

WYZWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC PIECZY ZASTĘPCZEJ*

Joanna Szczepaniak-Sienniak
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WSTĘP

W Polsce od wielu lat stale wzrasta skala problemów opiekuńczo-wychowawczych rodzin oraz sieroctwa społecznego, tj. liczba dzieci pozbawionych możliwości wychowania w rodzinie biologicznej i skierowanych do pieczy zastępczej (rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka lub placówek opiekuńczo-wychowawczych). W świetle danych statystycznych liczba dzieci odseparowanych od swoich rodzin i objętych pieczą zastępczą wzrosła z 59 422¹ w 2011 r. – wtedy to przyjęto ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej² (dalej ustawa o pieczy zastępczej), mającą znacząco poprawić sytuację w danym obszarze – do 76 467³ w 2014 r. Wzrósł także udział dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w ogólnej liczbie dzieci (osób do 18. roku życia), tj. wskaźnik pieczy zastępczej (z 0,83 w 2011 r. do 1,1 w 2014 r.⁴), co wskazuje, że niewydolność opiekuńczo-wychowawcza rodzin wzrasta mimo spadku populacji dzieci w kraju⁵, ograniczaniu dzietności i rosnącej przewadze liczebności rodzin z 1 lub 2 dzieci (*Struktura...* 2008, 2014).

* Artykuł powstał w ramach projektu *Partycypacyjna polityka rodzinna miasta Wrocław*, realizowanego w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (okres realizacji: 1.04.2015–31.04.2016, nr PL05-0492). Więcej informacji o projekcie: <http://eeagrants.org/project-portal/project/PL05-0492>.

Równie niepokojąco zbyt wiele dzieci wychowuje się w instytucjonalnych formach pieczy (wskaźnik rodzinnej pieczy zastępczej⁶ zmniejszył się – zamiast wzrastać – z 84% w 2011 r. do 75% w latach 2012–2014⁷). Należy mieć też na uwadze, że zgodnie z wymogami Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (2020) wskaźnik udziału dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w ogólnej liczbie wychowanków pieczy powinien wzrosnąć do 2020 r. do 90%.

Tymczasem polityka wspierania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz kompensacji sieroctwa społecznego⁸ to obszar, który wydaje się zaniedbany, a jednocześnie stosunkowo słabo rozpoznany przez polityków społecznych⁹. Wiedza na ten temat jest fragmentaryczna, często powierzchowna, rozproszona i niespójna¹⁰. Jednocześnie mamy do czynienia z narastaniem wielu problemów we wspieraniu rodzin oraz funkcjonowaniu rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także z nieślabnącymi trudnościami w spełnianiu podstawowych wyzwań wobec pieczy zastępczej, takich jak choćby ograniczanie liczby kierowanych doń dzieci czy deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej.

Trzeba dodać, że wspomniane wyzwania wynikają także ze standardów międzynarodowych, m.in. Konwencji o prawach dziecka (szerzej: Szczepaniak 2007a: 246–263), w tym dokumentu *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care* (2012), przygotowanego przez Europejską Grupę Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Spo-

feczności działającej przy Komisji Europejskiej. Standardy te wskazują na konieczność wzmożenia działań w zakresie reintegracji rodzin naturalnych (dysfunkcyjnych), poprawy jakości warunków opieki i wychowania dzieciom objętym pieczą zastępczą, odchodzenia od form instytucjonalnych pieczy zastępczej na rzecz rodzinnych.

Celem artykułu jest usystematyzowanie i pogłębienie wiedzy o głównych problemach pieczy zastępczej w Polsce oraz zidentyfikowanie i podkreślenie najważniejszych wyzwań polityki społecznej w tym obszarze. Ponadto artykuł został napisany z myślą o konieczności ożywienia dyskursu wśród polityków społecznych wokół narastających problemów opiekuńczo-wychowawczych rodzin i sieroctwa społecznego.

W artykule przedstawiono główne etapy zmian systemu pieczy zastępczej w Polsce oraz bariery organizacji i funkcjonowania tego systemu od 2000 r., kiedy nastąpiła pierwsza (po kilkudziesięciu latach) znacząca reforma w tym obszarze. Wykorzystana została metoda historyczna, w tym studia literaturowe, analiza instytucjonalno-prawna oraz źródeł wtórnych, m.in. Najwyższej Izby Kontroli oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Artykuł prezentuje też wyniki samodzielnie przeprowadzonego grupowego wywiadu eksperckiego (metodą FGI – *focus group interview*) z przedstawicielami wybranych instytucji i organizacji na temat trudności w funkcjonowaniu pieczy zastępczej¹¹. Badanie to podjęto, by pogłębić wiedzę o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu pieczy zastępczej identyfikowanych przez różne instytucje (głównie Najwyższą Izbę Kontroli), a także by zezemplifikować owe nieprawidłowości. W opisie wyników wywiadu zastosowany został styl narracyjny.

ETAPY I BARIERY ZMIAN W PIECZY ZASTĘPCZEJ

W Polsce pierwszym zmiennym etapem zmian w polityce społecznej wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz dzieci z tych rodzin był rok 2000, kiedy podstawowe zadania z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem zostały wyłączone z systemu oświaty i wpisane w sferę pomocy społecznej oraz odpowiednio podzielone między powiaty i gminy.

Do znowelizowanej wówczas ustawy o pomocy społecznej wprowadzono rozdział pt. „Opieka nad rodziną i dzieckiem”, powołano powiatowe centra pomocy rodzinie oraz odpowiednio rozszerzono zakres obowiązków i działań ośrodków pomocy społecznej. Zmieniły się także formy pieczy zastępczej oraz zinstytucjonalizowano standardy usług, opieki i wychowania w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Dla rodzin niewypełniających funkcji opiekuńczo-wychowawczych wobec dzieci wprowadzono pomoc w formie poradnictwa rodzinnego, terapii rodzinnej lub pracy socjalnej oraz zapewniono dzieciom pozbawionym rodzin naturalnych opiekę i wychowanie w rodzinach zastępczych oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych (rodzinnych i socjalizacyjnych).

Zadania związane ze wsparciem rodzin zostały przypisane samorządom gminnym (ośrodkom pomocy społecznej), natomiast organizację i prowadzenie odpowiednich form pieczy zastępczej jednostkom samorządu powiatowego – powiatowym centrům pomocy rodzinie.

Wszystkie te zmiany oparto na wymogach międzynarodowych (Szczepaniak 2007a: 246–263) i zasadzie pomocniczości (Szczepaniak 2007b: 243–261; Szczepa-

niak 2010b: 31–52), tj. na takich zasadach i kierunkach działań, jak poszanowanie autonomii rodziny oraz primatu rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku odseparowania dziecka od rodziny biologicznej dążenie do reintegracji i przywrócenia dziecka do tej rodziny oraz współpraca rodziców i dzieci w ustalaniu celów i sposobów interwencji w ich środowisku.

Jednocześnie zredefiniowaniu uległy zakres i formy ingerencji państwa w sprawy rodziny. W myśl wspomnianej idei pomocniczości za priorytet uznano wspieranie i reintegrację rodziny przez podmioty lokalne (m.in. ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe). Wobec instytucji państwa zaś założono, że powinno ono ingerować tylko wówczas, gdy zawiodą zastosowane wszelkie dostępne środki i mechanizmy odpowiednio ukierunkowanej pracy z rodziną w środowisku lokalnym (przykładem takiej „ostatecznej” ingerencji jest sądowe ograniczenie władzy rodzicielskiej oraz odseparowanie dziecka od rodziny i skierowanie go do pieczy zastępczej).

Wprowadzając zmiany zakładano, że już w ciągu trzech pierwszych lat powinny one przynieść następujące rezultaty (Kaczmarek 2004: 3–4; Kolankiewicz 2002):

- zmniejszenie liczby domów dziecka (placówek socjalizacyjnych) oraz ich wielkości,
- wzrost liczby dzieci powracających do rodzin naturalnych,
- rozwój rodzin zastępczych niespokrewnionych, w tym rodzin specjalistycznych,
- rozwój instytucji wspierających reformowany system opieki (ośrodki adopcyjne, ośrodki rodzin zastępczych, ośrodki interwencji kryzysowej, specjalistyczne zespoły wsparcia),
- rozwój nowych form pracy z rodziną.

Szczególne zmiany zaplanowane zostały wobec instytucjonalnej opieki nad dzieckiem (pieczy zastępczej), jako kosztownej i wysoce nieefektywnej. Postulowano konieczność przekształcenia bardzo dużych pod względem liczby wychowanków placówek socjalizacyjnych (domów dziecka) w mniejsze (do 30 osób) placówki wielofunkcyjne lub nawet ich likwidację¹² oraz intensywny rozwój rodzinnych form opieki nad dzieckiem (niespokrewnionych, specjalistycznych rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka). Przekształcenia te miały być zrealizowane najpóźniej w 2004 r. (szerzej: Szczepaniak 2006: 11–18).

Niestety, nie udało się stworzyć stabilnych i realnych podstaw organizacyjno-prawnych urzeczywistnienia omawianych zmian. Przykładami są wielokrotnie próby „udoskonalania” i nowelizacje ustawy o pomocy społecznej (w rozdziale 4 dotyczącym opieki nad rodziną i dzieckiem), a zwłaszcza zmiany przepisów w aktach niższego rzędu¹³.

Inne bariery uniemożliwiające zrealizowanie zakładanych zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem (w 2000 r.) to m.in. (Wszótek 2002: 8-10; Wszótek 2003: 9-12; Starega-Piasek 2004: 3; Kaczmarek 2004: 19-37; NIK 2009: 10-34; Szczepaniak 2010b: 208-210):

- brak środków oraz racjonalnych rozwiązań w sferze finansowania zadań samorządów dotyczących reintegracji rodzin oraz działalności rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych;
- niespójność przy podziale zadań między gminy i powiaty (nakładanie się zadań, a przy tym – nierzadko – brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego wśród osób odpowiedzialnych za ich realizację);
- brak współpracy między podmiotami realizującymi zadania opieki nad rodziną i dzieckiem, głównie między

jednostkami samorządu powiatowego a sądami (np. przy kierowaniu dzieci do odpowiednich form opieki);

- brak współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się opieką nad rodziną i dzieckiem¹⁴;

- brak znajomości przepisów prawnych oraz praw rodzin i dzieci przez osoby wyznaczone do realizacji określonych zadań;

- niewłaściwie przygotowane programy szkoleniowe, zwłaszcza dla kandydatów do prowadzenia rodzinnych domów dziecka i rodzin zastępczych;

- brak wsparcia metodycznego w realizacji pożądaných zmian oraz funkcjonowaniu rodzin zastępczych i innych form opieki nad dzieckiem.

Efektom licznych barier w rozwoju efektywnego wsparcia dysfunkcyjnych rodzin i opieki nad dzieckiem był (i nadal jest) m.in. wzrost skali sieroctwa społecznego, instytucjonalizacja (zamiast deinstytucjonalizacji) pieczy zastępczej, słaby rozwój usług wspierania i reintegracji rodzin biologicznych.

Drugim, szczególnym etapem zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem jest kolejna próba utworzenia efektywnego (zreformowania) systemu opieki nad rodziną i dzieckiem (pieczy zastępczej), której zwińczeniem jest obowiązująca od 2012 r. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Określenie „próba” zostało tu użyte świadomie, bowiem – jak wynika z opinii praktyków – rzeczywiste warunki wspierania rodzin oraz organizacji i funkcjonowania systemu pieczy zastępczej nie uległy znaczącej poprawie.

W samym podziale obowiązków między gminy i powiaty w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej nie nastąpiły daleko idące zmiany. Przebudowano natomiast strukturę i rodzaje dotychczasowych usług i instytucji w danym obszarze. I tak, od 2012 r. rodzinie z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych gmina (wójt) powinna zapewniać wsparcie, które polega m.in. na: analizie sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie; wzmocnieniu roli i funkcji rodziny; rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny; podniesieniu świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny; pomocy w integracji rodziny; przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny; dążeniu do reintegracji rodziny. Wspieranie rodziny ma być realizowane przede wszystkim przez pracę z rodziną (głównie w formie usług asystenta rodziny) oraz pomoc w opiece i wychowaniu dziecka (w formie placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających – art. 9 ustawy). Warto podkreślić, że praca z asystentem jest możliwa za zgodą i z aktywnym udziałem samej rodziny, chyba że rodzina zostanie zobowiązana do tej współpracy przez sąd (art. 8 ustawy).

W przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców biologicznych sprawowana jest piecza zastępcza, którą organizują powiaty (art. 32 ustawy). W myśl ustawy piecza zastępcza powinna zapewniać:

- pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub, gdy jest to niemożliwe, dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia dziecka – opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym;

- przygotowanie dziecka do samodzielnego funkcjonowania społecznego (w tym do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia);

- przygotowanie dziecka do pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki;

- przygotowanie dziecka do nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych;

- zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych.

Pieczka zastępcza prowadzona jest – podobnie jak przed 2012 r. – w formie rodzinnej i instytucjonalnej (art. 33 i nast. ustawy). Przy czym w ramach rodzinnych form pieczy utworzono nowe typy rodzin: niezawodową (zastąpiła ona rodzinę niespokrewnioną z dzieckiem) oraz zawodowe: wielodzietne, specjalistyczne i o charakterze pogotowia rodzinnego (wcześniej podobne funkcje pełniły zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze). Obecnie zatem w obrębie rodzinnej pieczy zastępczej występują rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe i zawodowe, a także rodzinne domy dziecka (wcześniej rodzinne domy dziecka były klasyfikowane jako placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, czyli instytucjonalne formy pieczy).

Z kolei w zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej rozbudowano strukturę placówek opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez powiaty (aktualnie są to placówki typu interwencyjnego, rodzinnego, socjalizacyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego oraz łączące funkcje specjalistyczno-terapeutyczne, socjalizacyjne i interwencyjne). Na poziomie wojewódzkim wprowadzono nowe typy placówek: regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjny ośrodek preadopcyny.

Warto dodać, że bezpośrednimi przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej były (*Uzasadnienie...* 2010):

- wzrost wskaźnika dzieci umieszczanych poza rodziną;

- koncentracja działań głównie na dziecku, a nie rodzinie – brak odpowiedniego wsparcia rodziny dziecka, a także rodziny zastępczej;

- zbyt uboga oferta pomocy środowiskowej dla rodziny będącej w kryzysie (lub zagrożonej);

- brak instrumentów motywujących gminy do działań na rzecz pozostawienia dziecka w lokalnym środowisku rodzinnym;

- nadmierna łatwość umieszczenia dziecka poza rodziną i zbyt powolne podejmowanie decyzji o dalszych losach dziecka;

- zbyt ograniczony zakres możliwych form opieki nad dzieckiem, a przez to zbyt częste umieszczanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej;

- niedobór odpowiedniej liczby należycie przygotowanych, niespokrewnionych z dzieckiem zawodowych rodzin zastępczych;

- koncentracja działań w obszarze opieki nad rodziną i dzieckiem głównie na uzyskaniu doraźnego efektu, najczęściej bez mechanizmów strategicznych, które pozwalałyby na ewaluację skutków działań w kolejnych latach.

Proponowane w ustawie zmiany ukierunkowano na:

- stworzenie systemowych uregulowań działań profilaktycznych skierowanych do rodzin zagrożonych dysfunkcjami lub przeżywających trudności oraz wdrożenie nowych mechanizmów pracy z rodziną dziecka;

- reorganizację systemu pieczy zastępczej (wprowadzenie różnych form);

- dookreślenie zadań administracji publicznej w zakresie wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej;
- doprecyzowanie zasad finansowania tych zadań;
- zrjonalizowanie pomocy związanej z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej itp.

Zmiany te zgodnie z ustawą mają być realizowane przez poprawę sytuacji w zakresie:

- utrzymania dzieci w ich naturalnym środowisku (rodzinnie biologicznej dziecka) przez dokładne określenie zadań podmiotów w zakresie działań związanych ze wsparciem rodziny;
- wprowadzenia i wzmocnienia działalności asystentów rodzinnych, których zadaniem jest systematyczna, bezpośrednia praca z rodzinami mającymi trudności w prawidłowym funkcjonowaniu;
- rozwoju placówek wsparcia dziennego (świetlic, klubów itp.);
- rozwoju współpracy między podmiotami wspierania rodziny i pieczy zastępczej;
- deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, a jednocześnie rozwoju rodzinnych form opieki: zgodnie ze Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL 2020: 71) wskaźnik udziału dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w ogólnej liczbie dzieci w pieczy zastępczej został zaplanowany na 2020 r. na poziomie 90%, przy wartości bazowej 71% w 2011 r.
- wprowadzenia zasady, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie mogą przebywać dzieci do 10. roku życia (dzieci te mają być kierowane do rodzinnych form opieki)¹⁵, a liczba dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletniość, przebywając w pieczy zastępczej, nie może przekraczać 14;
- wprowadzenia funkcji organizatora i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

BARIERY ROZWOJU PIECZY ZASTĘPCZEJ W ŚWIETLE ZOGNISKOWANEGO WYWIADU EKSPERCKIEGO

Przedstawione poniżej wyniki badania dotyczą jedynie tych uwarunkowań, które związane są organizacją i funkcjonowaniem pieczy zastępczej, tj. rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych¹⁶.

Wywiad potwierdził występowanie nadal większości ograniczeń i nieprawidłowości w systemie pieczy zastępczej, identyfikowanych po 2000 r. (por. także: NIK 2014; GUS 2015c; *Sprawozdanie...* 2012, 2013, 2014). Najwięcej problemów i wyzwań wyodrębniono w takich obszarach, jak: deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej, w tym rozwój pieczy rodzinnej, współpraca między podmiotami wspierania rodziny i pieczy zastępczej, współpraca z rodzinami biologicznymi dziecka.

W odniesieniu do deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej główne bariery i nieprawidłowości to niewystarczające środki finansowe lub zasoby infrastrukturalne na wymagane zmniejszanie liczebności dzieci w placówkach (do 14). Podejmowane w tym zakresie zmiany nie zawsze realizowane są w sposób niosący oczekiwane korzyści, zwłaszcza dla samych dzieci w placówkach. Mowa na przykład o sytuacji, w której „dom dziecka” liczący kilkadziesiąt wychowanków jest przekształcany w zespół placówek opiekuńczo-wychowawczych, tj. kilka mniejszych placówek różnego typu – zgodnie z ustawą, ale w ramach wciąż tego samego, jednego budynku. W takim przypadku dzieci pozostają *de facto* nadal w bardzo licznej grupie, w niewiele zmienionych warunkach, poza tym że wprowadzane są nowe nazwy

pomieszczeń czy części budynku, zgodnie z wyodrębnionymi typami w ramach zespołu placówek (przykładem opisanej praktyki jest „Dziecięcy Dom” we Wrocławiu).

Warto zaznaczyć, że sami przedstawiciele instytucji samorządowych czy też placówek opiekuńczo-wychowawczych są świadomi mankamentów tego rodzaju działań.

• *Jestem przeciwnikiem tego, żeby pod jednym adresem mogło działać kilka placówek kilkunastoosobowych, i uważam, że tak być nie powinno. Uważam, że nie tak miało być, że ten zapis [chodzi o art. 95, pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej, ograniczający dopuszczalną liczbę dzieci w placówce do 14] nie może być tak obchodzony.*

Co więcej, według badanych ekspertów standard czternastu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych do 2020 r. jest – w aktualnych realiach – nie do osiągnięcia, podobnie jak nie został spełniony standard trzydziestu dzieci do 2004 r., który był przesuwany wielokrotnie do 2010 r. Podobny sceptycyzm uczestnicy wywiadu wyrazili wobec ustawowego wymogu dotyczącego nieumieszczania dzieci poniżej 10. roku życia w pieczy instytucjonalnej.

Uczestnicy wywiadu eksperckiego wskazali też na pewne trudności w realizowaniu bieżących potrzeb dzieci wychowywanych w pieczy zastępczej, związane z brakiem odpowiedniej współpracy ze strony biologicznych rodziców czy też sądów.

Warto przypomnieć, że placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze czy rodzinne domy dziecka powinny uczestniczyć w procesie reintegracji rodzin biologicznych, a same rodziny biologiczne – zwłaszcza te, które nie są pozbawione władzy rodzicielskiej – powinny współpracować z instytucjami/osobami sprawującymi pieczę nad ich dzieckiem/dziećmi w tym procesie, w tym także w podejmowaniu bieżących działań dotyczących ich dziecka/dzieci. Tymczasem, jak zgodnie stwierdzili uczestnicy wywiadu eksperckiego, w praktyce taka współpraca nie występuje i bardzo trudną ją nawiązać. Rzecz jest o tyle problematyczna, że w takich warunkach nie tylko nie odbywa się pożądana praca z rodziną biologiczną, ale też istotnie utrudnione jest realizowanie pilnych potrzeb dziecka (np. gdy wymagana jest zgoda rodzica na przeprowadzenie specjalistycznego leczenia dziecka).

• *Coraz częściej brakuje mi instrumentów do tego żeby skutecznie wykonywać obowiązki, które są na mnie nałożone [...]. Czasami nie mogę wykonywać opieki medycznej nad dzieckiem, jeśli nie mam na to zgody rodzica, ale to ja jestem osobą, która w jakiś sposób opiekuje się tym dzieckiem [...]. Mam zgodę na przeprowadzenie badań, ale za trzy dni muszę mieć dodatkową zgodę, żeby wykonać to, co jest zalecane w tych badaniach [dotyczy to sytuacji, kiedy władza rodzicielska jest ograniczona, a nie odebrana całkowicie].*

• *Gdy władza rodzicielska jest ograniczona i gdy tak naprawdę leczenie czy edukacja pozostają przy rodzicu, to jedynym wyjściem z tej sytuacji jest skłonienie sądu do rozszerzenia uprawnień w tym zakresie.*

Dodatkową barierą w tego typu sytuacji może być brak zrozumienia, dobrej woli lub nawet kompetencji ze strony sądów.

• *Wyjątkami są takie sądy, które wyrobiły taką praktykę, że jeżeli widzą, że rodzic nie będzie współpracującym, albo w ogóle, że czasami jest osobą, która często zmienia miejsce zamieszkania i trudno go znaleźć, wów-*

czas rozszerzono przy umieszczeniu dziecka w pieczy uprawnień wobec dzieci, które są czy to przy placówce, czy rodzinie zastępczej.

- Łatwiej wymóc na sądzie zgodę, żebyśmy paszport dziecku wyrobili, niż to, żebyśmy zapisali dziecko do poradni specjalistycznej.

- Bariery są nie zawsze kompetentne sądy, np. zwracają się do PCPR-u z prośbami o opinie na temat rodzin biologicznych, których PCPR nie może wydać, bo to jest rola GOPS-ów. Tłumaczymy im to, ale i tak znowu dostajemy te same prośby.

Sądy opiekuńcze zostały generalnie przedstawione przez uczestników wywiadu jako podmioty raczej niewspółpracujące i istotnie utrudniające funkcjonowanie pieczy zastępczej. Zdaniem ekspertów nieprawidłowości w działaniach sądów występują już na etapie postępowania o skierowanie dzieci do pieczy zastępczej. Zbyt długi jest bowiem okres oczekiwania na sądowe postanowienie dotyczące umieszczenia dziecka w określonej placówce, rodzinie zastępczej bądź rodzinnym domu dziecka (zazwyczaj jest to okres kilku-miesięczny).

- Znam przykład, gdzie w rodzinnym domu dziecka została umieszczona dziewczynka w maju, która była przeniesiona z pieczy instytucjonalnej, dlatego że nie miała ukończonego 7. roku życia [wówczas był to wiek graniczny umieszczenia dziecka w pieczy instytucjonalnej]. [...] ale postanowienie sąd wydał dopiero w październiku. I ona od maja do października była w tej rodzinie. Rodzina była bez żadnych środków na tę dziewczynkę – bez żadnych świadczeń. W między czasie były wakacje, mieli już zaplanowany wyjazd z innymi dziećmi, więc musieli to dziecko zabrać, no bo przecież trudno je zostawić, musieli zapłacić za ten wyjazd. Następnie w związku z tym, że rozpoczynał się rok szkolny, musieli kupić całą wyprawkę szkolną, wszystkie podręczniki [...].

W powyższym przykładzie problemem było głównie to, że powiat nie mógł przyznać dla rodzinnego domu dziecka żadnych środków, bowiem nie miał do tego podstaw. Taką podstawą staje się dopiero postanowienie sądu. Konsekwencje takiego stanu rzeczy ponoszą także same dzieci, które bezpośrednio po odseparowaniu od rodziny naturalnej nadal nie mają zapewnionych stabilnych warunków materialnych, a także socjalizacji i wychowania, gdyż przenoszone są między różnymi formami pieczy.

W kontekście samych trudności finansowych badani eksperci zwrócili uwagę, że brakuje środków na tzw. dodatkowe potrzeby dzieci, np. aparaty ortodontyczne, wycieczki szkolne, specjalistyczne zabiegi medyczne.

Innym, bardzo ważnym problemem związanym z deinstytucjonalizacją pieczy zastępczej, a ściślej rozwojem pieczy rodzinnej, jest słaby rozwój rodzicielstwa zastępczego. Ten problem związany jest z kilkoma barierami. Szczególną z nich jest trudność w pozyskaniu odpowiednich kandydatów na rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka.

- Kandydatów na rodziców zastępczych nie znajduje się żadnymi kampaniami. Ja obserwowałam wielką kampanię warszawską [...], kiedy Warszawa postawiła na to, że zreformuje system instytucjonalnej pieczy zastępczej i mocno postawi na rozwój pieczy rodzinnej. Warunki stwarzane kandydatom były warunkami bajkowymi. Tym ludziom oferowano nieruchomości, mieszkania, samochody służbowe, telefony komórkowe, dodatek na święta Bożego Narodzenia, wakacje, początek roku szkolnego

– dodatek ekstra poza środkami na utrzymanie dzieci [...]. I mimo tego te założenia padły, to się nie udało. I była kampania wszędzie: telewizja, bilbordy, radio, pikniki. I to nie zadziałało.

Jednym z najbardziej skutecznych pomysłów na zmianę tego stanu rzeczy – w opinii badanych ekspertów – są wszelkie akcje związane z upowszechnianiem tzw. dobrych praktyk, tj. doświadczeń (najlepiej wieloletnich) zadowolonych rodzin zastępczych bądź osób prowadzących rodzinne domy dziecka.

- Najlepszą zachętą do pozostania rodziną zastępczą są zadowoleni rodzice zastępczy, którzy przekonują do pełnienia tych funkcji.

- Ja znam masę rodziców zastępczych i osoby, które przyszły z jakichś kampanii to są pojedyncze przypadki. Większość to tak, albo byli wolontariuszami i po prostu od wolontariatu przeszli do rodzicielstwa zastępczego, albo ktoś miał gdzie znajomego, albo zetknął się z dzieckiem bezpośrednio w domu dziecka i w ten sposób się na to dziecko zdecydował.

Ponadto rodziny zastępcze wymagają szczególnego wsparcia specjalistycznego, najlepiej ze strony zaufanej osoby, która stale z nimi współpracuje. Podobną rolę ma pełnić koordynator pieczy zastępczej. Brak odpowiedniego wsparcia dla rodzin zastępczych czy rodzinnych domów dziecka może być również czynnikiem niesprzyjającym odpowiedniemu rozwojowi rodzinnej pieczy.

- Trzeba być wyjątkowym człowiekiem, żeby podolać takiemu zadaniu.

- Rodzina musi mieć dużo wsparcia, nie tylko takiego podnoszącego kompetencje, ale takiego osobistego, związanego z wypalaniem.

- Bardzo ważne jest zaufanie takiej rodziny do koordynatora, po prostu do kogoś, kto za tę rodzinę odpowiada, dlatego że ja, obserwując takie młode rodziny, które bardzo często są trochę na takim – przepraszam za określenie – „haju rodzicielskim”, że mają dziecko, zachwycają się rodzicielstwem i mają potencjał do tego, żeby pomóc innemu dziecku, czasami zbyt szybko podejmują decyzję o wzięciu pod opiekę kolejnego dziecka. Moim zdaniem powinien być ktoś, kto trochę będzie hamował takie rodziny przed ich własnymi pomysłami, czyli taka zaufana osoba, która powie „słuchajcie, zaczekajcie jeszcze 5 lat, jeżeli nadal wszystko będzie okej, wtedy wam damy drugie dziecko.

Wreszcie poważnym utrudnieniem w odpowiednim rozwoju pieczy zastępczej jest zmienność i niejasność regulacji organizacyjno-prawnych, w tym zbyt rozbudowana i złożona ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która nie jest w pełni adekwatna do potrzeb samorządów (w procedurze legislacyjnej nie uwzględniono głosów samorządowców).

- Ustawa generalnie fasadowa! Cały nasz głos [mowa o praktykach, przedstawicielach odpowiednich instytucji lokalnych, uczestniczących w odpowiednich komisjach lub konsultacjach] poszedł w powietrze, bo pani minister musiała szybko przeprowadzić ustawę przez procedurę legislacyjną.

- Ustawa jest za bardzo szczegółowa; ona powinna być bardziej ramowa po to, żeby dawać samorządom większą elastyczność, no ale to także wymaga dojrzałości samorządów.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W polskich uwarunkowaniach wspierania rodziny i pieczy zastępczej istnieje wiele problemów o charakterze organizacyjnym, kadrowym, finansowym, infrastruktural-

nym, które ograniczają wspomaganie i reintegrację rodzin naturalnych oraz deinstytucjonalizację pieczy i rozwój form rodzinnych. Historyczna analiza różnych dokumentów oraz wyników badań naukowych pokazuje, że charakter owych problemów w istocie nie zmienia się od wielu lat. Odmienne mogą być jedynie ich przykłady, zakres, implikacje. Konstatacja ta powinna skłonić do poszukiwania bardziej skutecznych i efektywnych rozwiązań sprzyjających realizowaniu odpowiednich reform w omawianym obszarze zarówno przez podmioty lokalne, jak też władze rządowe, które mają bezpośredni wpływ na istotne dla danych reform uwarunkowania, a mianowicie regulacje organizacyjno-prawne.

W świetle badań przedstawionych w artykule na uwagę zasługują następujące problemy, które – rzecz jasna – w różnym stopniu i z różnym nasileniem mogą występować w poszczególnych środowiskach lokalnych (zob. *Raport... 2016*):

1) nieprawidłowości w zakresie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej (m.in. w wypełnianiu standardów związanych z liczebnością dzieci w określonych typach placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz standardu dotyczącego wieku dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej);

2) brak odpowiedniej współpracy między różnymi podmiotami wspierania rodzin i pieczy zastępczej (ośrodkami pomocy społecznej, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, sądami, organizacjami pozarządowymi);

3) brak odpowiednich warunków pracy z rodzinami biologicznymi dzieci (dodatkowym problemem zidentyfikowanym w wywiadzie eksperckim jest brak odpowiedniej diagnozy i wiedzy o rzeczywistej sytuacji rodzin i dzieci);

4) brak odpowiednich działań ze strony ośrodków pomocy społecznej lub powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz instrumentów ukierunkowanych na rozwój pieczy rodzinnej (np. brak wymaganego wsparcia specjalistycznego dla rodzin zastępczych, brak działań motywujących do pozostawiania oraz pełnienia długookresowo i konsekwentnie funkcji rodziny zastępczej).

5) niewystarczające środki finansowe na realizowanie wszystkich (zwłaszcza nieprzewidzianych) potrzeb dzieci wychowywanych w pieczy zastępczej (np. na aparaty ortodontyczne);

6) zbyt rozbudowane i zawile przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Należy mieć także na uwadze, że na skalę sieroctwa społecznego oraz funkcjonowanie pieczy zastępczej duży wpływ mają warunki wspierania i reintegracji rodzin, w tym zwłaszcza praca asystentów rodziny, do których należy m.in. diagnoza sytuacji rodzin czy stała współpraca z rodzinami i innymi podmiotami zajmującymi się ich wsparciem oraz opieką nad odseparowanymi od nich dziećmi. Z wywiadu eksperckiego przywołanego w artykule wynika, że problemy, jakie mogą występować w tym zakresie, to: zbyt mała liczba asystentów rodziny, a zbyt duża liczba przypadających nań rodzin z bardzo zróżnicowanymi i złożonymi problemami; mnogość i złożoność zadań asystentów (np. do ich obowiązków oprócz pracy z rodziną należy skomplikowane, czasochłonne wypełnianie dokumentacji); brak motywacji do stabilnej, długookresowej i efektywnej pracy (np. ze względu na niezadowalające warunki zatrudnienia); „odstraszające” – zazwyczaj nieprzewidywalne, bardzo zróżnicowane i złożone – problemy w rodzinach, a przy tym brak odpo-

wiedniego przygotowania i wsparcia (np. brakuje specjalistycznych szkoleń, wsparcia psychologicznego dla asystentów rodziny itp.); duża rotacja asystentów rodziny.

Wskazane w artykule bariery i trudności mogą w różny sposób współwystępować ze sobą, jeszcze bardziej ograniczając możliwości stworzenia optymalnych warunków socjalizacji i wychowania dzieciom pozbawionym sprawnie funkcjonującego, naturalnego środowiska rodzinnego. W poszukiwaniu rozwiązań na rzecz poprawy owych warunków nieodzowne jest zatem współdziałanie różnych podmiotów w środowisku lokalnym oraz z władzami centralnymi. Działania w tym zakresie powinny być ukierunkowane na:

– rozwijanie efektywnych usług ukierunkowanych na rzetelną i systematyczną diagnozę sytuacji rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz dzieci z tych rodzin, a także pracę z tymi rodzinami (m.in. przez racjonalizowanie pracy i specjalistyczne wsparcie asystentów rodziny i innych pracowników służb społecznych, powołanie/rozwój odpowiednich zespołów interdyscyplinarnych);

– rozwijanie i intensyfikowanie działań profilaktycznych wobec rodzin, w których istnieje zagrożenie ograniczenia władzy rodzicielskiej i umieszczenia dziecka/dzieci w pieczy zastępczej (m.in. przez rozwój profesjonalnych, świadczonych systematycznie usług pracowników socjalnych i asystentów rodziny, wspieranie odpowiednich działań wolontariuszy i organizacji pozarządowych);

– tworzenie/rozwijanie spójnych i skoordynowanych mechanizmów wsparcia obejmującego jednocześnie rodziny biologiczne i osoby/institucje w pieczy zastępczej, na rzecz odpowiedniej współpracy między nimi i wzmocnienia działań ukierunkowanych na reintegrację rodzin biologicznych oraz przywrócenie dziecka rodzinie naturalnej;

– stworzenie mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności za niewdrażanie ustawowych standardów w zakresie wspierania rodzin i funkcjonowania pieczy zastępczej (dotyczących m.in. zapewnienia odpowiedniej liczby i poziomu usług asystentów rodziny oraz koordynatorów pieczy rodzinnej, liczebności i wieku dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz sposobów dochodzenia do danych standardów);

– poszukiwanie możliwości nie „omijania” trudnych do wdrożenia lub „niewygodnych” przepisów prawnych, lecz próba zidentyfikowania i wprowadzenia do praktyki takich rozwiązań, które nie wynikają wprost z ustawy, ale też nie są z nią niezgodne (korzystając w tym zakresie np. z tzw. dobrych praktyk, zob. m.in. *Dobre... 2016*);

– poprawa warunków funkcjonowania i rozwoju rodzicielstwa zastępczego, w tym: wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin zastępczych (np. przez zapewnienie stabilnych i dających odpowiednią ochronę praw pracowniczych warunków pełnienia funkcji rodziny zastępczej/umowy) i rozwój wsparcia specjalistycznego (głównie psychologicznego) na rzecz rodzin zastępczych;

– rozwijanie – w miarę możliwości i adekwatnie do potrzeb dzieci – stosunkowo najtańszych form pieczy zastępczej (np. rodzin zastępczych zamiast rodzinnych domów dziecka lub placówek rodzinnych);

– intensyfikowanie działań na rzecz poprawy finansowych warunków realizacji określonych potrzeb i wyzwań (np. przez pozyskiwanie środków z różnych źródeł,

w tym dotacji budżetowych, grantów projektowych w ramach funduszy europejskich, środków pochodzących z sektora NGO;

– rozwijanie nieodzownej współpracy między wszystkimi podmiotami wspierania rodzin i pieczy zastępczej (wymagane jest przede wszystkim zrozumienie ze strony wszystkich uczestników systemu, że bez odpowiedniej współpracy osiągnięcie oczekiwanych efektów dla rodzin i dzieci nie będzie możliwe).

Aby poprawić sytuację dysfunkcyjnych rodzin, a zwłaszcza dzieci z takich rodzin, które doświadczają negatywnych konsekwencji, nieodzowne są fachowe, pogłębione i regularne analizy przyczyn powstawania określonych barier, trudności czy też nieprawidłowości w realizowaniu danych zadań i wymogów. Tego typu analizy powinny być dokonywane w każdym środowisku lokalnym – gminie, powiecie czy mieście – odrębnie, bowiem warunki funkcjonowania tych środowisk są często zgoła odmienne.

Ważne jest także szerokie konsultowanie postulowanych rozwiązań czy też całościowych strategii rozwiązywania określonych problemów bądź realizacji zadań (takich jak np. powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej) oraz – co warto raz jeszcze podkreślić – rzeczywiste współpracowanie przy ich wdrażaniu z różnymi podmiotami, które są (współ)odpowiedzialne za podejmowanie określonych działań lub po prostu chętne do zaangażowania w danym obszarze (np. z samymi rodzinami zastępczymi, pracownikami placówek opiekuńczo-wychowawczych, organizacjami pozarządowymi).

Warto, by wśród takich podmiotów była także niezależna osoba (z innego środowiska lokalnego lub spoza grona praktyków), która dzięki odmiennym doświadczeniom, sposobom oceny sytuacji czy pomysłom może przyczynić się do uczynienia określonej koncepcji działań bardziej obiektywną i realną.

¹ Łączna liczba wychowanków w rodzinach zastępczych (47 675), placówkach socjalizacyjnych (8985), placówkach interwencyjnych (497) i placówkach rodzinnych (2265) (GUS 2012a).

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity DzU 2016, nr 0, poz. 575).

³ Łączna liczba wychowanków w rodzinach zastępczych (54 831), rodzinnych domach dziecka (2591), placówkach socjalizacyjnych (12982), placówkach interwencyjnych (840), placówkach specjalistyczno-terapeutycznych (251), placówkach rodzinnych (1856), placówkach łączących zadania placówek (3116) (GUS 2015a).

⁴ Obliczenia własne: wskaźnik pieczy zastępczej dla 2011 r. to stosunek łącznej liczby dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, placówkach rodzinnych (rodzinnych domach dziecka), placówkach socjalizacyjnych i placówkach interwencyjnych do liczby populacji w wieku 0–17 lat; wskaźnik pieczy zastępczej od 2012 r. (tj. wprowadzenia ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz zmianach w strukturze form pieczy zastępczej) to stosunek łącznej liczby dzieci w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach socjalizacyjnych, placówkach interwencyjnych, placówkach specjalistyczno-terapeutycznych, placówkach rodzinnych i placówkach łączących zadania placówek do liczby populacji w wieku 0–17 lat (obliczenia na podstawie danych GUS).

⁵ Liczba osób do 18. roku życia zmniejszyła się z około 71,5 tys. w 2011 r. do około 69,4 tys. w 2014 r. (GUS 2012b, 2015b).

⁶ Odsetek dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej (rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka) w ogólnej liczbie dzieci przebywających w pieczy (rodzinnej i instytucjonalnej) do 18. roku życia.

⁷ Obliczenia własne na podstawie danych i obliczeń dotyczących wskaźników pieczy zastępczych, przedstawionych wcześniej.

⁸ W tym kontekście kompensacja oznacza wyrównywanie określonych zaniechań (zdrowotnych, socjalizacyjnych, moralnych, kulturowych, edukacyjnych itp.), jakich osierocone społecznie dziecko (umieszczone w pieczy zastępczej, mające rodzica/rodziców) doznało w swoim środowisku rodzinnym (por. Badora 2002: 78; Dąbrowski 1998: 104-05; Szczepaniak 2006: 12–13).

⁹ Na podstawie gruntownych studiów literaturowych można zauważyć, że politycy społeczni, jeśli czynią z przedmiotu swoich badań sprawy rodziny, to są one najczęściej prowadzone w kontekście niekorzystnych przemian demograficznych i niskiej dzietności.

¹⁰ Przykłady danego stanu rzeczy przedstawione zostały w odrębnym artykule (Szczepaniak-Sieniak 2015: 33–50).

¹¹ Wywiad przeprowadzony został w listopadzie 2015 r. wśród przedstawicieli różnych jednostek samorządowych i organizacji, którzy posiadają wieloletnie doświadczenie w realizacji ustawowych zadań z zakresu pieczy zastępczej, takich jak: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Środzie Śląskiej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu, Fundacja Rodzina i Przedsiębiorczość, Dolnośląska Fundacja na rzecz Pieczy Zastępczej „Przystanek Rodzina”. Aby zobiektywizować wyniki badania, do wywiadu zaproszony został ekspert z Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, która działa w skali ogólnopolskiej (z Warszawy). W badaniu udział wzięło 9 osób i trwało ono trzy godziny zegarowe. Wszystkie cytaty przytoczone w artykule pochodzą z wywiadu eksperckiego.

¹² Koncepcja likwidacji domów dziecka szczególnie nabrzmiewała – w dyskursie naukowym i publicznym – tuż przed reformą systemu opieki nad rodziną i dzieckiem w 2000 r. Znamienny był wówczas cykl artykułów pt. *Zamknijmy domy dziecka*, które ukazały się na łamach „Polityki” (w numerach od 1/1998 do 12/1998).

¹³ Między innymi: 1) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych z 2000 r. (uchylone w 2011 r.); 2) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej z 2004 r. (uchylone w 2011 r.); 3) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad nadzoru nad przestrzeganiem standardu wychowania i opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzoru nad jakością działań ośrodków adopcyjno-opiekuńczych z 2000 r. (uchylone w 2011 r.); 4) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem osobom opuszczającym rodziny zastępcze, niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych i domów pomocy społecznej, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze z 2001 r. (uchylone w 2005 r.); 5) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie z 2004 r. (zmieniane w roku 2005 i 2007); 6) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (DzU 2012, nr 0, poz. 954).

¹⁴ Za wyjątek można uznać Towarzystwo „Nasz Dom”, które w owym czasie było wręcz inicjatorem i siłą napędową wielu zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem (np. w zakresie szkoleń dla rodzin zastępczych, opracowywania metod pożądanych przekształceń placówek opiekuńczo-wychowawczych i pozyskiwania środków na ten cel).

- ¹⁵ Wyjątek od tej zasady mają stanowić jedynie dzieci, które z uwagi na potrzebę prowadzenia intensywnej terapii lub rehabilitacji nie mogą uzyskać odpowiedniej opieki w środowisku rodzinnym, oraz jeżeli przemawia za tym zasada nierozłączania rodzeństwa.
- ¹⁶ Odrębną część badania stanowią warunki wspierania rodzin biologicznych z problemami opiekuńczo-wychowawczymi (m.in. usługi asystentów rodziny), które jednak nie zostały przedstawione w mniejszym artykule ze względu na jego ograniczone ramy objętościowe. Szerzej wyniki wywiadu zostały przedstawione w: Szczepaniak-Sienniak 2016.

BIBLIOGRAFIA

- Badora S. (2002), *Teoretyczne aspekty sieroctwa i jego opiekuńczej kompensacji*, w: S. Badora, D. Marzec (red.), *System opieki kompensacyjnej w Zjednoczonej Europie*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków.
- Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care* (2012), www.deinstitutionalizationguide.eu [dostęp 10.07.2016].
- Dąbrowski Z. (1988), *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn.
- Dobre praktyki powiatów w realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (2016), Koalicja na rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej, Warszawa, <http://www.koalicja.org/programy-koalicji/dobre-dzialanie-to-w-sedno-wnikanie/dobre-praktyki/> [dostęp 31.05.2016].
- GUS (2012a), *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa.
- GUS (2013), *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa.
- GUS (2014), *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa.
- GUS (2015a), *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa.
- GUS (2015b), *Rocznik Demograficzny*, Warszawa.
- GUS (2015c), *Rocznik Demograficzny*, Warszawa.
- GUS (2015d), *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.*, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/pomoc-spoeczna-i-opieka-nad-dzieckiem-i-rodzina-w-2014-r-,10,6.html> [dostęp 10.03.2016].
- Kaczmarek M. (2004), *Stan opieki zastępczej nad dzieckiem „na półmetku” wdrażania reformy. Z perspektywy standardów*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, nr 3.
- Kalankiewicz M. (2002), *Zmiany w systemie opieki nad dziećmi*, raport opracowany przy Radzie Pomocy Społecznej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- NIK (2009), *Informacja o wynikach kontroli realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów*, Warszawa.
- NIK (2014), *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, Informacja o wynikach kontroli (KPS-4101-003-01/2014), Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf> [dostęp 28.02.2016].
- Raport z oceny realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (2016), Koalicja na rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej, Warszawa, <http://www.koalicja.org/programy-koalicji/dobre-dzialanie-to-w-sedno-wnikanie/dobre-praktyki/> [dostęp 31.05.2016].

- Staręga-Piasek J. (2004), *Regulacje ustawowe a rzeczywistość*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, nr 2.
- Struktura rodzin według typu rodziny i liczby dzieci w rodzinie w 2008 roku* (2008), <https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/statystyka/par/rodzina/swiadczenia-rodzinne/struktura-rodzin-wg-typu-rodziny-i-liczby-dzieci-w-rodzinie/2014> [dostęp 18.07.2016].
- Struktura rodzin według typu rodziny i liczby dzieci w rodzinie w 2014 roku* (2014), <https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/statystyka/par/rodzina/swiadczenia-rodzinne/struktura-rodzin-wg-typu-rodziny-i-liczby-dzieci-w-rodzinie/2014> [dostęp 18.07.2016].
- Szczepaniak J. (2006), *Kierunki przekształceń placówek socjalizacyjnych a wymagania opieki kompensacyjnej. Wnioski i refleksje z badań własnych*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, nr 9.
- Szczepaniak J. (2007a), *Polskie a europejskie standardy w dziedzinie opieki nad rodziną i dzieckiem*, w: K. Głębicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wydawnictwo PTPS oraz Politechniki Radomskiej, Radom.
- Szczepaniak J. (2007b), *Zasada pomocniczości w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną – założenia a rzeczywistość*, w: K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo „Akapit”, Toruń.
- Szczepaniak J. (2010a), *Subsydiarność w polityce społecznej wobec rodziny w warunkach współczesnych – między ideą a rzeczywistością*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 146, Wrocław.
- Szczepaniak J. (2010b), *Zadania samorządów w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem*, w: D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław.
- Szczepaniak-Sienniak J. (2015), *Problemy wspierania rodziny i pieczy zastępczej*, w: M. Makuch, J. Pluta, *Rodzina w systemie wsparcia społecznego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo CEdu, Wrocław.
- Szczepaniak-Sienniak J. (2016), *Wspieranie rodziny i pieczy zastępczej we Wrocławiu – problemy i wyzwania*, raport z badań, Wrocław, http://frip.org.pl/images/pieczy_zastpcza.pdf [dostęp 15.07.2016].
- Uzasadnienie do projektu ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (2010), <http://www.mpips.gov.pl/bip/download/uzasadnienie%20do%20pieczy-29--01-10.pdf> [dostęp 29.01.2010].
- Sprawozdania z realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (2012, 2013, 2014), <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej/> [dostęp 29.05.2016].
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/> [dostęp 31.05.2016].
- Wszołek J. (2002), *Niepokój o opiekę nad dzieckiem*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, nr 6.
- Wszołek J. (2002), *Na półmetku zmian w opiece*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, nr 3.

SUMMARY

This article aims to systematize and deepen the knowledge about the major problems of foster care in Poland and to identify and highlight the key challenges of social policy in this area, as well as a revival of scientific and public discourse about the growing problems of dysfunctional families, orphanhood and foster care. The first part presents the main stages and circumstances of changes in field of foster care system in Poland. The second part of the article includes the results of focus group (expert) interview (FGI) with representatives of chosen institutions and organizations on the barriers the organization and functioning of foster care. These research provides to the key conclusion that the main problems and challenges in this area persist for at least several years. For this reason, it is essential to the continuous search for effective ways to improve the situation of described families and children by both researchers and practitioners.

Keywords: dysfunctional family, foster care, social policy

Author's affiliation: Wrocław University of Economics