

Adam Strzembosz

Środki opieki nad dziećmi społecznie zaniedbanymi

Measures of care for socially neglected children

Przedruk artykułu opublikowanego w „Zeszytach Naukowych Instytutu Badania Prawa Sądowego” z 1979 r., nr 12, s. 238–256

Reprint of an article published in the 1979 edition of the “Scientific Journal of the Institute for Judiciary Law Research”, No. 12, pp. 238–256

Abstract

The article presents the legal state of affairs, the findings of the social sciences, and the practice which was applicable in Poland in 1979 with regard to the public assistance measures provided to improve the overall situation of children classified by the author as “socially neglected”. This category has been identified from the various groups of children at risk of social maladjustment. Socially neglected children are those whose psychological, educational, cultural and financial needs are not met at a minimum level due to their family situation and other socially determined causes. The assistance measures provided for by law and applied in practice, even if not sufficiently standardised, are given the name “measures of care” by the author of the paper, who points out that this concept cannot be equated either with care as a legal institution or with the understanding of that term in pedagogy, or with the term “social care”. The article classifies the “measures of care” thus understood. The most important criterion for that was considered to be whether certain measures are available to all children (in which case they are of a general nature) or only to certain categories of children due to their particular situation. Discussed are the sources (causes) of the emergence of “social neglect” of children, general statutory “measures of care”, including those provided within the framework of the state’s social assistance, and measures of a special nature. The author’s assessment is that the measures of care for socially neglected children are disproportionate to the sense of social justice. In his belief, general solutions should change. It is more effective to prevent social neglect than to apply special measures of care to children who already

A. Strzembosz (1930–2025) w czasie publikacji prezentowanego tekstu miał stopień naukowy dr. hab. Pracował na stanowisku docenta w Zakładzie Prawa Rodzinnego i Młodzieży Instytutu Badania Prawa Sądowego.

require special treatment. The paper lays out numerous demands for change, on the premise that drawing up a "register of needs" is indispensable, even if it is known that some of these needs may be difficult to fulfil in the near future, as progress is made through "creative dissatisfaction with the status quo".

Keywords: *best interests of the child, social maladjustment, care and education centres, orphanhood*

Streszczenie

Artykuł przedstawia stan prawny, ustalenia nauk społecznych oraz praktykę w Polsce w 1979 r. odnośnie do publicznych środków pomocy przewidzianych dla poprawy całokształtu sytuacji dzieci zaliczonych przez autora do kategorii „społecznie zaniedbanych”. Kategoria ta została wyodrębniona spośród różnych grup dzieci zagrożonych niedostosowaniem społecznym. Dzieci społecznie zaniedbane to takie, których potrzeby psychiczne, wychowawcze, edukacyjne, kulturalne i materialne nie są zaspokajane na minimalnym poziomie ze względu na sytuację rodzinną i inne przyczyny uwarunkowane społecznie. Środkom pomocy przewidzianej przez prawo oraz stosowanym w praktyce, choćby nie były wystarczająco unormowane, autor nadał nazwę „środków opieki”, zaznaczając, że to pojęcie nie może być utożsamiane ani z opieką, jako instytucją prawną, ani z rozumieniem terminu „opieka” stosowanym w pedagogice, ani też z terminem „opieka społeczna”. W artykule została dokonana klasyfikacja tak rozumianych „środków opieki”. Za najważniejsze kryterium klasyfikacyjne uznano, czy określone środki przysługują wszystkim dzieciom (mają wówczas charakter generalny), czy tylko określonym kategoriom dzieci ze względu na ich szczególną sytuację. Omówione zostały źródła (przyczyny) powstawania sytuacji „społecznego zaniedbania” dzieci, ustawowe „środki opieki” o charakterze generalnym, w tym świadczone w ramach pomocy socjalnej państwa oraz środki o charakterze specjalnym. Autor ocenił, że opisane środki opieki nad dziećmi społecznie zaniedbanymi są niewspółmierne w stosunku do odczucia sprawiedliwości społecznej. Oceniał, że zmieniać powinny się rozwiązania generalne. Skuteczniejsze jest niedopuszczanie do stanu społecznego zaniedbania niż stosowanie specjalnych środków opieki nad dziećmi wymagającymi już szczególnego postępowania. Autor przedstawił liczne postulaty zmian, wychodząc z założenia, że sporządzenie „rejestrów potrzeb” jest nieodzowne, mimo świadomości, że niektóre z nich mogą być trudne do zrealizowania w niedległej przyszłości, bowiem postęp następuje wskutek „twórczego niezadowolenia z istniejącego stanu rzeczy”.

Słowa kluczowe: *dobro dziecka, niedostosowanie społeczne, placówki opiekuńczo-wychowawcze, sieroctwo*

Bibliografia

1. Czałoszyński T., *Rola płac i świadczeń społecznych w dochodach pracowniczych gospodarstw domowych*, Praca i Zabezpieczenie Socjalne 1979, nr 7.
2. Greniewska D., *Jedynie żywicieli rodzin problemem całego społeczeństwa*, Praca i Zabezpieczenie Socjalne 1977, nr 4.
3. Horodecka J., *Problemy rodziny*, Życie Warszawy z 13.03.1979 r.

4. Lewandowski J., *Układy nierówności startu społecznego młodzieży w Polsce*, Warszawa 1976 (opracowanie przygotowane dla Komitetu Badań i Prognoz „Polska 2000” przy prezydium Polskiej Akademii Nauk, nieopublikowany maszynopis powielony).
5. Michalski W., *Równość wobec prawa*, Nowe Drogi 1979, nr 1.
6. Smyczyński T., *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka społeczna państwa*, Warszawa 1978.
7. Stojanowska W., Strzembosz A., *O nowe zasady postępowania przed sądem rodzinnym*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego 1979, nr 10.
8. Strzembosz A., *Zapobieganie niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży (wyniki badań empirycznych nad postępowaniem opiekuńczym w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej)*, Warszawa 1979.
9. Strzembosz A., Żmudski A., *Przyczyny wieloletniego przebywania wychowanków domów małego dziecka w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego 1979, nr 11.
10. Szymański K.R., *Humanistyczne aspekty polityki wobec młodej rodziny*, Praca i Zabezpieczenie Socjalne 1978, nr 10.
11. Tymowski A., *Cena powinna być przezroczysta*, Polityka z 24.07.1976 r.
12. Tymowski A., *Minimum socjalne. Metodyka i próba określenia*, Warszawa 1973.
13. Wrochno-Stanek K., *Potrzeby jedynych żywicieli a polityka społeczna*, cz. 2, Problemy Rodziny 1975, nr 5.

1. Uwagi wstępne

1.1. Spośród różnych kategorii dzieci zagrożonych niedostosowaniem społecznym wyróżnić można kategorię dzieci społecznie zaniedbanych, tzn. takich, które zarówno ze względu na swą sytuację rodzinną, jak i z innych przyczyn uwarunkowanych społecznie, nie otrzymują minimum tego, co jest im niezbędne dla prawidłowego rozwoju psychofizycznego. Należą tu zatem będą i potrzeby ściśle psychiczne (zaspokojenie potrzeby miłości, przynależności, poczucia bezpieczeństwa), łączące się z wychowaniem w prawidłowo funkcjonującej rodzinie, i potrzeby związane z zapewnieniem odpowiedniej do wieku opieki, a także oddziaływania wychowawczego połączonego z nauczaniem i dostępem do podstawowych dóbr kulturalnych, i potrzeby materialne: zapewnienie wyżywienia, ubrania i mieszkania na poziomie uznanym w warunkach polskich za minimalny.

Kategoria takich dzieci jest dostatecznie liczna, aby była nieobojętną dla polityki społecznej, która dla przeciwdziałania zagrożeniu tych dzieci niedostosowaniem społecznym musi przewidywać odpowiednie środki przeciwdziałania. Ten szeroki krąg form pomocy dziecku społecznie zaniedbanemu nazwalismy „środkami opieki”, nie ograniczając się ani prawniczym, ani pedagogicznym sensem terminu „opieka”.

Truizmem byłoby podnoszenie trudności związanych z mierzeniem stopnia zaspokojenia potrzeb, gdy nie tylko tak swoiste potrzeby jak potrzeby psychiczne, ale nawet najprostsze z nich – materialne – nie zostały dotychczas określone przez naukę polską w sposób zadowalający. Niemniej dotychczasowe próby¹ i posługiwanie się jakimiś, często nader dowolnymi, kryteriami przez sądy i inne organy państwowe, które przecież ze swymi decyzjami nie mogą czekać na naukowe opracowania, świadczą o konieczności przyjęcia możliwości i potrzeby posługiwania się wskaźnikiem minimalnych potrzeb dziecka.

2. Rodzaje środków opieki

2.1. Klasyfikacja środków opieki nad dzieckiem zależy oczywiście od celu, któremu ma służyć. Dla niniejszego opracowania najważniejszy wydaje się podział na środki stosowane wobec wszystkich dzieci i na środki służące tylko niektórym kategoriom dzieci – ze względu na ich szczególną sytuację. Pierwsze, o charakterze generalnym, wydają się mieć podstawowe znaczenie dla zapobiegania samemu tworzeniu się kategorii dzieci społecznie zaniedbanych, drugie – specjalne, powinny służyć do likwidacji stanu zaniedbania społecznego, gdy już zaistniał. Można też dzielić środki według rodzaju potrzeb dzieci (w jakiejś mierze dokonaliśmy takiego podziału, wymieniając różne rodzaje potrzeb dzieci). Jeśli podzielimy środki ze względu na to, kto i na podstawie jakich przepisów je stosuje, będziemy mogli mówić o środkach

¹ Do niezmiernie ciekawych należy studium A. Tymowskiego: *Minimum socjalne, Metodyka i próba określenia*, Warszawa 1973 r.

bezwzględnie przysługujących dziecku i o środkach świadczonych jedynie w ramach społecznej pomocy dziecku i rodzinie, a więc tych, których przy użyciu środków prawnych wyegzekwować nie można. Próba odróżnienia od środków opieki socjalnej środków opieki prawnej wydaje się wysoce ryzykowna.

2.2. Spośród środków opieki o charakterze generalnym a równocześnie obligatoryjnych największe znaczenie mają świadczenia szkół, placówek służby zdrowia oraz świadczenia pieniężne na dzieci w postaci zasiłków rodzinnych, dodatków do rent i emerytur oraz rent rodzinnych.

Spośród środków o charakterze generalnym, lecz fakultatywnych (stanowiących formę pomocy socjalnej państwa) wymienić należy umieszczenie w żłobku, przedszkolu, świetlicy, półinternacie, umożliwienie skorzystania z kolonii i wczasów dla dzieci (np. wczasów rodzinnych) itp. Podobne funkcje pełnią, choć mają formalnie inne zadania, placówki organizacji czasu wolnego.

Najważniejsze środki opieki w Polsce nastawione na specjalne kategorie dzieci, głównie właśnie dzieci społecznie zaniedbane, można scharakteryzować poprzez, chociażby przykładowe ich wymienienie w kolejności uwzględniającej rodzaj potrzeb, które głównie mają zaspokoić.

Potrzebę miłości, przynależności i bezpieczeństwa, a więc potrzeby zaspakajane przez rodzinę, zapewnić mają dzieciom rodziny pozbawionym (tzw. sierotom „naturalnym” i „społecznym”) środki opieki w postaci umieszczenia w rodzinie przysposabiającej, w rodzinie zastępczej – zwykłej i w rodzinie zastępczej typu terapeutycznego.² Te same zadania spoczywają na rodzinnych domach dziecka. Również instytucja opieki prawnej, jeśli łączy się z bezpośrednim sprawowaniem pieczy nad dzieckiem, zaspokajać może te same potrzeby – jednak według obecnie obowiązującego stanu prawnego będzie to raczej rodzina zastępcza pełniąca równocześnie funkcje opiekuna prawnego.

Brak opieki ze strony rodziny zastępuje się przez umieszczenie dzieci jej pozbawionych w różnorodnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych (domy małego dziecka, domy dziecka, internaty), oraz w placówkach typu internatu dziennego (ogniska wychowawcze). Charakter pośredni mają ośrodki szkolno-wychowawcze.

Ponieważ poprzednio wymienione placówki zajmują się również wychowywaniem dzieci powierzonych ich pieczy, zapewniają im naukę szkolną i dążą do podniesienia ich poziomu kulturalnego, form zaspokojenia tego rodzaju potrzeb za pomocą środków specjalnych osobno wymieniać nie ma potrzeby.

Natomiast środki opieki nad dziećmi, które na skutek zaniedbania społecznego ulegają już niedostosowaniu społecznemu, polegające na poddaniu ich specjalnym zabiegom wychowawczym (reedukacji, resocjalizacji) polegają na umieszczeniu w zakładzie wychowawczym lub poprawczym. Odrębną rolę, ze względu na ich podstawową funkcję, pełnią izby dziecka MO i schroniska dla nieletnich. Z tychże

² Rodzina terapeutyczna to rodzina zastępcza opiekująca się dziećmi o poważnych zaburzeniach osobowości, niedorozwiniętymi umysłowo, kalekimi, przewlekłe chorymi itp., a zatem wymagającymi szczególnych starań i kwalifikacji ze strony opiekuna.

powodów (doraźność i przejściowość) spośród placówek opiekuńczo-wychowawczych należy wyodrębnić pogotowia opiekuńcze.

Środki opieki o charakterze materialnym, przeznaczone dla szczególnych kategorii dzieci, a więc m.i. dla dzieci społecznie zaniedbanych, są dość różnorodne. Wymienić tu można świadczenia w postaci kwot pieniężnych i w naturze przyznawane przez ośrodki opiekuna społecznego ZOZ, PKPS, szkoły (z tzw. środków własnych), zasiłki dla dzieci chorych na gruźlicę lub nią zagrożonych, pomoc materialną dla dzieci alkoholików z funduszy na walkę z alkoholizmem, pomoc z funduszu tworzonego przez resort sprawiedliwości dla dzieci pod nadzorem wydziałów rodzinnych i nieletnich (dożywianie, pokrywanie kosztów pobytu w internacie, kosztów obozów i kolonii) itp.

Specjalnym środkiem opieki, spełniającym na ogół równocześnie kilka zadań lub różne zadania w zależności od charakteru danego przypadku, jest nadzór lub dozór kuratora nieletnich, indywidualna opieka nad rodziną działaczy TPD, czynności podejmowane przez opiekunów społecznych, a także przez osoby pracujące w komisjach FJN.

To niepełne zestawienie różnych środków opieki miało za zadanie udowodnienie, jak wielką liczbą środków musielibyśmy się zajmować, gdyby to opracowanie potraktować jako próbę oceny systemu środków znanych polskiemu ustawodawstwu i praktyce społecznej. Naszym zadaniem nie będzie jednak całościowe potraktowanie środków opieki nad dzieckiem. Skoncentrujemy uwagę tylko na środkach najważniejszych i podejmiemy próbę skonfrontowania tych środków z potrzebami dzieci społecznie zaniedbanych.

3. Źródła powstawania kategorii dzieci społecznie zaniedbanych

3.1. Omawiając źródła społecznego zaniedbania dzieci, bynajmniej nie chcemy zajmować się etiologią tego zjawiska. Chodzić będzie tylko o uświadomienie sobie, skąd rekrutują się dzieci społecznie zaniedbane. Ponieważ zaś na rodzicach spoczywa obowiązek zaspokajania wszelkich potrzeb ich dzieci, usystematyzujemy te sytuacje, w których postulat ten nie jest realizowany.

Zaniedbywanie podstawowych potrzeb dzieci następuje, jeśli: rodzice (lub w wypadku, gdy ojciec nie jest znany – matka) nie żyją, a najbliższa rodzina dziecka nie może przejąć ich obowiązków opiekuńczo-wychowawczych albo dziecko takiej rodziny nie posiada, rodzice żyją, lecz nie wypełniają w sposób należyty obowiązków rodzicielskich

- a) z przyczyn „zawinionych” (wykolejenie społeczne rodziców lub brak związku uczuciowego z dzieckiem),
- b) z przyczyn nie zawinionych (przewlekła choroba lub kalectwo, niedorozwój umysłowy, wyjątkowo niski poziom kulturalny albo brak zaradności życiowej, niemożność podolania obowiązkowi przez samotnego rodzica, przeciążenie obowiązkami, np. na skutek wielodzietności i konieczności opiekowania się własnymi starymi rodzicami).

Sieroctwo naturalne dziecka jest od wielu lat zjawiskiem malejącym. Według danych resortu sprawiedliwości liczba zupełnych sierot zmalała z ok. 15 000 w 1964 r. do niepełnych 7000 dzieci na koniec 1978 r.

Określenie liczby dzieci wychowywanych przez rodziców wykołejonych społecznie jest niemożliwe, lecz pewien obraz sytuacji w tym zakresie wynika z szacunku liczby małoletnich dzieci alkoholików nałogowych na ok. 400 000, a dzieci alkoholików „problemowych” na ok. 450 000, które to liczby – oparte na szacunkach sprzed kilkunastu lat – z pewnością nie są zawyżone, skoro w tym czasie ilość spożytego 100% alkoholu przypadającego na głowę mieszkańca uległa podwojeniu.³ Warto ponadto podać, że na koniec 1978 r. pod nadzorem sądu opiekuńczego znajdowało się ok. 19 000 małoletnich na skutek pozbawienia rodziców władzy rodzicielskiej, a chociaż zawieszenie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej nie musi świadczyć o wykołejeniu społecznym rodziców, niewątpliwie spośród ok. 7000 dzieci rodziców z zawieszoną władzą rodzicielską i spośród ok. 110 000 dzieci rodziców z ograniczoną władzą rodzicielską większość rodziców przejawiała cechy poważnego wykołejenia⁴. Liczbę dzieci wychowywanych przez prostytutki organy MO określają na ok. 7000⁵, a liczbę karanych co najmniej drugi raz w wieku 25–39 lat (a więc w wieku, w którym najczęściej posiada się małoletnie dzieci) w każdym z ostatnich kilku lat kształtuje się w granicach 25–30 000 osób.⁶

Chociaż liczby te w części wypadków dotyczą tych samych małoletnich, wydaje się uprawnione stwierdzenie, że liczba dzieci zaniedbanych społecznie na skutek zawinionych zaniedbań rodziców z pewnością zbliża się do miliona.

Określenie liczby małoletnich społecznie zaniedbanych na skutek niezawinionego niewłaściwego zaspokajania ich potrzeb przez rodziców jest jeszcze trudniejsze. Powołamy jednak dwie liczby dające obraz rzędu wielkości populacji dzieci, jeśli nie zaniedbanych społecznie, to przynajmniej tym zagrożonych ze względu na swą sytuację rodzinną. Według obliczeń opartych na mikrospisie z 1974 r. liczba samotnych matek – jedynych żywicieli swych dzieci wynosiła wówczas 486 000 osób, a samotnych ojców – jedynych żywicieli – 53 000 osób.⁷ Liczbę samotnych matek, które będziemy mieli w 1990 r., szacuje się na 691 000 osób.⁸

³ Na podstawie badań w szkołach podstawowych ustalono, że ok. 4% uczniów ma rodzica – alkoholika nałogowego, a dalsze 5,5% uczniów – alkoholika „problemowego” (por. J. Rutkiewicz, A. Święcicki: *Problemy pomocy społecznej dla dzieci z rodzin alkoholików*, Warszawa 1970 r.). Obliczenia dokonano przyjmując, że taka sytuacja występuje wśród ogółu dzieci w wieku poniżej 18 lat. W 1968 r. na 1 osobę przypadło 4,6 l. 100% alkoholu, a w 1977 r. – 8,7 l.

⁴ Por. A. Strzembosz: *Rozmiary sieroctwa społecznego w świetle orzecznictwa sądów opiekuńczych w latach 1958–1974 w: Wybrane zagadnienia patologii rodziny* pod red. M. Jarosz, Warszawa 1976, s. 23.

⁵ Informacja o działalności Milicji Obywatelskiej w zakresie zapobiegania demoralizacji i przestępczości nieletnich w latach 1971–1972, Warszawa, czerwiec 1973, s. 6.

⁶ Por. *Statystyka Sądowa, Część III, lata 1970–1977*.

⁷ Zob. D. Greniewska: *Jedynie żywicieli rodzin problemem całego społeczeństwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1977, nr 4, s. 31.

⁸ K. Wrochno-Stanek: *Potrzeby jedynych żywicieli a polityka społeczna, Część II, „Problemy Rodziny”* 1975, nr 5, s. 15.

Jedyni żywiele napotykają na zasadnicze trudności w zorganizowaniu opieki nad dziećmi, wychowywaniu ich itp., lecz i braki natury materialnej są przez nich boleśnie odczuwane. Na podobne braki natrafia również znaczna część rodzin wielodzietnych, a liczba rodzin z co najmniej 4 dzieci jest ciągle znaczna, skoro według Spisu Powszechnego z 1970 r. liczba takich rodzin wynosiła około 400 000⁹. Ponieważ wówczas część tych rodzin miała powyżej 4 dzieci i obecnie liczba małoletnich mających co najmniej 3 rodzeństwa musi znacznie przekraczać półtora miliona. Populację tę należy dodać do liczby dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica, gdyż z reguły nie są to rodziny wielodzietne. Zatem liczbę dzieci z rodzin niepełnych i wielodzietnych należy określić na zbliżającą się do 2,5 miliona.

3.2. Z samej natury źródła zaniedbania społecznego dziecka wynikają środki opieki, które w ramach racjonalnej polityki społecznej powinny być w danym wypadku wykorzystane.

Sieroty należałoby przede wszystkim kierować do zastępczego środowiska rodzinnego, przy czym dzieci najmniejsze powinny być oddane do przysposobienia, a starsze – do rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka (szczególnie rodzeństwa). Placówka opiekuńczo-wychowawcza musi być traktowana jako miejsce pobytu dzieci najstarszych np. ze względu na ich stan zdrowia psychicznego lub fizycznego – nie udało się znaleźć rodziny zastępczej.

Młodsze dzieci rodziców społecznie wykończonych, jeśli miałyby być trwale odseparowane od dotychczasowego środowiska wychowawczego, również powinny być kierowane do zastępczych środowisk rodzinnych, z reguły po pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej. Można by od tego wyjątkowo odstępować na rzecz umieszczenia w placówce jedynie w podanych wyżej przypadkach oraz wówczas, gdy ze względu na występujące już przejawy niedostosowania społecznego wymagałyby zastosowania specjalnych metod wychowawczych.

Starsi małoletni lub dzieci bardzo mocno związane uczuciowo z rodziną musiałyby być umieszczone w placówkach typu internatu.

Jeżeli tylko pozwala na to ocena stopnia zagrożenia dzieci negatywnym wpływem domu rodzinnego, należałoby również w przypadku zawinionego zaniedbania dziecka przez rodziców pozostawić je pod opieką rodziców, organizując równocześnie resocjalizacyjne oddziaływanie na rodziców połączone z zapewnieniem dzieciom tego, czego nie gwarantuje im dom rodzinny. Może to być dożywianie, pomoc w nauce, wejście w pozytywne środowisko rówieśnicze, stworzenie warunków stymulujących rozwój kulturalny i umysłowy, a przede wszystkim moralny, w wypadkach zaś krańcowych – pobyt w placówce typu internatu dziennego.

W wypadku nie zawinionego nienależytego wykonywania władzy rodzicielskiej zasadą powinno być zabezpieczenie dzieciom właściwych warunków rozwoju bez odseparowania ich od rodziców, gdyż ich wpływ tylko wyjątkowo może być dla nich szkodliwy (np. w wypadku poważnej choroby psychicznej któregoś z rodziców).

⁹ J. Lewandowski: Układy nierówności warunków startu społecznego młodzieży w Polsce, opracowanie (powielone) dla Komitetu Badań i Prognoz „Polska 2000” przy Prezydium PAN, Warszawa, październik 1976, s. 19.

Tak zarysowane zasady polityki społecznej wobec dzieci społecznie zaniedbanych lub tym zagrożonych należy teraz skonfrontować ze środkami opieki nad dziećmi funkcjonującymi w 1979 r.

4. Ustawowe środki opieki o charakterze generalnym

Systematyzując środki opieki nad dziećmi, wymieniliśmy w powyższej grupie środków m.i. system różnorodnych świadczeń na rzecz dzieci ze strony szkół i placówek opieki zdrowotnej. Niemniej jednak rozległość tej tematyki, a także brak dostatecznych kompetencji ze strony piszącego te słowa, zmuszają do rezygnacji z omówienia tych środków opieki. Natomiast sporo uwagi poświęcimy świadczeniom pieniężnym wypłacanym na dzieci w celu zabezpieczenia ich potrzeb i wyrównania nadmiernych różnic w ich sytuacji życiowej.

Zasiłki rodzinne są najbardziej klasycznym środkiem opieki nad dzieckiem zagrożonym zaniedbaniem społecznym na skutek braku środków materialnych dla jego prawidłowego rozwoju. Ich istnienie jest niezbędne, skoro z reguły płaca nie jest płacą rodzinną, tzn. nie gwarantuje możliwości utrzymania przez tzw. głowę domu całej rodziny na poziomie uznanym za minimalny w naszym kręgu cywilizacyjnym.

Badania budżetów rodzinnych zarówno w roku 1964, jak i 1973 wykazały brak istotnej, bezpośredniej zależności pomiędzy poziomem płac uzyskiwanych przez pracowników a przeciętnym poziomem dochodów przypadających na osobę w ich gospodarstwach domowych¹⁰: jest to wynikiem niewielkiego znaczenia zasiłków w budżetach domowych, który powoduje, że o sytuacji rodziny decyduje liczba osób pozostających na utrzymaniu pracujących członków rodziny, a nie wysokość uposażenia.

Prześledźmy tę hipotezę na modelach rodzin: z 1 dzieckiem i z 4 dziećmi, a więc uznawanych za wielodzietne. Przy przyjęciu, że oboje rodzice pracują i obydwójce otrzymują przeciętne uposażenie w gospodarce uspołecznionej (w I połowie 1979 r. – 4830 zł¹¹), rozpiętość dochodów na 1 osobę na skutek wypłaty zasiłku rodzinnego zmniejszy się w rodzinie z 4 dzieci w stosunku do rodziny z 1 dzieckiem zaledwie o 3,4% i będzie nadal bardzo znaczna. W pierwszej rodzinie dochód na 1 osobę wyniesie 3243 zł, natomiast w drugiej – tylko 1687 zł. Jeśli zaś na skutek braku miejsca w żłobku (1 miejsce na 11 dzieci) lub w przedszkolu (2 miejsca na 3 dzieci¹²) lub z innych ważnych przyczyn wielodzietna matka przestanie pracować (co zresztą i ze względów społecznych i ze względów ekonomicznych może być korzystne), to wówczas w tej rodzinie nawet po przyznaniu podwyższonego zasiłku na dzieci i podwyższonego zasiłku na niepracującą żonę dochód na 1 osobę wyniesie kwotę 1068 zł.

¹⁰ T. Czałoszyński: Rola płac i świadczeń społecznych w dochodach pracowniczych gospodarstw domowych, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1979, nr 7, s. 4.

¹¹ Por. „Ofiarność i zachłanność”, dyskusja redakcyjna, „Polityka” z dnia 23 VI 1979 r.

¹² Por. J. Lewandowski, op. cit., s. 41.

Dla obliczenia „siły wyrównawczej” zasiłku rodzinnego w grupie rodzin ze względu na wysokość zarobków korzystających z podwyższonego zasiłku mimo pracy najemnej obojga rodziców przyjmijmy, że każde z rodziców w grupie rodzin z 1 dzieckiem i w grupie rodzin z 4 dziećmi zarabia po 3500 zł. Otóż po wypłaceniu pierwszej rodzinie zasiłku rodzinnego w zasadniczej wysokości, a drugiej rodzinie zasiłku podwyższonego, rozpiętość w dochodach na osobę zmniejszy się w rodzinie z 4 dziećmi w stosunku do rodziny z 1 dzieckiem jedynie o 13,9%. Różnica w dochodach na 1 osobę wynosić będzie 1005 zł, a zatem nadal będzie bardzo duża (1351 zł wobec 2356 zł). Rodzina z 1 dzieckiem, choć w jej przypadku zarobki rodziców były niższe niż przy przyjęciu zarobków przeciętnych dla gospodarki społeczno-nej o 2660 zł, będzie dysponować kwotą na 1 osobę wyższą od rodziny z 4 dziećmi i o przeciętnych zarobkach o blisko 700 zł (2356 zł wobec 1687 zł).

Dużą wymowę ma też stwierdzenie, że przy przeciętnych płacach, i to u obojga rodziców, rodziny z co najmniej 4 dziećmi już po wypłacie zasiłku rodzinnego nie uzyskają dochodów uznanych za niezbędne dla pokrycia potrzeb dzieci na odpowiednim poziomie.

Krytyka polityki zasiłków nie ogranicza się tylko do ich wysokości oraz zasad rozdziału przeznaczonych na ten cel kwot (podnoszono już niejednokrotnie niezasadność przyznawania zasiłków na jedno dziecko, a także zasiłków dla rodzin wyjątkowo dobrze sytuowanych).¹³ Również poważne zastrzeżenia budzi nieprzestrzeganie zasady egalitaryzmu.

Słusznie podnosi się, że „w prawie stanowionym państwa socjalistycznego obywatele powinni być równi, a istniejące w prawie różnice, jeśli mają być uznane za słuszne, powinny mieć charakter albo preferencyjny w stosunku do tych obywateli, którzy ze względów indywidualnych czy społecznych znajdują się w sytuacji gorszej i należy im przyznać większe prawa, aby wyrównać szanse, albo też znoszący lub obniżający nieuzasadnione preferencje faktyczne”.¹⁴

Jest bezsporne, że właśnie zasiłki rodzinne szczególnie powinny uwzględniać tę zasadę, gdyż wszystkie dzieci muszą być dla ustawodawcy równie ważne i sama istota zasiłków sprowadza się do wyrównywania warunków materialnych dzieci, a nigdy do zwiększania różnic.

Tymczasem właśnie dla grup pracowników o wyższych niż przeciętne zarobkach, a mianowicie dla funkcjonariuszy MO i Służby Więziennej, wprowadzono zasiłki (zwane dodatkami rodzinnymi) znacznie wyższe od normalnych. Ponadto dodatki te przysługują w wysokości podwyższonej przy dochodach na 1 członka rodziny poniżej 1600, a nie 1400 zł. Wspomnieć też należy i o innych dodatkowych świadczeniach – np. 500 złotowym dodatku dla dziecka przebywającego w internacie lub w kwaterze prywatnej albo dojeżdżającego do szkoły dłużej niż 1 godzinę.

¹³ Por. T. Smyczyński: Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa, Warszawa 1978, s. 158–159.

¹⁴ W. Michalski: Równość wobec prawa, „Nowe Drogi” 1979, nr 1, s. 117.

5. Środki opieki o charakterze generalnym świadczone w ramach pomocy socjalnej państwa

Zgodnie z zaproponowanym podziałem środków opieki zajmujemy się takimi środkami, jak żłobki, przedszkola, świetlice itp.

Pierwszym problemem, któremu należy poświęcić uwagę, jest dostępność tych środków i prawidłowość ich rozdziału wśród osób ubiegających się o tego rodzaju pomoc dla dziecka i rodziny.

Dokonane przed paru laty szacunki wykazały, że potrzeby pracujących matek pod względem miejsc w żłobkach były zaspokajane w 8–9%, przy czym na 1 miejsce w żłobku miejskim przypadało 5 dzieci, a w wiejskim – 720 dzieci. Przedszkola zaspokajały natomiast 60–65% potrzeb.¹⁵ Okazuje się więc, że – po pierwsze – deficyt miejsc szczególnie upośledza rodziny pracownicze na wsi, a – po drugie – rzutuje na sytuację materialną tych rodzin, które nie uzyskały miejsca w żłobku lub przedszkolu, gdyż zmusza je albo do porzucenia pracy przez matkę albo do zorganizowania znacznie droższej, prywatnej opieki nad dzieckiem. W warunkach niedoboru miejsc funkcjonuje, jako nieodłączne tego następstwo, protekcyjne załatwianie przyjęcia do żłobka lub przedszkola. Niezależnie od tego istnieje w sposób legalny cały system przywilejów dla różnych grup zawodowych w postaci własnej sieci tych placówek, gdy tylko ich część można usprawiedliwić racjami społecznymi (np. żłobki lub przedszkola zakładowe w zakładach zatrudniających tylko kobiety, i to w pracy zmianowej).

Również duży niedobór miejsc występuje w świetlicach (część szkół, szczególnie na wsi, w ogóle ich nie posiada). Przyjmują one zwykle tylko dzieci najmłodsze. Występujące ograniczenia w korzystaniu przez młodzież szkolną z obiadów w szkole są najbardziej szkodliwe dla młodzieży dojeżdżającej do szkoły. Dzieci te nie tylko jadają nieregularnie, zbyt późno lub poprzestają na zimnych posiłkach, ale jeszcze nie dosypiają – wg badań nie dosypia ponad 50% uczniów szkół średnich dojeżdżających do szkoły.¹⁶

Półinternaty, tworzone tylko w większych miastach, jedynie rodzinom miejskim przychodzą z pomocą w zorganizowaniu opieki nad dziećmi. Liczba miejsc dla uczniów szkół podstawowych w internatach jest znikoma,¹⁷ a ponieważ dojeżdża do szkoły w sposób zorganizowany tylko trzecia część uczniów¹⁸ – dzieci te mają duże trudności w sprostaniu wymaganiom szkoły, gdyż trzeba pamiętać, że duża ich część przez parę godzin dziennie pomaga rodzicom przy pracy w gospodarstwie.

Stąd też badania nad czynnikami najbardziej różnicującymi start młodzieży do szkół średnich wykazały, że bariery takie stanowi: dochód na 1 osobę w gospodarstwie domowym niższy o 40–50% od minimum socjalnego, wielodzietność, ciężkie warunki mieszkaniowe (2–3 osoby na 1 izbę).¹⁹

¹⁵ Por. J. Lewandowski, op. cit., s. 41.

¹⁶ Tamże, s. 30.

¹⁷ W roku szkolnym 1977/1978 miejsc takich było 1,3 tysiąca (Rocznik Statystyczny 1978, s. 381).

¹⁸ Por. J. Lewandowski, op. cit., s. 29.

¹⁹ Tamże, s. 14–15.

Lokalizacja w miastach instytucji zajmujących się organizacją czasu wolnego dzieci i młodzieży powoduje rzadkie tylko korzystanie z tych placówek mieszkańców wsi i małych miasteczek.

Stosunkowo najbardziej dostępne dla dzieci są kolonie szkolne. Natomiast wczasy rodzinne, dostępne w dużej mierze w zależności od bazy socjalnej zakładu pracy oraz dystansu między pracownikiem a centralą dysponującą wczasami, wyraźnie naruszają zasady egalitaryzmu. Jak to niejednokrotnie już stwierdzono, fundusz socjalny często zwiększa, a nie zmniejsza, rozpiętość w sytuacji materialnej pracowników i ich rodzin.²⁰

Wszystko, co zostało wyżej powiedziane, nie oznacza oczywiście, by nie następowały korzystne zmiany w liczbie miejsc, którymi dysponują omówione instytucje.²¹ Niemniej jednak jest niezbitym faktem mała dostępność do nich dzieci społecznie zaniedbanych. Świadczy o tym praktyka sądów opiekuńczych (obecnie są nimi wydziały rodzinne sądów rejonowych), która ujawnia, że większość dzieci z rodzin wybitnie niesprawnych opiekuńczo i wychowawczo – mimo interwencji kuratora lub sądu – nie znajduje miejsca dla siebie w tych placówkach.²²

6. Środki opieki o charakterze specjalnym

6.1. Do pierwszej grupy tych środków można zaliczyć środki mające zastąpić pieczę rodzicielską przez stworzenie rodzinnego środowiska zastępczego.

Tradycyjnym takim środkiem jest przysposobienie. Od czasu zorganizowania Ośrodków Adopcyjno-Opiekuńczych TPD ograniczono do zupełnego marginesu różne formy czerpania korzyści z oddawania dzieci do adopcji. Również poziom kwalifikowania do przysposobienia zarówno osób pragnących dziecko adoptować, jak i samych dzieci stale się podnosi. Natomiast nadal utrzymujący się priorytet adopcji niejawnej nad jawną nie tylko prowadzi do poszukiwania dzieci w wieku niemowlęcym, ale spowodował niechęć do adoptowania dzieci rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej lub sierot, gdyż dla takich dzieci nie można sporządzić nowego aktu urodzenia.²³

Mimo wypłacania przez państwo wzrastających zasiłków stosunkowo powoli rozwija się instytucja rodzin zastępczych. Ta forma opieki nad dzieckiem umożliwia także przejmowanie pieczy nad dzieckiem porzuconym przez rodziców lub źle traktowanym osobom spokrewnionym z dzieckiem, ale nie mogącym samodzielnie je utrzymać. Utworzone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 26 I 1979 r.

²⁰ Por. A. Tymowski: Cena powinna być przezroczysta, „Polityka” z dnia 24 VII 1976 r.

²¹ W latach 1970–1977 liczba miejsc w przedszkolach wzrosła z 242 do 373 na tysiąc dzieci w wieku 3–6 lat, a liczba miejsc w żłobkach wzrosła z 4,7 do 5,1 na 100 dzieci w wieku poniżej 3 lat (por. Rocznik Statystyczny 1978, s. 379 i 406). Natomiast liczba miejsc we wszelkiego typu internatach w okresie 1970–1977 zmniejszyła się do około 2600 miejsc (tamże, s. 381).

²² Por. A. Strzembosz: Zapobieganie niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży (wyniki badań empirycznych nad postępowaniem opiekuńczym w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej), Warszawa 1979, s. 126.

²³ Por. art. 40¹ prawa o aktach stanu cywilnego wprowadzony przez ustawę z dnia 19 XII 1975 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

w sprawie rodzin zastępczych możliwości wypłacania podwójnego zasiłku rodzinom przejmującym pieczę nad dziećmi upośledzonymi psychicznie, kalekimi lub przewlekłe choremi stwarza szansę przejścia pod opiekę rodziny zastępczej dzieciom, które dotychczas – jak wykazały to badania – masowo przechodziły z domów małego dziecka do domów dziecka lub zakładów specjalnych,²⁴ gdzie ich opóźnienie w rozwoju psychicznym ulegało dalszemu pogłębieniu. Dotychczas jednak większość rodzin zastępczych – to typowe rodziny preadopcyjne, co oczywiście byłoby stwierdzeniem pozytywnym, gdyby udawało się znaleźć kandydatów na rodziców zastępczych dla wielu dzieci nie nadających się do przysposobienia ze względu na wiek, stan psychofizyczny lub możliwość powrotu do domu rodzinnego (dzieci rodziców z ograniczoną władzą rodzicielską). Dalszy rozwój instytucji rodzin zastępczych jest zatem pilnym zadaniem naszej polityki społecznej.

Ostatnią z wymienionych dotychczas form opieki rodzinnej nad dzieckiem pozbawionym rodziny własnej jest rodzinny dom dziecka. Zgodnie z założeniami teoretycznymi miał on stać się środowiskiem opiekuńczo-wychowawczym dla dzieci nie kwalifikujących się do umieszczenia w rodzinach adopcyjnych lub zastępczych. W rzeczywistości rodzinne domy dziecka nie są w stanie „udźwignąć” ciężaru wychowywania większej liczby dzieci przejawiających poważne zaburzenia w zachowaniu oraz nie chcą przyjmować dzieci zachowujących prawnie i faktycznie związki ze swą rodziną naturalną. Jest to zresztą zrozumiałe – mimo mylącej nazwy w istocie są to po prostu rodziny wielodzietne dodatkowo obciążone koniecznością wyrównywania następstw przebywania dziecka w wykołejonej społecznie rodzinie lub – co zwykle jest trudniejsze – w placówce opieki całkowitej. Brak typowych dla rodzin wielodzietnych kłopotów materialnych i pozostawianie „matki” w domu nie rekompensuje trudności wychowawczych sprawianych przez dzieci dopiero zżywające się między sobą i z opiekunami. Mało realne jest też – wobec typu więzi, jaka wytwarza się między opiekunami a dziećmi w tych „placówkach” – wymaganie od prowadzących je osób, aby nie wiązały się ze swoimi małymi podopiecznymi w sposób charakterystyczny dla rodziców i dzieci, lecz podtrzymywały albo odbudowywały ich więź z rodzicami tylko sporadycznie utrzymującymi z nimi kontakt. W tej sytuacji nie powstała dotychczas jasna koncepcja, jakie dzieci należy kierować do rodzinnych domów dziecka – poza rodzeństwami, dla których z reguły nie można znaleźć, bez ich rozdzielenia, rodziny zastępczej.

6.2. Placówki opiekuńczo-wychowawcze, ze swej natury przeznaczone tylko dla specjalnej kategorii dzieci, podzielić można na w pełni zastępujące rodzinę i koope-rujące z rodziną w wypełnianiu swych podstawowych zadań. Niestety ten ostatni typ placówek w praktyce nie odgrywa większej roli. Typową dla niego placówką jest ognisko wychowawcze, które zastępując rodzinę w niezbędnym w danym wypadku zakresie podtrzymuje równocześnie więź dziecka z domem chociażby przez fakt codziennego powrotu do niego. Ognisko pozwala równocześnie na przejściowe

²⁴ Por. A. Strzembosz, A. Żmudzki: Przyczyny wieloletniego przebywania wychowanków domów małego dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (w świetle badań nad realizacją zasady dobra dziecka w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej), „Zeszyty Naukowe IBPS” 1979, nr 11.

izolowanie dziecka od rodziny poprzez umieszczenie go w internacie ogniska. Ważnym zadaniem ogniska jest nie tylko współpraca z rodziną podopiecznego, ale również oddziaływanie na rodziców w kierunku związania ich z dzieckiem i przygotowania do pełnienia coraz to szerszych zadań opiekuńczo-wychowawczych. Cóż kiedy w całej Polsce mamy 6 ognisk, w tym pięć w Warszawie. Innego typu placówki nie mają ani takiej możliwości elastycznego działania, ani też dostatecznej liczby pracowników pedagogicznych. Dlatego też postulat resocjalizacji rodziców podopiecznych jest frazesem bez pokrycia, skoro nawet nie utrzymuje się z nimi takich kontaktów, jakie uważa się za nieodzowne w pracy każdej szkoły. Są to ponadto placówki w większości przypadków duże, w których wychowankowie są dla znacznej części personelu nieznani. Ponadto domy dziecka, kiedyś pomyślane jako miejsce schronienia dla sierot, teraz gdy trafiają do nich z reguły dzieci społecznie niedostosowane, wymagające reedukacji, a nie tylko zapewnienia należytej opieki, nie są w stanie sprostać tym nowym zadaniom, ponieważ nie zostały do nich przygotowane kadrowo i organizacyjnie. Tu zatem ma swe źródło niechęć tych placówek do oddawania do środowisk rodzinnych (omówionych wyżej) wychowanków dobrze funkcjonujących w środowisku zakładowym – pozostawienie w domu dziecka samych wychowanków o zaburzeniach w zachowaniu nie tylko przekracza możliwości oddziaływania pedagogicznego personelu, ale ponadto stwarza swoiste problemy przez ukształtowanie negatywnego środowiska równieśniczego.

Zasadniczą wadą placówek opiekuńczo-wychowawczych jest też takie ich sprofilowanie, które zmusza do stałego przenoszenia wychowanków z zakładu do zakładu lub z oddziału do oddziału. Na skutek tego dziecko będące nawet w stanie związać się uczuciowo z kimś z personelu placówki tak często musi przeżywać zrywanie powstałych więzi, aż stanie się zupełnie niezdolne do ich autentycznego nawiązywania. Wysuwane w związku z tym postulaty przechodzenia do innych zakładów całych grup dzieci wraz z wychowawcami rozbijają się o podziały resortowe i bariery organizacyjne.

Zakładów wychowawczych (dla dzieci moralnie zaniedbanych i tzw. specjalnych) oraz zakładów poprawczych i schronisk, a także izb dziecka MO nie omawiamy, gdyż w zasadzie nie należą one do zespołu środków mających jako swe główne zadanie pomoc dziecku społecznie zaniedbanemu, choć większość wychowanków tych placówek rekrutuje się z takich dzieci, które następnie uległy wykośleniu społecznemu lub ze względu na stan psychiczny (niedorozwój umysłowy) wymagają specjalnej opieki i wychowania.

6.3. Właściwie postawiona pomoc rodzinie (wielokierunkowa), świadczona przez osobę sprawującą pieczę nad nią jako integralną całością, w wielu wypadkach może być najefektywniejsza. Na tym polu istnieje jednak szczególnie dużo fikcji, która – z braku badań naukowych, a także wobec tendencji do osiągnięć typu ilościowego – nie jest na ogół demaskowana. Dlatego też jedynie w statystyce mamy tysiące opiekunów indywidualnych TPD (dopiero, gdy trzeba podjąć konkretne działania, liczby te gwałtownie się kurczą), a również wśród społecznych kuratorów nieletnich nadzorujących sposób wykonywania władzy rodzicielskiej znaczny ich odsetek wypełnia swe zadania wadliwie lub sprowadza swe czynności do sporadycznych, kontrolujących jedynie,

wizyt w domu podopiecznego. Ostrożnie określając przydatność kuratorów do pracy nad rodziną (społecznie niedostosowaną lub znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej z przyczyn obiektywnych), stwierdzić trzeba, że z pewnością nawet połowa z nich nie ma właściwego do wykonywanych funkcji przygotowania (minimum wiedzy oraz umiejętności nawiązywania kontaktu i stosowania podstawowych technik oddziaływania). Część kuratorów nie dysponuje też odpowiednią ilością wolnego czasu, aby udzielić rodzinie niezbędnej pomocy w zorganizowaniu życia w sposób zapewniający dzieciom zaspokojenie ich podstawowych potrzeb.²⁵

Brak zaplecza dla tej działalności w postaci różnego typu świadczeń na rzecz rodziny niewydolnej wychowawczo, pod względem opiekuńczym lub materialnym – czyni starania wielu aktywnych i umiejetnych kuratorów zupełnie nieefektywnymi. Zniechęca to do pracy społecznej właśnie tych najwartościowszych, którzy muszą mieć poczucie sensowności swej współpracy z sądem.²⁶

Brak perspektyw zawodowych, chociażby w postaci kilkuschczeblowej drabiny zawodowej wewnątrz zawodu kuratora, połączonej ze wzrostem uprawnień i odczuwalnym wzrostem zarobków, przy bardzo niskich uposażeniach i dużych wymaganiach, prowadzi do obniżenia się prestiżu kuratora zawodowego (a nie tylko społecznego) i do ucieczki z tego zawodu mężczyzn oraz osób samodzielnych i z dużą inicjatywą.²⁷

Ten pesymistyczny obraz aparatu pomocniczego sądów rodzinnych oraz działającej na rzecz rodziny sieci działaczy społecznych różnych organizacji (TPD wymieniono tu tylko przykładowo) łączy się w jakiejś mierze z kryzysem bezinteresownych działań na rzecz potrzebujących pomocy. Tego rodzaju kryzys poczucia ludzkiej solidarności jest zresztą problemem ogólnoswiatowym.

6.4. Ostatnia grupa specjalnych środków opieki dla dzieci społecznie zaniedbanych to różne formy pomocy materialnej.

Analizując krytycznie ten zespół środków, trzeba podnieść, że nie są to środki małe, lecz nierównomiernie zlokalizowane i rozproszone pomiędzy różne organy, instytucje i organizacje. Inicjatywa prezydenta miasta Koszalina²⁸ wykazała, jak można te środki wykorzystać planowo i celowo, gdy się dysponuje zbiorczym zestawem potrzebujących umożliwiającym ustalenie kolejności, zakresu pomocy i łączenia jej z pomocą innego rodzaju. Niestety takie skoordynowanie pomocy społecznej jest ciągle na prawach eksperymentu wywołującego sensację, a nie powszechne naśladowanie.

²⁵ Por. A. Strzembosz: Zapobieganie niedostosowaniu społecznemu, s. 122–129.

²⁶ Tamże, s. 129–130.

²⁷ W 1976 r. przeciętne uposażenie kuratora zawodowego wynosiło 3001 zł i nie różniło się od przeciętnego uposażenia pracownika sekretariatu sądowego. W tym czasie przeciętne uposażenie w gospodarce uspołecznionej osiągnęło 3969 zł. Według badań Departamentu Spraw Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości jedynie średnie wykształcenie miało w 1976 r. aż 30% kuratorów zawodowych, przy czym 29% kuratorów pracowało na tym stanowisku rok lub krócej. Obecnie przeciętna płaca kuratora wynosi 4100 zł przy przeciętnej płacy w gospodarce uspoł. w 1978 r. – 4686 zł.

²⁸ Zob. Prezydent miasta Koszalina: Wykaz materiałów dotyczących polityki społecznej, Koszalin (opracowanie powielone, bez daty). Eksperyment ten był w 1977 r. przedmiotem wielu artykułów prasowych.

Trzeba też podnieść, że wiele przepisów dotyczących świadczeń pieniężnych od dawna wymaga nowelizacji, gdyż posługuje się zupełnie już nieaktualnymi kryteriami.²⁹

Bardzo ważną formą zapobiegania zaniedbaniu społecznemu dziecka jest zagwarantowanie rodzinie właściwego mieszkania. Tymczasem stale kurczące się komunalne budownictwo mieszkaniowe preferuje rodziny umiennie zabiegające o przydział takiego mieszkania, podczas gdy doświadczenie uczy, że rodziny dzieci najbardziej społecznie zaniedbanych nie mają takich umiejętności (brak podstawowego wykształcenia, bierność, kompleks małowartościowości). W tej sytuacji bez wprowadzenia systemu obligatoryjnego zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych każdej rodzinie, chociażby na bardzo niskim poziomie, nie doprowadzimy do prawidłowej – ze względu na sytuację rodziny – polityki przydziału mieszkań.

7. Wnioski i postulaty

7.1. Przeprowadzona analiza środków opieki nad dzieckiem zagrożonym zaniedbaniem jego podstawowych potrzeb lub już społecznie zaniedbanym wskazuje na niewspółmierność tych środków w stosunku do współczesnego odczucia sprawiedliwości społecznej. Nie oznacza to oczywiście negacji znaczenia ostatnio przeprowadzonych szeregu istotnych reform systemu opieki socjalnej nad dzieckiem i rodziną. Jednakże wraz ze wzrostem przeciętnego poziomu życia rośnie nieuchronnie oczekiwanie zaspokojenia pewnych podstawowych potrzeb wszystkich dzieci na wyższym poziomie, niż to miało miejsce przed laty. Równocześnie rozwój zainteresowań polityką społeczną zwraca uwagę zarówno na osiągnięcia w tym zakresie w innych krajach, jak i na negatywne skutki niedoceniań działań profilaktycznych.

Właśnie dlatego, że znacznie skuteczniej można zapobiegać negatywnym następstwom niż później je likwidować, w przedstawionych niżej postulatach skoncentrujemy się na rozwiązaniach generalnych, profilaktycznych, a nie na specjalnych środkach opieki nad dziećmi wymagającymi już szczególnego postępowania. Pragniemy też podkreślić, że należy unikać sytuacji, w których określone kategorie rodzin muszą korzystać z różnych form pomocy społecznej, gdyż – po pierwsze – fakt ten piętnuje te rodziny jako mniej społecznie wartościowe i jest przez nie odczuwany jako naruszający ich poczucie godności osobistej, a – po drugie – prowadzi do dowolności w przyznawaniu pomocy i zmniejsza poczucie materialnego bezpieczeństwa tych rodzin niektóre z nich zachęcając do wyłudzenia świadczeń.

7.2. Postulat zmiany systemu zasiłków rodzinnych sprowadza się do:

- 1) silniejszego niż dotychczas powiązania wysokości zasiłku z liczbą dzieci w rodzinie i sytuacją materialną rodziny,
- 2) traktowanie zasiłku jako formy zapewnienia każdemu dziecku społecznie niezbędnego standardu konsumpcji,

²⁹ Na przykład specjalny zasiłek na dożywianie, w wysokości zaledwie 150 zł, przysługujący osobom chorym na gruźlicę lub mającym dziecko zagrożone gruźlicą, przyznaje się tylko tym rodzinom, w których na 1 osobę przypada poniżej 700 zł (instrukcja nr 33/64 MZiOS z dnia 30 IX 1964 r.).

- 3) powiązania zasiłku z posiadaniem dziecka, a nie ze stosunkiem zatrudnienia jako niezbędnym warunkiem otrzymywania zasiłku.

Pierwszy postulat realizowałoby wprowadzenie istotnej progresji wysokości zasiłków poczynając od trzeciego dziecka – bez ograniczenia tej progresji do czworga dzieci, jak to obecnie ma miejsce. Progresja taka mogłaby być zrealizowana przy najbliższej podwyżce zasiłków, która nie powinna uwzględniać zasiłków na pierwsze i drugie dziecko, poza rodzinami nie osiągniętymi dochodów zapewniających każdemu członkowi rodziny społecznie niezbędny standard konsumpcji. W ten sposób odpowiednie kwoty można by przesunąć na rzecz rodzin wielodzietnych, realizując pełniej niż dotychczas egalitaryzującą sytuację dzieci funkcję zasiłków rodzinnych. Równocześnie należałoby przyznać niepełnym rodzinom wyższe zasiłki rodzinne niż innym rodzinom, jeśli rodzic samotnie wychowujący dziecko nie otrzymuje renty rodzinnej lub alimentów, które łącznie z jego innymi dochodami przekraczają określone minimum na jedną osobę.

Realizacja drugiego postulatu polegałaby na określeniu społecznie niezbędnego standardu konsumpcji, który uprawnia rodzinę z dziećmi do pobierania zasiłku w wysokości wyrównującej dochody rodziny do tego standardu, jeśli tego standardu materialnego nie osiąga z przyczyn przez nią nie zawinionych. Matki wychowujące dzieci do lat 7, które nie zostały przyjęte do żłobka lub przedszkola z braku miejsc, byłyby przy obliczaniu dochodów rodziny traktowane tak jak osoby nie pracujące ze względu na stan zdrowia lub podeszły wiek.

Trzeci postulat sprowadzałby się do przyznania wszystkim dzieciom prawa do zasiłku rodzinnego, a więc zasiłki przysługiwałyby nie tylko rodzinom pracowników najemnych i z nimi zrównanym, ale wszystkim polskim rodzinom. Wbrew bowiem rozpowszechnionym poglądom sytuacja materialna indywidualnych rolników jest – statystycznie rzecz biorąc – gorsza od pracowników najemnych,³⁰ a zatem skoro przyznaje się rolnikom prawo do zaopatrzenia emerytalnego, trudno odmówić zasiłku ich dzieciom. Gdyby zaś ten problem musiał być rozwiązywany stopniowo, już teraz należałoby uchylić przepis czasowo pozbawiający dzieci prawa do zasiłku ze względu na porzucenie zatrudnienia lub dyscyplinarne zwolnienie z pracy osoby uprawnionej do zasiłku³¹ – dzieci nie mogą być karane za postępowanie swych rodziców. Pozbawienie prawa do pobierania zasiłku mogłoby jedynie być następstwem niewykorzystania go na potrzeby dziecka, wówczas jednak pobierałaby ten zasiłek albo inna osoba godna zaufania (np. drugi rodzic) albo dziecko otrzymałoby należne świadczenie w innej formie (np. poprzez dożywianie poza domem).

Dla wyrównania sytuacji materialnej dzieci mieszkających z dala od szkoły (koszty związane z dojazdem oraz żywieniem się poza domem) dzieciom tym powinny

³⁰ W 1976 r. ok. 15% gospodarstw pracowniczych i aż ok. 37% gospodarstw chłopskich posiadało dochody poniżej 1400 zł na 1 osobę (zob. Rocznik Statystyczny 1978, s. 70–71).

³¹ Przeciwno pozbawieniu prawa do zasiłku pracownika jako następstwa jego naganego postępowania wypowiada się T. Smyczyński, powołując się na podobną opinię A. Stelmachowskiego i J. St. Piątowskiego (op. cit., s. 160). Wiązanie zasiłku jedynie z faktem posiadania dziecka znane jest wielu ustawodawstwom. Również nadzór nad sposobem wykorzystania zasiłku, z sankcją w postaci odebrania do niego prawa, ma za sobą długą tradycję.

przysługiwać specjalne dodatki rodzinne lub stypendia – w ten sposób ogół dzieci uzyskałby świadczenia przysługujące dotychczas tylko dzieciom pod tym względem uprzywilejowanym.

Przy okazji tych rozważań warto nawiasowo wspomnieć, że przedstawione wyżej propozycje dotyczące zasiłków rodzinnych rozwiązują automatycznie problem nie tylko matek korzystających z bezpłatnego urlopu na wychowanie małego dziecka,³² ale i matek, które np. ze względu na stan zdrowia przed urodzeniem dziecka nie pracowały zarobkowo. Zapewniłoby to wszystkim kobietom swobodny wybór między osobistym wychowaniem małych dzieci albo posługiwaniem się żłobkiem i przedszkolem przy podjęciu pracy zarobkowej.

7.3. Spośród socjalnych środków opieki o charakterze generalnym należałoby zreformować przepisy o przyjmowaniu dzieci do żłobków i przedszkoli oraz zlikwidować odrębność organizacyjną tych z nich, które uprzywilejowują dzieci określonych grup pracowników. Zmiana zasad przyjmowania polegałaby na pogrupowaniu rodzin jako uprawnionych w pierwszej, drugiej, trzeciej i następnej kolejności ze względu na ich sytuację życiową z zagwarantowaniem pierwszeństwa przyjęcia do żłobka lub przedszkola grup wcześniejszych. Aby nie było to pierwszeństwo tylko teoretyczne, należałoby zagwarantować prawo dochodzenia w trybie administracyjnym umieszczenia dziecka w placówce, gdyby uprawniony został pominięty, a uwzględniono prośbę osoby kwalifikującej się do dalszej grupy. Zatem dopóki w danej miejscowości wszystkie dzieci z pierwszej grupy nie zostałyby przyjęte do odpowiedniej placówki, dopóty nie mogłyby być do niej przyjmowane dzieci z drugiej grupy itd. Tylko bowiem w ten sposób będzie można wypełnić protekcję załamującą wszystkie przyjęte priorytety i uczynić z tych placówek rzeczywistą formę pomocy socjalnej dla dzieci zaniedbanych społecznie.

Równie, a może ze względu na wagę sprawy bardziej jeszcze społecznie istotne, jest określenie warunków materialnych i mieszkaniowych rodzin obligujących do przyznania im z urzędu i w ściśle określonym terminie, mieszkania.³³

7.4. Co do innych środków opieki nad dziećmi, wspierających rodzinę w wypełnianiu funkcji opiekuńczych i wychowawczych, należy postulować:

- położenie nacisku na szybką rozbudowę placówek typu internatu dziennego, gdyż w wielu wypadkach jest to jedyna forma uchronienia dziecka przed sieroctwem społecznym będącym następstwem umieszczenia go w placówce opieki całkowitej,

³² Za wprowadzeniem zasiłku opiekuńczego (zwanego też wychowawczym) dla matek korzystających z urlopu bezpłatnego wypowiedział się m.i. K.R. Szymański: *Humanistyczne aspekty polityki wobec młodej rodziny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1978, nr 10, s. 6. Z tego rodzaju urlopu w 1978 r. skorzystało 252 000 kobiet (zob. H. Leśnicka: *Z perspektywy rodziny*, „Życie Warszawy” z dnia 20 II 1979 r.).

³³ Rodziny znajdujące się w szczególnie złej sytuacji materialnej są dodatkowo upośledzone, jeśli idzie o ich warunki mieszkaniowe. Wykazały to badania nad rodzinami osób skazanych za uchylenie się od płacenia alimentów i nad rodzinami objętymi postępowaniem opiekuńczym na skutek ograniczenia władzy rodzicielskiej. Rodziny te były stale pomijane przy przydziale mieszkań, nawet gdy na ich rzecz interweniował sąd opiekuńczy. (Por. M. Jarosz: *Społeczne skutki dezintegracji rodziny*, s. 180 i 186 maszynopisu – praca w druku, oraz A. Strzembosz: *Zapobieganie niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży*, op. cit., s. 87–89).

- oparcie placówek typu domu dziecka na modelu małego internatu ze stosunkowo licznym personelem przygotowanym do pracy reedukacyjnej (wydaje się również pożądane zrezygnowanie z nazwy „dom dziecka”, piętnującej sieroctwem społecznym),
- przekształcenie domów małego dziecka w placówki zbliżone do pogotowia opiekuńczych, wyposażone w odpowiedni personel diagnostyczny i służby zobowiązane do udzielania pomocy rodzinom zmuszonym do umieszczenia dziecka w placówce³⁴,
- do czasu osiągnięcia przez wszystkie rodziny standardu konsumpcji niezbędnej społecznie – podniesienie stałych zapomóg społecznych do takiej wysokości, aby zostało z praktyki społecznej wyeliminowane umieszczanie dzieci w placówkach jedynie ze względu na sytuację materialną rodziny.³⁵

7.5. Odrębnym zagadnieniem jest podjęcie niezbędnych działań dla podniesienia aktywności, kwalifikacji i autorytetu kuratorów zawodowych i społecznych³⁶ oraz przedstawicieli różnych organizacji sprawujących indywidualną opiekę nad rodzinami. Rozbudowanie sieci pracowników zawodowych wydaje się – w chwili obecnej – niezbędne.

Przedstawiony wyżej zespół sugestii i propozycji został sporządzony, chociaż autor zdawał sobie sprawę z trudności realizacji tak szerokiego programu polityki społecznej wobec dziecka społecznie zaniedbanego. Sporządzenie rejestru potrzeb wydaje się jednak nieodzowne. Bez zdania sobie z nich sprawy wszelki postęp byłby niemożliwy – tworzy go twórcze niezadowolenie z istniejącego stanu rzeczy.

³⁴ Szczegółowe propozycje w tym zakresie zawiera cyt. wyżej artykuł A. Strzembosza i A. Żmudzkiego: Przyczyny wieloletniego przebywania wychowanków domów małego dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, „Zeszyty Naukowe IBPS” 1979, nr 11.

³⁵ Na konieczność umieszczania dzieci w placówkach tylko dlatego, że najwyżej 400-złotowe zapomogi nie pozwalają zapewnić im środków utrzymania w domu zwrócił ostatnio uwagę dyrektor generalny Ministerstwa Oświaty i Wychowania. Stwierdził on równocześnie, że podwyższenie zapomogi przyniesie oszczędności, gdyż koszt utrzymania dziecka w domu dziecka wynosi ok. 3500 zł miesięcznie (por. J. Horodecka: Problemy rodziny, „Życie Warszawy” z dnia 14 III 1979 r.).

³⁶ Propozycje w tym przedmiocie zostały zawarte w artykule W. Stojanowskiej i A. Strzembosza: O nowe zasady organizacji i postępowania przed sądem rodzinnym, „Zeszyty Naukowe IBPS” 1979, nr 10, s. 255–258. Trzeba też postulować podniesienie ryczałtów dla kuratorów społecznych. Ich górny pułap wynosi nadal 500 zł, chociaż gdy były ustanawiane, kwota ta stanowiła równowartość najniższego uposażenia w gospodarce społecznej.