

ELŻBIETA ZIEJA

KARKONOSKA PAŃSTWOWA SZKOŁA WYŻSZA W JELENIEJ GÓRZE

Formy pomocy dziecku i rodzinie w strukturach samorządowych

The Forms of Child and Family Help Within
the Local Government Structures

Abstract: The problem of development of the forms of help being given to a child and family by local governments has been attracting the society's attention in Poland since the beginning of the 1990 s. The analyzed forms of family and child in local communities is only a certain element of the whole care and educational system aimed at achieving European standards. Short statistics of the described reports of the Ministry of Work and Social Politics and the data of Santa Claus Fund have allowed the author to look into the development of these kinds of help operating in local communities over last decade. Describing the tasks of parish and district councils can differentiate after the legislator the most significant forms of care and support for families in children such as protected flats, specialized family guidance, special centers for families in crisis, day care homes, educational centers, community centers, social and therapeutic centers and clubs. The reformed system of child and family care in Poland is based on the development of family support and preventive actions that correspond with the international law and good practice standards and the main stream of changes in the countries- members of the European Union. The proposed contents are to get people acquainted with the issues of care, upbringing, support and professional assistance for a child and family in their environment.

Keywords: system, forms, support, Child, Family.

Rodzina jest powszechnie uznawana za naturalne, pierwotne w stosunku do innych i podstawowe środowisko funkcjonowania i rozwoju dziecka; zatem „rodzina stanowi podstawową komórkę społeczeństwa, odgrywa kluczową rolę w rozwoju społecznym i jako taka powinna być wspierana względem praw, zdolności i zakresu odpowiedzialności jej

członków”, · Co się dzieje, kiedy rodzina nie może poradzić sobie z problemami i nie chce zajmować się dzieckiem? W takich kryzysowych sytuacjach, w myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości, dziecko ma wszelkie prawo do pomocy, w tym do pieczy zastępczej „Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”¹. Prawo dziecka do pieczy zastępczej jest sytuacją wyjątkową i ograniczoną.

Zadania dotyczące pomocy rodzinie i dziecku w pierwszej kolejności przewidują te, które skupiają się wokół rodziny i środowiska lokalnego o charakterze profilaktycznym, a więc wsparcie udzielane rodzinie naturalnej dziecka przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. W przypadku, kiedy te formy pomocy zawiodą, ustawa proponuje formy opieki zastępczej typu rodzinnego a w ostateczności typu instytucjonalnego.

W Polsce prawie 100 tys. dzieci pozbawionych jest opieki rodziców, z czego 98 % to dzieci porzucone lub takie, których rodzice mają odebrane lub ograniczone prawa rodzicielskie. Każdego roku z domów rodzinnych zabieranych jest ponad 14,5 tys. dzieci, którymi niestety nie mogą zająć się najbliżsi krewni².

Cały system pieczy zastępczej nad dzieckiem powinien stanowić trwały element polityki prorodzinnej państwa i opierać się nie tylko na działaniach interwencyjnych, ale także prewencyjnych i pomocowych. Warunkiem prawidłowego funkcjonowania tak rozumianej polityki prorodzinnej w środowisku lokalnym jest prawidłowo rozbudowany system zinstytucjonalizowanych struktur pomocy i wsparcia. Ustawa o pomocy społecznej z chwilą utworzenia powiatów, podzieliła zadania w zakresie pomocy społecznej na zadania własne gminy, zadania własne powiatu oraz zadania zlecone przez administrację rządową.

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym zaliczono:

- opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych; integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;
- sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej;
- praca socjalna;
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

² M. Rzyśko, *Raport Fundacji Świętego Mikołaja*, Warszawa 2009 r.

- prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkań chronionych i zapewnienie w nich miejsc potrzebującym opieki;
- tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną.

Do zadań własnych powiatu należy:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych; celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa;
- organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci i młodzieży, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym, a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie;
- prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia³. Ustawodawca świadomie nie zabrania na poszczególnych szczeblach samorządów prowadzić inne niż wskazane formy pomocy, pod warunkiem, że jest taka konieczność a właściwy samorząd posiada na tego typu działalność odpowiednie zaplecze finansowe.

Przyglądając się instytucjonalnym formom pomocy rodzinie i dziecku w środowisku lokalnym, wymienionym przez ustawę o pomocy społecznej można wyróżnić: mieszkania chronione, ośrodki interwencji kryzysowej,

³ M. Kaczmarek, *Formy pomocy rodzinie i dziecku w środowisku lokalnym dekada zmian*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, 2010 nr 3.

placówki opiekuńczo-wychowawcze o charakterze wsparcia dziennego (świetlice środowiskowe, socjoterapeutyczne ogniska wychowawcze), poradnictwo rodzinne. Sieć tych placówek i form pomocy rodzinie stanowi istotę projektowanego systemu pomocy rodzinie oraz wsparcia prorodzinnego systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem w strukturach samorządowych. Przeglądając wyniki badań przeprowadzonych przez Fundację Świętego Mikołaja z 2009 roku⁴ oraz danych zawartych w drukach sprawozdawczych „MPiPS-3) można prześledzić rozwój i działalność instytucjonalnych form pomocy rodzinie i dziecku działających w gminie i powiecie⁵.

Mieszkanie chronione przeznaczone jest dla osób, które ze względu na trudną sytuację życiową potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu społecznym. Mieszkanie chronione ma przygotować osoby do samodzielnego życia w środowisku lokalnym. Wsparcia podopiecznym udzielają pracownicy socjalni oraz inni specjaliści mogący służyć pomocą w rozwiązywaniu codziennych trudności. Mieszkanie chronione może być prowadzone zarówno przez powiat jak i gminy, ponieważ należy to do ich zadań własnych⁶.

Analizując informacje zawarte w sprawozdaniach „MPiPS-3” od 2001 roku do 2008 roku można uznać, że następował powolny wzrost zarówno liczby mieszkań jak i miejsc w mieszkaniach chronionych, szczególnie tych prowadzonych przez powiaty. Tak to się przedstawia w poszczególnych latach: np. w 2001 roku liczba mieszkań to 41; 2002 – 65; 2003 – 101; 2004 – 139; 2005 – 168; 2006 – 193; 2007 – 191; 2008 – 198). W wielu powiatach brakuje programów profilaktycznych i poradnictwa rodzinnego, niedostateczny jest rozwój usług opiekuńczo-wychowawczych. Tak naprawdę, to tylko niektóre samorządy powiatowe zbudowały nowy jakościowo system pomocy dziecku i rodzinie, w wielu zaś dalej funkcjonują stare formy i schematy. Jeżeli chodzi o mieszkania chronione o zasięgu lokalnym, finansowane przez budżety gminy, to w roku 2001 było ich 51 a w 2008 tylko 139. Ogólnie w roku 2001 było 2428 gmin, w których nie było mieszkań chronionych, zaś w roku 2008 była to liczba

⁴ M. Rżysko, dz. cyt.

⁵ Druki „MPiPS-03” wprowadziło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2001 roku jako wymóg sprawozdawczy.

⁶ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004, art. 53.

2314 gmin, gdzie brakowało mieszkań chronionych⁷. Biorąc pod uwagę przepisy prawne dotyczące zadań własnych gmin w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych a przedstawione przeze mnie dane wskazują, że gminy nie martwią się tak małą liczbą tych mieszkań, nie mają potrzeby ich prowadzenia szczególnie małe gminy, które ciągle narzekają na brak środków finansowych, a ich polityka społeczna opiera się często na wypłacaniu zasiłków potrzebującym. Niezbędne jest, zatem uaktywnienie gminnych ośrodków pomocy społecznej oraz włączenie ich do planowania systemu opieki nad dzieckiem i wsparcia rodziny.

Kolejna forma pomocy dziecku i rodzinie działająca w strukturach samorządowych to Ośrodki Interwencji Kryzysowej, które są dostępne przez całą dobę. Do najważniejszych zadań tych ośrodków należą świadczenia specjalistycznych usług psychologicznych, prawnych i hotelowych. Z fachowej pomocy ośrodków mogą skorzystać osoby i rodziny, które znalazły się w sytuacji kryzysowej, ponieważ celem działań tych placówek jest przywracanie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie z trudnymi sytuacjami. Rozmaitość problemów sprawia, że ośrodki interwencji kryzysowej świadczą potrzebującym pomoc w różnych formach: jak specjalistyczne poradnictwo (psychologiczne, prawne, socjalne); dyżur interwencyjny, udzielanie czasowego schronienia, grupy wsparcia czy telefon zaufania⁸. Ośrodki interwencji kryzysowej pełnią bardzo ważną funkcję w lokalnym systemie pomocy rodzinie w sytuacjach kryzysowych. Ze względu na zakres i różnorodność świadczonych form pomocy, ośrodki przyjmują różne formy organizacyjne i instytucjonalne a ich prowadzenie jest zadaniem własnym powiatu (od roku 2005 obligatoryjne). Po roku 2005 wyraźnie wzrosła liczba powołanych ośrodków w 2001 było ich 56 po 2005 już 108 w 2006 roku 136, jednak już w kolejnych latach nie widać tak dynamicznego wzrostu tych placówek⁹. Natomiast ilość i zakres działalności ośrodków interwencji kryzysowej prowadzonych przez gminy w latach 2001-2008 prawie się nie zmieniły, ponieważ w roku 2001 było ich 31 a w 2008-32¹⁰. Jakże zatem są przyczyny braku tak potrzebnych placówek działających w strukturach samorządowych blisko rodziny? Wydaje się, że tą najważniejszą jest fakt,

⁷ M. Kaczmarek, dz. cyt., s. 5-6.

⁸ J. Brągiel, S. Badora, *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej*, Opole 2005.

⁹ M. Kaczmarek, dz. cyt., s. 8.

¹⁰ Tamże.

że te placówki są bardzo drogie, ponieważ wymagają zatrudnienia specjalistycznej kadry i tak naprawdę to powstają nie tam, gdzie jest potrzeba ich tworzenia, tylko tam gdzie bogaty jest powiat czy gmina.

Jednym z zadań własnych powiatu jest specjalistyczne poradnictwo prowadzone dla rodzin i osób, które potrzebują wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych. Tego typu działania specjalistyczne zostały podzielone na usługi prawne, psychologiczne i rodzinne (socjalne). Pierwsze poradnictwo z zakresu prawa polega na udzielaniu informacji o obowiązujących przepisach dot. rodziny, jak i opieki nad nią. Poradnictwo psychologiczne skupia się na diagnozowaniu, czyli ocenie przestrzeni i sytuacji życiowej osób i rodziny, następnie profilaktyce i zastosowaniu odpowiedniej terapii. Pomoc socjalna to przede wszystkim udzielanie pomocy materialnej, zapewnienie posiłku, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych. Poradnictwo rodzinne obejmuje także terapię rodzinną. Można by było uniknąć wielu interwencji w rodzinie, dotyczących umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, gdyby w gminach i powiatach rozbudować te specjalistyczne formy pomocy. Niestety, gminy mogły, ale nie musiały powoływać takie jednostki specjalistyczne poradnictwa jako jednostki organizacyjne pomocy społecznej i w zasadzie pozostały one tylko w tych gminach, w których już istniały.

Ostatnia forma pomocy dziecku i rodzinie, która została poddana analizie, to placówki opiekuńczo-wychowawcze wsparcia dziennego. Biorąc pod uwagę przepisy obowiązujące w tym zakresie, placówki te zostały podzielone na opiekuńcze i specjalistyczne. Do zadań placówek opiekuńczych należy przede wszystkim udzielanie pomocy w kryzysach szkolnych, rodzinnych i rówieśniczych, organizowanie pomocy w nauce, organizowanie czasu wolnego, rozwijanie zainteresowań. Placówki te prowadzone są w formie świetlic, klubów, ognisk czy kół zainteresowań. Ich działania socjalne i wychowawcze, skierowane na rodziny, mogą przyczynić się do przywrócenia w rodzinach dysfunkcyjnych prawa tych rodzin do opieki i odpowiedzialności za jej członków, w tym za dzieci.

Placówki specjalistyczne prowadzą zajęcia socjoterapeutyczne i resocjalizacyjne z dziećmi wykazującymi zaburzenia w zachowaniu, realizują indywidualne programy korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne. Realizują programy o charakterze psychokorekcyjnym i psychoprofilaktycznym. Także ta forma pomocy rodzinie i dziecku w stopniu niedostatecznym jest realizowana przez gminy, pomimo, że prowadzenie tego typu placówek jest zadaniem własnym gminy. Często świetlice

działające w szkołach odbierane są przez gminy jako forma pomocy rodzinie i dziecku. Są zatem pewnym usprawiedliwieniem i wyjściem z sytuacji, tylko czy adekwatnym do potrzeb.

Omawiane formy pomocy dziecku i rodzinie działające w strukturach samorządowych posiadają ogromne pole do wszelkiej działalności na rzecz rodziny i dziecka, ponieważ pracują w ich najbliższym otoczeniu, mają możliwości stałego wglądu w sytuację rodzinną. Pełna diagnoza środowiska opiekuńczo-wychowawczego pozwala na podjęcie odpowiednich działań interwencyjnych, ratowniczych, opiekuńczych i pomocowych. Niestety obserwując okres ostatniej dekady, można stwierdzić, że budowana sieć jednostek socjalnych pomocy i wsparcia jest niewystarczająca a samorządy nie wywiązały się z ustawowo określonych zadań własnych gmin i powiatów.

W Polsce wciąż brakuje działającego sprawnie systemu wsparcia rodziny, a także wystarczającego systemu rodzinnej opieki zastępczej, profesjonalnego i odpowiednio wspieranego. Brakuje także skoordynowanej współpracy wszystkich instytucji odpowiedzialnych za los konkretnej rodziny, dziecka. Niedostateczna współpraca między poszczególnymi służbami: wewnątrz pomocy społecznej (zwłaszcza między gminą a powiatem) oraz między sądem rodzinnym i jego organami pomocniczymi a pracownikami socjalnymi, prowadzi do wydłużenia procedur postępowania wobec dziecka i stygmatyzuje jego rodzinę¹¹.

Należy pamiętać, że celem działań wszystkich omawianych form pomocy rodzinie jest przede wszystkim odtwarzanie naturalnej odpowiedzialności za losy dziecka, którą powinni ponosić rodzice, później rodzina a w dalszej kolejności instytucje środowiskowe i organizacje społeczne. Aby nie wkraczać w zastępczy model opieki, zarówno na poziomie gminy jak i powiatu powinna działać w strukturach samorządowych bogata sieć form pomocy i wsparcia w tym specjalistycznych placówek pomocy rodzinie i dziecku. Dzięki takim wszechstronnym specjalistycznym działaniom rodzina z pewnością będzie miała szansę na poprawę swojej sytuacji życiowej. Jest to także szansa na poprawę więzi z szerszym środowiskiem społecznym. Ważnym elementem pomocy dla dziecka jest fakt organizowania opieki i pomocy w środowisku lokalnym po to, aby go nie pozbawiać wzrastania w jego środowisku naturalnym

¹¹ M. Raclaw-Markowska, M. Rymsza, *Analiza i Opinie*, Warszawa 2005.

– biologicznym. System pomocy rodzinie i dziecku, zgodnie z dotychczasowymi założeniami państwa dotyczącymi polityki prorodzinnej, musi postawić na pomoc i wsparcie rodziny, profilaktykę oraz pracę socjalną, szczególnie, że wszyscy zainteresowani tym problemem oczekują realizacji założeń do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem¹². Jednak należy pamiętać, że piecza zastępcza, oparta o formy rodzinnej opieki, ma być tylko uzupełnieniem całego systemu pomocy rodzinie i dziecku a nie jego alternatywą. Miejmy nadzieję, że zawarta w projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem propozycja utworzenia instytucji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej będzie sprzyjała rozwojowi odpowiednich form opieki i pomocy dziecku i rodzinie.

Bibliografia

- Brągiel J., Badora S., *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej*, Opole 2005.
- Hrynkiewicz J. (red.), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001.
- Kaczmarek M., *Formy pomocy rodzinie i dziecku w środowisku lokalnym dekada zmian*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, 2010 r, Nr 3.
- Raław-Markowska M., Rymśa M., *Analiza i Opinie*, Warszawa 2005.
- Rżysko M., *Fundacja Świętego Mikołaja* Warszawa 2009, (wyniki badań w rozwoju dotyczących barier tworzenia rodzinnej pieczy zastępczej).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004, art. 53.

¹² J. Hrynkiewicz (red.), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001, Instytut Spraw Publicznych.