



Rodziny zastępcze

Październik 1996

Jolanta Szymańczak

Raport

Nr 95

Instytucja rodziny zastępczej stanowi jedną z korzystniejszych form opieki całkowitej nad dziećmi pozbawionymi pieczy rodziców naturalnych.

Z dostępnych danych wynika jednak, iż sytuacja bytowa i opiekuńcza dzieci żyjących w Polsce, w ponad 34 tysiącach rodzin zastępczych, często odbiega od warunków określonych przepisami prawnymi regulującymi tę instytucję opiekuńczą. Opracowanie zawiera:

- * charakterystykę rodziny zastępczej jako instytucji opiekuńczej,
- * opis sytuacji społeczno-bytowej rodzin zastępczych,
- * informację o pracach nad powołaniem nowej instytucji opiekuńczej tzw. kontraktowych rodzin zastępczych.

1. Rodzina zastępcza a system opieki nad dzieckiem

System opieki nad dzieckiem w Polsce pełni - w myśl ogólnie przyjętych założeń - trzy główne funkcje; socjalno-bytową, profilaktyczno-wychowawczą, rewalidacyjno-resocjalizacyjną. Zasadniczo regulowany jest on przez cztery ustawy:

- z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy,
- z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich,
- z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

nadrzędne zasady przyświecające temu systemowi są następujące¹;

* Pomoc powinna być wczesna i mieć charakter profilaktyczny, uprzedzający powstawanie szkodliwych dla pomyślnego rozwoju dzieci i młodzieży następstw.

* Opieka i pomoc powinny być organizowane w środowisku bliskim dziecku, a więc w szkole, rodzinie lub najbliższym otoczeniu tak, aby umożliwić dziecku wzrastanie i rozwój w naturalnych warunkach rodzinnych, kulturowych i społecznych.

* Umieszczenie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej może nastąpić dopiero po wyczerpaniu wszystkich możliwości wsparcia i pomocy rodzinie naturalnej, a ponadto nie może przerwać więzi rodzinnych.

* Konieczną kontynuacją działalności opiekuńczej wobec wychowanków placówek opieki całkowitej, a także opieki o charakterze profilaktyczno-wychowawczym i resocjalizacyjnym jest stymulująca pomoc i opieka zastępcza, polegająca na przygotowaniu środowiska rodzinnego lub zastępczego, zaspokojeniu pierwszych potrzeb bytowych, ułatwieniu adaptacji w nowym środowisku, pomocy w usamodzielnieniu się.

* Warunkiem trafności i skuteczności udzielanej pomocy i opieki jest dokładne rozpoznanie potrzeb oraz dostosowanie do nich elastycznej oferty opiekuńczej.

Dyrektywy te zasadniczo spełniają warunki nowoczesnego systemu opieki na dzieckiem, ale niestety przyjęte zasady nigdy nie były i nadal nie są w pełni respektowane.

System opieki nad dzieckiem w Polsce, ukształtowany w okresie PRL, w obliczu aktualnych problemów społecznych: bezrobocia, rosnącego alkoholizmu, ubóstwa rodzin, postępującego rozwarstwienia społecznego, nie "nadaża" za zmieniającą się rzeczywistością społeczną i nie jest w stanie zaoferować skutecznej pomocy dzieciom potrzebującym wsparcia. Funkcjonujące w tym systemie instytucje opiekuńcze nie zawsze przystają do aktualnych potrzeb zarówno ze względów organizacyjnych, finansowych jak i wychowawczych².

Grupa dzieci, która szczególnie potrzebuje wsparcia ze strony państwa, to dzieci pozbawione należytej opieki rodziców lub zaniedbywane przez rodziców. Zaniedbania te wynikają głównie z zaburzeń w funkcjonowaniu rodziny, braku troski o dziecko, przestępczości i demoralizacji rodziców, alkoholizmu, niewydolności wychowawczej, a często z ubóstwa. W polskiej literaturze pedagogicznej oraz w dokumentach resortowych określa się je mianem "sierot społecznych", a zjawisko drastycznego zaniedbywania dzieci przez rodziców naturalnych "sieroctwem społecznym"³.

¹ Za: B. Głowacka, *Opieka nad dzieckiem. Problemy, dylematy, nadzieje*. "Opieka -Wychowanie -Terapia" Nr 3-4/1991.

² Patrz: *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania placówek opieki całkowitej nad dziećmi i młodzieżą finansowanych ze środków budżetowych będących w dyspozycji Ministerstwa Edukacji Narodowej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, kwiecień 1994 r.

³ W nowoczesnej literaturze pedagogicznej terminy "sierota społeczna" i "sieroctwo społeczne" wychodzą z użycia. Uważane są bowiem za stygmatyzujące i nieadekwatne do zjawiska społecznego, które opisują.

Opieka zastępcza dla "sierot społecznych" zorganizowana jest w dwóch formach:

* zastępczej - rodzinnej (rodziny adopcyjne, rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, wioski dziecięce).

* zakładowej (domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i młodzieżowe ośrodki wychowawcze).

Stałe lub okresowe umieszczenie dziecka w zastępczym środowisku rodzinnym stosuje się w przypadkach poważnych zaniedbań i nadużyć jakich dopuszczają się dorośli wobec dzieci (np. porzucenie dziecka, stałe zaniechywanie obowiązków wychowawczych, znęcanie nad dzieckiem). W Polsce od lat dzieci wychowywane w zastępczych środowiskach, to w przeważającej mierze "sieroty społeczne" (95% ogółu wychowanków), a nie sieroty naturalne.

Rodzina zastępcza, uważana jest za bardzo korzystną formę opieki całkowitej zarówno ze względów wychowawczych, jak i ze względu na stosunkowo niewielkie obciążenia finansowe dla budżetu państwa.

Rodzina zastępcza była popularną instytucją opiekuńczą w okresie II Rzeczypospolitej (np. w 1938 r. w 8 447 rodzinach zastępczych wychowywało się ok. 15 tys. dzieci). Organizacją rodzin zastępczych zajmowała się opieka społeczna, organizacje samorządowe i społeczne. Po II wojnie światowej w Polsce ze względów ideologicznych rozwijano zakładowy system opieki całkowitej, zaprzepaszczając dorobek pedagogiczny okresu międzywojennego.

Dopiero od połowy lat siedemdziesiątych, od momentu gdy uregulowano zakres praw i obowiązków rodziny zastępczej i rodziny naturalnej (nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego - art. 112¹, z 19 grudnia 1975 r.⁴) oraz wprowadzono korzystne zasady dofinansowywania rodzin zastępczych przez państwo, ta forma opieki ponownie zaczęła się rozwijać.

W latach dziewięćdziesiątych liczba dzieci (małoletnich) znajdujących się pod nadzorem sądów opiekuńczych, a więc sierot naturalnych i dzieci, których rodzice są pozbawieni władzy rodzicielskiej, mają tę władzę ograniczoną lub zawieszoną jest względnie stała i wynosi ok. 160 tys. W tym okresie systematycznie wzrastała natomiast liczba rodzin zastępczych i liczba dzieci w nich umieszczanych. Wskazują na to następujące dane:

ROK	liczba rodzin zastępczych	liczba dzieci w tych rodzinach
1990	29531	37215
1991	29198	37591
1992	30113	38650
1993	31950	40788
1994	34196	43911

Źródło: GUS

Według szacunków MEN liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych stanowi ok. 70% wszystkich dzieci objętych opieką całkowitą.

⁴ Art. 112¹ k.r.o. brzmi: Jeżeli sąd opiekuńczy nie postanowi inaczej, obowiązek i prawo wykonywania bieżącej pieczy nad osobą małoletniego umieszczonego w rodzinie zastępczej albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej, jego wychowania oraz reprezentowania w dochodzeniu świadczeń przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb jego utrzymania należą do rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej. Inne obowiązki i prawa wynikające z władzy rodzicielskiej należą do rodziców małoletniego.

Rosnąca liczba rodzin zastępczych świadczy jednak nie tyle o sprawności i preferencjach systemu opieki nad dzieckiem w Polsce, co raczej o rozszerzającej się sferze ubóstwa i łączącej się z tym zjawiskiem - dysfunkcyjnością rodzin. Należy ją również wiązać z zachodzącymi trendami demograficznym (wzrost liczby dzieci w wieku szkolnym).

Rodziny zastępcze borykają się z różnego rodzaju problemami zarówno wychowawczymi, jak i materialnymi, a sytuacja bytowa i opiekuńcza dzieci w nich wychowywanych nie zawsze jest zgodna z warunkami określonymi w przepisach prawnych.

Występujące nieprawidłowości w dużej mierze spowodowane są tym, iż na ogół umieszczenie dziecka w rodzinie nie spokrewnionej, traktuje się jako quasi-adopcję, a umieszczenie dziecka w rodzinie spokrewnionej jako rzecz na tyle naturalną, iż nie wymagającą szczególnej diagnozy i nadzoru.

Według opinii Rzecznika Praw Obywatelskich⁵ rodziny zastępcze zwracały się do jego Biura nie tylko w sprawach związanych z mylną - ich zdaniem - interpretacją przepisów rozporządzenia o rodzinach zastępczych przez poszczególne organy udzielające pomocy finansowej dzieciom (np. niewłaściwa waloryzacja świadczeń), ale również w sprawach wychowawczych. Świadczy to o tym, iż rodziny te nie otrzymują wystarczającego wsparcia i pomocy psychologiczno-pedagogicznej ze strony resortu edukacji.

Z kolei w opinii organizacji pozarządowych i środowisk oświatowych⁶, część ustanowionych rodzin zastępczych nie może właściwie pełnić funkcji opiekuńczych ze względu na podeszły wiek opiekunów i ich bardzo niskie dochody. Sytuacja taka w dużej mierze wynika z faktu, iż w latach dziewięćdziesiątych sądy opiekuńcze, dość często traktują instytucję rodziny zastępczej jako środek wsparcia finansowego dla dzieci. Czasami trudna sytuacja bytowa w jakiej żyje dziecko stanowi podstawę do wydania orzeczenia o utworzeniu rodziny zastępczej. Na przykład zdarza się, iż sąd ustanawia rodziną zastępczą dziadków dziecka w sytuacji, gdy wychowuje się ono w rodzinie trzypokoleniowej (jego rodzice zamieszkują w tym samym lokalu), bo rodzice nie posiadają wystarczających środków finansowych. Tymczasem taka rodzina, powinna uzyskać innego rodzaju pomoc materialną.

Zarzuty te częściowo potwierdziła przeprowadzona w 1995 r. przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Sprawiedliwości weryfikacja rodzin zastępczych, która ujawniła szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych rodzin oraz w praktyce ustanawiania tego typu opieki nad dzieckiem.

Trudna sytuacja rodzin zastępczych wynika głównie z faktu, iż dotychczas działający system opieki nad dzieckiem osieroconym, nie wypełnia nałożonych nań zadań. Funkcjonujący w tym systemie typ rodziny zastępczej (tzn. taki, iż rodzice zastępczy zajmują się powierzonym im dzieckiem, aż do jego usamodzielnienia się) coraz częściej uznawany jest za niewystarczający. Kondycja placówek opiekuńczo-wychowawczych opieki całkowitej wymaga również podjęcia zdecydowanych działań naprawczych.

W raporcie Najwyższej Izby Kontroli⁷, sporządzonym po kontroli 71 placówek opiekuńczych różnego typu, działających w 13 województwach wyodrębniono następujące obszary zaniedbań i nadużyć;

⁵ Rdzanek-Piwowar G. *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, str. 97, (w:) Biuletyn RPO nr 30, Warszawa 1996.

⁶ Np. Komitetu Ochrony Praw Dziecka, Towarzystwa "Szansa", ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.

⁷ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania placówek opieki całkowitej nad dziećmi i młodzieżą finansowanych ze środków budżetowych będących w dyspozycji Ministerstwa Edukacji Narodowej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, kwiecień 1994 r.

* Niewłaściwie wykorzystany potencjał opiekuńczy i wychowawczy placówek opieki całkowitej: brak miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i specjalnych ośrodkach wychowawczych (nie zrealizowano 18% orzeczeń sądowych o umieszczeniu dziecka w ośrodku), podczas, gdy w ok. 20% niewykorzystane były miejsca w innego typu placówkach opiekuńczych (przyczyna - brak odpowiednio wczesnego rozpoznania potrzeb, niepodejmowanie przez kuratorów oświaty właściwych decyzji organizacyjnych).

* Nieprawidłowo wykonywane zadania opiekuńczo-wychowawcze, brak wiarygodnych diagnoz psycho-pedagogicznych, brak zajęć wyrównawczych, indywidualizacji nauczania, zajęć ogólnorozwojowych, brak oferty programowej w czasie wolnym.

* Niewystarczający nadzór i kontrola ze strony dyrekcji placówek i kuratorów oświaty, nieodpowiednie kwalifikacje kadry pedagogicznej oraz brak jej zdyscyplinowania i niewłaściwe metody wychowawcze.

* Zaniedbania w stanie technicznym obiektów, braki w wyposażeniu, uchybienia sanitarno-higieniczne i w zabezpieczeniu przeciwpożarowym.

* Niewłaściwe żywienie dzieci, zaniżania ilościowych i jakościowych norm żywieniowych. Zaniedbania w wyposażeniu wychowanków w odzież.

* Nieracjonalne dysponowanie środkami finansowymi.

Środki budżetowe służyły głównie utrzymaniu instytucji opieki (eksploatacja obiektów, wynagrodzenia kadry) niezależnie od liczby przebywających wychowanków i stanu wykorzystanych miejsc.

* W sytuacji niedostatecznych nakładów budżetowych drastycznie ograniczono niezbędne świadczenia na rzecz wychowanków. (na przykład nie kupowano potrzebnej dzieciom odzieży, nie wypłacano kieszonkowego, nie wydawano usamodzielniającym się wychowankom należnych im "wyprawek").

* Brak jednolitych norm prawnych zobowiązujących rodziców (adekwatnie do ich sytuacji materialnej) do odpłatności za pobyt dzieci w placówkach.

Wydaje się zatem, iż jak najszybciej należałoby opracować program opieki nad dzieckiem osieroconym, zaniedbanym i nieprzystosowanym, który byłby adekwatny do potrzeb.

W tym celu niezbędnym wydaje się przeprowadzenie analizy aktualnego stanu bazy i organizacji placówek w poszczególnych województwach oraz określenie stanu potrzeb (liczba dzieci, rodzaj niesprawności, zaniedbań itp.), co byłoby zadaniem dla Kuratoriów Oświaty i Wychowania. Resortowy program opieki nad dzieckiem osieroconym, zaniedbanym i nieprzystosowanym, powinien uwzględniać następujące kwestie;

* Dalsze prace nad usprawnianiem procesu adopcji, głównie poprzez usprawnienie działalności ośrodków opiekuńczo-adopcyjnych i skoordynowanie ich działań z działaniami domów dziecka i sądów rodzinnych.

* Poszukiwanie nowych form instytucji rodziny zastępczej.

* Poszukiwanie nowych form organizacyjnych i metod pracy pedagogicznej w placówkach opiekuńczo-wychowawczych poprzez:

- otwarcie placówek na współpracę z najbliższym środowiskiem (rodziny zaprzyjaźnione, współpraca z organizacjami pozarządowymi, organizacja zajęć dla dzieci w placówce przez wolontariuszy itp.),

- planową pracę pedagogiczną z rodziną naturalną dziecka, aby pobyt w placówce był jak najkrótszy,

- wprowadzanie i wspieranie innowacji pedagogicznych w zakresie form opieki, organizacji pracy pedagogicznej, metod wychowawczych itp.

* Usprawnienie nadzoru merytorycznego i finansowego ze strony władz oświatowych (MEN i Kuratoriów Oświaty).

* Opracowanie systemu zapobiegania sieroctwu społecznemu, poprzez pomoc dziecku i jego rodzinie w najbliższym środowisku.

Opracowanie i przyjęcie programu pomocy dziecku osieroconemu wiązałoby się z dokonaniem oceny aktualnie obowiązujących aktów prawnych i wprowadzeniem zmian nieodzownych w realizacji przyjętego programu. Podjęcie prac w tej kwestii wymagałoby współpracy co najmniej 3 resortów - edukacji, sprawiedliwości i spraw socjalnych.

Jednym z kluczowych zadań powinno być powołanie nowych, rodzinnopodobnych instytucji opiekuńczych (m.in. innego typu rodzin zastępczych), które w przyszłości całkowicie zastąpiłyby domy dziecka. Opieka zakładowa jest bowiem wybitnie niekorzystna dla rozwoju psychofizycznego wychowanków i bardzo kosztowna dla państwa.

2. Regulacje prawne dotyczące rodziny zastępczej

Instytucja rodziny zastępczej bezpośrednio regulowana jest przez następujące przepisy prawne:

* art. 109 § 1 i § 2 pkt 5, art. 112¹ art. 112² Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (kro),

* art. 72 - 76 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 z póź. zm.),

* rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 103, poz. 470, z późn. zm.),

* § 253, § 254 regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych,

Ponadto w postępowaniu cywilnym dotyczącym spraw opiekuńczych małoletnich stosuje się odpowiednie artykuły Kodeksu postępowania cywilnego.

W świetle obowiązujących przepisów rodzina zastępcza może być ustanowiona w dwojaki sposób;

* Na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego (art. 109 k.r.o.).

W orzeczeniu sąd opiekuńczy może wskazać konkretną rodzinę zastępczą dla dziecka, albo zlecić kuratorowi oświaty wykonanie orzeczenia tzn. znalezienie rodziny zastępczej.

* Na podstawie umowy powierzenia dziecka (art. 72. ust. 3 ustawy o systemie oświaty).

Umowa o powierzeniu dziecka zostaje zawarta na piśmie pomiędzy rodziną zastępczą a kuratorem oświaty właściwym dla miejsca jej zamieszkania. Kurator oświaty i sąd opiekuńczy mają obowiązek wzajemnego informowania się o ustanowieniu rodziny zastępczej.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych ustanawia następujące zasady funkcjonowania tych rodzin:

* W rodzinie zastępczej mogą być umieszczone małoletnie dzieci, którym rodzice naturalni nie zapewniają należytej opieki i wychowania, a które z różnych względów nie kwalifikują się do adopcji oraz dzieci do lat 2, które oczekują na przysposobienie.

* Rodzinę zastępczą ustanawia się na czas nieoznaczony. Jeśli ustaną przyczyny lub zmieniają się okoliczności, które spowodowały umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, rodzice naturalni mogą ponownie przejąć bezpośrednią opiekę.

* Rodzice zastępczy muszą spełniać określone wymogi, m.in. muszą posiadać odpowiednie warunki zdrowotne, mieszkaniowe i finansowe.

* Rodziny zastępcze znajdują się pod opieką ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, które zobowiązane są do udzielania rodzinom zastępczym pomocy pedagogicznej i czuwania nad spełnianiem przez tę rodzinę warunków umowy powierzenia dziecka.

* Pełnienie funkcji rodziny zastępczej nie jest wynagradzane finansowo.

* Dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej otrzymuje pomoc pieniężną w postaci comiesięcznego zasiłku (w wysokości 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w kwartale poprzedzającym, ogłaszanego przez prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski"; dzieci oczekujące na przysposobienie i dzieci specjalnej troski otrzymują 100% ww. wynagrodzenia).

* Dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej, które osiąga ze swego majątku lub z innych źródeł wystarczający dochód na pełne pokrycie kosztów utrzymania, nie otrzymuje pomocy pieniężnej od państwa.

* Jeżeli dziecko otrzymuje rentę rodzinną lub uzyskuje dochód, który nie pokrywa kosztów jego utrzymania otrzymuje zasiłek odpowiednio zmniejszony.

* Dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych i rodziny zastępcze w określonych okolicznościach mogą otrzymać innego typu zasiłki lub pomoc pieniężną. Ponadto dzieci te mają prawo do bezpłatnego korzystania z publicznych żłobków i przedszkoli.

* Rodzice, których dzieci przebywają w rodzinach zastępczych są obowiązani do odpłatności z tego tytułu na zasadach określonych w rozporządzeniu. Opłat takich nie ponoszą rodzice, którzy płacą alimenty na rzecz dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej.

3. Sytuacja bytowa i opiekuńcza dzieci wychowywanych w rodzinach zastępczych

W 1995 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej dokonało przeglądu wszystkich rodzin zastępczych w kraju. Celem tego przeglądu było ustalenie sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dzieci wychowywanych w rodzinach zastępczych oraz prawidłowości wykorzystywania przez te rodziny pomocy pieniężnej przyznawanej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci.

Według ustaleń Ministerstwa Edukacji Narodowej sytuacja rodzin zastępczych i dzieci w nich wychowywanych przedstawiała się następująco;

* 98% rodzin zastępczych została ustanowiona na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego, a tylko 2% na podstawie umowy o powierzeniu opieki. Wśród rodzin zastępczych zdecydowanie przeważały rodziny spokrewnione z dzieckiem (najczęściej byli to dziadkowie dzieci). Zdecydowaną większość rodziców zastępczych stanowiły osoby w podeszłym wieku.

* Dzieci wychowujące się w rodzinach zastępczych wg wieku:

- 1% - dzieci w wieku do 2 lat,
- 10% - dzieci w wieku od 2 do 7 lat,
- 47% - dzieci w wieku od 7 do 15 lat,
- 27% - dzieci w wieku od 15 do 18 lat,
- 15% - dzieci w wieku powyżej 18 lat.

* 15% dzieci wychowujących się w rodzinach zastępczych, było sierotami naturalnymi. Zdecydowaną większość stanowiły dzieci zaniechane przez żyjących rodziców biologicznych, którzy zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej (25% rodzin naturalnych), mieli ograniczoną władzę rodzicielską (55% rodzin naturalnych) lub zawieszoną władzę rodzicielską (8% rodzin naturalnych).

* Dzieci przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej przebywały w następujących środowiskach:

- 81% - w rodzinach naturalnych,
- 12% - w placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
- 5% - w innych rodzinach zastępczych,
- 2% - w rodzinach adopcyjnych.

* 88% dzieci powierzonych rodzinom zastępczym wychowywała się w prawidłowych warunkach wychowawczych, 7% żyła w warunkach zagrożenia i konfliktów, a 5% w środowiskach patologicznych wychowawczo.

* Warunki mieszkaniowe większości rodzin zastępczych zaspokajały potrzeby powierzonych im dzieci:

- 51% - dzieci ma własny pokój,
- 88,4% - dzieci ma stałe miejsce do nauki,
- 92% - dzieci ma własne miejsce do spania,
- 6% - rodzin zajmowało lokale, w których powierzchnia mieszkalna przypadająca na 1 osobę wynosiła poniżej 5 m²,
- 20% tych rodzin nie posiadało bieżącej wody, 9% nie miało założonej elektryczności, a 17% zajmowało lokale nie skanalizowane.

* Warunki materialne rodzin zastępczych w większości przypadków były trudne.

- 70% - rodziców zastępczych utrzymywała się z renty lub emerytury,
- 29% - rodziców miało stałe zatrudnienie.

* 94% dzieci w rodzinach zastępczych korzystało z comiesięcznego zasiłku w wysokości 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za poprzedni kwartał, 6% - z zasiłku w wysokości 100%.

* Znaczna część dzieci uzyskiwała również dodatkowe dochody z następujących źródeł:

- renta rodzinna - 37% dzieci,
- alimenty - 36% dzieci,
- własny majątek - 4% dzieci,
- (brak danych odnośnie 23% dzieci).

* Poza comiesięcznym świadczeniem pieniężnym ze strony państwa, części dzieci - decyzją kuratorów oświaty - przyznano dodatkową pomoc finansową w wysokości 60% przeciętnego wynagrodzenia. W badanym okresie dodatkową pomoc otrzymało:

- jednorazowo - 18% dzieci,
- okresowo - 5% dzieci,
- stale - 8% dzieci.

Reasumując:

* 12% dzieci żyjących w rodzinach zastępczych wychowuje się w nieodpowiednich warunkach wychowawczych (środowiska patologiczne, konflikty w rodzinie),

* zdecydowana większość dzieci wychowuje się w trudnych warunkach materialnych i mieszkaniowych,

* zdecydowana większość dzieci wychowywana jest przez osoby w podeszłym wieku.

Analiza powyższych danych pozwala na stwierdzenie, iż sytuacja opiekuńcza i bytowa dzieci wychowywanych w rodzinach zastępczych dość często odbiega od warunków jakie powinny gwarantować rodziny zastępcze zgodnie z normami określonymi w przepisach prawnych regulujących instytucję rodziny zastępczej.

4. Praktyka sądów opiekuńczych w zakresie ustanawiania rodzin zastępczych

Departament Sądów Rodzinnych Ministerstwa Sprawiedliwości przeprowadził badanie aktowe 158 spraw opiekuńczych wszczętych w Sądach Rejonowych z okręgów Sądów Wojewódzkich w Płocku, Łodzi i Nowym Sączu w 1994 r., w których prawomocnie została ustanowiona rodzina zastępcza.

W wyniku tych spraw w rodzinach zastępczych umieszczono 209 dzieci w wieku od 1 do 18 lat.

Stwierdzono, iż 64% spraw wszczęto *na wniosek*, a 36% *z urzędu*.

Rodzinami zastępczymi zostali:

- * wstępni (dziadkowie) - 63% spraw,
- * rodzeństwo - 13% spraw,
- * inni krewni - 19% spraw,
- * osoby obce - 5% spraw.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono również m.in., iż:

* miejsce zamieszkania rodziców naturalnych i rodziny zastępczej było jednakowe (ustalenia wskazywały na tymczasowy pobyt rodziców naturalnych poza miejscem zamieszkania) w 16% spraw,

* nie we wszystkich sprawach ustalono źródła utrzymania rodziny zastępczej,

* w większości spraw nie ustalono stanu zdrowia kandydatów na rodzinę zastępczą,

* w kilku sprawach sądy zastosowały niewłaściwy środek opiekuńczy (np. zamiast rodzinny zastępczej winny orzec ustanowienie opieki).

Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości sformułował następujące wnioski- zalecenia odnośnie praktyki sądów w zakresie realizacji obecnego stanu prawnego:

* pomoc finansowa przysługująca z mocy rozporządzenia o rodzinach zastępczych nie może być oceniana przez sąd jako przesłanka ustanowienia lub odmowy ustanowienia rodziny zastępczej,

* przy doborze rodzin zastępczych sądy winny badać kryteria określone w ustawie o systemie oświaty i rozporządzeniu w sprawie rodzin zastępczych,

* sądy nie korzystają z możliwości ustanowienia rodziny zastępczej *in blanco*, tzn. możliwości umieszczenia dziecka w konkretnej rodzinie znalezionej przez kuratora oświaty. Do czasu znalezienia odpowiedniej rodziny dziecko przebywałoby w placówce.

* sądy nie korzystają w wystarczającym zakresie z pomocy ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, do których zadań należy przygotowanie kandydatów do zastępczej opieki rodzinnej, a następnie pomocy rodzinom zastępczym.

Przeprowadzone badanie aktowe upoważnia do stwierdzenia, iż praktyka doboru rodzin zastępczych budzi zastrzeżenia, albowiem nie zawsze sądy ustalając stan faktyczny kierują się przepisami ustawy o systemie oświaty i rozporządzenia w sprawie rodzin zastępczych. Niepełne rozpoznanie sytuacji dziecka i kwalifikacji rodziców zastępczych przez sądy opiekuńcze może być okolicznością sprzyjającą nadużyciom. Nie można bowiem wykluczyć, iż w niektórych sprawach wnioskodawcy zmierzają jedynie do uzyskania pomocy finansowej.

5. Kontraktowa rodzina zastępcza - nowa forma opieki całkowitej

W krajach rozwiniętych od wielu lat nie funkcjonują domy dziecka. Dzieci pozbawione opieki rodziców naturalnych umieszcza się w tzw. kontraktowych (zwanych inaczej zawodowymi, bo rodzice zastępczy pobierają wynagrodzenie) rodzinach zastępczych, które mają za zadanie sprawowanie opieki nad dzieckiem przez określony czas (od kilku tygodni do kilku miesięcy lub lat). Takie rodziny zastępcze oprócz sprawowania bezpośredniej opieki nad dzieckiem współpracują z opieką socjalną oraz z rodzicami biologicznymi dziecka, jeżeli istnieje szansa powrotu dziecka do rodziny.

Próbie wprowadzenia do naszego systemu opieki nad dzieckiem instytucji rodzin kontraktowych podjął powołany w 1994 r. przez Komitet Społeczno - Polityczny Rady Ministrów - Zespół ds. Sieroctwa Społecznego.

Zadaniem tego Zespołu było dokonanie diagnozy sytuacji dzieci pozbawionych opieki rodziców naturalnych oraz opracowanie programu działań zapobiegających temu zjawisku.

Ponieważ wychowanie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych powszechnie uznaje się za najbardziej niekorzystne dla rozwoju dziecka - poszukiwanie efektywnych rodzinnopodobnych form opieki zastępczej zarówno ze względów wychowawczych, jak i ekonomicznych - uznano za najważniejszy cel pracy Zespołu.

W ramach prac Zespołu opracowywany jest projekt nowej na gruncie polskim instytucji opiekuńczej - kontraktowych rodzin zastępczych, która stanowiłaby ogniwo pośrednie między rodziną adopcyjną, a rodziną zastępczą. Jak dotychczas wypracowano następujące tezy do programu "kontraktowe rodziny zastępcze"⁸:

⁸ Przytoczone za: Tezy opracowane przez Zespół ds. Sieroctwa Społecznego do materiału przedstawionego przez MEN pt. "Kontraktowe rodziny zastępcze", druk powielony, Warszawa, 26 lipca 1995 r.

Teza I

Celem zawodowych rodzin zastępczych jest zapewnienie opieki rodzinnej dzieciom, które nie mają prawidłowo funkcjonującego środowiska rodzinnego, a nie zostały jeszcze skierowane do stałych form opieki zastępczej.

W szczególności do rodzin tych należy kierować dzieci:

- na okres przejściowy, do czasu zapewnienia dziecku stałego środowiska rodzinnego,
- specjalnej troski, które w zasadzie nie mają większych szans na umieszczenie w rodzinie,
- wymagające resocjalizacji.

Teza II

Do zawodowych rodzin zastępczych należy w szczególności kierować dzieci matę, dążąc do zastąpienia w ten sposób domów dziecka dla dzieci do lat 3.

Teza III

Dotychczasowe domy, w których przebywają dzieci do lat 3, do czasu pełnego ich zastąpienia przez zawodowe rodziny zastępcze, powinny być włączone do sieci placówek pogotowia opiekuńczego.

Teza IV

Zajęciem podstawowym dla zawodowych rodzin zastępczych powinna być praca w tym właśnie charakterze; w odniesieniu do dzieci w wieku przedszkolnym winna to być kobieta, przy czym byłoby rzeczą pożądaną, by można było liczyć na rodzinną pomoc współmałżonka.

Teza V

Osoba pełniąca funkcję zawodowego rodzica zastępczego powinna spełniać te same warunki, co zwykła rodzina zastępcza (stosuje się przepisy o zwykłych rodzinach zastępczych, z wyłączeniem pokrewieństwa), natomiast należy wymagać odbycia odpowiedniego przeszkolenia. Kwalifikacje kandydatów na zawodowych rodziców zastępczych dokonują ośrodki adopcyjno-opiekuńcze.

Teza VI

Umowę z zawodową rodziną zastępczą zawiera kurator.

Teza VII

Umowa ta jest szczególną umową o świadczeniu usług, co której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu.

Teza VIII

Miesięczne wynagrodzenie zawodowej rodziny zastępczej powinno oscylować wokół średniego wynagrodzenia nauczyciela w przedszkolu.

Wynagrodzenie to należy się od momentu rozpoczęcia faktycznej opieki na dzieckiem i przysługuje tylko na czas wykonywania opieki.

Teza IX

Czas zawarcia umowy:

1. odnośnie dzieci wymienionych w tezie I punkt 1 - wynosi 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia w razie potrzeby lub przekształcenia w zwykłą rodzinę zastępczą;

2. odnośnie pozostałych dzieci - umowę zawiera się na czas nieoznaczony, nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 18 lat, przy czym w stosunku do dzieci niepełnosprawnych może być przedłużona do 24 roku życia.

Teza X

Na koszty utrzymania i wyżywienia dziecka asygnuje się kwoty przewidziane dla dzieci umieszczonych w zwykłych rodzinach zastępczych.

Teza XI

Zawodowej rodzinie zastępczej powierza się nie mniej niż jedno i nie więcej niż 5 dzieci. Rodzeństw nie wolno rozdzielać.

Teza XII

Niezależnie od badań wstępnych przeprowadzonych przed powierzeniem dziecka zawodowej rodzinie zastępczej, przyjmując dziecko - zawodowa rodzina zastępcza zobowiązuje się do przeprowadzenia okresowych badań lekarskich dla ustalenia stanu zdrowia i rozwoju dziecka (rodziny resocjalizacyjne - badania specjalistyczne we właściwych poradniach).

Teza XIII

Po okresie, na jaki zawarta była umowa, dziecko powinno być:

1. zwrócone rodzinie naturalnej, jeżeli ustały przeszkody zakłócające funkcjonowanie,
2. umieszczone w rodzinie adopcyjnej lub normalnej rodzinie zastępczej.

Teza XIV

Nadzór ogólny nad zawodową rodziną zastępczą sprawuje kurator, natomiast współpracę merytoryczną zapewniają ośrodki adopcyjno-opiekuńcze.

W przypadku rodzin resocjalizacyjnych przewiduje się współpracę z kuratorem zawodowym.

Teza XV

Zawodowe rodziny zastępcze powinny współpracować z rodziną naturalną dziecka, chyba że stan jej demoralizacji przemawia za izolacją dziecka.

Przedstawiciele Zespołu ds. Sieroctwa Społecznego przewidują, iż wprowadzenie do systemu opieki nad dzieckiem tzw. kontraktowych rodzin zastępczych wymagać będzie zmian organizacyjnych i legislacyjnych.

Twierdzą ponadto, iż realizacja projektu "nie pociągnęłaby za sobą dodatkowych nakładów finansowych"⁹, bowiem opieka zastępcza jest tańsza niż zakładowa.

Jednocześnie autorzy projektu podkreślają, iż "uzawodowienie" rodziców może stać się jedną z metod przeciwdziałania nasilającemu się bezrobociu kobiet i jednym z najtańszych sposobów jego częściowej likwidacji.

⁹ Problemy sieroctwa społecznego w Polsce. Opracowanie Centrum Informacyjnego Rządu na podstawie materiałów źródłowych. Przegląd Rządowy Nr 3-4 (57-58), marzec-kwiecień 1996, s. 128.

Jak dotychczas, po blisko dwuletnich pracach, Zespół ds. Sieroctwa Społecznego określił jedynie tezy do projektu. Aczkolwiek autorzy też przewidują, iż wprowadzenie projektu wymagać będzie zmian organizacyjnych i legislacyjnych, nie podjęli oni próby ustalenia jakie konkretnie zmiany muszą być wprowadzone.

Dyskusyjne wydaje się przekonanie autorów tez, iż wprowadzenie projektu nie pociągnie za sobą kosztów finansowych. W fazie początkowej należy przewidywać koszty związane chociażby ze szkoleniem przyszłych rodziców, uposażeniem (plus pochodne), które będą pobierać, koszty świadczeń dla dzieci, koszty nadzoru nad rodzinami kontraktowymi, koszty związane ze stopniową likwidacją domów dziecka.

Niewątpliwie więc pochłonie on wiele środków, jednak z całą pewnością, także z punktu widzenia interesu państwa, w długofalowym rachunku urzeczywistnienie tego projektu będzie opłacalne.

Wprowadzenie nowej instytucji opiekuńczej wymaga również opracowania i przyjęcia harmonogramu działań.

Od blisko roku Ministerstwo Edukacji Narodowej opracowuje plan działań resortu odnośnie zjawiska "sieroctwa społecznego" oraz projekt rozporządzenia w sprawie kontraktowych rodzin zastępczych. Jaki będzie wynik tych prac, pokaże najbliższa przyszłość.

5. Wnioski

1. System opieki nad dzieckiem, ukształtowany w innej rzeczywistości społeczno-gospodarczej nie odpowiada aktualnym potrzebom społecznym. Funkcjonujące w nim instytucje opiekuńcze wymagają zmian organizacyjnych i merytorycznych, a przede wszystkim - opieka zakładowa nad dziećmi pozbawionymi pieczy rodziny naturalnej winna być zastąpiona formami rodzinopodobnymi.

2. Kondycja placówek opiekuńczo-wychowawczych opieki całkowitej wymaga podjęcia zdecydowanych działań naprawczych.

3. Weryfikacja rodzin zastępczych przeprowadzona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wykazała, iż sytuacja wychowawcza i bytowa dzieci żyjących w rodzinach zastępczych odbiega od warunków określonych w przepisach prawnych regulujących instytucję rodziny zastępczej.

4. Praktyka sądów opiekuńczych w zakresie ustanawiania rodzin zastępczych nie zawsze jest zgodna z obowiązującymi przepisami zawartymi w rozporządzeniu o rodzinach zastępczych oraz w ustawie o systemie oświaty.

5. Powołanie do życia nowej instytucji opiekuńczej - tzw. kontraktowych rodzin zastępczych należy uznać za cenną inicjatywę Zespołu ds. Sieroctwa Społecznego. Prace Zespołu dotyczące tej kwestii niestety znajdują się ciągle w fazie ogólnie zarysowanego projektu.

Materiały źródłowe:

1. Zegadło R, *Analiza stanu prawnego i praktyki sądowej w zakresie ustanowienia rodzin zastępczych*. Ministerstwo Sprawiedliwości. Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich. Warszawa, marzec 1996 r.
2. *Informacja Ministerstwa Edukacji Narodowej dotycząca przeglądu rodzin zastępczych dokonanego w 1995 r.*, Warszawa, styczeń 1996 r.
3. Materiały (druki powielone) Zespołu ds. Sieroctwa Społecznego Komitetu Społeczno - Politycznego Rady Ministrów.
4. Safjan M. (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze. Tom I. Prawo rodzinne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1994.
5. Safjan M. *Instytucja rodzin zastępczych. Problemy prawno-organizacyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982.
6. Rocznik Statystyczny GUS, 1995, Warszawa 1996.

ANEKS: Instytucje opiekuńcze opieki całkowitej

Liczba małoletnich (dzieci do 18 roku życia), znajdujących się pod nadzorem sądów opiekuńczych, a więc sierot naturalnych i "sierot społecznych", czyli dzieci, których rodzice są pozbawieni władzy rodzicielskiej lub mają tę władzę ograniczoną lub zawieszoną jest w ostatnich latach względnie stała i w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

- * 1985 - 170 532 (w tym 6774 sierot naturalnych),
- * 1989 - 178 557 (w tym 5082 sieroty naturalne),
- * 1990 - 174 519 (w tym 5808 sierot naturalnych),
- * 1991 - 166 432 (w tym 5769 sierot naturalnych),
- * 1992 - 162 990 (w tym 5944 sieroty naturalne),
- * 1993 - 160 750 (w tym 6221 sierot naturalnych),
- * 1994 - 159 795 (w tym 6214 sierot naturalnych).

Rodziny adopcyjne

Liczbę dzieci wychowujących się w rodzinach adopcyjnych można określić tylko w przybliżeniu na podstawie sumy orzeczeń sądowych za ostatnich kilkanaście lat. Wynosi ona około 50 tys. (w szacunku tym pominięte są dzieci, które się usamodzielniały). Rocznie sądy opiekuńcze rozpatrują ok. 4 tys. wniosków o przysposobienie. Rodzinom adopcyjnym nie przysługuje specjalna pomoc materialna ze strony państwa. Dziecko przysposobione w drodze tzw. adopcji całkowitej jest traktowane przez polskie prawo tak, jak dziecko naturalne rodziców. Przepisy prawne dopuszczają możliwość rozwiązania adopcji, w praktyce rozwiązanie przysposobienia jest bardzo trudne do przeprowadzenia, a sprawy takie występują dość rzadko (ok. 100 wniosków w skali roku).

Rodziny zastępcze

Rodziny zastępcze wychowują dzieci pozbawione opieki rodziców biologicznych z różnych względów (choroba, wykołajenie, ubóstwo). Dzieci są umieszczane w rodzinach zastępczych na mocy decyzji sądu opiekuńczego lub organu administracyjnego. Decyzję taką sąd opiekuńczy może zmienić, jeżeli sytuacja losowa rodziców biologicznych umożliwi im ponowne przejęcie opieki nad dzieckiem. Państwo zapewnia rodzinie zastępczej pomoc materialną.

W 1994 roku w 34 196 rodzinach zastępczych wychowywało się 43 911 dzieci.

Domy dziecka

Domy dziecka przeznaczone są dla dzieci w wieku do 18 roku życia, osieroconych (sieroty naturalne i półsieroty) oraz posiadających rodziców, którzy z różnych względów nie mogą wykonywać władzy rodzicielskiej. O umieszczeniu dziecka w domu dziecka decyduje sąd opiekuńczy. Od lat liczba wychowanków i odsetek sierot naturalnych (ok. 5% ogółu wychowanków) przebywających w placówkach jest względnie stała, a wszystkie miejsca nie są wykorzystane.

W 1994 roku w 334 domach dziecka przebywało 16 698 wychowanków.

Rodzinne domy dziecka

Rodzinne domy dziecka to placówki, które najbardziej przypominają dom rodzinny (na ogół opiekunami są małżonkowie, którzy wychowują kilkoro dzieci, opiekun otrzymuje pensję) i z tego względu wychowankowie mają w nich zdecydowanie korzystniejsze warunki rozwoju.

Od 1990 roku systematycznie zmniejsza się liczba tych placówek:

- 1989 r. - 164,
- 1990 r. - 155,
- 1991 r. - 152,
- 1992 r. - 134 (829 wychowanków),
- 1993 r. - 132 (786 wychowanków),
- 1994 r. - 126 (793 wychowanków).

Wioski dziecięce

Wioski dziecięce to placówki zbliżone w swym charakterze do rodzinnych domów dziecka, działające na podstawie umowy zawartej pomiędzy stowarzyszeniem SOS Kinderdorf a byłym Ministerstwem Oświaty i Wychowania.

Placówki te prowadzone są przez samotne, bezdzietne kobiety. W 1992 roku w 2 wioskach (w Biłgoraju i w Kraśniku) wychowywało się 189 dzieci.

Od 1993 r. GUS nie publikuje danych odnośnie tych instytucji.

Pogotowia opiekuńcze

Pogotowia opiekuńcze (placówki rotacyjne) są przeznaczone dla dzieci w wieku od 3 do 18 lat, pozbawionych opieki rodzicielskiej i znajdujących się w krytycznej sytuacji życiowej (np. porzucenie, ucieczka z domu). Pogotowia przyjmują dzieci na wniosek sądów opiekuńczych, kuratoriów wychowania, policji, a także innych podmiotów (organizacji społecznych, osób prywatnych). Dziecko przebywa w pogotowiu od kilku dni do kilku miesięcy, do czasu zdiagnozowania jego sytuacji rodzinnej i podjęcia przez sąd opiekuńczy decyzji co do jego dalszych losów.

W ciągu 1994 roku w 53 placówkach, które dysponowały 3 016 miejscami, przebywało 11 768 dzieci.

Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i młodzieżowe ośrodki wychowawcze

Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i młodzieżowe ośrodki wychowawcze to placówki dla dzieci w wieku od 3 do 18 lat, które nie są zdolne do nauki i wychowania w normalnych przedszkolach i szkołach. W placówkach tego typu przebywają również dzieci, których rodzice wywiązują się ze swoich obowiązków rodzicielskich, ale ze względu na upośledzenie dziecka decydują się na umieszczenie w ośrodku.

W 1994 roku w 506 ośrodkach przebywało 37 706 wychowanków w tym:

- niewidomi i słabo widzący - 1 260,
- niesłyszący i słabo słyszący - 3 468,
- przewlekłe choroby - 1 362,
- niepełnosprawni ruchowo - 380,
- upośledzeni umysłowo - 23 708,
- niedostosowani społecznie - 4 885.