drugiej jako postulat przekazania wszystkich zadań w dziedzinie opieki zastępczej w ręce jednego gospodarza.

Na ile powiaty udźwignęły powierzone im zadania stworzenia zintegrowanego systemu pomocy dziecku i rodzinie. Na tak postawione pytanie można spróbować odpowiedzieć śledząc losy lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, w ramach których powinna być realizowana reforma systemu opieki zastępczej. To ten dokument, jako efekt aktywnej polityki społecznej na poziomie powiatu powinien określać priorytety i cele reformowanego systemu opieki zastępczej, z uwzględnieniem skali problemów, potencjału specjalistów i dotychczasowego stanu posiadania różnorodnych form opieki. Niestety, badania autora za lata 2000 - 2002 dowodzą, że po roku od obligatoryjnego terminu uchwalenia strategii, nie zrobiła tego blisko połowa powiatów. Część z nich potraktowała strategie rozwiązywania problemów społecznych jako dokumenty fasadowe, nie wierząc w realizację zawartych w nich celów i programów. Wielomiesięczne debaty nad diagnozą sytuacji w powiecie i budową lokalnych programów pomocy dziecku i rodzinie nie

<sup>48</sup> Dane za: M.Kolankiewicz, *Szanse i zagrożenia instytucjonalnej opieki nad dziećmi*, w: red. M. Raclaw-Markowska, *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, ISP, Warszawa 2005.

<sup>49</sup> Patrz: *Children and residential care. New Strategies for a New Millennium*, 2<sup>nd</sup> International Conference, Stockholm, May 12-15, 2003. Country Reports 2003.

<sup>50</sup> Patrz: M.Kaczmarek *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej nad dzieckiem*, (w:) M. Raclaw Markowska (red.) *Pomoc dziecku i rodzinie w środowisku lokalnym*, ISP, Warszawa 2005.

przyczyniły się wprost do rozwoju rodzinnych form opieki i ograniczenia opieki instytucjonalnej<sup>51</sup>.

Zbyt krótki horyzont czasowy pomiędzy uchwalaniem strategii przez powiaty a badaniem nie pozwala na jednoznaczność sądów w tym zakresie. Należy także mieć świadomość ograniczonych możliwości działania powiatów: finanse, braki kadrowe, brak specjalistów. Działania części powiatów ograniczała odziedziczona struktura instytucjonalnych form opieki. Brak instytucjonalnych form opieki nie powodował działań „innovacyjnych” i nie wpływał na tempo rozwoju rodzinnych form opieki. Przejęcie części placówek opiekuńczo-wychowawczych przez resort edukacji – według kryterium istnienia na terenie placówki szkoły, przy odrębnych regulacjach systemowych to kolejna zmarnowana szansa stworzenia zintegrowanego systemu opieki. Jest to częściowy powrót do złych tradycji „Polski resortowej”. Brak „jednego gospodarza” skutkuje negatywnie zwiększeniem oddolnego nacisku na sądy rodzinne by przekazywać „trudną młodzież” z systemu opieki do systemu resocjalizacji.

Można powiedzieć, że większość powiatów opracowała strategie rozwiązywania problemów społecznych, jednakże nie uwzględniła w nich potrzeb źródeł finansowania. Nie określono w nich zadań w zakresie współdziałania z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi.

*Wyniki kontroli upoważniają do stwierdzenia, iż powiatowe centra pomocy rodzinie tylko w niewielkim stopniu spełniły funkcję kreatora polityki społecznej, a ich działania ograniczyły się w zasadzie do administrowania instytucjonalnymi formami pomocy społecznej.* Ta surowa ocena zaczerpnięta z raportu Najwyższej Izby Kontroli, być może krzywdząca dla wielu kreatywnych powiatów, w świetle przedstawionego materiału wydaje się adekwatna do oceny całości dokonań powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Ukierunkowanie reformy na rozwój propodzinnych form opieki: rodziny zastępcze niespokrewnione, specjalistyczne, rodzinne domy dziecka to połowiczny sukces reformy. Jej głównym celem i wartością powinna być praca z rodziną i na rzecz powrotu dziecka do rodziny. Interwencja w rodzinę powinna skutkować programem naprawczym w środowisku lokalnym z rozbudową takich form pomocy, jak: praca kontraktowa z rodziną, terapia rodzin, środowiskowe formy pomocy i wsparcia. Wielu interwencji w rodzinie, z koniecznością interwencyjnego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej można by uniknąć rozbudowując te formy pomocy. Niestety, jak pokazuje powyższy materiał rozwój specjalistycznych form pomocy i pracy z rodziną stoi na bardzo niskim poziomie.

Mamy więc sytuację paradoksalną: przy utrzymywaniu się wysokiej liczby dzieci w opiece instytucjonalnej rozwijamy dynamicznie rodzinne formy opieki.

Ta sytuacja wymaga przewartościowania założeń reformy, by jej podstawowym celem i kierunkiem była reintegracja rodziny.

---

<sup>51</sup> Tak krytyczna ocena powiatowej polityki społecznej oparta jest na wnioskach z badań autora zamieszczonych w: M. Kaczmarek, *Stan opieki zastępczej nad dzieckiem „na półmetku wdrażania reformy.* (w:) *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, pod red. M. Raclaw-Markowska, S. Legat, ISP, Warszawa 2004