

Joanna Szczepaniak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZADANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC WSPÓŁCZESNYCH WYMAGAŃ OPIEKI KOMPENSACYJNEJ W POLSCE – STAN I WYZWANIA PRZYSZŁOŚCI

Streszczenie: W Polsce stosunkowo niedawno podjęte zostały działania mające na celu wprowadzenie długo oczekiwanych zmian w opiece kompensacyjnej. Zmiany te związane są przede wszystkim z koniecznością dostosowania tejże opieki do współczesnych standardów europejskich w zakresie zwalczania i kompensacji sieroctwa społecznego, które związane są przede wszystkim z rozwojem specjalistycznych działań profilaktycznych wobec zagrożonych rodzin oraz z odchodzeniem od instytucjonalnych na rzecz rodzinnych form opieki. W niniejszym artykule autorka koncentruje się na wspomnianych powyżej zadaniach polityki społecznej. Wskazuje przy tym rekomendacje dla polityków społecznych dotyczące postulowanych zmian w opiece kompensacyjnej a także główne szanse i bariery warunkujące wdrażanie owych postulatów.

Słowa kluczowe: opieka nad rodziną i dzieckiem, opieka kompensacyjna, sieroctwo społeczne, polskie i europejskie standardy opieki nad rodziną i dzieckiem.

1. Wstęp

Opieka kompensacyjna jest przedmiotem wielu dyscyplin naukowych: głównie pedagogiki, socjologii, psychologii, ale także nauk o zarządzaniu, prawa, ekonomii, w tym polityki społecznej. We współczesnej literaturze przedmiotu pojęcie opieki kompensacyjnej utożsamiane jest z opieką nad rodziną i dzieckiem i odnosi się do opieki podejmowanej wobec dziecka pozbawionego rodziny naturalnej przez prawnie określonych opiekunów, charakteryzuje się wzięciem pełnej odpowiedzialności opiekunów za podopiecznego oraz ciągłością zaspokajania potrzeb (zdrowotnych, socjalizacyjnych, moralnych, kulturowych, edukacyjnych). Przebiega zarówno w rodzinnych formach opieki kompensacyjnej (spokrewnionych i niespokrewnionych rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka), jak i w formach instytucjonalnych (placówkach socjalizacyjnych – potocznie zwanych domami dziecka). Opieka kompensacyjna obejmuje jednocześnie reintegrację rodzin dzieci przebywa-

jących w wymienionych formach opieki w celu przywrócenia dzieci do naturalnych środowisk rodzinnych¹.

W Polsce stosunkowo niedawno podjęte zostały działania mające na celu wprowadzenie długo oczekiwanych zmian w opiece kompensacyjnej. Zmiany te związane są przede wszystkim z koniecznością dostosowania tejże opieki do współczesnych standardów europejskich w zakresie zwalczania i kompensacji sieroctwa społecznego². Przełomem we wprowadzaniu owych zmian miała być reforma systemu opieki nad rodziną i dzieckiem podjęta w 2000 roku. W jej wyniku podstawowe zadania z tego zakresu zostały wyłączone z systemu oświaty i wpisane w zakres pomocy społecznej oraz scedowane ze szczebla centralnego na szczeble samorządowe – gminy i powiaty. Wyznaczono jednocześnie wiele standardów i nowych zadań dotyczących organizacji i funkcjonowania opieki nad rodziną i dzieckiem, które w ostatnich latach ulegały dalszym zmianom. Głównymi podmiotami opieki kompensacyjnej są przede wszystkim powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej, a także sądy rodzinne, odpowiednie organizacje pozarządowe i inne (w tym także wspomniane już rodzinne i instytucjonalnie formy opieki nad rodziną i dzieckiem).

W niniejszym artykule autorka koncentruje się na współczesnych kierunkach i uwarunkowaniach zmian w opiece kompensacyjnej, wskazuje wynikające stąd zadania stojące przed politykami społecznymi – zarówno obecnie, jak i w przyszłości, oraz główne bariery w realizacji owych zadań.

2. Nowe wyzwania opieki kompensacyjnej oraz ich uwarunkowania

Od początku podjęcia reformy opieki nad rodziną i dzieckiem (w 2000 roku) propaguje się przede wszystkim odchodzenie od instytucjonalnych („tradycyjnych” domów dziecka) na rzecz rodzinnych form opieki – rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka (placówek rodzinnych). Postulaty dotyczące opieki instytucjonalnej od początku wspomnianej reformy nawołują z jednej strony do ich całkowitej likwidacji, z drugiej zaś – wydaje się, że w ostatnich latach coraz częściej – do pozostawienia tej formy opieki, jednak ze zgoła odmiennymi strukturami organizacyjnymi, zadaniami, wielkością itd. Określone w 2000 roku standardy, które zgodnie z wpro-

¹ W niniejszym opracowaniu autorka zamiennie stosuje pojęcia „opieka kompensacyjna” i „opieka nad rodziną i dzieckiem”. Szerzej na temat przytoczonego pojęcia autorka rozprawia m.in. w: J. Szczepaniak, *Miejsce opieki kompensacyjnej w zabezpieczeniu społecznym*, [w:] A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamickiego, Katowice 2007, s. 392-401.

² Autorka niniejszego artykułu – uwzględniając różne koncepcje prezentowane w literaturze przedmiotu – za **sieroctwo społeczne** uznaje zjawisko charakteryzujące sytuację, w której rodzice dziecka żyją, lecz nie sprawują nad nim opieki (zostali częściowo lub całkowicie pozbawieni władzy rodzicielskiej), w związku z czym dziecko to przebywa w odpowiedniej placówce opiekuńczo-wychowawczej (placówce socjalizacyjnej lub rodzinnym domu dziecka) bądź w rodzinie zastępczej.

wadzonym wówczas rozporządzeniem³ oraz innymi powiązаныmi regulacjami prawnymi (nie tylko prawa wewnętrznego, ale także o zasięgu międzynarodowym), miały zostać zrealizowane do 2006 roku, mówią przede wszystkim o konieczności przekształcania placówek socjalizacyjnych (domów dziecka) w instytucje liczące nie więcej niż 30 wychowanków oraz w placówki wielofunkcyjne (łącznie funkcje socjalizacyjne, interwencyjne, terapeutyczne i inne usługi specjalistyczne skierowane na rodzinę i dziecko), a także o tworzeniu tzw. mieszkań usamodzielnienia⁴. Jednocześnie sformułowano odpowiednie zasady i standardy usług opiekuńczych, bytowych, kadrowych i innych (przede wszystkim w tym obszarze dokonywano później szeregu zmian, wprowadzając nowe rozporządzenia⁵), uwzględniające często pomijane dotąd, zindywidualizowane potrzeby dzieci wychowywanych poza naturalnym środowiskiem rodzinnym, a także rodzin tych dzieci. Odtąd nowe zadania opieki kompensacyjnej dotyczą więc nie tylko dzieci pozbawionych opieki ze strony rodziców. Obejmują one także profilaktykę i reintegrację rodzin dysfunkcyjnych w kierunku przewycięzania zagrożeń odseparowania od nich potomstwa lub też w celu przywrócenia dzieci wychowywanych w różnego rodzaju formach opieki kompensacyjnej do rodzin naturalnych. Opiekę kompensacyjną traktuje się tym samym jako tymczasową – na czas reintegracji rodzin pozbawionych bezpośredniej opieki nad potomstwem.

Warto zaznaczyć, że większość placówek socjalizacyjnych w Polsce nie zdołała spełnić postawionych przed nimi standardów – zarówno stawianych przed, jak i po 2006 roku. Jak bowiem wynika z wielu badań i analiz obecnie mamy do czynienia z nasileniem i jeszcze większą złożonością problemów identyfikowanych już przed 2000 rokiem, a są to: brak środków finansowych oraz racjonalnych rozwiązań w sferze finansowania zadań samorządów w zakresie pomocy profilaktycznej i kompensacyjnej (reintegracji rodzin, działalności placówek socjalizacyjnych, rodzinnych domów dziecka i innych podmiotów opieki kompensacyjnej); istniejące uregulowania organizacyjno-prawne często są niezrozumiałe (niektóre z nich były wielokrotnie zmieniane od czasu podjęcia reformy w 2000 roku); zadania przypisane gminom i samorządom w obszarze organizacji i funkcjonowania systemu opieki nad rodziną i dzieckiem są niespójne, przy tym często brakuje odpowiedniego przygotowania merytorycznego wśród osób realizujących owe zadania; władze lokalne często nie

³ DzU z 2000 r., nr 80, poz. 900. Akt ten był kilkakrotnie zmieniany. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych z dn. 19 października 2007 r. (DzU z 2007 r., nr 201, poz. 1455).

⁴ Odrębne mieszkania, organizacyjnie przynależące do placówki, jednak najczęściej wydzielone z niej (usytuowane w oddzielnych budynkach, domach itp.), w których mogą zamieszkiwać wychowankowie od 14. roku życia do usamodzielnienia, prowadząc samodzielne gospodarstwo domowe. Warunki funkcjonowania placówek wielofunkcyjnych i mieszkań usamodzielnienia szczegółowo określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (DzU z 2007 r., nr 201, poz. 1455).

⁵ Zob. przypis 3 niniejszego artykułu.

dostrzegają wagi problemu sieroctwa społecznego (w obliczu wielu innych problemów społecznych i ekonomicznych kwestia opieki nad rodziną i dzieckiem zostaje – używając metafory – „zepchnięta na boczny tor”), czego wyrazem jest wciąż za mało odpowiednich inicjatyw rozwojowych oraz ograniczone środki finansowe na realizację wspomnianych zadań⁶.

Wydaje się, że głównym źródłem trudności i niepowodzeń w przekształcaniu placówek socjalizacyjnych są nie tyle problemy finansowe – o nich mówi się najczęściej – ile zbyt często zmieniające się podstawy prawne i same standardy dotyczące usług opiekuńczych, bytowych, kadrowych itp., świadczonych w tego typu placówkach. Co więcej, obecnie planowane są kolejne zmiany owych standardów – zakłada się m.in. dalsze zmniejszanie wielkości placówek socjalizacyjnych (do 14 dzieci) oraz jeszcze większy nacisk na tworzenie mieszkań usamodzielnienia i hosteli dla pełnoletnich wychowanków. O ile trudno dyskutować z zasadnością tychże zmian – z pewnością należy uznać je za pozytywne, zmierzają one bowiem do pełniejszego zaspokajania zindywidualizowanych i zróżnicowanych potrzeb wychowanków oraz ich rodzin – o tyle wątpliwości budzą aktualne uwarunkowania ich realizacji. Nie chodzi tylko o pozostałe (wymienione wcześniej), wciąż utrzymujące się bariery, które zaczęły się pojawiać już w pierwszych latach reformy, ale o kryzys ekonomiczny, który dodatkowo spotęgował trudności w pozyskiwaniu środków na realizację zadań opieki kompensacyjnej. Nie bez powodu też odsunięto w czasie trwające od kilku lat prace nad projektem ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem⁷ – dokumentem, który miał usprawnić wdrażanie postulowanych zmian w opiece kompensacyjnej (planowano, że wejdzie on w życie na początku 2009 roku).

Jak już wspomniano, szczególny nacisk kładzie się na rodzinne formy opieki kompensacyjnej – zwłaszcza na rozwój specjalistycznych i niespokrewnionych rodzin zastępczych oraz placówek rodzinnych (rodzinnych domów dziecka). Poza podobnymi barierami, jakie identyfikuje się przy reformowaniu opieki instytucjonalnej, uwagę zwracają problemy z dostosowaniem do wymogów związanych z usługami bytowymi czy opiekuńczo-wychowawczymi w rodzinach zastępczych, trudności w pozyskiwaniu osób chętnych do prowadzenia rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka czy też trudności w odpowiednim przygotowaniu kandydatów do pełnienia tego rodzaju funkcji.

⁶ Szerzej trudności występujące w analizowanym tu obszarze i okresie autorka niniejszego artykułu opisuje m.in. w: J. Szczepaniak, *Kierunki przekształceń placówek socjalizacyjnych a wymagania opieki kompensacyjnej. Wnioski i refleksje z badań własnych*. „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2006, nr 9, s. 14-15, oraz J. Szczepaniak, *Opieka nad rodziną i dzieckiem w polityce społecznej*, [w:] A. Rączaszek (red.), *Polityka społeczna – badania, dydaktyka, rozwój*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008, s. 254.

⁷ Założenia do ostatniego projektu tej ustawy (z dn. 27 kwietnia 2010 r.) znajduje się na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: <http://www.mpips.gov.pl/bip/index.php?idkat=2102#id8600> [24.05.2010].

Przypomnieć należy, że umieszczenie dziecka w placówce socjalizacyjnej – zarówno zgodnie z dotychczasowymi, jak i planowanymi standardami – możliwe jest dopiero po wyczerpaniu wszelkich możliwości pozostawienia dziecka w rodzinie naturalnej oraz umieszczenia w rodzinnej formie opieki.

3. Zadania polityki społecznej a wymagania opieki kompensacyjnej

Zadania polityki społecznej związane z opieką kompensacyjną mieszczą się w obszarze działań podejmowanych w ramach polityki rodzinnej państwa i jego instytucji. Priorytetowe miejsce rodziny w polityce społecznej wyznaczają zapisy w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁸. Już w jej preambule stwierdzono: „Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa”⁹ oraz „Matka i dziecko mają prawo do specjalnej opieki i pomocy. Wszystkie dzieci, zarówno małżeńskie, jak i pozamałżeńskie, korzystają z jednakowej ochrony społecznej”¹⁰.

W Europejskiej Karcie Społecznej z 18 października 1961 roku¹¹ przyjęto podobnie: „rodzina, jako podstawowa komórka społeczeństwa, ma prawo do odpowiedniej ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej dla zapewnienia jej pełnego rozwoju” oraz „matki i dzieci, niezależnie od stanu cywilnego i stosunków rodzinnych, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej i ekonomicznej”¹². Obligując odpowiednie strony do przestrzegania owych zobowiązań, w Karcie tej znalazł się zapis mówiący, że „w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki”¹³. Natomiast „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej, umawiające się Strony zobowiązują się podejmować wszelkie konieczne i odpowiednie środki, w tym celu włączając w to ustanowienie lub utrzymywanie odpowiednich instytucji lub służb”¹⁴.

⁸ Dokument przyjęty i proklamowany przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 .

⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 16, p. 3.

¹⁰ Tamże, art. 25, p. 2.

¹¹ Karta zmieniona protokołem zmieniającym Europejską Kartę Społeczną, sporządzonym w Turynie 21 października 1991 (DzU z 1999 r., nr 8, poz. 67).

¹² DzU z 1999 r., nr 8, poz. 67. Preambuła, cz. I, p. 16 i 17.

¹³ Tamże, art. 16.

¹⁴ Tamże, art. 17.

Troskę państwa o zapewnianie odpowiedniej opieki nad rodziną, a przede wszystkim dzieckiem, gwarantuje również Konwencja o Prawach Dziecka Narodów Zjednoczonych z 20 listopada 1989 roku (dokument ten ma największy wpływ na kształtowanie prawa polskiego w zakresie ochrony praw rodzin i dzieci)¹⁵. W preambule tejże Konwencji przypomniano i potwierdzono cytowane już postanowienia zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, wyrażając przekonanie, że „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”, przyznając jednocześnie dzieciom prawo do szczególnej troski i pomocy. Na uwagę zasługuje również wyrażona w Konwencji gwarancja, że rodzice oraz opiekunowie prawni będą otrzymywali ze strony państwa pomoc w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowaniem dzieci oraz że państwo zapewni rozwój instytucji, zakładów i usług w zakresie opieki nad dziećmi¹⁶. Szczególnie istotne są tu dyrektywy odnoszące się do sytuacji, w których dziecko zostaje czasowo lub na stałe pozbawione środowiska rodzinnego, oraz wskazujące na prawo tego dziecka do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa¹⁷.

W polskim prawie podstawę do ochrony rodziny ze strony państwa stanowią przede wszystkim zapisy konstytucyjne. Art. 71 mówi m.in., że prawo do szczególnej pomocy i ochrony ze strony władz publicznych mają „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne”. Troskę o rodzinę, a przede wszystkim dzieci i młodzież, wyraża również Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁸, opracowany na podstawie czterech głównych zasad, takich jak: trwałość małżeństw, równouprawnienie małżonków, ochrona dziecka, wzajemna pomoc członków rodziny. W szczególności kodeks ten określa prawa i obowiązki małżonków względem siebie i dziecka, stanowi podstawę w sprawach dotyczących

¹⁵ DzU 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm. Konwencja ta została przyjęta przez Polskę ustawą z dnia 21 września 1990 r. o ratyfikacji Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych u dniu 20 listopada 1989 r. (DzU z 1991 r., nr 16, poz. 71).

¹⁶ DzU 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm., art. 18, ust. 2.

¹⁷ Szerzej: tamże, art. 20. Inne ogólnoświatowe i europejskie dokumenty określające prawa rodziny i dzieci oraz gwarantujące ich ochronę to m.in.: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (art. 10, ust. 1); Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (DzU z 1977 r., nr 38, poz. 167, art. 23, ust. 1 i art. 24, ust. 1); Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm., art. 8); Europejska Konwencja o Wykonywaniu Praw Dzieci (DzU z 2000 r., nr 107, poz. 1128); Europejska Konwencja o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem z dnia 20 maja 1980 r. (DzU nr 31, poz. 134); Rezolucja nr 77(33) w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną z dnia 3 listopada 1977 r. Komitetu Ministrów Rady Europy. Zob. szerzej: J. Szczepaniak, *Europejskie a polskie standardy w opiece nad rodziną i dzieckiem – zakres zgodności*, [w:] K. Głębicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Politechniki Radomskiej, Radom 2007, s. 246-261.

¹⁸ DzU nr 9, poz. 59 ze zm.

rozwiązania małżeństwa (rozwodów i separacji), wykonywania i ograniczania władzy rodzicielskiej oraz przysposobienia dziecka, a także określa warunki ustanawiania i sprawowania opieki nad dzieckiem oraz nadzoru nad sprawowaniem tejże opieki.

Ponadto wiele spraw regulują kodeksy cywilny i karny, a także ustawodawstwo zabezpieczenia społecznego. Przepisy te znajdują zastosowanie szczególnie w przypadku naruszania norm współżycia społecznego oraz w sytuacjach konfliktowych.

W polityce rodzinnej niezwykle ważna jest strategia działania wobec rodziców niewypełniających obowiązków opiekuńczych względem dzieci. O tego typu strategii jeszcze przed reformą opieki nad rodziną i dzieckiem (w 2000 roku) pisał m.in. M. Andrzejewski, wskazując na następujące etapy postępowania:

- poszanowanie zasady autonomii rodziny względem wpływów zewnętrznych, szczególnie państwa, co oznacza prymat rodziny w wychowaniu dzieci oraz to, że bez koniecznej potrzeby nie należy ingerować w życie rodziny;
- jeżeli ingerencja w życie rodziny jest konieczna, w pierwszej kolejności należy chronić dobro dziecka udzielając wsparcia całej rodzinie, bez umieszczania dziecka poza środowiskiem rodzinnym i z zachowaniem prawa rodziców do wychowywania i opieki nad potomstwem;
- jeżeli zaistnieje konieczność umieszczenia dziecka poza rodziną, to głównym celem powinien być jak najszybszy powrót dziecka do rodziców; dziecko powinno być umieszczone w rodzinnych formach opieki przy równoczesnym zapewnieniu (jeżeli jest to zgodne z interesem dziecka) kontaktów z rodzicami;
- tylko wówczas gdy postawa rodziców uniemożliwia powrót dziecka do rodziny, można skierować je do trwałych form opieki (takich jak rodzina adopcyjna)¹⁹.

Poszanowanie zasady autonomii rodziny znalazło swój wyraz w znowelizowanym w 2000 roku Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. W paragrafie dodanym do art. 9 tego kodeksu zobowiązano sąd, który umieścił dziecko poza rodziną, ograniczając władzę rodzicielską do zawiadomienia o tym właściwego centrum pomocy rodzinie i ośrodka pomocy społecznej. Jednocześnie zobowiązano instytucje pomocy społecznej do udzielania wsparcia rodzicom dziecka i składania sądowi sprawozdań dotyczących sytuacji rodziny oraz sposobów udzielania pomocy i jej efektów. Sąd zatem może obecnie pozbawić rodziców władzy rodzicielskiej, jeżeli mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny wydanego wcześniej orzeczenia o umieszczeniu dziecka poza rodziną²⁰.

Zadania polityki społecznej w zakresie opieki kompensacyjnej sprowadzają się do kształtowania odpowiednich warunków ich funkcjonowania, a przy tym do asekurowania przed różnorodnymi zagrożeniami prowadzącymi do dysfunkcji w rodzinach oraz pomocy rodzinom znajdującym się w trudnych sytuacjach życiowych – materialnych, społecznych itp., utrudniających im zapewnienie godziwych

¹⁹ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 18 oraz 65-67.

²⁰ Zob. DzU nr 9, poz. 59 ze zm., art. 109 § 2 p. 5 oraz art. 111 § 1a.

warunków socjalno-bytowych, właściwe sprawowanie obowiązków rodzicielskich, integrację ze społeczeństwem itp. Szczególną ochroną ze strony władz publicznych powinny być objęte rodziny wielodzietne i niepełne.

Profilaktyka w zakresie polityki rodzinnej oraz opieki nad rodzinami i dziećmi należy do zadań systemu pomocy społecznej²¹. Pomoc ta realizowana jest głównie na poziomie samorządów (gmin i powiatów). Zgodnie z właściwą ustawą to do zadań gminy należy tworzenie systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, na powiatach zaś spoczywają obowiązki specjalistycznego poradnictwa, doradztwa metodologicznego, prowadzenia szkoleń oraz inne działania o charakterze wspomagającym organizację i funkcjonowanie tego systemu. Szczególnie szeroki zakres kompetencji mają powiaty w zakresie realizowania programów zmian, tworzenia i prowadzenia form opieki kompensacyjnej (placówek socjalizacyjnych, rodzinnych domów dziecka i rodzin zastępczych).

Pomoc społeczna rodzinom i dzieciom polega także na przyznawaniu i udzielaniu przewidzianych ustawą świadczeń pieniężnych oraz niepieniężnych: w formie rzeczowej (np. odzież, obuwie czy podstawowe artykuły gospodarstwa domowego) bądź w formie usług (tj. poradnictwa specjalistycznego – prawnego, psychologicznego i rodzinnego; terapii rodzinnej rozumianej jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań; interwencji kryzysowej oraz pracy socjalnej)²².

Ponadto do zadań lokalnej polityki społecznej należy prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej; analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych; rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb itp.²³ Organizacją pomocy społecznej zajmują się organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi²⁴. Jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są: na szczeblu powiatowym – powiatowe centrum pomocy rodzinie, a na szczeblu gminnym – ośrodki pomocy społecznej. Inne podmioty realizujące zadania polityki społecznej w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem to np.: domy samotnej matki, jednostki specjalistycznego poradnictwa, ośrodki interwencji kryzysowej, placówki wsparcia dziennego (opiekuńcze, specjalistyczne), placówki opiekuńcze – prowadzone w formie kół zainteresowań, świetlic, klubów, ognisk wychowawczych, które pomagają dzieciom w pokonywaniu trudności szkolnych i organizowaniu czasu wolnego, placówki specjalistyczne – ogniska wychowawcze; placówki opiekuńczo-wycho-

²¹ Zob. ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362 – tekst jednolity), art. 2.

²² Tamże, art. 36-48 i 70.

²³ Tamże, art. 15.

²⁴ Tamże, art. 2 oraz art. 17-19.

wawcze (rodzinne domy dziecka, placówki socjalizacyjne i in.); rodziny zastępcze; ośrodki adopcyjne itd.

Podkreślić należy, że szczególne miejsce w pomocy społecznej zajmuje pomoc i poradnictwo rodzinne. Cała sfera różnorodnego poradnictwa udzielanego rodzinom, objętym pomocą społeczną zawiera się w pracy socjalnej²⁵. Pracownik socjalny dysponuje całą gamą możliwości udzielania pomocy rodzinie, zarówno w formie pieniężnej, rzeczowej, jak i w formie porad, dotyczących sposobu rozwiązywania problemów rodzinnych oraz propozycji wyjścia z trudnej sytuacji²⁶. Coraz większego znaczenia w dziedzinie opieki kompensacyjnej nabiera również działalność organizacji pozarządowych, które w wielu przypadkach docierają do potrzebujących znacznie efektywniej i szybciej niż instytucje państwowe czy samorządowe. Podmioty te są też bardzo często prekursorami w realizacji wymagań opieki kompensacyjnej (wzorcowym przykładem są tu doświadczenia Towarzystwa „Nasz Dom” w przekształcaniu placówek socjalizacyjnych w placówki wielofunkcyjne, tworzeniu mieszkań usamodzielnienia itd.²⁷).

Pomoc społeczna wobec rodzin i dzieci jest zatem przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów, które wspierając rodzinę w wypełnianiu jej podstawowych funkcji powinny kierować się zasadą pomocniczości (według nazewnictwa zachodnioeuropejskiego – zasadą subsydiarności). Zasada ta oznacza, że pomoc wymagająca redystrybucji dochodów ma być wyjątkiem, powinna stanowić wyłącznie subsydium udzielane zastępczo wobec niedostatecznej przezorności własnej i grupowej. Jak podkreśla S. Golinowska, zasada ta nigdy nie powinna stanowić normalnej formy zaspokajania potrzeb. Subsydiarność polega bowiem na budowaniu stosunków społecznych „od dołu ku górze”, może zatem być podstawą ingerencji w stosunki społeczne w takim stopniu, aby nie niszczyć systemu współzawodnictwa i własnej przezorności. Stąd też w licznych interpretacjach tejże zasady podkreśla się szczególnie minimalizację interwencji z zewnątrz i jej kolejność (państwo na końcu)²⁸. Reguła pomocniczości, innymi słowy, wiąże się z respektowaniem zasady: „społeczeństwa tak wiele, jak można, państwa tyle, ile konieczne”²⁹.

Ważnymi instrumentami polityki społecznej, o których warto wspomnieć, są także różnego rodzaju świadczenia wobec rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji

²⁵ DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362 – tekst jednolity, art. 6, p. 12.

²⁶ Prawa, zasady prowadzenia i organizację pracy pracowników socjalnych określa ustawa o pomocy społecznej: tamże, art. 11-12, art. 45 oraz dział III, rozdział 2, art. 116-123.

²⁷ Zob. szerzej. www.towarzystwonaszdom.pl. [30.05.2010].

²⁸ S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Wydawnictwo CASE, Warszawa 2002, s. 33.

²⁹ Za: J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002, s. 44. Szerzej o zasadzie pomocniczości w opiece nad rodziną i dzieckiem autorka niniejszego opracowania rozprawia w: J. Szczepaniak, *Zasada pomocniczości w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną – założenia a rzeczywistość*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Akapit, Toruń 2007, s. 243-261.

materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych, niepełnych bądź dysfunkcyjnych i niewydolnych wychowawczo³⁰.

W świetle istniejących wymagań opieki kompensacyjnej przed politykami społecznymi stoją przede wszystkim zadania związane ze zwiększeniem skuteczności działań profilaktycznych, przeciwdziałających umieszczeniu dzieci w placówkach, oraz umożliwiających dzieciom powrót do rodziców naturalnych. W szczególności zadania te powinny obejmować:

- aktywne działania lokalnych podmiotów polityki społecznej (gmin i powiatów) na rzecz reintegracji rodzin dzieci zagrożonych sieroctwem społecznym oraz dotkniętych tym problemem;
- rozwijanie efektywnych i ekonomicznych form pomocy rodzinie i dzieciom, m.in. poprzez ograniczanie zakresu, a nawet odchodzenie od masowych, niedużych świadczeń pieniężnych na rzecz specjalistycznych usług (psychologicznych, terapeutycznych, interwencyjnych i innych); szczególnie istotne są wszelkie działania na rzecz rozwoju pracy socjalnej;
- rozwój systemu profilaktyki wobec rodzin i dzieci poprzez organizowanie i prowadzenie środowiskowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, a zwłaszcza placówek wsparcia dziennego dla dzieci z rodzin, które wykazują bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego;
- podejmowanie inicjatyw na rzecz dalszej realizacji pożądaných kierunków zmian w opiece kompensacyjnej, tj. odchodzenia od instytucjonalnych na rzecz rodzinnych form opieki, w tym intensyfikowanie przekształceń placówek socjalizacyjnych w placówki wielofunkcyjne, tworzenie grup usamodzielnienia i hosteli dla pełnoletnich wychowanków rodzin zastępczych czy placówek opiekuńczo-wychowawczych, tworzenie sieci instytucji rodzinnej opieki kompensacyjnej;
- poszukiwanie rozwiązań mających na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych usamodzielnianych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych (np. poprzez rozbudowę mieszkań chronionych lub innych form pomocy w tym zakresie);
- kształtowanie odpowiednich warunków i wzmożenie współpracy pomiędzy odpowiednimi podmiotami polityki społecznej w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem – zarówno publicznymi, jak i niepublicznymi (pożądana jest tu głównie współpraca pomiędzy powiatowymi centrami pomocy rodzinie, ośrodkami pomocy społecznej i sądami rodzinnymi, a także współpraca władz publicznych z organizacjami pozarządowymi działającymi na tym polu – o zasięgu lokalnym bądź szerszym).

³⁰ Szczegółowe warunki udzielania poszczególnych form wpiernia rodzin regulują: ustawa o świadczeniach rodzinnych (ostatnio nowelizowana w 2007 r. – DzU nr 228, poz. 2255 ze zm); Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (DzU nr 60, poz. 636 ze zm.) czy też ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (DzU nr 86, poz. 732).

Przy realizacji powyższych zadań szczególnie istotne jest rzetelne, ciągłe analizowanie i rozpoznawanie potrzeb lokalnych odnoszących się do opieki nad rodziną i dzieckiem (wyraźne podkreślanie najważniejszych kwestii w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych i innych dokumentach stanowiących podstawę do podejmowania dalszych działań w tym obszarze). Wyzwaniem dla władz lokalnych jest między innymi uczestnictwo w przygotowywaniu planów przekształceń placówek socjalizacyjnych oraz wspieraniu ich realizacji, tworzenie sieci wsparcia dla potrzebujących rodzin i dzieci, inicjowanie szkoleń dla pracowników różnych instytucji uczestniczących w realizacji zadań opieki kompensacyjnej, odpowiednia aktywność w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację określonych zadań (np. dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej³¹ czy środków unijnych³²).

Zdecydowana większość powyższych zadań leży w gestii lokalnych podmiotów polityki społecznej – odpowiednich jednostek organizacyjnych gmin i powiatów, głównie powiatowych centrów pomocy rodzinie. Zakłada się jednak, że coraz częściej w realizacji owych zadań będą uczestniczyły organizacje pozarządowe, zatem szczególnie istotne jest stworzenie odpowiedniego klimatu i uwarunkowań do bezkolizyjnego włączania się tych podmiotów w sferę działań opieki kompensacyjnej.

4. Uwagi końcowe

Niestety, w ostatnich latach w naszym kraju, w wyniku przeobrażeń społeczno-gospodarczych i politycznych, działalność socjalna państwa istotnie się zmniejsza. Od dwudziestu lat szczególnie znamienym procesem, wpływającym m.in. na pogorszenie kondycji rodzin, jest transformacja systemowa, a w ostatnich latach wiele problemów, zwłaszcza finansowych, spotęgował trwający od 2008 roku kryzys gospodarczy³³. Wycofywanie się państwa z wielu działań społecznych lub też odsu-

³¹ Minister Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362 – tekst jednolity) w roku 2006 udzielił dotacji celowych na finansowe wspieranie programów z zakresu opieki nad dzieckiem i rodziną w wysokości 7 696 000 zł. Podobne kwoty na te same cele i zadania Ministerstwo przeznaczyło w kolejnych latach. W 2009 r. dotacja ta wyniosła 7 800 000 zł (zob. m.in. http://mpips.gov.pl/index.php?gid=5&news_id=1416).

³² Jak wynika z pierwszych sprawozdań (za lata 2004-2006) dotychczas środki na zadania opieki kompensacyjnej wykorzystywane były w niewielkim zakresie. Szerzej autorka niniejszego artykułu pisze o tym w: J. Szczepaniak, *Wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego w sferze opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Katowice 2009, s. 491-500.

³³ Ciekawe dywagacje na temat skutków kryzysu gospodarczego dla polityki społecznej, które skłaniają do głębszych rozważań nad planowanymi zmianami m.in. w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem, przedstawiają m.in.: J. Auleytner, *Scenariusze polityki społecznej w okresie kryzysu*, [w:] M. Książkowski i in. (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 53-68; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania*,

wanie ich w czasie nie pozostaje bez wpływu na sferę opieki nad rodziną i dzieckiem. Odłożenie wielu zaplanowanych, jeszcze przed 2008 rokiem, przedsięwzięć na rzecz realizacji współczesnych wymagań opieki kompensacyjnej będzie zapewne skutkowało koniecznością ponownego wszczęcia dyskusji nad priorytetami w tym obszarze, a przy tym także nad kształtem projektowanej ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej nad dzieckiem. Najprawdopodobniej również nieuniknione zmiany w opiece kompensacyjnej będą wymagały ponoszenia większych, niż wstępnie zaplanowano, nakładów finansowych.

Wątpliwości dotyczące realizacji postulowanych działań w zakresie opieki kompensacyjnej w najbliższych latach pogłębiają się, kiedy dyskutuje się na temat skutków kryzysu ekonomicznego dla polityki społecznej. Kryzys niesie bowiem ze sobą poważne zagrożenia dla możliwości ingerencji państwa w sprawy socjalne, a zauważyć należy, że opieka kompensacyjna należy do tych dziedzin społecznych, w których bez udziału państwa czy jego instytucji, realizowanie jakichkolwiek zadań staje się niemal niemożliwe. Wiele zadań mogą oczywiście przejmować instytucje niepubliczne, jednak i one bez odpowiedniej współpracy z odpowiednimi podmiotami publicznymi oraz wsparcia z ich strony nie zdołają zaspokoić wszystkich istniejących na tym polu potrzeb.

Literatura

- Andrzejewski M., *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999.
- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002.
- Auleytner J., *Scenariusze polityki społecznej w okresie kryzysu*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Wydawnictwo CASE, Warszawa 2002.
- Kordas-Surowiec M., *Rodzina w kryzysie. Prewencja i interwencja kryzysowa*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Program Wspierania Jednostek Samorządu Terytorialnego w Budowaniu Lokalnego Systemu Opieki nad Dzieckiem i Rodziną* (2006), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Szczepaniak J., *Europejskie a polskie standardy w opiece nad rodziną i dzieckiem – zakres zgodności*, [w:] K. Głębicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Politechniki Radomskiej, Radom 2007.
- Szczepaniak J., *Kierunki przekształceń placówek socjalizacyjnych a wymagania opieki kompensacyjnej, Wnioski i refleksje z badań własnych*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2006, nr 9.

[w:] M. Księżopolski i in. (red.), *Polityka społeczna w kryzysie...*, s. 273-282; M. Kordas-Surowiec, *Rodzina w kryzysie. Prewencja i interwencja kryzysowa*, [w:] M. Księżopolski i in. (red.), *Polityka społeczna w kryzysie...*, s. 333-344.

- Szczepaniak J., *Miejsce opieki kompensacyjnej w zabezpieczeniu społecznym*, [w:] A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2007.
- Szczepaniak J., *Opieka nad rodziną i dzieckiem w polityce społecznej*, [w:] A. Rączaszek (red.), *Polityka społeczna – badania, dydaktyka, rozwój*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008.
- Szczepaniak J., *Wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego w sferze opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Katowice 2009.
- Szczepaniak J., *Zasada pomocniczości w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną – założenia a rzeczywistość*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Akapit, Toruń 2007.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania*, [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.

Akty prawne

- Europejska Karta Społeczna (DzU z 1999 r., nr 8, poz. 67).
- Europejska Konwencja o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem z dnia 20 maja 1980 r. (DzU nr 31, poz. 134).
- Europejska Konwencja o Wykonywaniu Praw Dzieci (DzU z 2000 r., nr 107, poz. 1128).
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (DzU nr 9, poz. 59 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Konwencja o Prawach Dziecka (DzU 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (DzU z 1977 r., nr 38, poz. 167, 134).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. (niepublikowana w Dzienniku Ustaw).
- Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (z dn. 27 kwietnia 2010 r.), www.mpips.gov.pl/bip/index.php?idkat=2102#id8600 [24.05.2010].
- Rezolucja nr 77(33) w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną z dnia 3 listopada 1977 r. Komitetu Ministrów Rady Europy.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (DzU Z 2007 r., nr 201, poz. 1455).
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (DzU nr 64, poz. 593 ze zm., DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362 – tekst jednolity).
- Ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (DzU nr 86, poz. 732).
- Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (DzU nr 60, poz. 636 ze zm.).
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych (DzU nr 228, poz. 2255 ze zm.).

TASKS OF SOCIAL POLICY TOWARDS MODERN STANDARDS OF CHILDREN AND FAMILY CARE IN POLAND – PRESENT STATE AND PERSPECTIVES

Summary: In this article the main discussions, conclusions and recommendations concerning priorities and tasks of social policy in Poland towards the system of children and family care, in particular in case of children deprived of family care, are presented. The main obligations in this field include:

- preventing children and families from being deprived of family care in the first case by fighting discrimination and by supporting appropriate family services;
- developing, financing, implementing and monitoring alternative systems of care based on the principles of providing children with a family environment;
- regulation and monitoring any remaining institutions for children in residential care and developing family care forms.