



Maria Remiezowicz
Urząd Miasta Poznania
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
w Koninie

POTRZEBA ZMIAN W OPIECE NAD RODZINĄ I DZIECKIEM

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu
„EAPN Polska-profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej”



Projekt „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej” jest realizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Spis treści

1. Opieka nad rodziną i dzieckiem	s. 3
1.1. Reforma systemu opieki zastępczej	s. 3
1.2. Zadania pomocy społecznej po reformie	s. 5
1.3. Początki funkcjonowania nowego systemu	s. 6
2. Gmina – podstawa systemu czy jego zapomniany sektor	s. 10
2.1 Oferta pomocy	s. 12
3 Podsumowanie	s. 16
4 Rekomendacje	s. 17
Źródła	s. 18

1. Opieka nad rodziną i dzieckiem

Dość powszechnie uważa się, iż reforma systemu opieki zastępczej została przeprowadzona jako skutek, czy też przy okazji reformy administracji publicznej w roku 1999. Jednak na długo przed końcem lat dziewięćdziesiątych istniejący wówczas system pomocy dziecku i rodzinie był poddawany krytyce.

Ustanowiony po II wojnie światowej podział opieki nad dziećmi pomiędzy resort zdrowia (dzieci do lat 3) i oświaty (powyżej 3 lat) przetrwał praktycznie w niezmiennym stanie do końca lat dziewięćdziesiątych. Usytuowanie opieki zastępczej w systemie oświaty było jednym z podstawowych zarzutów formułowanych zarówno przez teoretyków, jak i praktyków.¹ Podnoszono instytucjonalizację opieki zastępczej - dominujący pogląd o wyższości wychowania w placówce nad wychowaniem w dysfunkcyjnej i patologicznej rodzinie. Odebranie dziecka rodzinie i skierowanie do placówki w zasadzie kończyło postępowanie, rodzinie nie należała się pomoc, odseparowanie dziecka było oczywistością, często traktowano je jako swoistą karę dla rodziców za zaniedbania wychowawcze. Zatem nie widziano potrzeby pracy w środowisku rodzinnym, przyjmując fałszywie pojęty prymat dobra dziecka. Rodzinami zastępczymi ustanawiano osoby spokrewnione – najczęściej dziadków, częstokroć borykających się z nierozwiązanymi własnymi problemami, nieprzygotowanych do pełnienia roli rodziców zastępczych, bardzo rzadko poddawanych kontroli. Z opóźnieniem reagowano na potrzebę pomocy dziecku, problemy w rodzinie diagnozowano w zasadzie w wieku szkolnym, często zbyt późno na skuteczną reakcję pedagogów szkolnych i pracowników socjalnych.²

Tak więc reforma administracyjna wyzwoliła niejako reformą systemu opieki zastępczej, stała się jej katalizatorem.

¹ S Działdźewski, kierunki zmian w systemie opieki nad dzieckiem i młodzieżą, w: M Kolankiewicz (red.), Zagrożone dzieciństwo, Warszawa 1998, WSiP S.A., s. 137

² jw., s.138

1.1.Reforma systemu opieki zastępczej

Celem reformy administracyjnej była decentralizacja funkcji państwa zgodnie z zasadą pomocniczości polegała ona na ograniczeniu władzy centralnej na rzecz wzmocnienia samorządu terytorialnego. Konieczność zdefiniowania zadań dla nowopowstałych samorządów wymusiła niejako ponowne spojrzenie na większość dziedzin życia społecznego. Stała się przyczyną, jak w przypadku pomocy społecznej, nowego podejścia do zadań i przede wszystkim znacznego poszerzenia ich zakresu - poprzez przeniesienie systemu opieki nad rodziną z systemu oświaty.

Podstawowym założeniem nowego systemu opieki nad rodziną i dzieckiem był prymat wychowania w rodzinie nad instytucjonalnym. Przyjęto, iż podstawowym kierunkiem zmian będzie systematyczne ograniczanie liczby placówek opiekuńczo – wychowawczych na rzecz wspierania rodziny oraz rodzinnych form opieki zastępczej.

Podstawą nowego systemu miał stać się wszechstronny system wsparcia rodziny w środowisku lokalnym oparty na współpracy wielu podmiotów – zarówno publicznych, jak i pozarządowych. Podkreślano wagę działań profilaktycznych, zapobiegawczych, poradnictwa, wczesnej interwencji i, w miarę potrzeby, wsparcia psychologiczno - pedagogicznego. Efektem tych działań miało być zmniejszenie liczby przypadków umieszczenia dzieci poza rodziną.

Praca socjalna z rodzinami miała być kontynuowana również w przypadku umieszczenia dziecka poza rodziną, a jej celem miał być powrót dziecka do najkorzystniejszego dla jego rozwoju środowiska rodzinnego.³

Jeśli jednak separacja od środowiska rodzinnego stałaby się konieczna, zakładano, iż najwłaściwszym dla dziecka środowiskiem będzie rodzina zastępcza. Postulowano rozwój rodzin zastępczych niespokrewnionych i zawodowych. Placówki opiekuńczo – wychowawcze miały być ostatnim i zarazem ostatecznym ogniwem systemu. Pobyt poza rodziną, w każdej z form pieczy zastępczej miał być czasowy, a celem pomocy – powrót dziecka do rodziny naturalnej. Każda z form opieki zastępczej miała zapewnić dziecku możliwość utrzymywania stałego kontaktu z rodziną naturalną.

Poprawę jakości systemu opieki zastępczej zakładano uzyskać poprzez określenie wymagań dla rodziców zastępczych, wprowadzenie szkoleń oraz systematyczny nadzór nad ich funkcjonowaniem. Dla placówek opiekuńczo – wychowawczych poprzez wprowadzenie

³ M. Raclaw-Markowska, M. Rymsza, Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce, Analizy i Opinie Nr 41, Instytut Spraw Publicznych, lipiec 2005

standardów opieki i wychowania oraz standardu usług, opartych na indywidualnej pracy z dzieckiem, zapewnienie kontaktu z rodziną naturalną, zmniejszenie liczby dzieci w placówkach.

1.2. Zadania pomocy społecznej po reformie

W ustawie o pomocy społecznej znalazł się nowy rozdział: „Opieka nad rodziną i dzieckiem”. Zgodnie z założeniami reformy systemu, ustawodawca podkreślił podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do wychowania w rodzinie, ustalając prymat form rodzinnej opieki zastępczej w przypadku konieczności umieszczenia dziecka poza jego rodziną naturalną.⁴

Realizację celów reformy powierzono gminie i powiatowi i choć podstawowe zadanie - wspieranie rodziny w jej środowisku - nałożono na gminę, powiat traktuje się jako podmiot odpowiedzialny za system opieki nad rodziną i dzieckiem.

Ustawa o pomocy społecznej określa formy pomocy rodzinie i dziecku w następującej kolejności:

- poradnictwo rodzinne,
- terapia rodzinna rozumiana jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań,
- praca socjalna,
- zapewnienie dzieciom opieki poza rodziną.⁵

Kolejność form pomocy jest tu bardzo istotna, zgodna z założeniami reformy. Wyraźnie wskazano jako podstawowe formy – pomoc rodzinie w jej środowisku. Ustawodawca dalej precyzuje podmioty, które winny udzielać pomocy rodzinie w jej środowisku:

- specjalista przygotowany do pracy w środowisku lokalnym,
- placówki opiekuńczo – wychowawcze wsparcia dziennego,
- inne podmioty, których działanie daje wsparcie dziecku i rodzinie.⁶

Obowiązki w obszarze pomocy dziecku i rodzinie ustawodawca podzielił między gminę i powiat. Do zadań gminy należy: praca socjalna, prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo – wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach

⁴ Art. 70 ust.3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.)

⁵ Art. 70 ust.1 ustawy... jw.

⁶ Art. 70 ust. 2 ustawy...jw.

chronionych, tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną.⁷ Ponadto: tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie, prowadzenie gminnych ośrodków wsparcia.⁸ Natomiast obowiązkiem powiatu jest: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno – opiekuńczych, całodobowych placówek opiekuńczo – wychowawczych, prowadzenie i finansowanie procesu usamodzielniania wychowanków, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej.⁹ Powiat jest również zobowiązany do tworzenia i prowadzenie ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz specjalistycznych ośrodków wsparcia dla tych osób.¹⁰

Powstał zatem podział na pomoc środowiskową, mającą na celu wspieranie rodziny poprzez pracę socjalną, pomoc w sytuacji przemocy w rodzinie, różnorodne działania profilaktyczne, których organizatorem jest gmina oraz system opieki zastępczej, za który odpowiada powiat. Wyjątek stanowi tu prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, które jest zadaniem powiatu. Jednocześnie ustawa o pomocy społecznej nie wprowadza mechanizmów współpracy pomiędzy gminą i powiatem ograniczając się jedynie do zobowiązania powiatu do szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z jego terenu oraz prowadzenia doradztwa metodycznego dla pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.¹¹

1.3. Początki funkcjonowania nowego systemu

Większość zadań z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem powierzono powiatowi, a dokładniej jego jednostce organizacyjnej – powiatowemu centrum pomocy rodzinie. W okresie przed reformą system pomocy społecznej składał się z dwóch ogniw: ośrodka pomocy społecznej w gminie, będącego jednostką organizacyjną samorządu gminnego oraz wojewódzkiego zespołu pomocy społecznej – jednostki administracji rządowej na poziomie województwa. Ustawodawca zakładał, iż w związku z likwidacją większości województw, kadra wojewódzkich zespołów pomocy społecznej zostanie zatrudniona w nowo powstających powiatowych centrach pomocy rodzinie. Wojewódzkie zespoły pomocy

⁷ Art17 ust. 1 ustawy ... jw.

⁸ Art. 6 ust.2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493)

⁹ Art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.)

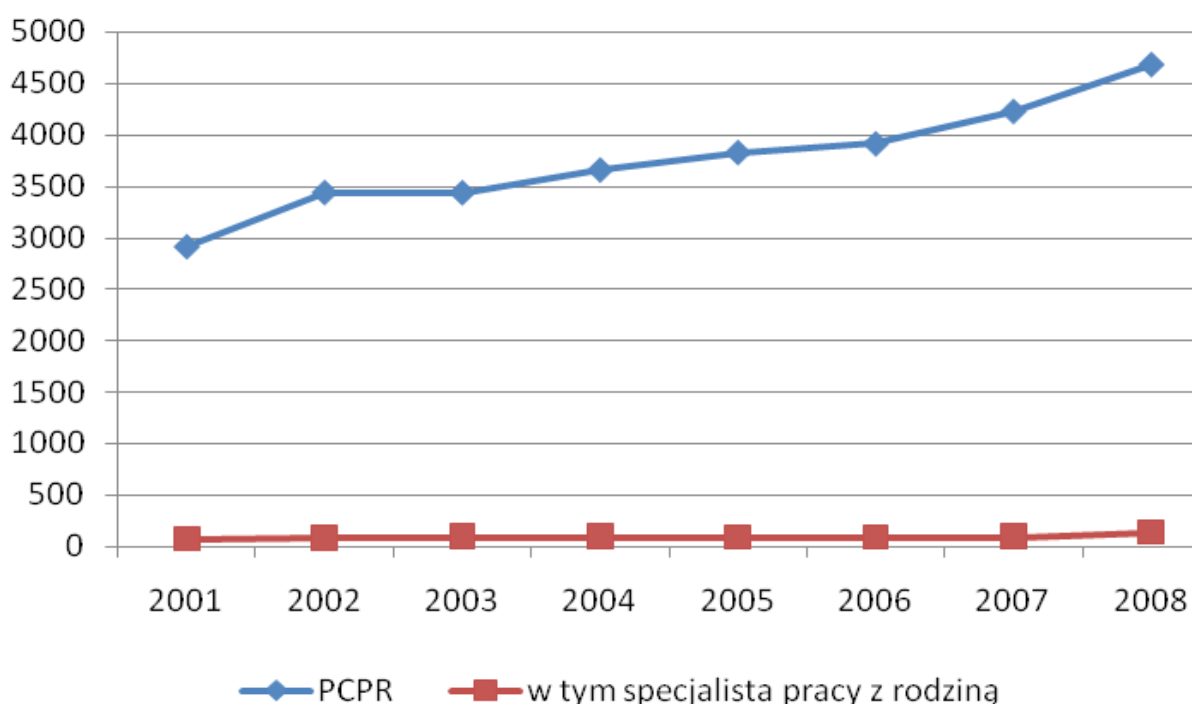
¹⁰ Art. 6 ust.3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493)

¹¹ Art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.)

społecznej zatrudniały średnio około 20. osób, zatem jeśli w województwie powstało pięć powiatów, łatwo policzyć, iż każdy z nich mógł zatrudnić przeciętnie kilku byłych pracowników wzps. Znacznie gorzej przedstawiała się sytuacja w „dużych” województwach, tych które pozostały w wyniku reformy – w nich powstały regionalne ośrodki polityki społecznej oraz wydziały w urzędach wojewódzkich, które także miały zostać obsadzone kadrą byłych wojewódzkich zespołów pomocy społecznej.

Powiatowe centra pomocy rodzinie, jak widać, miały bardzo trudny początek działalności tym bardziej, że twórcy reformy w ogóle nie uwzględnili zadań przejętych przez pomoc społeczną z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem, zatem powiatowe centra musiały je realizować dysponując kadrą nie do końca do nich adekwatną. Większość z nich podjęła realizację zadań w tym obszarze z opóźnieniem, koncentrując się na początku na przejęciu dokumentacji od instytucji oświatowych i zorganizowaniu swojej instytucji.

Rysunek 1. Liczba pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie w latach 2001 - 2008¹²



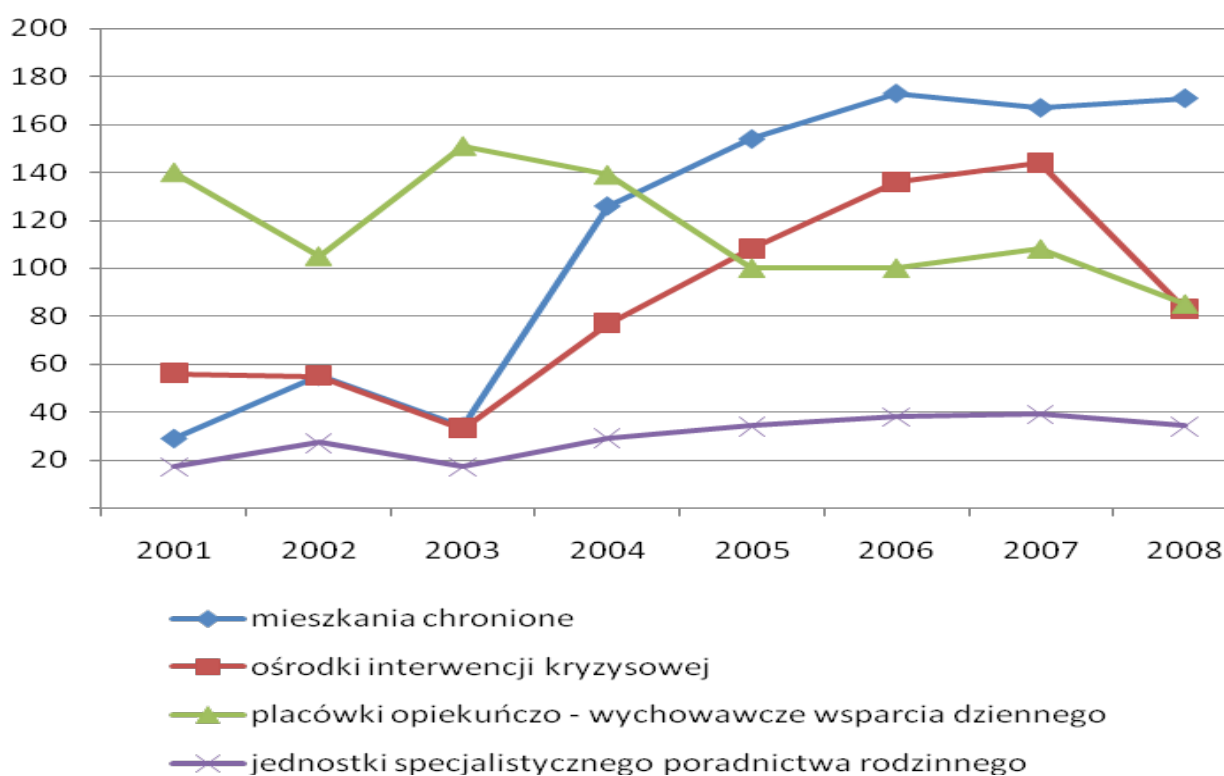
Źródło: Dane MPIPS

¹² Sprawozdanie MPIPS z roku 2000 nie zawiera danych o zatrudnieniu w placówkach pomocy społecznej

W roku 2001 w powiatowych centrach pomocy rodzinie zatrudnionych było 2 919 osób¹³, w tym 74 specjalistów i starszych specjalistów pracy z rodziną, a więc przeciętnie co piąty powiat zatrudniał pracownika przygotowanego profesjonalnie do pracy z rodziną. W kolejnych latach dość szybko rosła liczba pracowników – już po roku wzrosła o 521, by w r. 2008 osiągnąć liczbę 4 674, tj. wyższą o 62% w stosunku do roku 2001. Równie szybko rosła liczba specjalistów i starszych specjalistów pracy z rodziną – w roku 2008 była wyższa o 78% niż w roku 2001.

W początkowym okresie działania powiaty rozwijały formy pomocy w środowisku, o charakterze ponadlokalnym. Jednak aktywność ta z biegiem czasu maleje, na rzecz działań w obszarze opieki zastępczej i usamodzielniania wychowanków (wzrost liczby mieszkań chronionych)

Rysunek 2. Formy wsparcia rodziny prowadzone i finansowane przez powiaty



Źródło Dane MPIPS

Działania wspierające nowy system opieki nad rodziną i dzieckiem kierowane były do powiatów. Wprowadzono system szkoleń zarówno na szczeblu centralnym, jak

¹³ jw.

i wojewódzkim.¹⁴ Główne działania koncentrowały się na rozwoju rodzicielstwa zastępczego – szkolenia trenerów, przygotowanie rodzin do pełnienia funkcji, sprawowanie nadzoru i udzielanie wsparcia rodzinom zastępczym, rozwój rodzin niespokrewnionych i zawodowych. Zadbano o jakość całodobowych placówek opiekuńczo – wychowawczych poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskania standardu, system nadzoru ze strony wojewody, zmianę orientacji placówek z koncentracji na dziecku na wspieranie jego kontaktów z rodziną i przygotowanie do powrotu do środowiska rodzinnego.

Postęp reformy jest monitorowany i poddawany ocenie przez zobowiązane do tego instytucje, ale również przez badaczy – powstało szereg analiz i opracowań, większość z nich w Instytucie Spraw Publicznych¹⁵.

Nie zostały jednak osiągnięte podstawowe cele reformy – nie zmniejszyła się liczba dzieci umieszczanych poza rodziną i nie wzrosła znacząco liczba rodzin zastępczych.

Tabela 1. Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych

Lp.	Wyszczególnienie	2004	2005	2006	
		liczba dzieci			2004=100
OGÓLEM, z tego:		87 937	90 020	91 931	104,54%
1.	Rodziny zastępcze	56 318	59 345	61 554	109,29%
1.1	z tego: niespokrewnione z dzieckiem	11 235	13 084	14 723	131,05%
2.	Placówki opiekuńczo - wychowawcze	31 619	30 675	30 377	96,07%
3.	Rodziny zastępcze niespokrewnione oraz placówki opiekuńczo - wychowawcze razem (pozycja 1.1+ 2)	42 854	43 759	45 100	105,24%
3.1.	Wiersz 3 w relacji do wiersza OGÓLEM	48,73%	48,61%	49,06%	x

Źródło: dane MPiPS

Obserwujemy wzrost liczby dzieci kierowanych do opieki zastępczej, a wzrost liczby rodzin zastępczych, w tym niespokrewnionych jest daleki od zakładanego. Przyczyn tego stanu jest wiele i trudno bez systematycznych badań wskazać jedną, dominującą. Celem

¹⁴ Prowadzone przez regionalne ośrodki polityki społecznej

¹⁵ M. Raclaw-Markowska, M. Rymśa, Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce, Analizy i Opinie Nr 41, Instytut Spraw Publicznych, lipiec 2005

A. Kwak (red.) Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość, Warszawa 2006, ISP

J. Hrynkiewicz, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006, ISP

A. Kwak, M. Rymśa, System opieki zastępczej w Polsce – ocena funkcjonowania na przykładzie procesu usamodzielniania wychowanków, Analizy i Opinie nr 68, Instytut Spraw Publicznych, grudzień 2006

niniejszego opracowania jest analiza jednego z możliwych czynników niepowodzenia reformy – braku wsparcia dla gmin.

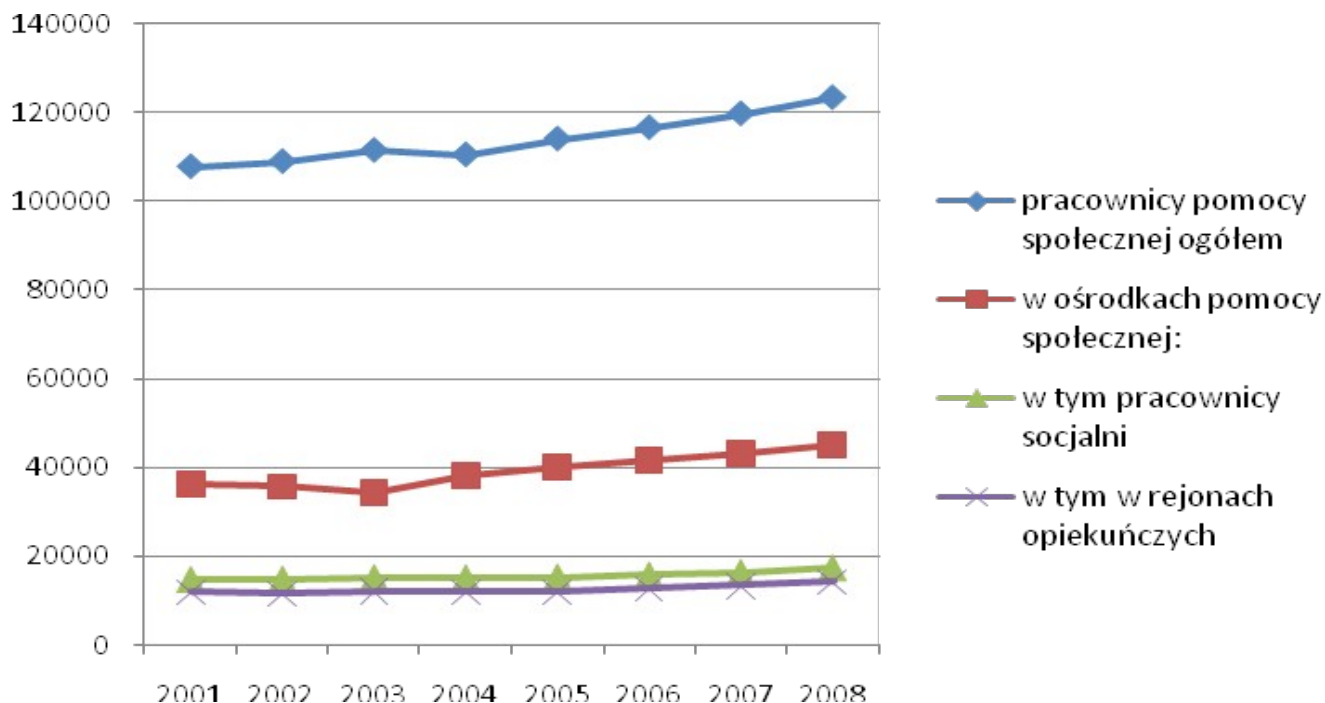
2. Gmina – podstawa systemu czy jego zapomniany sektor

Jak już wspomniano, pomoc w środowisku rodzinnym miała być podstawą systemu, jednak działania reformatorskie skoncentrowane zostały na powiecie, który w istocie pomocy i wsparcia bardzo potrzebował, przynajmniej w początkowym okresie po reformie.

Ośrodki pomocy społecznej w gminach powstały w roku 1990, w wyniku reformy ustrojowej państwa. Były jednymi z pierwszych instytucji odrodzonego samorządu terytorialnego, powstałymi z połączenia zadań gminy i ośrodka zdrowia w dziedzinie pomocy społecznej. Słabe, niepewne, musiały zmierzyć się z rosnącym gwałtownie bezrobociem i towarzyszącymi mu problemami, głównie ubóstwem i problemami w rodzinach. W początkowym okresie ich funkcjonowania nakładano na ośrodki liczne zadania „twarde” – świadczenia finansowe niezbędne w ówczesnej sytuacji. Nic więc dziwnego, że pracownicy nie mieli czasu na pracę socjalną, skupieni na zaspokajaniu podstawowych potrzeb biedniejących rodzin.

Ośrodki pomocy społecznej miały jednak wsparcie w wojewódzkich zespołach pomocy społecznej – bieżącą pomoc, nadzór, szkolenia, nierzadko wsparcie finansowe dzięki sporym kompetencjom wojewódzkich zespołów i elastycznym przepisom. Pracownicy socjalni aktywnie podnosili swoje kwalifikacje, znaczna część uzyskała wykształcenie wyższe. W miarę upływu czasu poprawiała się sytuacja w kraju, a ośrodki, którym ograniczono znacznie zadania związane z wypłacaniem środków finansowych, mające coraz lepiej przygotowaną, choć ciągle nieliczną kadre, powoli rozwijały niefinansowe formy pomocy. Można powiedzieć, że były w miarę dobrze przygotowane do podjęcia nowych zadań, jakie przyniosła reforma administracyjna w roku 1999. Jednak zamiast pomocy w podjęciu i realizacji nowych zadań, ośrodki zostały pozbawione wsparcia, jakie otrzymywały z wojewódzkich zespołów pomocy społecznej. Nie otrzymały dodatkowych środków na zwiększenia zatrudnienia, nie zaoferowano im szkoleń z zakresu nowych zadań. Nowopowstałe regionalne ośrodki polityki społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie miały w początkowym okresie zbyt dużo problemów z zorganizowaniem swoich instytucji i realizacją zadań. Przyjęto zatem milcząco, że reforma dotknęła gminę w najmniejszym stopniu, więc jej wspieranie nie jest rzeczą najpilniejszą.

Rysunek 3. Pracownicy socjalni w ośrodkach pomocy społecznej w latach 2001 - 2008



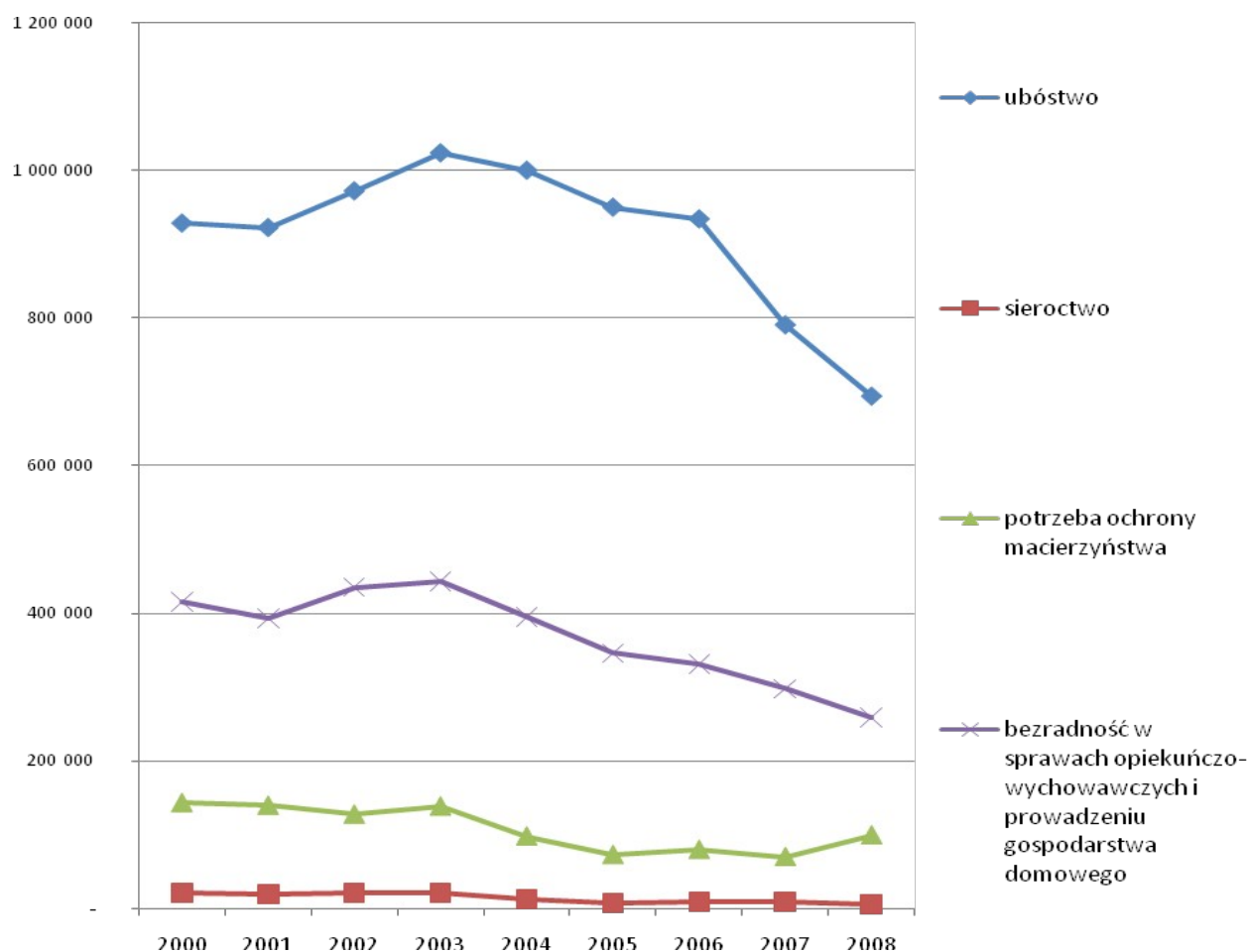
Źródło: Dane MPIPS

W miarę upływu czasu pojawiła się oferta szkoleń ze strony regionalnych ośrodków polityki społecznej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytutu Rozwoju Służb Społecznych – zarówno doraźnych jak i w ramach specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego. Nadal problemem jest jednak zbyt mała liczba pracowników socjalnych. Tych pracujących w rejonach opiekuńczych było na koniec roku 2008 14.185, co w skali kraju daje średnią blisko 2.700 mieszkańców na 1 pracownika socjalnego. Minimum ustawowe – 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców nie zostało więc osiągnięte w wielu gminach, a nawet tam, gdzie spełniona jest norma ustawowa – liczba środowisk wymagających pracy socjalnej sięga około stu na 1. pracownika socjalnego.

2.1.Oferta pomocy w gminie

Zakres usług pomocy społecznej w gminie jest wynikiem wyboru pomiędzy możliwościami a potrzebami mieszkańców, ich kondycją finansową, możliwościami zarobkowania, sytuacją rodzinną.

Rysunek 4 Powody korzystania z pomocy oferowanej przez gminy¹⁶



Źródło: Dane MPIPS

Choć wyraźnie spada liczba rodzin korzystających z pomocy z powodu ubóstwa, stanowią one zdecydowaną większość wśród beneficjentów ośrodków. Uproszczeniem byłoby założenie, że rodziny te wymagają wyłącznie pomocy finansowej. „Polska wśród państw członkowskich UE notuje najwyższy wskaźnik ubóstwa dzieci. Ryzyko ich ubóstwa jest aż o 8% wyższe niż w wypadku ogółu społeczeństwa. Analiza sytuacji gospodarstw

¹⁶ Liczba rodzin

domowych pokazuje, że ubóstwo dzieci jest nierozdzielnie związane z ubóstwem rodziców¹⁷. Najwyższy od lat wskaźnik osób dotkniętych ubóstwem wśród klientów pomocy społecznej wskazuje na potrzebę wszechstronnej diagnozy problemów tej kategorii rodzin i udzielenia pomocy adekwatnej do wyników tej diagnozy. Być może ta kategoria klientów jest grupą, w której wczesna interwencja przyniosłaby zakładany przez ustawę o pomocy społecznej cel – samodzielność życiową, której brak jest powodem wykluczenia społecznego.

Tabela 2. Przyczyny umieszczenia dzieci w placówkach opiekuńczo – wychowawczych na terenie Poznania w latach 2006 - 2008

Przyczyny	Liczba przyjętych dzieci		
	2006	2007	2008
Nierealizowanie obowiązku szkolnego	81	58	45
Trudności opiekuńczo – wychowawcze	99	84	55
Przemoc fizyczna i psychiczna	20	9	17
Nadużywanie alkoholu w rodzinie	37	40	27
Pozostałe (w tym ucieczki z innych ośrodków).	241	194	197

Źródło: Dane Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Poznania

Ustalenie, w jakim stopniu ubóstwo w rodzinie wpływa na wykluczenie z niej dzieci wymaga pogłębionych badań na większej próbie. Dane zawarte w powyższej tabeli są przeniesione z postanowień sądu, a zatem są pewna konkluzją, a nie opisem sytuacji rodziny i dziecka. Jednak doświadczenia wychowawców placówek wskazują, iż u podłoża problemów większości rodzin ich wychowanków leży ubóstwo.

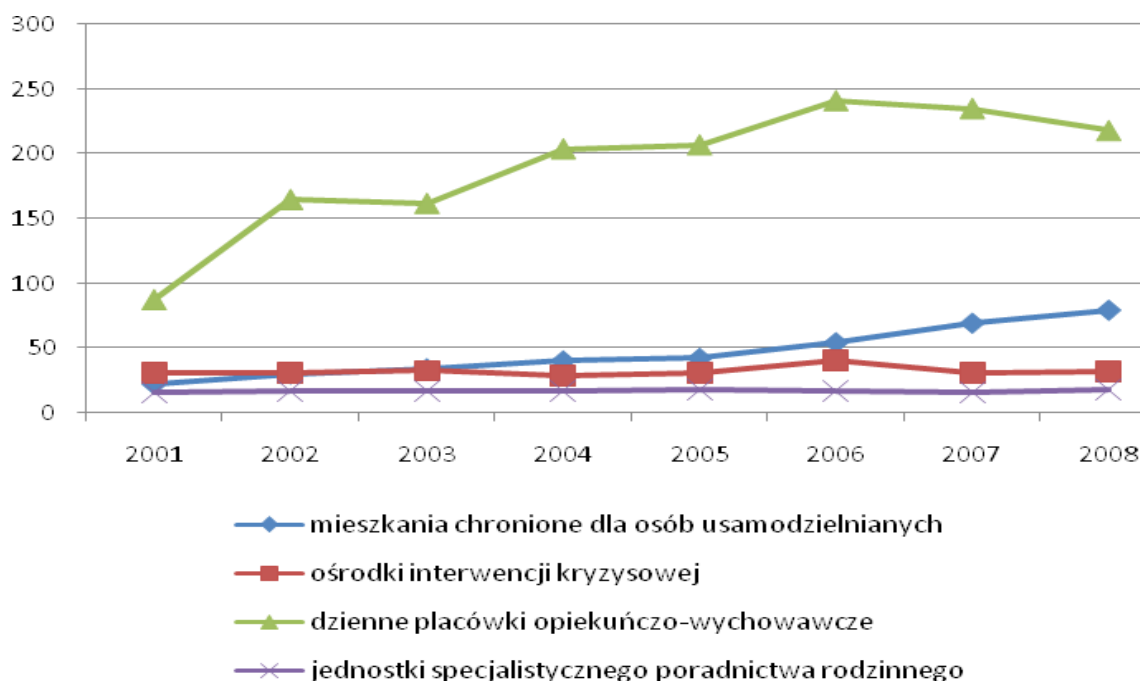
Zmniejszyła się w stosunku do lat ubiegłych liczba rodzin uzyskujących pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo – wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, coraz istotniejszą staje się natomiast potrzeba ochrony macierzyństwa. Statystyki pomocy społecznej nie zawierają pozycji eurosieroty czy dzieci ulicy. Te dzieci również powinny uzyskać pomoc, która uchroni je przed placówką. Wiele ośrodków pomocy społecznej realizuje programy pracy z rodzinami i dziećmi, na ulicach

¹⁷ Polska 2030, s. 281

większych miast pojawili się streetworkerzy. Działania te nie znajdują wsparcia chociażby w projektach systemowych, nastawionych głównie na aktywizację zawodową klientów pomocy społecznej. Projekty te są ważne i potrzebne, jednak na tym przykładzie widać pewną bezwładność i opóźnione działanie administracji. Bardziej elastyczne organizacje pozarządowe, choć aktywnie włączają się w pomoc rodzinie, działają głównie w dużych miastach.

Zakres świadczonej przez gminę pomocy w dużym stopniu zależy od umiejętności i determinacji pracowników ośrodka i innych jednostek pomocy społecznej w gminie, jednak decyduje władza samorządowa i możliwości finansowe. Nieuprawnione jest zatem uogólnianie i opisywanie działań gmin jako jednorodnych. Nie da się porównać małej gminy wiejskiej z dużym miastem na prawach powiatu, mającym nieporównywalne możliwości finansowe, wsparcie miejscowych uczelni i licznych organizacji pozarządowych. Pracownik socjalny środowisku małym, w którym istnieje niewiele instytucji i organizacji świadczących szeroko rozumiane usługi socjalne, takich jak ośrodki wsparcia, warsztaty terapii zajęciowej, czy centra integracji społecznej lub ośrodki terapii uzależnień, ma niewielkie możliwości efektywnego działania. Praca jego kolegi w mieście z dobrą infrastrukturą jest nieporównywalna.

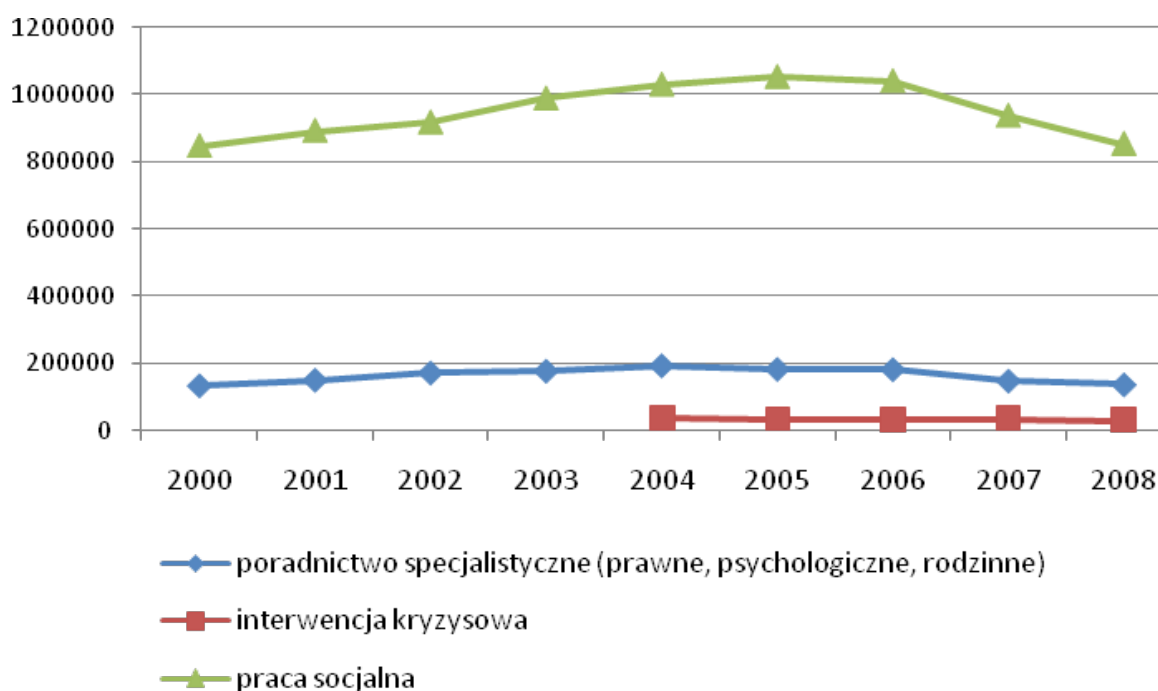
Rysunek 5. Instytucje pomocy w gminie



Źródło: Dane MPIPS

Gminy chętnie tworzą i finansują placówki wsparcia dziennego, jak widać ta forma pomocy cieszy się dość dużą popularnością, statystyki nie mówią jednak o jakości działań opiekuńczo – wychowawczych w tych placówkach. Rośnie liczba mieszkań chronionych dla usamodzielnianych wychowanków, natomiast jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego są w ilości śladowej – zaledwie 18 na 2500 gmin. Na jaką pomoc może zatem liczyć rodzina w gminie?

Rysunek 6. Liczba rodzin korzystających z poradnictwa, interwencji kryzysowej i pracy socjalnej



Praca socjalna jest najczęściej stosowaną formą pomocy, co nie dziwi w zestawieniu z danymi o instytucjach pomocowych w gminie. Zastanawiający jest spadek liczby rodzin objętych tą formą pomocy. Nieco zmalała również liczba rodzin objętych poradnictwem rodzinnym.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej pozwalają na elastyczność i realizację lokalnych programów pomocy stosownie do rozpoznanych potrzeb. Z ustawy o pomocy społecznej wynika, iż gmina nie ponosi odpłatności za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo – wychowawczej, natomiast z własnych środków jest zobowiązana finansować pomoc w środowisku lokalnym. Jednak możliwości gmin nie zawsze pozwalają na realizację tych programów, nie zawsze też potrzeby i problemy rozpoznane przez pracowników

socjalnych są dla władz gminy priorytetem. Większość zadań pomocy społecznej finansowana jest ze środków własnych gminy, a więc realizacja tych zadań jest mocno powiązana z wielkością budżetu i polityką gminy.

Podsumowanie

Gmina stała się niejako ofiarą reformy opieki zastępczej. Założenia reformy i przepisy ustawy o pomocy społecznej mówią o systemie opieki nad rodziną i dzieckiem, rzeczywistość pokazuje, iż słowo „system” używane jest na wyrost. Powiat koncentruje się bowiem na doskonaleniu i rozwijaniu opieki zastępczej, która miała ulec ograniczeniu, natomiast gmina, zobowiązana do pomocy rodzinie, gdyby mogła realizować dobrze i w pełni swoje zadania, szczególnie w obszarze profilaktyki społecznej, miałaby możliwość przyczynienia się do ograniczenia napływu dzieci do opieki zastępczej. Nie została jednak dostatecznie wyposażona w środki do zrealizowania tego podstawowego celu reformy i osiągnięcie tego celu nie do końca leży w jej interesie – zyskuje finansowo na skierowaniu dziecka do placówki czy rodziny zastępczej. Nie ma zależności i powiązań pomiędzy zadaniami gminy i powiatu w opiece nad rodziną i dzieckiem.

Okres dziesięciu lat od wprowadzenia reformy jest czasem wystarczającym na sformułowanie wniosków z przeprowadzonych badań, analiz i doświadczeń praktyków, które stanowią bogaty materiał do zaplanowania i przeprowadzenia zmian.

Rekomendacje

1. Istnieje pilna potrzeba ustalenia standardów usług w środowisku lokalnym, w tym pracy socjalnej, placówek wsparcia dziennego i nadzoru nad ich realizacją.
2. Gmina powinna odnosić korzyści ze skutecznej pracy z rodziną, chociażby poprzez uelastycznienie przepływu środków finansowych - jeśli pobyt dziecka w placówce kosztuje ok. 3000 zł., to praca z rodziną skutkująca pozostawieniem dziecka w rodzinie powinna być opłacona częścią tej kwoty.
3. Przepływ środków z utrzymania placówek do gmin – na finansowanie pracy z rodziną mógłby skutkować zwiększeniem liczby pracowników i poprawą jakości ich pracy (nagradzana byłaby skuteczność).
4. Część programów systemowych powinna trafić do gmin i być ukierunkowana na pracę z rodziną. Warto byłoby podjąć próbę tworzenia wspólnych programów gminno – powiatowych i w ich ramach wypracować formy współpracy pomiędzy gminą i powiatem.
5. Konieczne jest zwiększenie liczby placówek poradnictwa rodzinnego i terapii rodzin, co można uzyskać w wielu gminach poprzez skorzystanie z oferty organizacji pozarządowych.

Źródła:

1. J. Hrynkiewicz, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006, ISP
2. M. Kolankiewicz (red.), Zagrożone dzieciństwo, Warszawa 1998, WSiP S.A
3. A. Kwak (red.) Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość, Warszawa 2006, ISP
4. A. Kwak, M. Rymsza, System opieki zastępczej w Polsce – ocena funkcjonowania na przykładzie procesu usamodzielniania wychowanków, Analizy i Opinie nr 68, Instytut Spraw Publicznych, grudzień 2006
5. Raław-Markowska, M. Rymsza, Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce, Analizy i Opinie Nr 41, Instytut Spraw Publicznych, lipiec 2005
6. Polska 2030 Wyzwania rozwojowe
7. Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493)