

INSTYTUCJONALNE FORMY OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT 3 W POLSKIM SYSTEMIE POMOCY SPOŁECZNEJ

HALINA BEJGER

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, (Poland)

ABSTRACT: *In the Polish system of child care they make changes that aim to increase the responsibility of parents for the care and upbringing of their children. The basic premise of state family policy is to improve forms of family support and reducing the number of outlets - clock for children. Of special concern are children under 3 years, which creates a new nurseries, children's clubs, day carers institution develops and nannies. For the youngest children from dysfunctional families is expected to houses of a small child or a place in a typical residential institutions. In the near future it is planned to place small children in family forms only in foster care and total elimination of care facilities for children up to the age of 10 giving them a chance for a better development in the family.*

KEY WORDS: *care, family politics, nursery, kids club, houses a small child*

W ostatnich latach wiele uwagi poświęca się polityce prorodzinnej, która stanowi konkretny sposób realizacji założeń polskiej polityki społecznej. Polityka społeczna to „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych, sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania)”¹. Natomiast polityka rodzinna obejmuje:

- 1) „tworzenie prawa kształtującego zachowania dotyczące formowania się rodziny, jej zasobów materialnych, zdrowia reprodukcyjnego, ochrony dzieci oraz praw i obowiązków rodziców;
- 2) wspieranie dochodowe rodzin z dziećmi oraz rodzin w trudnych sytuacjach przez instrumenty finansowe: świadczenia pieniężne i zwolnienia podatkowe oraz świadczenia rzeczowe, jak np. wyprawka dla noworodka;
- 3) ułatwień w dostępie do dóbr i usług niezbędnych w funkcjonowaniu rodziny i pełnienia przez nią jej podstawowych funkcji: mieszkań, usług opiekuńczo-wychowawczych, usług edukacyjno-wychowawczych oraz rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży”². Polityka rodzinna

¹ S. Czarnecka, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie częstochowskim*, Częstochowa 2001, s. 12.

² S. Golinowska, *Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 8, s.8.

jest niezwykle ważna, bo sprzyja poprawie poziomu życia rodzin w Polsce, niweluje różnice społeczne, co bezpośrednio przekłada się na sprawne funkcjonowanie państwa i życie społeczne. Jednym z założeń tej polityki jest uznanie rodziny jako podstawowego środowiska opiekuńczo-wychowawczego. W przypadku rodzin, które niedomagają w realizacji swoich funkcji, państwo wspiera w formie pomocy finansowej, materialnej, opiekuńczej i wychowawczej za pośrednictwem powołanych do tego instytucji funkcjonujących w resortach edukacji narodowej i polityki społecznej.

Szczególnie ważna, ze względu na rozwój dziecka w wieku noworodkowym, niemowlęcym i po niemowlęcym, wydaje się opieka nad dziećmi najmłodszymi tj. do lat 3. Pierwsze 20-lecie po zmianach ustrojowych w Polsce było w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi okresem stagnacji i wręcz likwidacji wielu przedszkoli i żłobków uzupełniających dotąd opiekę rodzicielską, potem uznanych za zbyt drogie w utrzymaniu i częściowo zbędne, co było związane także z niżem demograficznym w naszym kraju i mniejszym zapotrzebowaniem na tego typu placówki. Aktualnie ze względu na zróżnicowanie problemów rodzin polskich w codziennym życiu występuje zwiększone zapotrzebowanie na różne formy opieki nad dziećmi. Masowe zatrudnienie kobiet – matek spowodowało konieczność utrzymywania i reaktywowania instytucjonalnych form opieki nad dziećmi uzupełniających opiekuńczo-wychowawcze funkcje rodziny.

Dla właściwego rozumienia poruszanych zagadnień warto przytoczyć definicje opieki. W interpretacji A. Kelma „(...) opiekę w najogólniejszym znaczeniu rozumiemy jako działania podejmowane wobec osób lub rzeczy ze względu na faktyczne czy potencjalne zagrożenie ich istnienia przy braku albo ograniczonych możliwościach przewycięzania zagrożenia własnymi siłami tych osób i rzeczy. Pozostałe składniki pojęcia opieki jako działania: przedmiot, podmiot i treść służą analizie i precyzowaniu zastosowania opieki, a wręcz modyfikacji i uściśleniu ogólnego znaczenia tego pojęcia”³. Według J. Maciaszkowej natomiast opieka to „(...) ogół działań podejmowanych przez osoby i instytucje w celu stworzenia warunków do zaspokajania potrzeb dzieci i młodzieży. Cechą tych działań jest ich instytucjonalny charakter: są one podejmowane świadomie (...)”⁴. Według K. Obuchowskiego potrzeby to właściwości organizmu, które powodują, że bez spełnienia konkretnych warunków człowiek „nie mógłby (...) utrzymywać

³ A. Kelma, *Węzłowe problemy pedagogiki opiekuńczej*, Warszawa 2000, s. 12.

⁴ J. Maciaszkowa, *Z teorii i praktyki opiekuńczej. Opieka rodzinna nad dzieckiem i kompensacja jej niedostatków*, Warszawa 1991, s. 38.

się w równowadze wewnętrznej i musiałyby zginąć”⁵. Aby rozwój dziecka przebiegał prawidłowo, muszą być zaspokojone podstawowe potrzeby: kontaktu emocjonalnego, bezpieczeństwa, aktywności, samodzielności, poznania, kontaktu i uznania społecznego⁶. Opieka powinna być oparta przede wszystkim na rozumieniu potrzeb dziecka, zarówno tych typowo materialno-bytowych, jak i całej gamy potrzeb psychicznych, ich zaspokajaniu i odpowiedzialności za dziecko i jego rozwój. Potrzeby dziecka, zwłaszcza tak małego i niesamodzielnego, w wieku do lat 3, mają charakter ponadpodmiotowy, co wiąże się z tym, że bez pomocy osób dorosłych - opiekunów nie mogą być one zaspokojone. Ciągłe zapotrzebowanie dziecka małego na opiekę ze strony rodzica powoduje, że relacja między nimi ma charakter całkowitej zależności dziecka od jego opiekuna. W przypadku rodzin prawidłowo funkcjonujących, w których kobiety pracują zawodowo i jednocześnie wychowują dziecko do lat 3, koniecznością staje się zapewnienie instytucjonalnej opieki normalnej np. w żłobku. Opieka ta ma charakter powszechny i stanowi jedynie ważne uzupełnienie opieki rodzicielskiej w godzinach wykonywania, głównie przez matki, czynności służbowych oraz pozwala dzięki pracy obojga rodziców zapewnić wyższy standard życia rodziny. Ponadto pozwala godzić rodzicom obowiązki rodzinne z zawodowymi, a także stwarza szansę na poprawę funkcjonowania dzieci z rodzin o niskich dochodach (ubogich i dysfunkcyjnych).

W okresie do lat 3 następuje intensywny rozwój dziecka w wielu sferach: poznawczej, emocjonalnej oraz umiejętności społecznych i językowych. Potrzeby pierwszych 36 miesięcy życia dziecka to potrzeby: wzrostu i rozwoju, aktywności w zabawie i przywiązania, stałości otoczenia, stymulacji zmysłowej i społeczno-uczuciowej, oparcia i wzoru, poczucia ważności. Wskaźnikiem właściwej realizacji potrzeb dzieci do lat 3 jest poziom ich rozwoju fizycznego i psychicznego. Niezwykle ważny jest wpływ środowiska, w którym rozwija się dziecko i suma jego wczesnodziecięcych doświadczeń, które stanowią podstawę dalszego rozwoju dziecka i jego edukacji. Dlatego tak bardzo istotne jest, aby placówki opiekuńczo-edukacyjne dla dzieci małych uwzględniały ich potrzeby rozwojowe w założeniach programowych pracy opiekuńczo-wychowawczej.

Do kwietnia 2011r. dziećmi do lat 3 opiekowały się żłobki będące zakładami opieki zdrowotnej⁷. Aktualnie opiekę tzw. normalną nad dziećmi do lat 3 w prawidłowo

⁵ K. Obuchowski, *Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa 1983, s. 118.

⁶ Z. Skorny, *Psychologiczne mechanizmy zachowania się*, Warszawa 1972, s. 18.

⁷ Art. 2 ust 1 ustawy z dn. 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej; Dz. U. z 2007r. nr 14, poz. 89 ze zm.; ustawa została uchylona z dn. 1 lipca 2011r.

funkcjonujących rodzinach , gdzie koniecznością jest godzenie pracy zawodowej rodziców z ich funkcją opiekuńczo-wychowawczą sprawują aktualnie:

- żłobki,
- kluby dziecięce,
- opiekunowie dzienni,
- nianie.

Są to formy opieki dopełniające właściwą opiekę rodzicielską i pozwalające rodzicom realizować się zawodowo, a dzieciom rozwijać się dalej prawidłowo. Funkcjonowanie tych instytucji reguluje ustawa z dn. 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat trzech⁸, która określa przede wszystkim:

- 1) „ zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3;
- 2) warunki świadczonych usług;
- 3) kwalifikacje osób sprawujących opiekę;
- 4) zasady finansowania opieki;
- 5) nadzór nad warunkami i jakością sprawowania opieki”⁹.

Zgodnie z ustawą żłobki i kluby dziecięce mogą być prowadzone przez gminy, osoby fizyczne i osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do głównych zadań żłobka i klubu dziecięcego należy:

- 1) „ zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych;
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej przez prowadzenie zajęć z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka;
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka”¹⁰.

Warunki usług świadczonych w żłobkach i klubach dziecięcych powinny być określone w regulaminie organizacyjnym zatwierdzonym przez dyrektora placówki. Prowadzenie tych placówek wymaga zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych:

- w żłobku – co najmniej dwóch pomieszczeń, z czego jedno przystosowane do odpoczynku dzieci,
- w klubie dziecięcym- przynajmniej jednego pomieszczenia oraz miejsca

⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3; Dz. U. nr 45, poz.235.

⁹ Ibidem, art.1.

¹⁰ Ibidem, art. 70.

- na odpoczynek, oraz warunków higienicznego spożywania posiłków¹¹.

Szczegółowe wymagania dotyczące warunków lokalowych i higieniczno-sanitarnych w opiece nad dziećmi do lat 3 sprawowanej przez żłobki i kluby dziecięce zostały sformułowane w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 marca 2011 r.¹²

Do opieki nad dziećmi z żłobkach i klubach dziecięcych mogą być zatrudnione: pielęgniarki, położne, opiekunki dziecięce, nauczyciele edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej oraz pedagodzy ze specjalnością opiekuńczo-wychowawczą. Od opiekuna w żłobku i klubie dziecięcym wymaga się wykształcenia na poziomie przynajmniej średnim oraz co najmniej 2-letniego doświadczenia w pracy z dziećmi do lat 3 lub po odbyciu szkolenia w wymiarze 280 godzin, w tym nie mniej niż 80 godzin w formie zajęć praktycznych. Szkolenia opiekunów w żłobkach i klubach dziecięcych oraz wolontariuszy i dziennych opiekunów odbywają się zgodnie z ustaleniami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń¹³. Wysokość opłat za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym określa w formie uchwały rada gminy, natomiast w placówkach niepublicznych podmiot, który ją prowadzi. Na prowadzenie działalności opiekuńczo-wychowawczej w żłobkach i klubach dziecięcych gminy mogą otrzymywać dofinansowanie z budżetu państwa w formie dotacji celowych, które nie mogą przekraczać 50% kosztów w placówkach dla dzieci zdrowych i 70% w żłobkach i klubach dla dzieci niepełnosprawnych.

Obok opieki w żłobkach i klubach dziecięcych ustawa przewiduje także instytucje dziennych opiekunów i nianie, zatrudnianych na podstawie umowy. Dzienni opiekunowie mogą opiekować się maksymalnie 5 dzieci w wieku powyżej 20 tygodnia życia i pracują po zawarciu umowy o świadczenie usług w tym zakresie. Nianie sprawują opiekę nad dziećmi do lat 3 na podstawie tzw. umowy uaktywniającej¹⁴, a zasady zawierania umowy reguluje art. 50 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3¹⁵. Umowa uaktywniająca z nianią określa:

- 1) „strony umowy;
- 2) cel i przedmiot umowy;
- 3) czas i miejsce sprawowania opieki;
- 4) liczbę dzieci powierzonych opiece;

¹¹ Ibidem, art. 21 i 32.

¹² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 25.03 2011r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych; Dz. U. nr 69, poz. 367.

¹³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 25 marca 2011r.; Dz. U. nr 69, poz. 368.

¹⁴ Umowa uaktywniająca zawierana jest między rodzicami, rodzicem samotnie wychowującym dziecko lub osobą pełniącą funkcję opiekuna prawnego. Nianią może być osoba obca lub spokrewniona z rodzicami dziecka np. ciocia, babcia. Z tytułu tej umowy ZUS finansuje składki emerytalno-rentowe, zdrowotne i wypadkowe.

¹⁵ Ibidem, art.50.

- 5) obowiązki niani;
- 6) wysokość wynagrodzenia oraz sposób i termin jego wypłaty;
- 7) czas, na jaki umowa została zawarta;
- 8) warunki i sposób zmiany, a także rozwiązania umowy¹⁶.

Mimo korzystnych warunków formalno-prawnych (w ocenie Najwyższej Izby Kontroli) instytucja niani w systemie opieki nad dzieckiem nie jest należycie wykorzystywana. Jednakże począwszy od 2011 r., a więc od ukazania się ustawy regulującej opiekę nad dziećmi najmłodszymi w Polsce, odnotowano wzrost liczby niań:

- od października do grudnia 2011 r. - z 2,8,tys. do 5,2 tys.,
- od stycznia do czerwca 2012 r. – z 6,2 tys. do 8,4 tys.¹⁷

Dwuletni okres funkcjonowania w praktyce zapisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z 2011 r. spowodował konieczność jej nowelizacji¹⁸. Nowelizacja ustawy rozszerzyła zakres pomocy państwa na rzecz gmin-organizatorów instytucjonalnych form opieki nad dziećmi najmłodszymi. Stworzyła przez to dogodne warunki rozwoju tych form opieki nad dziećmi, a tym samym podniosła standard usług na rzecz rodziny w ramach realizacji polityki prorodzinnej. Ustawa z 2013r. spowodowała:

- zmniejszenie wkładu własnego gmin wymaganego przy tworzeniu placówek i funkcjonowaniu placówek dla dzieci do lat 3 z 50% do 20%;
- zwiększenie dotacji państwowych na tworzenie i funkcjonowanie placówek tworzonych przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej;
- poszerzenie uprawnień do zatrudniania dziennych opiekunów poza gminą o osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej;
- obniżenie kosztów obsługi administracyjnej instytucji sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3 poprzez łączenie tej obsługi z innymi instytucjami (placówkami, szkołami);
- możliwość zatrudniania niani przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, a nie jak dotąd wyłącznie rodzice zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia lub prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą;

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ *nik-p-12-106-opieka-nad-dziecmi-do-lat-trzech-1.pdf*. [data dostępu: 11.09.2015].

¹⁸ Ustawa z dn. 10 maja 2013r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. nr 2, poz. 747.

- możliwość uzyskiwania dofinansowania z budżetu gminy przez podmioty zatrudniające dziennych opiekunów;
- możliwość przetwarzania danych osobowych dla potrzeb rekrutacji podmiotom prowadzącym żłobki, kluby dziecięce oraz osobom będącym opiekunami dziennymi¹⁹.

Ustawa z 2011 r. nazywana popularnie ustawą żłobkową oraz jej nowelizacja z 2013 r. stworzyły dogodne warunki prawne i finansowe do tworzenia nowych form opieki nad dziećmi. Zwiększenie liczby placówek i liczby miejsc dla dzieci w wieku do lat 3 wyraźnie nastąpiło w 2011r, co obrazują dane w tabeli poniżej. Radykalny wzrost liczby miejsc w instytucjonalnych formach opieki nastąpił po wdrożeniu w praktyce zapisów ustawy z 2011 r.: w 2012 r. o ponad 7 tys., w 2013 r. o kolejne 16 tys., a w 2014 r. znowu o 15 tys., co zwiększyło szansę umieszczania w tych instytucjach dzieci z rodzin, które najbardziej tego potrzebowały.

Tabela 1: Instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 w latach 2001-2014

| | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| Liczba instytucji | 396 | 399 | 377 | 371 | 381 | 390 | 382 | 571 | 926 | 1511 | ponad 2300 |
| Liczba oddziałów w żłobkach | 176 | 140 | 134 | 130 | 123 | 122 | 119 | b. d. | b. d. | b. d. | b. d. |
| Liczba miejsc w instytucjach | 28166 | 25749 | 24836 | 25219 | 29273 | 30614 | 32514 | 32053 | 39940 | 56000 | 71000 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Działania na rzecz rozwoju form opieki nad dziećmi do lat 3 realizowane są także w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki -Działania 1.5-Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego. Ponadto wiele korzystnych zmian w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi najmłodszymi dokonało się za sprawą programu MALUCH²⁰ i aktywności Ministra Pracy i Polityki Społecznej począwszy od 2011 r. I tak w 2012 r. zwiększono dotacje państwowe na utrzymanie istniejących i tworzenie nowych form opieki nad dziećmi do lat 3 z 51 mln zł do 101 mln zł z czego przeznaczono:

- 23,9 mln zł – na rozwój instytucji w ramach programu MALUCH;
- 27,1 mln zł – na utrzymanie istniejących i tworzenie nowych miejsc opieki (w tym głównie instytucji dziennego opiekuna);
- 50 mln zł na dofinansowanie kosztów utrzymania i tworzenia nowych miejsc opieki²¹.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ MALUCH – to program, którego celem jest pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w tworzeniu instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla najmłodszych dzieci. Dotacje obejmowały zakup i budowę nowych budynków i lokali, koszty prac wykończeniowych w tych budynkach i lokalach oraz zakup wyposażenia.

²¹ nik-p-12-106-opieka-nad-dziecmi-do-lat-trzech-1.pdf [data dostępu: 11.09.2015].

Walory i skuteczność państwowej opieki nad najmłodszymi dziećmi podkreśla tekst Komunikatu Komisji Europejskiej, w którym czytamy: „Jeżeli w pierwszych latach położy się solidne fundamenty, to dalsze uczenie się jest skuteczniejsze i istnieje większe prawdopodobieństwo, że będzie kontynuowane przez całe życie. Przyczynia się to do zmniejszenia ryzyka przedwczesnego zakończenia nauki, wyrównywania efektów nauczania, zmniejszania społecznych kosztów niewykorzystania talentów oraz do obniżania publicznych nakładów na systemy zabezpieczenia społecznego, ochronę zdrowia, a nawet na wymiar sprawiedliwości”²². Zatem należy uznać, że realizacja polityki prorodzinnej pełni także funkcję profilaktyczną, gdyż pozwala na wykorzystanie potencjału, jaki posiadają dzieci, a objęcie ich profesjonalną opieką tworzy podwaliny ich dalszej edukacji uwzględniającej zarówno dobro dziecka jak i interes państwa.

Wyzwania nowych czasów dla wielu rodzin są zbyt trudne i powodują, że rodziny te nie potrafią odnaleźć się na nowym rynku pracy, znieść konkurencji ani też sprostać współczesnym standardom w zakresie opieki i wychowania. W życie takich rodzin zgodnie z prawem ingerują powołane do tego instytucje – ośrodki pomocy społecznej i sądy rodzinne. Zgodnie z założeniami aktualnej polityki społecznej chodzi o to, aby w sytuacji kryzysowej rodzina otrzymała adekwatne wsparcie bez konieczności odbierania jej prawa do opieki nad własnymi dziećmi. Natomiast podejmowanie przez sąd decyzji odnoszących się do sprawowania władzy rodzicielskiej i umieszczanie dziecka w instytucjonalnej formie opieki powinno stać się ostatecznością.

Jak umieszczenie małego dziecka w placówce wpływa na jego rozwój psychofizyczny?

Jak potwierdzają liczne badania, dzieci w wieku niemowlęcym i po niemowlęcym do prawidłowego rozwoju potrzebują kontaktu z matką. Zerwanie więzi emocjonalnej dziecka z matką powoduje zahamowanie rozwoju, postępujące wyniszczenie organizmu oraz obniżenie odporności na choroby. Deprywacja potrzeb dzieci zaniedbanych lub porzuconych powoduje „depresję anaklityczną” lub chorobę sierocą nazywaną inaczej hospitalizmem. Zaburzenia te powstają w wyniku nie tyle trudnych warunków bytowych dzieci i ich rodzin, ale oddzielenia od matek, braku miłości, czułości i kontaktu fizycznego w postaci miłego dotyku, przytulania. Za szczególnie istotny dla rozwoju dziecka Spitz i Wolf uważają kontakt z matką między trzecim a piątym miesiącem życia. Choroba sieroca pojawia

²² Komunikat Komisji Europejskiej, *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, zagwarantujemy wszystkim dzieciom w Unii Europejskiej dobry start w przyszłość*, Bruksela 2011, KOM(2011) 66 wersja ostateczna.

się u dziecka jako skutek długotrwałego rozdzielenia dziecka z matką i zwykle przebiega w trzech fazach:

- faza I - protestu - wyrażanego płaczem i krzykiem jako wyrazu niezadowolenia z faktu rozstania z matką;
- faza II - rozpacz - odczuwanej w formie lęku, zagrożenia, smutku, obojętności emocjonalnej;
- faza III - wyobcowania (zwana przez J. Bowlby'ego fazą „odłączenia”) - tj. pozornego pogodzenia się z losem i przystosowania do nowej sytuacji²³.

Na skutek choroby sieroczej pojawia się wyraźne zahamowanie rozwoju aktywności motorycznej dziecka oraz w zakresie prawidłowych kontaktów społecznych. Zaburzenia w rozwoju społecznym idą w parze z zaburzeniami emocjonalnymi. Zachowania typowe dla choroby sieroczej mogą przybierać formę izolowania się od osobistych kontaktów społecznych i chłodu emocjonalnego lub przeciwnie – tzw. „lepkości emocjonalnej” polegającej na tuleniu się dziecka nawet do osób obcych. Zdaniem J. Bowlby'ego dziecko reaguje wrodzonymi odruchami i zachowaniami zwanymi „społecznymi wyzwalaczami”, jak: śmiech, płacz, krzyk ssanie, przywieranie, nieodstępowanie sygnalizując swoje potrzeby. Przywieranie do matki w sytuacjach trudnych daje dziecku poczucie bezpieczeństwa i dowodzi, że matka jest dla niego osobą niezastąpioną²⁴. Po długim okresie przerwy w kontakcie dziecka z matką jej skutki mogą być nie do usunięcia, gdyż, jak twierdzi J. Bowlby w swojej teorii przywiązania, „nawet najlepsza opieka matczyzna jest bezużyteczna, jeżeli zaczyna oddziaływać z opóźnieniem, gdy dziecko ukończyło dwa i pół roku życia”²⁵. Zważywszy przykre skutki rozłąki dziecka z matką lepiej jest pomóc rodzinie w pełnieniu przez nią opiekuńczo-wychowawczej funkcji wobec dziecka, aniżeli poprzez decyzje sądowe przerywać więź dziecka z matką oraz najbliższymi członkami jego rodziny i umieszczać je w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Dlatego w ramach reformowania polskiego systemu opieki nad dzieckiem ukazała się ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która zakłada priorytet wspierania rodziny „która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci - w przekonaniu, że skuteczna pomoc dla rodziny przeżywającej trudności w opiekowaniu się i wychowywaniu dzieci oraz skuteczna ochrona dzieci i pomoc dla nich może być osiągnięta

²³ J. Bowlby, *Przywiązanie*, Warszawa 2007, s. 52.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ H. R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, Warszawa 2005, s. 127.

przez współpracę wszystkich osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami²⁶. Odpowiedzialnymi za organizację działań w ramach wspierania rodziny i prowadzenia placówek pieczy zastępczej są jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 8 ustawy²⁷ wspieranie rodziny obejmuje:

- analizę sytuacji rodziny,
- wzmacnianie jej roli i funkcji,
- rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziców,
- podnoszenie świadomości w zakresie planowania i funkcjonowania rodziny,
- pomoc w integracji rodziny,
- przeciwdziałanie marginalizacji i degradacji społecznej rodziny,
- dążenie do reintegracji rodziny.

Aktywnymi w procesie wspierania rodziny potencjalnie mogą być:

- instytucje i podmioty działające na rzecz dziecka i rodziny,
- placówki wsparcia dziennego,
- rodziny wspierające.

Bezpośrednią pracę z rodziną prowadzą asystenci rodziny. Asystent rodziny to nowa profesja, usługa, zawód w systemie wspierania rodzin²⁸. Rolą asystenta jest towarzyszenie członkom rodziny w pokonywaniu ich problemów i wspólne poszukiwanie najlepszych rozwiązań poprzez doradzanie i ukierunkowywanie w celu osiągnięcia przez tę rodzinę samodzielności w dalszym życiu i pełnej zdolności do opieki i wychowania swojego dziecka. Do zadań asystenta rodziny, w której wychowuje się dziecko do lat 3 należy:

- opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną,
- koordynowanie planu pracy z rodziną z planem pomocy dziecku w przypadku, gdy trafiło już ono do pieczy zastępczej,
- działania na rzecz prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego,
- pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych,
- pomoc w rozwiązywaniu problemów psychologicznych,
- pomoc w rozwiązywaniu problemów opiekuńczych i wychowawczych z dziećmi,
- wspieranie aktywności społecznej rodziców,
- motywowanie rodziców do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych,

²⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; Dz. U nr 149, poz.887.

²⁷ Ibidem.

²⁸ *Asystent rodziny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki do wsparcia*, red. A. Żukiewicz, Kraków 2011.

- pomoc w poszukiwaniu, podejmowaniu pracy zarobkowej,
- motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych,
- podejmowanie działań interwencyjnych w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin,
- udzielanie rodzicom indywidualnych konsultacji związanych z opieką i wychowaniem dziecka,
- prowadzenie dokumentacji pracy z rodziną,
- dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny,
- monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z nią,
- sporządzanie opinii o rodzinie dla potrzeb sądu,
- współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi zajmującymi się działaniami na rzecz dziecka i rodziny,
- współpraca z zespołem interdyscyplinarnym w przypadku występowania przemocy w rodzinie²⁹.

Dodatkową formą pomocy rodzinie wychowującej dziecko do lat trzech bez ingerencji sądu może być rodzina wspierająca. Pomoc rodziny wspierającej możliwa jest przy współdziałaniu asystenta rodziny i obejmuje ona: pokonywanie trudności rodziców w sprawowaniu opieki i wychowania dziecka, właściwe prowadzenie gospodarstwa domowego oraz kształtowanie i wypełnianie podstawowych ról społecznych³⁰. Rodziną wspierającą mogą być osoby mieszkające w najbliższym otoczeniu po uzyskaniu pozytywnej opinii kierownika ośrodka pomocy społecznej, na podstawie której zostaje ustanowiona przez wójta.

W sytuacjach najtrudniejszych, kiedy zastosowane formy wsparcia rodziny nie przynoszą oczekiwanych efektów, w życie rodziny wychowującej dziecko do lat 3 ingeruje sąd rodzinny, który rozpatruje kwestię sprawowania władzy rodzicielskiej i ustala formę pieczy zastępczej nad dzieckiem. Najlepszą formą ze względu na szeroko pojęte dobro dziecka są rodzinne formy pieczy zastępczej. Jednakże ze względu na temat opracowania należy wziąć pod uwagę instytucjonalne formy pieczy zastępczej jako alternatywną możliwość zapewnienia dziecku małemu właściwej opieki. Ustawa z 2011 r. o pieczy

²⁹ Ustawa z dn. 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny .

³⁰ Ibidem, art. 29.

zastępczej³¹ przewiduje sprawowanie pieczy instytucjonalnej w formie: placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej i interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego. Typową dla dzieci małych instytucjonalną formą pieczy zastępczej od lat są domy małego dziecka, które w ciągu ostatniego stulecia przeszły pewne przeobrażenia.

Tuż po zakończeniu działań II wojny światowej, kiedy ze względu na ogromną liczbę sierot wojennych, było ogromne zapotrzebowanie na opiekę nad dziećmi, na mocy uchwały Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 r. opiekę nad dziećmi do lat 3 wraz z ochroną macierzyństwa powierzono Ministrowi Zdrowia i odtąd opiekę nad najmłodszymi dziećmi w domach małego dziecka sprawowały pielęgniarki i opiekunki dziecięce posiadające status pracowników służby zdrowia. Ten system opieki nie zaspokajał wszystkich potrzeb rozwojowych dzieci w okresie ich pierwszych trzech lat życia i koncentrował się przede wszystkim na opiece i pielęgnacji. Dlatego koniecznością stały się zmiany jakie przyniosło Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 5 lutego 1993r. w sprawie zasad i trybu przekształcenia domów małego dziecka w placówki opiekuńczo-wychowawcze³². Na mocy tego rozporządzenia 50 domów małego dziecka w Polsce zgodnie z art. 107 ustawy o systemie oświaty przeszło pod opiekę kuratoriów oświaty³³, co skutkowało korzystniejszymi warunkami rozwoju psychofizycznego najmłodszych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. W tej formie placówki funkcjonowały do 2000 r. kiedy cały system opieki nad dzieckiem znalazł się pod nadzorem Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Domy małego dziecka to placówki opiekuńczo-wychowawcze, w których przebywają dzieci od chwili urodzenia do ukończenia 3 lat pozbawione czasowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej. Wśród wychowanków tych placówek są dzieci: samotnych matek, sieroty, półsieroty, dzieci mające oboje rodziców i dzieci porzucone. Dalsze zmiany w systemie opieki nad dziećmi najmłodszymi dokonują się po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej z 2011 r. art. 93 ustawy ustalił na nowo zadania placówki opiekuńczo-wychowawczej, w tym także domu małego dziecka, który powinien dzieciom do lat 3:

- zapewnić całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokajać ich niezbędne potrzeby, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe i społeczne,
- realizować przygotowany we współpracy z asystentem rodziny indywidualny plan pomocy dziecku,

³¹ Ibidem.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 5 lutego 1993r. w sprawie zasad i trybu przekształcenia domów małego dziecka w placówki opiekuńczo-wychowawcze; Dz. U 1993 nr 10, poz. 47.

³³ Ustawa z dn. 7 września 1991r. o systemie oświaty; Dz. U. nr 95, poz. 425.

- umożliwiać dzieciom kontakt z ich rodzicami i innymi osobami bliskimi (chyba, że sąd postanowi inaczej);
- podejmować działania na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej,
- prowadzić oddziaływania terapeutyczne,
- zapewniać korzystanie ze świadczeń zdrowotnych³⁴.

W ramach reformowania systemu opieki nad dzieckiem przyjmuje się, że w publicznych placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie powinno być w ogóle dzieci do lat trzech, a w ogólnym zamyśle do lat dziesięciu. Dzieci małe powinny być umieszczane w rodzinach zastępczych lub rodzinnych domach dziecka. Ustawodawca dał czas do 1 stycznia 2016 r. na praktyczną realizację tego zapisu, jednak zdaniem praktyków jest to teraz niemożliwe, gdyż jest znacznie mniej rodzin zainteresowanych opieką nad dziećmi niż dzieci, które należałoby umieścić w rodzinnych formach opieki. Dzieci małych wymagających opieki całodobowej wciąż przybywa, wiele z nich jest pozostawianych w szpitalach przez rodziców, którzy zrzekają się władzy rodzicielskiej, inne trafiają do domów małego dziecka jako dzieci zaniedbane. Ustawa mając w perspektywie likwidację instytucji opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci do lat 10 nie dopuszcza tworzenia nowych placówek dla dzieci najmłodszych. Te jakże prekursorskie projekty zmian, chociaż zapisane w ustawie, wymagają jeszcze dalszych zmian systemowych w organizacji rodzinnej pieczy zastępczej oraz stworzenia systemu motywującego wartościowe osoby do podejmowania się roli rodziców zastępczych. Ciągły brak kandydatów na rodziców zastępczych blokuje realizację tego planu. Celem reformy pieczy zastępczej jest ograniczenie liczby i roli instytucjonalnych form opieki w systemie opieki nad dzieckiem. Placówki całodobowe przewidziane są wyłącznie dla dzieci powyżej 10 roku życia i standardem w tych placówkach mają być autonomiczne 14-osobowe grupy wychowawcze przypominające większe rodziny. Natomiast dzieci najmłodsze powinny trafiać do adopcji, rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka. Zwiększy to prawdopodobnie zapotrzebowanie na interwencyjne ośrodki preadopcyjne, gdzie dzieci mogłyby oczekiwać na adopcję i miejsca w placówkach interwencyjnych, w których dzieci oczekiwałyby na umieszczenie w rodzinnych formach pieczy zastępczej. W celu propagowania rodzinnych form opieki nad dziećmi, w tym przede wszystkim nad dziećmi do lat 3, 5 marca 2004 r. została powołana Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej skupiająca praktyków z terenu całej Polski, którzy zdecydowanie optują za realizacją prawa dziecka do wychowania w rodzinie. Jedną z form

³⁴ Ibidem.

popularyzowania rodzinnych form pieczy zastępczej jest ustanowienie 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego. Dla dzieci, które nie mogą wychowywać się w swoim naturalnym środowisku, Koalicja poprzez swoje działania chce zapewnić rodzinne formy opieki zastępczej gwarantujące szanse na prawidłowy rozwój dzieci i wzorce właściwie funkcjonującej rodziny.

BIBLIOGRAFIA:

1. *Asystent rodziny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki do wsparcia*, red. A. Żukiewicz, Kraków 2011.
2. Bowlby J., *Przywiązanie*, Warszawa 2007.
3. Czarniecka S., *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie częstochowskim*, Częstochowa 2001.
4. Golinowska S., *Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 8.
5. Kelm A., *Węzłowe problemy pedagogiki opiekuńczej*, Warszawa 2000.
6. Komunikat Komisji Europejskiej, *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, zagwarantujemy wszystkim dzieciom w Unii Europejskiej dobry start w przyszłość*, Bruksela 2011.
7. Maciaszkowa J., *Z teorii i praktyki opiekuńczej. Opieka rodzinna nad dzieckiem i kompensacja jej niedostatków*, Warszawa 1991.
8. *nik-p-12-106-opieka-nad-dzieciami-do-lat-trzech-1.pdf*.
9. Obuchowski K., *Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa 1983.
10. *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 25.03 2011r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych*.
11. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 5 lutego 1993r. w sprawie zasad i trybu przekształcenia domów małego dziecka w placówki opiekuńczo-wychowawcze*.
12. Schaffer H. R., *Psychologia dziecka*, Warszawa 2005.
13. Skorny Z., *Psychologiczne mechanizmy zachowania się*, Warszawa 1972.
14. *Ustawa z dn. 10 maja 2013r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz niektórych innych ustaw*.
15. *Ustawa z dn. 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej*.
16. *Ustawa z dn. 7 września 1991r. o systemie oświaty*.
17. *Ustawa z dn. 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny*.
18. *Ustawa z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3*.
19. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*.