

WSPIERANIE RODZINY I PIECZA ZASTĘPCZA WE WROCŁAWIU – PROBLEMY I WYZWANIA

Opracowanie przygotowane w ramach projektu
„Partycypacyjna polityka rodzinna miasta Wrocław” oraz programu Obywatele dla
Demokracji, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru
Gospodarczego (funduszy EOG). Partnerem projektu jest Gmina Wrocław.



Joanna Szczepaniak-Sienniak



Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Wrocław miasto spotkań

Wrocław 2016

Przygotowanie koncepcji, opracowanie i redakcja publikacji:
dr Joanna Szczepaniak-Sienniak, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Współpraca:

Ilona Gmytrasiewicz, Natasza Marcinkiewicz: Fundacja Rodzina i Przedsiębiorczość
Małgorzata Sawicka: Dolnośląska Fundacja na Rzecz Pieczy Zastępczej „Przystanek Rodzina”

Przedruk opracowania w całości lub w części oraz wykorzystanie informacji z publikacji jest możliwe wyłącznie z podaniem źródła.

Wydawca:
Fundacja Rodzina i Przedsiębiorczość
ul. Klaczki 48, 51-151 Wrocław
<http://frip.org.pl/>

Wyrażamy wdzięczność wszystkim osobom, które wzięły udział w projekcie i przyczyniły się do powstania publikacji.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	3
1. Informacje ogólne	
1.1. Reformy w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Ogólne zadania powiatów i gmin.....	4
1.2. Ogólnie o barierach w zakresie wspierania rodziny oraz organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej w Polsce.....	9
2. Wspieranie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi we Wrocławiu	
2.1. Sytuacja i warunki wspierania rodzin.....	14
2.2. Problemy i bariery wspierania rodzin w świetle wywiadu eksperckiego.....	16
3. Stan oraz warunki organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej we Wrocławiu	
3.1. Podstawowe dane i wskaźniki.....	20
3.2. Sytuacja i potrzeby wrocławskich rodzin zastępczych.....	26
3.3. Problemy i bariery funkcjonowania pieczy zastępczej w świetle wywiadu eksperckiego.....	31
4. Podsumowanie i wnioski.....	35
Bibliografia.....	40

Wprowadzenie

W dniu 30 grudnia 2014 roku Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017¹, a 19 marca 2015 roku uchwałę w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu na lata 2015-2017².

Niniejszy raport powstał, jako niezależne wobec powyższych uchwał opracowanie. Z jednej strony porządkuje on zmiany i nieprawidłowości w obszarze organizacyjnych, finansowych oraz prawnych uwarunkowań wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, podejmowanych w naszym kraju od 2000 roku, od kiedy to zadania z tego zakresu zostały sędowane na samorzady (część pierwsza). Z drugiej zaś strony stanowi uzupełnienie do analiz dotyczących sytuacji wrocławskich rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz funkcjonowania pieczy zastępczej, przedstawionych w wymienionych wyżej uchwałach oraz innych źródłach (część druga i kolejne).

Szczególną uwagę powinny zwrócić te części tegoż opracowania, które obejmują wyniki pogłębionego wywiadu eksperckiego na temat problemów w realizacji wybranych zadań i wyzwań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ we Wrocławiu. Przedmiotem wywiadu były w szczególności warunki wspierania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, w tym głównie funkcjonowanie instytucji asystenta rodziny, oraz warunki dochodzenia do ustawowych wymogów w zakresie pieczy zastępczej, dotyczących deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej i rozwoju pieczy rodzinnej, przede wszystkim rodzin zastępczych.

Opisywany wywiad ekspercki przeprowadzony został w listopadzie 2015 roku, w grupie przedstawicieli różnych jednostek samorządowych i organizacji, którzy posiadają wieloletnie doświadczenie w realizacji wymienionych wyżej zadań, 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”. Dodatkowo, celem szerszego zobiektywizowania wyników badania, do wywiadu zaproszony został ekspert

¹ Uchwała nr V/21/14, http://wrossystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/174924/0021ru07.pdf (dostęp: 11.05.2016)

² Uchwała nr VIII/112//15, http://wrossystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/176392/0112ru07.pdf (dostęp: 11.05.2016).

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. 2016 nr 0 poz. 575 – tekst jednolity).

z Koalicji na Rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, która działa w skali ogólnopolskiej (z Warszawy)⁴.

Wnioski z badań, w tym wywiadu eksperckiego, przedstawione w niniejszym opracowaniu adresowane są przede wszystkim do władz lokalnych miasta Wrocław, jednak ich szeroki kontekst powinien stanowić asumpt do podobnych lub szerszych analiz, jak i pożądaných działań, w innych środowiskach lokalnych, a także skłonić do rozważań nad poprawą regulacji organizacyjno-prawnych przedstawicieli administracji rządowej.

Ponadto, opracowanie to zostało napisane z myślą o innych podmiotach, którym leżą na sercu problemy dzieci pozbawionych możliwości wychowania w naturalnym środowisku rodzinnym lub też zagrożonym taką sytuacją, chcącym jak najlepiej zrozumieć przyczyny danego stanu rzeczy oraz zaangażować się w rozwój systemu wsparcia rodzin i pieczy zastępczej.

1. Informacje ogólne

1.1. Reformy w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Ogólne zadania powiatów i gmin

W 2000 r. podstawowe zadania z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem (pieczy zastępczej) zostały scedowane na szczeble samorządowe – powiaty i gminy. Jednocześnie zadania z tego obszaru zostały wyłączone z systemu oświaty i wpisane w sferę pomocy społecznej – do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono rozdział pt. „Opieka nad rodziną i dzieckiem”, powołano powiatowe centra pomocy rodzinie, wprowadzono nowy typ rodziny zastępczej (pełniącej funkcje pogotowia rodzinnego), wyznaczono standardy usług, opieki i wychowania w rodzinnych oraz instytucjonalnych formach pieczy zastępczej. Po 2000 roku ustawę tę wielokrotnie nowelizowano, wprowadzając tym samym kolejne zmiany do zasad organizacji i funkcjonowania opieki nad rodziną i dzieckiem. Szczegółowe regulacje rozproszone zostały w wielu aktach niższego rzędu (również często zmieniających się), m.in. w:

- rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (pierwsze z 2000 r., zmieniane w roku 2005 i 2007, uchylone w 2011 r.);

⁴ W sumie w badaniu tym udział wzięło 9 osób i trwało ono trzy godziny zegarowe. Dane osobowe uczestników wywiadu zachowuje Fundacja Rodzina i Przedsiębiorczość.

- rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych (pierwsze z roku 2001, zmieniane w latach 2004, 2007 i 2010, uchylone w 2011 r.);
- rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (pierwsze z 2004 r., zmienione w 2007 r., uchylone w 2011 r.);
- rozporządzeniu 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., zmieniane w latach 2005 i 2007, uchylone w 2011 r.);
- rozporządzeniu 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 roku 2001, uchylone w 2005 r.);
- rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie z 2004 r. (zmieniane w latach 2005 i 2007 r.), obowiązuje rozporządzenie z dnia 3 sierpnia 2012 r.⁵

W roku 2000, na podstawie wprowadzonych wówczas zmian do ustawy o pomocy społecznej i odpowiednich rozporządzeń⁶, przewidziano dla rodzin niewypełniających funkcji opiekuńczo-wychowawczych wobec dzieci pomoc w formie poradnictwa rodzinnego, terapii rodzinnej i/lub pracy socjalnej oraz zapewniono dzieciom (naturalnie lub społecznie⁷) opiekę i wychowanie w rodzinach zastępczych oraz odpowiednich placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Zadania związane ze wsparciem rodzin zostały przypisane samorządom gminnym (ośrodkom pomocy społecznej), natomiast organizację i prowadzenie odpowiednich form pieczy zastępczej powołanym w tym czasie jednostkom samorządu powiatowego – powiatowym centrom pomocy rodzinie.

W 2011 roku nastąpiła kolejna, długo oczekiwana reforma w omawianym obszarze, na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (warto przypomnieć, że prace nad ustawą trwały 6 lat, przy tym wielokrotnie odkładano jej wdrożenie). Ustawa ta zasadniczo nie zmieniła dotychczasowego podziału zadań pomiędzy samorządami gminnymi

⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz. U. poz. 954.

⁶ Regulacje te wymieniono powyżej.

⁷ Sieroctwo społeczne rozumiane jest jako sytuacja, w której rodzice/rodzic dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej żyją/żyje. Szerzej: J. Szczepaniak-Sienniak, *Problemy wspierania rodzin i pieczy zastępczej*, w: M. Makuch, J. Pluta, *Rodzina w systemie wsparcia społecznego. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo CEdu, Wrocław 2015, s. 35 i nast.

i powiatowymi, natomiast wyodrębniła nowe, szczegółowe zadania i formy wspierania rodzin oraz systemu pieczy zastępczej, a jednocześnie rozszerzyła zakres wielu tych zadań.

I tak od 2012 roku rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych gmina (wójt) ma 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 przez pracę z rodziną (głównie w formie usług asystenta rodziny) oraz pomoc w opiece i wychowaniu dziecka (w formie placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających⁸). Co ważne, praca z asystentem jest możliwa za zgodą i z aktywnym udziałem samej rodziny, chyba że rodzina zostanie zobowiązana do owej współpracy przez sąd⁹.

W przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców sprawowana jest piecza zastępcza, którą organizują powiaty¹⁰. 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);

⁸ Placówki wsparcia dziennego działają na rzecz rodzin wychowujących dzieci w wieku szkolnym, a zwłaszcza rodzin, które mają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w stosunku do swoich dzieci, potrzebują pomocy w zakresie organizowania tym dzieciom czasu wolnego, pokonywania trudności szkolnych, radzenia sobie z zaburzeniami zachowania itp.

Rodzina wspierająca jest to rodzina z bezpośredniego otoczenia dziecka, czyli np. sąsiedzi czy rodzina zaprzyjaźniona. Rodzina wspierająca pomaga rodzinie przeżywającej trudności w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego, kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Szerzej: art. 9 i n. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁹ Zob. art. 8 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Szerzej zadania gminy przedstawione zostały także w uchwale Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu na lata 2015-2017 nr VIII/112//15, s. 4,

http://wrossystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/176392/0112ru07.pdf (dostęp: 11.05.2016).

¹⁰ *Ibidem*, art. 32.

- 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.

Pieczna zastępcza prowadzona jest – podobnie jak przed 2012 rokiem – w formie rodzinnej i instytucjonalnej¹¹. 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), a także wprowadzono nowe typy placówek – na poziomie wojewódzkim (regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjny ośrodek preadopcyjny).

Kompleksowo organizację wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej przedstawia poniższy schemat (rys. 1.).



Rys. 1. Organizacja wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

Źródło: Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit., s. 5.

¹¹ *Ibidem*, art. 33 i n.

Należy podkreślić, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła całkowicie nowe instytucje w zakresie pieczy zastępczej i zasad wspierania rodziny – organizatora i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. We Wrocławiu organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, którego rolą jest zapewnienie rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka wsparcia specjalistów z zakresu pedagogiki, psychologii, prawa. Z kolei koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest osoba zatrudniona przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w celu wspierania rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka¹².

Szczególną uwagę należy zwrócić na zmiany w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, podjęte we wrześniu 2014 roku. Najważniejsze z nich dotyczą:

- pobytu dziecka w zakładzie opiekuńczo-leczniczym finansowanego przez powiat, w którym dziecko się urodziło,
- obowiązku wysłuchania dziecka, jeżeli wiek i stopień dojrzałości dziecka na to pozwalają (instytucje, które orzekają o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej powinny wziąć pod uwagę zdanie i potrzeby dziecka),
- 18-miesięcznego terminu na uregulowanie prawnej sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej,
- zasady nierozdzielania nieletniej matki przebywającej w pieczy zastępczej od dziecka,
- zmniejszenia z 30 do 15 liczby podopiecznych będących pod opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej,
- obowiązku odnawiania co 2 lata opinii psychologa o predyspozycjach i motywacji do podjęcia funkcji rodziny zastępczej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka,
- dochody dzieci przebywających w pieczy zastępczej (renty rodzinne i alimenty) mają być wypłacane bez dokonywania potrąceń,
- wzmocnienia kompetencji kontrolnych wojewodów oraz innych jednostek samorządu.

1.2. Ogólnie o barierach w zakresie wspierania rodziny oraz organizacji i funkcjonowania systemu pieczy zastępczej w Polsce

Od 2000 roku niezmiennie wskazuje się na następujące, główne bariery w zakresie wspierania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz organizacji i funkcjonowania systemu pieczy zastępczej:

¹² Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit., s. 5.

- brak środków oraz racjonalnych rozwiązań w sferze finansowania zadań samorządów dotyczących reintegracji rodzin oraz działalności placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzinnych domów dziecka bądź rodzin zastępczych (np. konkursowy tryb przyznawania środków na asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, który nie sprzyja rozwojowi tych instytucji adekwatnie do rzeczywistych potrzeb samorządów);
- zmienność i niejasność regulacji organizacyjno-prawnych (mnogość tych zmian ukazano powyżej);
- niespójność przy podziale zadań pomiędzy gminy i powiaty (nakładanie się zadań, a przy tym – nierzadko – brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego wśród osób realizujących określone zadania);
- brak współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi zadania opieki nad rodziną i dzieckiem – głównie pomiędzy jednostkami samorządu powiatowego a sądami (np. przy kierowaniu dzieci do odpowiednich form opieki);
- brak współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się sprawami pieczy zastępczej¹³.

Kluczową reformą, mającą na celu stworzenie kompleksowych rozwiązań na rzecz ograniczenia powyższych barier, miało być wprowadzenie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wśród bezpośrednich przesłanek uzasadniających podjęcie owej ustawodawczej inicjatywy wymieniono:

- 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;

¹³ Por. *Informacja o wynikach kontroli realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów*, Raport NIK, Warszawa 2009, s. 10–34; J. Szczepaniak, *Zadania samorządów w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem*, [w:] D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*. Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2010, s. 208–210.

- 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 latach¹⁴.

Wobec powyższego proponowane w ustawie zmiany zostały ukierunkowane przede wszystkim 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 przywołaną ustawą – mają być realizowane przez poprawę sytuacji w zakresie:

- utrzymania dzieci w ich naturalnym środowisku (rodzinie 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 pomiędzy podmiotami wspierania rodziny i pieczy zastępczej;
- deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, a jednocześnie rozwoju rodzinnych form opieki (zgodnie z SRKL¹⁵ 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 w roku 2011 – 71%);

¹⁴ Szerzej zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej, <http://www.mpips.gov.pl/bip/download/uzasadnienie%20do%20pieczy-29--01-10.pdf> (29.01.2010).

¹⁵ Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL), <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/>, (dostęp: 31.05.2016), s. 71.

- wprowadzenia zasady, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie mogą przebywać dzieci do 10. roku życia (dzieci te mają być kierowane do rodzinnych form opieki)¹⁶, a liczba dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej nie może przekraczać 14;
- wprowadzenia funkcji organizatora i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Warto też wspomnieć o wydatkach na realizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Łącznie wyniosły one: w 2012 roku blisko 2,1 mld zł (o 10,2% więcej niż w 2011 roku), w 2013 roku ponad 2,2 mld zł (o 5,6% więcej niż w 2012 r.), a w 2014 roku 2,25 mld zł (o 4,1% więcej niż w roku 2013)¹⁷.

W 2014 roku wydatkowane środki przeznaczono na:

- 953 343 tys. zł na rodziny zastępcze, co oznacza wzrost w stosunku do roku 2013 o 56 390 tys. zł tj. o 6,3%,
- 1 174 761 tys. zł na placówki opiekuńczo-wychowawcze, co oznacza utrzymanie wydatków na poziomie 2013 r.,
- 122 547 tys. zł na wspieranie rodziny, co oznacza wzrost w stosunku do 2013 r. o 32 595 tys. zł, tj. o 36%¹⁸.

Należy mieć na uwadze, że środki na realizację ustawy pochodzą w większości z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (udział budżetu państwa wynosi tu około 4-5%)¹⁹.

Corocznie odnotowywane jest zwiększenie wydatków samorządów na realizację zadań ustawowych. Istotny wzrost owych wydatków nastąpił po 2013 roku i dotyczy samorządu gminnego, w związku z koniecznością ponoszenia wyższych niż w roku 2013 kosztów współfinansowania pobytu dzieci w pieczy zastępczej (10% kosztów w pierwszym roku pobytu dzieci w pieczy zastępczej oraz odpowiednio 30% i 50% kosztów, jeśli dziecko przebywa w pieczy 2 lub 3 i więcej lat)²⁰.

¹⁶ 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.

¹⁷ Sprawozdania z realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zasteczej/> (dostęp: 29.05.2016).

¹⁸ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2014 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.), s. 38 i nast. (strona www jak wyżej).

¹⁹ Według NIK środki budżetu państwa były planowane dotychczas w ramach limitu wydatków wyznaczonego przez Ministra Finansów. *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*. Informacja o wynikach kontroli NIK (KPS-4101-003-01/2014), Warszawa 2014,

<https://www.nik.gov.pl/plik/id.9100.vp.11306.pdf> (dostęp: 28.02.2016).

²⁰ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2014 ustawy o wspieraniu rodziny..., *op. cit.*

W dalszych latach wydatki na realizację ustawy mają się jeszcze bardziej zwiększać, co związane jest z:

- a) procesem wymaganej deinstytucjonalizacji i wdrażania odpowiednich standardów, co do liczby i wieku dzieci w poszczególnych formach pieczy zastępczej,
- b) z pożądanym wzrostem liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej,
- c) obligatoryjnością, od 2015 roku, powoływania asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej,
- d) brakiem obniżania kosztów świadczeń na utrzymanie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej o 50% dochodów dziecka (zmiana wprowadzona ustawą nowelizującą z dnia 25 lipca 2014 roku),
- e) współfinansowaniem pobytu dzieci przebywających zgodnie z decyzją sądu opiekuńczego w instytucjach podległych resortowi zdrowia,
- f) przejmowaniem do systemu pieczy zastępczej dzieci umieszczanych uprzednio w instytucjach podległych resortowi edukacji²¹.

Ponadto realizowane są resortowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w ramach których wydatkowano: w 2012 roku (w pierwszym roku realizacji programu) 26,4 mln zł, w 2013 roku 60,9 mln zł, tj. ponad dwukrotnie więcej, niż w roku poprzednim, natomiast w 2014 roku ze środków budżetu państwa na realizację zadań wynikających z ustawy uruchomiono kwotę 111,1 mln zł.

W 2014 roku środki budżetu państwa przeznaczone zostały na:

- 4,3 mln zł na uzupełnienie wydatków na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych, co wraz ze środkami w budżetach wojewodów oznacza kwotę w wysokości 29,1 mln zł,
- 57,9 mln zł na wspieranie rodziny poprzez dofinansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego związanych z powoływaniem w gminach stanowisk asystenta rodziny,
- 3,0 mln zł na finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
- 21,1 mln zł na rodziny zastępcze – dofinansowanie wydatków bieżących powiatów na wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych oraz na wynagrodzenia dla osób prowadzących rodzinny dom dziecka, wsparcie organizacji szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze, kandydatów na osoby prowadzące rodzinne domy dziecka oraz szkoleń dla istniejących zawodowych rodzin zastępczych, dofinansowanie kosztów wynagrodzeń

²¹ *Ibidem.*

koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz wsparcie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w zakresie dofinansowania niektórych świadczeń²².

Za zasadne uznać należy przyjęcie wieloletniego programu dofinansowania, dedykowanego procesowi deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce, rozumianego – zgodnie z *ogólnoeuropejskimi wytycznymi dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*²³ – jako przejście z opieki instytucjonalnej na opiekę świadczoną w środowisku lokalnym. Strategie tego typu są postulowane przez specjalistów zajmujących się problematyką deinstytucjonalizacji i w niektórych krajach europejskich (w ostatnim okresie na Litwie) takie strategie zostały przez władze przyjęte. Ich celem jest wprowadzenie mechanizmów zachęcających władze samorządowe do rozwoju usług w środowisku lokalnym i ograniczanie roli instytucji w opiece nad dzieckiem.

2. Wspieranie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi we Wrocławiu

2.1. Sytuacja i warunki wspierania rodzin

Sytuację wrocławskich rodzin obrazują m.in. sprawozdania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu oraz wyniki badań przeprowadzonych w ramach „Wrocławskiej diagnozy problemów społecznych”²⁴ i „Wrocławskiej Diagnozy Społecznej 2014” (WDS 2014)²⁵. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania na uwagę zasługują następujące ustalenia wynikające z owych analiz²⁶:

▪ pracownicy socjalni komórek MOPS rozeznali w 2013 r. łącznie 10.625 środowisk, o łącznej liczbie osób 17.697, w tym 4 127 dzieci do lat 18; pracę socjalną podjęto w 2.716 (25,6%) rozeznanych środowisk; problemami najczęściej występującymi w rozeznanych środowiskach przez pracowników socjalnych były: ubóstwo (56,5%), długotrwała lub ciężka choroba (45,8%), bezrobocie (41,3%), bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego (19,7%);

²² *Ibidem*.

²³ Zob.: *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care* (document przygotowany przez Europejską Grupę Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, działającej przy Komisji Europejskiej), www.deinstitutionalisationguide.eu (10.07.2015).

²⁴ Więcej: <http://www.mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/zrealizowane/179-wroclawska-diagnoza-problemow-spoecznych> (dostęp: 30.05.2016).

²⁵ http://uni.wroc.pl/sites/default/files/Wroclawska_diagnoza_spoeczna_UWr_2014.pdf (dostęp: 30.05.2016).

²⁶ Na podstawie: Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit., s. 6 i nast.

▪ do Zespołu Interdyscyplinarnego w I połowie 2014 r. wpłynęło 427 zgłoszeń dotyczących podejrzenia występowania przemocy w rodzinie, problem ten dotyczył 427 rodzin (1.176 osób w rodzinie), w tym 136 rodzin z dziećmi (224 dzieci w rodzinach); w I półroczu 2014 roku wypełniono 443 załączniki Niebieska Karta A, powołano 423 grupy robocze; osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie było 435 (57 kobiet i 378 mężczyzn).

Ponadto, dane z WDS 2014 wskazują, że ponad 10% wrocławskich rodzin jest obciążonych złożonymi problemami społecznymi, a jednocześnie narażonych – pośrednio lub bezpośrednio – na utrwalanie się mechanizmów wykluczenia społecznego. Problemy społeczne, takie jak np. uzależnienia, przemoc w rodzinie, najczęściej współwystępują z trudną sytuacją materialną. W rodzinach nimi dotkniętych krzyżuje się oczekiwanie zróżnicowanej pomocy wsparcia (instytucjonalnego) i zarazem korzystanie z różnych form wsparcia.

Oferowane formy wsparcia to zwykle usługi pracowników socjalnych lub asystentów rodziny. W świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rodziny w trudnej sytuacji życiowej, zwłaszcza z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, powinny mieć też dostęp do placówek wsparcia dziennego.

Z dostępnych danych wynika, że w 2014 roku Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej zatrudniał 21 asystentów rodziny współpracujących łącznie z 139 rodzinami²⁷. Liczba biologicznych rodzin dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej objętych wsparciem asystenta, na terenie Wrocławia, w latach 2012-2014, wyniosła: w 2012 roku 10 rodzin, w 2013 roku 8 rodzin, a w 2014 roku 30 rodzin²⁸. Warto nadmienić, że wspieranie rodziny może być prowadzone wyłącznie za jej zgodą.

Ponadto, według danych GUS, na terenie naszego miasta funkcjonowało, w 2015 roku, 30 placówek wsparcia dziennego, z których skorzystało 1113 osób. Co ciekawe, w roku 2011, tj. przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która zakłada zintensyfikowanie profilaktycznych działań na rzecz wspierania rodzin, w Wrocławiu było 40 placówek tego typu, w 2012 roku już o 9 mniej, tj. 31, a od 2013 roku ich liczba utrzymuje się na poziomie 30²⁹. Zmiany te nie powinny budzić niepokoju o ile są wynikiem względnie stabilnego popytu na tego typu wsparcie (liczba korzystających osób

²⁷ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit.

²⁸ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, s. 4.

http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/174924/0021ru07.pdf (dostęp: 11.05.2016).

²⁹ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/tablica> (dostęp: 11.05.2016).

z placówek wsparcia dziennego nie zmienia się znacząco, choć w ostatnich latach wzrosła – według dostępnych danych w 2012 roku były to 1024 osoby, w 2013 roku 1111 osób, w 2014 roku 1044 osoby, a w 2015 roku 1113 osób³⁰).

2.2. Problemy i bariery wspierania rodzin w świetle wywiadu eksperckiego

Przeprowadzony wywiad ekspercki z osobami realizującymi zadania z zakresu wspierania rodziny³¹ pozwala potwierdzić występowanie we Wrocławiu większości barier odnoszących się do tych zadań, zidentyfikowanych w skali kraju (wskazanych w punkcie 1.2). W szczególności są to takie bariery jak: trudności w podejmowaniu działań profilaktycznych wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz w pracy z rodziną (związane głównie z nieprawidłowym funkcjonowaniem asystentów rodziny), brak odpowiedniej współpracy podmiotów współodpowiedzialnych za reintegrację rodzin (np. ze strony sądu opiekuńczego), często zmieniające się regulacje prawne. Przypomnieć warto, że reforma wprowadzona ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej miała przyczynić się do znaczącej poprawy warunków rzeczywistego wsparcia rodzin.

Jednym z podstawowych problemów, jaki został zidentyfikowany we wspomnianym wywiadzie, jest brak kompleksowego programu wspierania rodziny w trudnych sytuacjach życiowych zanim problemy te spotęgują się i staną przyczyną umieszczenia dziecka/dzieci w pieczy zastępczej. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywane są przede wszystkim w braku zrozumienia, że profilaktyka jest równie ważna, a nawet ważniejsza, niż rozwiązywanie problemów, które już „ujrzały światło dzienne”.

Z wypowiedzi uczestników wywiadu eksperckiego:

„Nie ma programu, który w sposób kompleksowy, kompetentny traktowałby sprawy rodziny jeszcze przed umieszczeniem dzieci w pieczy. Na przykład rodziny nie mają mieszkań, kobiety nie mają pracy, bo mają zbyt niskie kwalifikacje itd.”

„Najtrudniej decydentom zrozumieć profilaktykę, że można zrobić coś, co spowoduje, że problemu nie będzie. Jak dziecko trafi do pieczy to jest konkretny problem, ale jak w pieczy nie ma to gdzie jest problem? Uznaje się, że go nie ma.”

Inna, równie ważna kwestia, to brak zdiagnozowania sytuacji rodzin i dzieci. Sytuacja ta jest o tyle problematyczna, że bez odpowiedniego rozpoznania rzeczywistych trudności w funkcjonowaniu dysfunkcyjnej rodziny oraz samego dziecka z takiej rodziny utrudniona, a wręcz niemożliwa, jest praca z taką rodziną i/lub dzieckiem, a tym samym realizowanie

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Więcej informacji o tym wywiadzie przedstawiono we wprowadzeniu.

podstawowych celów tejże pracy, takich jak reintegracja więzi wewnątrzrodziny, przywrócenie prawidłowego wypełniania funkcji w rodzinie, przywrócenie dziecka do rodziny biologicznej itp. (z podobnych względów bardzo trudna jest również opieka kompensacyjna nad dziećmi³² – w pieczy zastępczej).

Zidentyfikowane trudności i nieprawidłowości w diagnozowaniu sytuacji rodzin i pracy z nimi związane są w dużej mierze z niesprzyjającymi warunkami rozwoju i funkcjonowania instytucji asystenta rodziny. Najczęściej wymieniane problemy w tym kontekście to: zbyt mała liczba asystentów rodziny, a zbyt duża liczba przypadających nań rodzin – z bardzo zróżnicowanymi i złożonymi problemami (dla przypomnienia: w 2014 roku we Wrocławiu było 21 asystentów, na których przypadało 139 rodzin); brak odpowiednich narzędzi diagnozowania sytuacji w rodzinie (zbyt rozbudowane i „sztywne” kwestionariusze, na podstawie których „[...] nie da się [...]” – jak stwierdził jeden z badanych ekspertów – scharakteryzować rzeczywistej sytuacji w rodzinie); rozproszenie zadań związanych z diagnozowaniem sytuacji w rodzinach i ich reintegracją pomiędzy różne podmioty.

Z wypowiedzi uczestników wywiadu eksperckiego:

„Ustawodawca założył sobie jakąś idyllę, że jest rodzina, z którą pracuje asystent. Ta praca się z jakichś powodów nie udaje, później dziecko jest zabierane do pieczy, później jest przygotowywany plan pracy z rodziną, mamy z nią na tej podstawie pracować i tak dalej, i tak dalej. W rzeczywistości wygląda to tak, że kiedy dziecko trafia do pieczy to tak naprawdę zespoły terenowej pracy socjalnej nic nie wiedzą o tej rodzinie, tam nie była prowadzona żadna praca. Rocznie do pieczy kierowane są dzieci z ponad 100 rodzin, a ze wsparcia asystenta korzystało niewiele z nich – tak wynika z doświadczeń zespołów terenowych pracy socjalnej.”

„Nie ma takiej sytuacji, aby rodziną zajmował się jeden ktoś od początku do końca. Mamy różne instytucje – zaczynając od kuratora społecznego, kuratora zawodowego, pedagoga szkolnego, psychologów z poradni psychologiczno-pedagogicznej, pracowników ośrodka pomocy społecznej i wszystkich innych osób... Jest czasami tak, że Ci pracownicy dosłownie mijają się w drzwiach danej rodziny. Każdy ma ten sam zestaw pytań, w zasadzie te same kwestionariusze [...]”

„W rodzinnej pieczy zastępczej we Wrocławiu jest prawie 1000 dzieci, a rodzin jeszcze więcej, dlatego że rodzice są na ogół rozdzieleni, i 21 asystentów rodziny. To proszę sobie wyobrazić jak on ma pracować z tym rodzinami? Należy też zwrócić uwagę, że w świetle ustawy asystent rodziny ma pracować nie tylko z rodziną dziecka,

³² W tym kontekście opieka kompensacyjna oznacza wyrównywanie określonych zaniedbań, jakich osierocone społecznie dziecko (umieszczone w pieczy zastępczej, posiadające rodzica/rodziców) doznało w swoim środowisku rodzinnym (np. zdrowotnych, socjalizacyjnych, moralnych, kulturowych czy edukacyjnych). Tak też powinny być rozumiane główne cele pieczy zastępczej. Szerzej: S. Badora, *Teoretyczne aspekty sieroctwa i jego opiekuńczej kompensacji* [w:] S. Badora, D. Marzec (red.), *System opieki kompensacyjnej w Zjednoczonej Europie*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2002, s. 78; Z. Dąbrowski, *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1998, s. 104–105.

które jest w pieczy, ale także z innymi rodzinami, od których jeszcze nie odseparowano dzieci, a mają jakieś problemy opiekuńczo-wychowawcze”.

Dodatkowym problemem jest brak współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi omawiane zadania (m.in. asystentami rodziny, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, zespołami do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka funkcjonującymi przy placówkach opiekuńczo-wychowawczych, samymi rodzinami).

Z wypowiedzi uczestników wywiadu eksperckiego:

„Asystent powinien współpracować z PCPR-em także wówczas, gdy dziecko już jest w pieczy (przy ułożeniu planu pracy z dzieckiem, poinformować na jakim jest etapie pracy z dzieckiem czy rodziną itd.) . Asystent niby wie, że dzieci trafiają do pieczy na chwilę, dopóki w rodzinie nic się nie zmieni. Jak mają być na chwilę, jeśli nikt nie pracuje z rodzicami, nikt z nimi nie współpracuje, absolutnie. W niektórych powiatach nie ma w ogóle asystentów rodziny. Ani jednego.”

„Gdy dziecko trafia do pieczy to asystenci powinni na poziomie powiatu współpracować z zespołach do spraw planu pomocy dziecku, które powinny być kompatybilne z wypracowanymi w odpowiednich zespołach na poziomie gminy do spraw pomocy danej rodzinie. To powinno się zazębiać po to, żeby tworzyć jedną całość, a to jest w ogóle niemożliwe, bo asystent ma do wyboru albo pracować z rodziną albo uczestniczyć w zespołach (bo to ciągle są te same godziny pracy). Konieczne jest zintegrowanie działań, np. próba innego podziału zadań między asystentami...”

„Gmina nie zaprasza do zespołów do wspierania rodziny powiatów, a przecież powiat też ma pracować z rodziną.”

„Powiat nie ma narzędzi żeby wymusić współpracę na gminach. Z drugiej strony gminy nie mają woli żeby współpracować.”

„Zespoły do spraw okresowej oceny też nie pracują z rodzinami! My się spotykamy i rodzina się pojawia, ale tylko po to, żeby spytać co słyhać, raz na jakiś czas.”

Warto również przypomnieć, że rodzina nie mają obowiązku korzystania z usług asystenta rodziny. Praca z rodziną jest możliwa tylko wówczas, gdy wyrazi ona taką wolę (należy domniemywać, że m.in. z tego powodu we Wrocławiu, w 2014 roku, z usług asystentów rodziny skorzystało 30 rodzin na 139 zakwalifikowanych³³). Doświadczenia badanych ekspertów potwierdzają, że zachęcenie rodziny do współpracy, a tym bardziej osiągnięcie zamierzonych efektów na tym polu, jest szczególnie trudnym wyzwaniem,

³³ Dane z Uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit.

wymagającym częstych, systematycznych i stabilnych kontaktów oraz wzajemnego zaufania pomiędzy rodziną a asystentem rodziny (czy innym pracownikiem służb społecznych).

„Praca asystenta i rodziny powinna opierać się na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu, a te buduje się długo i na pewno nie ma na to szansy przy dużej rotacji.” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego]

Jak wynika z powyższego cytatu, oprócz takich niekorzystnych uwarunkowań reintegracji rodzin, jak mała liczba asystentów rodziny czy brak woli do współpracy ze strony rodzin, wspieranie owych rodzin jest dodatkowo utrudnione ze względu na dużą rotację asystentów. Na podstawie obserwacji i doświadczeń badanych ekspertów można wskazać kilka przyczyn tego stanu rzeczy, takich jak: mnogość i złożoność zadań asystentów (np. do ich obowiązków należy zarówno praca z rodziną, jak i skomplikowane, czasochłonne wypełnianie dokumentacji); brak motywacji do stabilnej, długookresowej i efektywnej pracy (np. ze względu na niezadowalające warunki zatrudnienia, tj. na umowę cywilno-prawną); „odstraszające” – zazwyczaj nieprzewidywalne, bardzo zróżnicowane i złożone – problemy w rodzinach, a przy tym brak odpowiedniego przygotowania i wsparcia (np. brakuje specjalistycznych szkoleń – te, które są dostępne i/lub były prowadzone nie są, w opinii badanych ekspertów, adekwatne do rzeczywistych potrzeb asystentów; brakuje stałego wsparcia psychologicznego dla asystentów rodziny).

Z wypowiedzi uczestników wywiadu:

„Najczęściej asystenci pracują po kilka miesięcy i rezygnują. Podjęto decyzję o podwyższeniu wynagrodzenia dla asystentów – niczego to nie zmieniło, tylko tyle, że więcej osób zainteresowało się żeby się zatrudnić, natomiast wciąż jest duża rotacja, asystenci nie utrzymują pracy dłużej niż kilka miesięcy. Inny związany z tym problem to brak doświadczenia u osób, które przychodzą pracować jako asystenci, albo jest się dobrym w dokumentacji, albo w pracy z rodziną, nie da się pogodzić tych obowiązków, tak są one złożone i tak jest ich dużo. Nie ma też wsparcia dla samych asystentów (psychologicznego itp., żeby zachęcić ich do rzeczywistej interwencji w rodzinie), ani ze strony koordynatorów pieczy ani innych osób”.

„Obowiązki asystenta może też przejąć zwykły pracownik socjalny w gminie, do pracy z rodziną. Tylko, że pracownik socjalny też ma pod sobą za dużo rodzin, żeby kimś zająć się wyjątkowo”.

„Asystenci często zatrudniani są na umowy cywilno-prawne (nietrwale) oraz na taki okres, na jaki gmina ma finansowanie. To jest kolos na glinianych nogach, który w każdej chwili może się zawalić i w każdej chwili też de facto powoduje, że efektywność tej pracy jest bardzo mała”.

„Z dużej rotacji asystentów nie są zadowolone również same rodziny, które – zdarza

się – także zgłaszają, taki problem”.

Ponadto, uczestnicy wywiadu eksperckiego tłumaczyli, że barierą w zwiększaniu liczby asystentów czy też poprawie warunków ich funkcjonowania jest brak środków finansowych lub trudności w ich pozyskiwaniu.

Wobec powyższego należy podkreślić, że we Wrocławiu (podobnie zresztą jak w innych samorządach i miastach³⁴) generalnie można mówić o słabym rozwoju instytucji asystenta rodziny. Z opinii niezależnego eksperta (spoza Wrocławia) wynika, że przyczyną takiej sytuacji jest przede wszystkim brak odpowiednich działań podmiotów samorządowych na rzecz rozwoju asystentów rodziny oraz brak sankcji za niepodejmowanie takich działań.

„Słaby rozwój wsparcia przez asystentów rodziny wynika z braku odpowiedzialności oraz braku ponoszenia konsekwencji za brak asystentów, za brak objęcia rodzin wsparciem itd.” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego]

3. Stan oraz warunki organizacji i funkcjonowania systemu pieczy zastępczej

3.1. Podstawowe dane i wskaźniki

Stan pieczy zastępczej we Wrocławiu obrazują dane o liczbie rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych określonych typów oraz skierowanych doń dzieci.

I tak, według sprawozdań Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu aktualnie dominującą formą rodzinnej pieczy zastępczej są zastępcze rodziny spokrewnione i niezawodowe (tabela 1), natomiast wśród instytucji opiekuńczo-wychowawczych wyraźnie przeważają placówki typu socjalizacyjnego i w nich przebywa najwięcej dzieci (tabela 2) (podobnie sytuacja przedstawia się w skali kraju i w innych samorządach lokalnych).

³⁴ Na przykład z badań Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej wynika, że 63% badanych powiatów zgłosiło jakieś uwagi i propozycje dotyczące współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, zwłaszcza asystentami rodziny. Raport z oceny realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, Warszawa 2015, s. 28-29, <http://www.koalicja.org/programy-koalicji/dobre-dzialanie-to-w-sedno-wnikanie/raport/> (dostęp: 31.05.2015).

Tabela 1. Rodzinna piecza zastępcza we Wrocławiu, stan na 30.06.2014

Rodziny spokrewnione		Rodziny niezawodowe		RODZINY ZASTĘPCZE ZAWODOWE ŁĄCZNIE		Rodzinne domy dziecka		RODZINA PIECZA ZASTĘPCZA ŁĄCZNIE	
Liczba rodzin	Liczba dzieci	Liczba rodzin	Liczba dzieci	Liczba rodzin	Liczba dzieci	Liczba rodzin	Liczba dzieci	Liczba rodzin	Liczba dzieci
536	661	172	216	17	43	1	6	726	926

Źródło: sprawozdania MOPS, Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit., s. 6.

Tabela 2. Instytucjonalna piecza zastępcza we Wrocławiu, stan na 30.06.2014

Placówki opiekuńczo – wychowawcze typu interwencyjnego		Placówki opiekuńczo – wychowawcze typu socjalizacyjnego		Placówki opiekuńczo – wychowawcze typu specjalistyczno – terapeutycznego		Placówki opiekuńczo – wychowawcze typu rodzinnego	
Liczba placówek	Liczba dzieci	Liczba placówek	Liczba dzieci	Liczba placówek	Liczba dzieci	Liczba placówek	Liczba dzieci
9	137	15	228	2	29	19	108

Źródło: sprawozdania MOPS, Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny we Wrocławiu..., op. cit., s. 6.

Inne dane, zwłaszcza w zakresie pieczy instytucjonalnej, można uzyskać z Banku Danych Lokalnych GUS oraz Roczników Statystycznych GUS (tabela 3) (różne dane to odrębny problem, uniemożliwiający – w pewnej mierze – prawidłowe diagnozowanie sytuacji i wyznaczanie dalszych kierunków zmian w danym obszarze).

Szerzej stan pieczy zastępczej we Wrocławiu, a zwłaszcza tendencje zmian w tym zakresie, można zobrazować na podstawie następujących wskaźników:

- wskaźnika pieczy zastępczej: udziału liczby dzieci w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w stosunku do całkowitej liczby osób w populacji do 18. roku życia³⁵;

- wskaźnika rodzinnej pieczy zastępczej: odsetka dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej (rodzinnych domach dziecka i rodzinach zastępczych) w ogólnej liczbie dzieci przebywających w pieczy, do 18 roku życia.

W niniejszym raporcie do obliczenia wymienionych wskaźników uwzględniono przede wszystkim dane GUS, umożliwiając one bowiem porównywalność analizowanej sytuacji na tle powiatu i kraju.

³⁵ W różnych formach pieczy zastępczej mogą przebywać także wychowankowie pełnoletni (uczący się), jednak ich udział jest nieznaczny, waha się w granicach niespełna 8% w formach instytucjonalnych i około 9,5% w formach rodzinnych (obliczenia własne na podstawie: *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, <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).

Jak można wnioskować z danych przedstawionych w tabeli 3 skala problemów w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej rodziny w ostatnich latach wzrosła, o czym świadczy wzrost udziału dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej w ogólnej populacji dzieci (osób do 18. roku życia), tj. wskaźnika pieczy zastępczej. Od 2012 roku, kiedy to obowiązywać zaczęła ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, omawiany wskaźnik powinien spadać, jednak wzrósł – zarówno w kraju (z 1,09 w 2012 roku do 1,1 w roku 2014), jak i we Wrocławiu (z 1,4 do 1,46 w analogicznym okresie, przy czym w 2013 roku był on niższy niż w kolejnym roku). Wzrosty te nie są bardzo duże, jednak sprzeczne z założeniami i wyzwaniem.

Tabela 3. Wskaźniki pieczy zastępczej we Wrocławiu na tle powiatu wrocławskiego i Polski w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba wychowanków ogółem w pieczy zastępczej					
kraj	65076	59422	76997	76916	76467
powiat	-	-	223	238	239
m. Wrocław	1851	1914	1301	1272	1407
w tym:					
w rodzinach zastępczych					
kraj	53798	47675	56483	55695	54831
powiat	-	-	172	177	174
m. Wrocław	1632	1694	920	915	920
w rodzinnych domach dziecka ^a					
kraj	-	-	1402	2125	2591
powiat	-	-	16	17	18
m. Wrocław	-	-	6	6	11
w placówkach socjalizacyjnych					
kraj	8572	8985	11360	12804	12982
powiat	13	-	-	23	21
m. Wrocław	68	105	96	104	160
w placówkach interwencyjnych					
kraj	523	497	579	764	840
powiat	-	-	0	0	13
m. Wrocław	-	-	0	28	58
w placówkach specjalistyczno-terapeutycznych					
kraj	-	-	73	226	251
powiat	-	-	0	21	13
m. Wrocław	-	-	0	29	40
w placówkach rodzinnych					
kraj	2183	2265	2175	1951	1856
powiat	-	-	-	-	-
m. Wrocław	151	115	114	105	112
w placówkach łączących zadania placówek					
kraj	-	-	4925	3351	3116
powiat	-	-	35	0	0
m. Wrocław	-	-	165	85	106

populacja dzieci (do 18 roku życia)					
kraj	7243239	7146551	7066768	6995362	6942996
powiat	24733	25251	25757	26577	27346
m. Wrocław	92244	92640	93184	94232	96257
Wskaźniki pieczy zastępczej (w %)					
kraj	0,90	0,83	1,09	1,10	1,10
powiat	-	-	0,87	0,9	0,87
m. Wrocław	2,01	2,07	1,40	1,35	1,46

* **Odsetek wychowanków ogółem w pieczy zastępczej w populacji dzieci (do 18 r. ż.)**

^a W latach 2010 i 2011 funkcjonowały jako placówki opiekuńczo-wychowawcze – rodzinne (dane w wierszu niżej).

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, GUS; Rocznik Statystyczny Wrocławia, GUS (wydania odpowiednich lat), Rocznik Statystyczny Województw, GUS (wydania odpowiednich lat).

Niepokojące tendencje, zwłaszcza we Wrocławiu i powiecie wrocławskim, wynikają także z obliczenia tzw. wskaźnika rodzinnej pieczy zastępczej (tabela 4).

Tabela 4. Wskaźniki rodzinnej pieczy zastępczej we Wrocławiu na tle powiatu wrocławskiego i Polski w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	Dynamika 2012/2014
Liczba wychowanków w pieczy instytucjonalnej^a						
kraj	9095	9482	19112	19096	19045	1,00
powiat	13	-	35	44	47	1,34
m. Wrocław	68	105	375	351	476	1,27
Liczba wychowanków w pieczy rodzinnej^b						
kraj	55981	49940	57885	57820	57422	0,99
powiat	-	-	188	194	192	1,02
m. Wrocław	1783	1809	926	921	931	1,01
Wskaźniki rodzinnej pieczy zastępczej (w%)*						
kraj	86	84	75	75	75	1,00
powiat	-	-	84	82	80	0,95
m. Wrocław	96	95	71	72	66	0,93

* **Odsetek dzieci w pieczy rodzinnej w ogólnej liczbie dzieci w pieczy zastępczej (instytucjonalnej i rodzinnej).**

^a W placówkach socjalizacyjnych, interwencyjnych, specjalistyczno-terapeutycznych, łączących zadania placówek (w latach 2010 i 2011 placówki rodzinne włączono do pieczy rodzinnej – taka klasyfikacja umożliwia względną porównywalność danych w badanym okresie, jako że przed 2012 rokiem placówki rodzinne funkcjonowały jako rodzinne domy dziecka).

^b W rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka i placówkach rodzinnych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych w tabeli 1.

Utrzymywanie się tego wskaźnika na stabilnym poziomie (w kraju), a tym bardziej jego spadek (we Wrocławiu) świadczą o nierealizowaniu jednego z priorytetowych, aktualnych

wyzwań w analizowanym obszarze polityki rodzinnej, a mianowicie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. W odniesieniu do Wrocławia i powiatu wrocławskiego można stwierdzić, że mamy do czynienia wręcz z sytuacją paradoksalną, w której – wbrew założeniom reformy z 2011 roku (a także wcześniejszych reform) – wzrasta (a nie maleje) liczba wychowanków w pieczy instytucjonalnej³⁶ (zob. wskaźniki dynamiki 2012/2014, tabela 4). Zmieniła się rzecz jasna struktura pieczy instytucjonalnej (pojawily się w niej np. placówki rodzinne, zmieniła się wielkość placówek socjalizacyjnych itd.), jednak nie tłumaczy to faktu, że piecza zastępcza nie zmienia się w pożądanym kierunku, jakim jest odchodzenie od form instytucjonalnych na rzecz rodzinnych. Należy też mieć na uwadze, że zgodnie z wymogami SRKL 2020, o których już wspomniano, wskaźnik udziału dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w ogólnej liczbie wychowanków pieczy powinien wzrosnąć do 2020 roku do 90%.

Wskaźnik rodzinnej pieczy zastępczej we Wrocławiu, w 2014 roku, obliczony według danych zgromadzonych w sprawozdaniach MOPS jest podobny (tabela 5).

Tabela 5. Wskaźnik rodzinnej pieczy zastępczej we Wrocławiu w 2014 roku (wg danych MOPS we Wrocławiu)

Łączna liczba wychowanków w rodzinnej pieczy zastępczej*	Łączna liczba wychowanków w instytucjonalnej pieczy zastępczej**	Łączna liczba dzieci w pieczy zastępczej	Wskaźnik rodzinnej pieczy zastępczej (w %)***
926	502	1428	65

* W rodzinach spokrewnionych (661), niezawodowych (216), zawodowych (43), rodzinnych domach dziecka (6), wg danych przedstawionych w tabeli 1 niniejszego opracowania.

** W placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego (137), socjalizacyjnego (228), specjalistyczno-terapeutycznego (29), rodzinnego (108), wg danych przedstawionych w tabeli 2 niniejszego opracowania.

*****Odsetek dzieci w pieczy rodzinnej w ogólnej liczbie dzieci w pieczy zastępczej (instytucjonalnej i rodzinnej).**

Źródło: obliczenia własne.

Warto też przypomnieć, że zgodnie z założeniami ustawowymi pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej powinien mieć charakter przejściowy, do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej, przysposobienia lub umieszczenia w rodzinnej pieczy (przede wszystkim rodzinie zastępczej). Poniżej przedstawiono jak kształtował się na przestrzeni lat 2012-2014 odpływ dzieci z rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy zastępczej (tab.6 i 7).

³⁶ Takie tendencje występowały jeszcze przed 2011 roku, pisałam o tym m.in. w: J. Szczepaniak, *Kierunki przekształceń placówek socjalizacyjnych a wymogi opieki kompensacyjnej. Wnioski i refleksje z badań własnych „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”* nr 454, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2006, s. 11-19.

Tabela 6. Liczba niepełnoletnich dzieci opuszczających rodzinną pieczę zastępczą w latach 2012-2014 we Wrocławiu (dane za rok 2014 r. dotyczą okresu: 01.01.14 r. – 30.06.14 r.)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014 (pierwsze półrocze)
Łączna liczba dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej	887	913	920
Powrót do rodziny biologicznej	30	53	28
Umieszczenie w placówce opiekuńczo-wychowawczej	16	18	11
Skierowanie do rodziny adopcyjnej	13	12	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS i uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit.

Tabela 7. Liczba niepełnoletnich dzieci opuszczających instytucjonalną pieczę zastępczą w latach 2012-2014 we Wrocławiu (dane za rok 2014 r. dotyczą okresu: 01.01.14 r. – 30.06.14 r.)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014 (pierwsze półrocze)
Łączna liczba dzieci umieszczonych w instytucjonalnej pieczy zastępczej	936	731	492
Powrót do rodziny biologicznej	68	104	54
Umieszczenie w rodzinie zastępczej	24	23	23
Skierowanie do rodziny adopcyjnej	29	68	38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS i uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit.

Powyższe zestawienia pokazują, że następuje wzrost liczby dzieci powracających z pieczy zastępczej pod opiekę rodziców biologicznych. Zwiększa się także liczba dzieci, które z placówek opiekuńczo-wychowawczych kierowane są do rodzinnej pieczy zastępczej i adopcji. Należy jednak zwrócić uwagę na stały, nieznaczny wzrost liczby dzieci, które z pieczy rodzinnej są przenoszone (na mocy postanowienia sądu) do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Dotyczy to w szczególności dzieci w okresie dorastania i jest na ogół związane z niewydolnością opiekuńczo-wychowawczą rodzin zastępczych oraz brakiem innych rodzin zastępczych, gotowych na ich przyjęcie³⁷.

³⁷ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit., s. 8.

3.2. Sytuacja i potrzeby wrocławskich rodzin zastępczych

Niniejszy punkt poświęcony jest rodzinom zastępczym, jednak analogiczne wnioski można postawić wobec rodzinnych domów dziecka – zwłaszcza, gdy mowa o zawodowych rodzinach zastępczych.

Rodziny zastępcze, głównie zawodowe, to te formy pieczy, które zasługują na szczególną uwagę (podobnie, jak rodzinne domy dziecka, które w praktyce różnią się od zawodowych rodzin zastępczych wyłącznie liczbą dzieci, które mogą w nich przebywać: w zawodowych rodzinach zastępczych 3, a w rodzinnych domach dziecka 8). Słaby rozwój rodzin zastępczych czy też nieodpowiednie warunki ich funkcjonowania są bowiem niekorzystne nie tylko dla dzieci pozbawionych naturalnego środowiska rodzinnego, ale też stają się przyczyną niepożądanego instytucjonalizacji (zamiast deinstytucjonalizacji) pieczy zastępczej.

Tymczasem w uchwale Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej³⁸ można znaleźć niepokojący zapis, że w związku z niewydolnością opiekuńczo-wychowawczą rodzin zastępczych oraz brakiem rodzin zastępczych konieczne będzie podjęcie działań zmierzających do zwiększenia liczby miejsc dla dzieci w okresie adolescencji w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Postulat ten postawiony został w kontekście zwiększającej się liczby dzieci przemieszczanych z rodzin zastępczych do placówek opiekuńczo-wychowawczych (dane obrazujące ów stan rzeczy w poprzednim punkcie). Wydaje się, że sytuacja taka powinna skłaniać przede wszystkim do zintensyfikowania działań na rzecz rozwiązywania problemów i rozwoju pieczy rodzinnej (m.in. poprzez poszukiwanie możliwości wsparcia rodzin zastępczych czy też rodzinnych domów dziecka z dziećmi w wieku dorastania), nie zaś do zwiększania miejsc w instytucjach.

Podkreślić należy, że we Wrocławiu rodziny zastępcze stanowią dominującą formę pieczy rodzinnej. Wśród nich zdecydowanie przeważają rodziny spokrewnione (74%³⁹), pozostałe to rodziny zawodowe i niezawodowe (zob. tabela 1).

Główne cechy rodzin zastępczych to⁴⁰:

- prawie połowa osób sprawujących pieczę zastępczą (48,3%) jest w wieku 51 lat i więcej, z tego 21,6% w wieku powyżej 60 lat, czyli typowym dla dziadków a nie rodziców (zaawansowany wiek rodziców zastępczych nie sprzyja tworzeniu optymalnych warunków socjalizacji i wychowania dla dzieci, wraz z wiekiem bowiem zmniejszają się zdolności

³⁸ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit., s. 8.

³⁹ Obliczenia na podstawie danych w tabeli 1 niniejszego opracowania.

⁴⁰ Na podstawie: Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit., s. 8-14.

zarobkowe rodziny, obniża sprawność fizyczna opiekunów, zwiększa tzw. różnica pokoleniowa, która utrudnia budowanie długotrwałych więzi między rodzicem zastępczym a wychowankiem itd.);

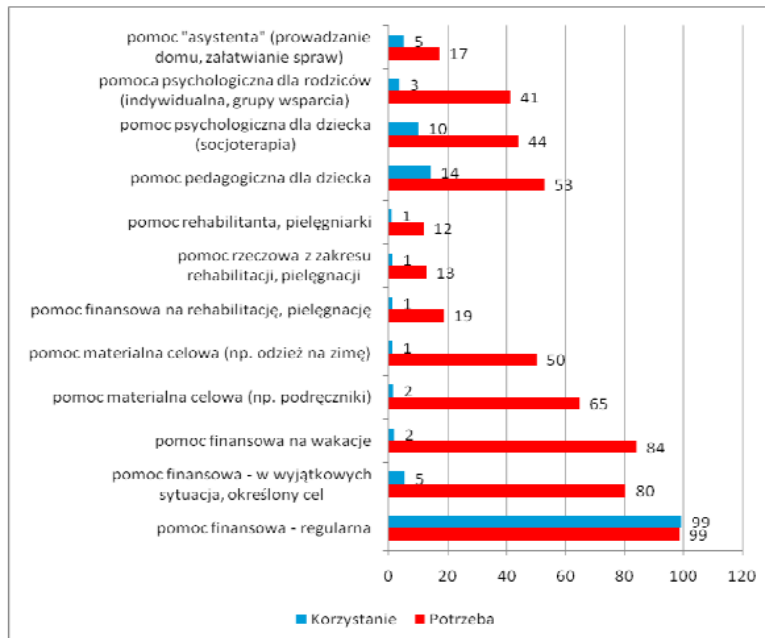
- prawie wszystkie rodziny zastępcze (718 na 725) korzystają ze świadczeń przysługujących im z tytułu funkcjonowania;

- w świetle danych zgromadzonych podczas monitoringu rodzin zastępczych około 30% rodzin zgłosiło, że środki finansowe, którymi dysponują są niewystarczające;

- na podstawie badań przeprowadzonych wśród wrocławskich rodzin zastępczych⁴¹, można stwierdzić, że najwięcej rodzin ma trudności w realizowaniu takich potrzeb jak letni wypoczynek (45% badanych rodzin) oraz wydatki związane z kulturą i rozrywką (ok. 25% badanych rodzin zastępczych).

Należy także mieć na uwadze potrzeby wskazane przez rodziny zastępcze we Wrocławiu (rys. 1.). Wynika z nich, że rodziny oczekują przede wszystkim większego wsparcia finansowego, a także specjalistycznego (m.in. psychologa, pedagoga), zarówno dla dzieci, jak i dla siebie.

Rys. 1. Potrzeby rodzin zastępczych we Wrocławiu dotyczące wsparcia (pomocy) oraz realizacja tych potrzeb



Źródło: K. Kajdanek, *Raport z badań socjologicznych*, op. cit., za: Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit., 12.

⁴¹ Badania przeprowadzono 2010 roku, na próbie 270 rodzin spośród 768 będących beneficjentami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu, zob. K. Kajdanek, *Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi rodzinami zastępczymi*, 2010 (niepublikowany). Za: Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu, op. cit., s. 11.

Warto zauważyć, że w związku z zidentyfikowanymi oczekiwaniami rodzin zastępczych we Wrocławiu, dotyczącymi określonych form wsparcia (pomocy), podjęto następujące działania:

- zabezpieczono w budżecie środki na pokrycie nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka lub funkcjonowaniem rodzinnego domu dziecka (świadczenie fakultatywne); w roku 2014 na ten cel wydatkowano kwotę 7 810 zł (pomoc dla 4 rodzin zastępczych i jednego rodzinnego domu dziecka);

- zapewniono dzieciom udział w bezpłatnych półkoloniach na terenie Wrocławia (łącznie z tej formy wypoczynku skorzystało w 2014 roku 92 dzieci);

- zapewniono podopiecznym udział w bezpłatnych koloniach letnich (Wisienka nad morzem) dla 40 dzieci (2014 rok) z rodzin o najtrudniejszej sytuacji finansowej;

- w roku 2014 po raz pierwszy przyznano dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka w wieku od 6. do 18. roku życia, w wysokości 600 zł na dziecko (świadczenie fakultatywne); z tej formy wsparcia mogły korzystać wszystkie rodziny wychowujące dzieci, które przed umieszczeniem w pieczy zastępczej zamieszkiwały na terenie Wrocławia (wydatkowano kwotę w wysokości 310 910 zł dla 524 dzieci)⁴².

Ponadto, wszystkie rodziny zastępcze będące beneficjentami MOPS we Wrocławiu mają możliwość skorzystania z bezpłatnego wsparcia specjalistycznego w ramach projektu „Nadzieja na jutro”, realizowanego przez Fundację „Pozytywka” na zlecenie Gminy Wrocław. W zakresie tego zadania fundacja ta oferuje pełną diagnostykę psychiatryczną i psychologiczną, terapię psychologiczną (indywidualną i rodzinną), diagnostykę i terapię neurologopedyczną, terapię pedagogiczną, konsultacje dla opiekunów z rodzin zastępczych, grupy socjoterapeutyczne dla dzieci i młodzieży.

Oprócz tego Dział Rodzinnej Pieczy Zastępczej MOPS zapewnia specjalistyczne poradnictwo (psychologiczne, pedagogiczne, socjalne, prawne) w ramach własnych zasobów kadrowych. Regularnie (raz w miesiącu) odbywają się spotkania grupy wsparcia dla osób tworzących rodzinną pieczę zastępczą. Cyklicznie organizowane są także warsztaty umiejętności wychowawczych dla opiekunów zastępczych⁴³.

Kandydaci do pełnienia funkcji rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka, zamieszkujący na terenie Wrocławia, mogą skorzystać z nieodpłatnych szkoleń, przygotowujących ich do pełnienia roli opiekuna zastępczego (po

⁴² W przypadku dzieci pochodzących z innych powiatów warunkiem niezbędnym do przyznania świadczenia było uzyskanie zgody powiatu, który na mocy zawartego porozumienia ponosi wydatki za pobyt dziecka. Takiej zgody udzieliło 18 powiatów, pozostałe dzieci (53) nie mogły otrzymać świadczenia, o którym mowa. *Ibidem*, s. 12-13.

⁴³ *Ibidem*, s. 13.

pozytywnym zakończeniu procesu kwalifikacji). Szkolenia, na zlecenie Gminy Wrocław, prowadzi Fundacja MAIO, według autorskiego programu „Podróż do Rodzicielstwa”. Program szkoleniowy stworzony został w taki sposób, aby przekazywać uczestnikom szkoleń nie tylko świadomość oraz wiedzę, ale przede wszystkim kluczowe umiejętności i kompetencje potrzebne do pracy z dziećmi w pieczy zastępczej. Szkolenie jest prowadzone w formie zapewniającej aktywny udział uczestników⁴⁴.

Oprócz tego, zgodnie z wytycznymi ustawowymi rodziny, które z dniem ich wejścia w życie legitymowały się stażem krótszym niż 3 lata objęte są opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Według stanu na koniec 2014 roku Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu zatrudniał 13 koordynatorów, którzy pod swoją opieką mieli po 30 rodzin⁴⁵. Przypomnieć należy, że od 1 stycznia 2015 roku koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka. W świetle powyższego uzasadnione jest zwiększenie zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej o dodatkowe 13 etatów.

Warto też mieć na uwadze, że wśród wychowanków pieczy zastępczej znaczną większość (ponad 80%) stanowią sieroty społeczne (tj. dzieci posiadające rodziców lub jednego z nich)⁴⁶. Wyodrębnienie sieroctwa społecznego jest ważne, by możliwe było obserwowanie rzeczywistych, zindywidualizowanych problemów dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Problemy dzieci osieroconych społecznie i naturalnie wydają się bowiem – przynajmniej w pewnym zakresie – odmienne. Z drugiej strony skala samego sieroctwa społecznego uświadamia ile rodzin rzeczywiście nie poradziło sobie z realizacją funkcji opiekuńczo-wychowawczej i wymaga wsparcia w kierunku ich reintegracji oraz przywrócenia dziecka/dzieci do rodziny⁴⁷.

Analiza przyczyn umieszczenia dzieci we wrocławskich rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka pokazuje, że najczęściej są to uzależnienia rodziców, głównie od alkoholu (41% przypadków), następnie bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (20%) i inne przyczyny (15%, tabela 8⁴⁸). Należy mieć na uwadze, że różne przyczyny odseparowania dziecka od rodziny naturalnej i umieszczenia w pieczy zastępczej zazwyczaj współwystępują ze sobą, żadna z nich raczej nie jest jedyną (np. uzależnienie od

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 13-14.

⁴⁶ Szerzej problem ten analizowałam w: J. Szczepaniak-Sienniak, *Problemy wspierania rodzin i pieczy zastępczej*, op. cit., s. 33-50.

⁴⁷ Por. *Ibidem*.

⁴⁸ Można domniemać, że podobna sytuacja występuje też w pieczy instytucjonalnej.

alkoholu połączone jest z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i innymi dysfunkcjami)⁴⁹.

Tabela 8. Przyczyny umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej, według form rodzinnych, w 2014 roku we Wrocławiu (stan na 30 czerwca)

PRZYCZYNY UMIESZCZENIA	w rodzinach zastępczych spokrewnionych	w rodzinach zastępczych niezawodowych	w rodzinach zastępczych zawodowych	w rodzinnym domu dziecka	Łącznie	%
sieroctwo	16	11	0	0	27	3
pólsieroctwo	58	29	0	0	87	9
uzależnienia rodziców, w tym od alkoholu	273 258	74 70	27 23	3 0	377	41
przemoc w rodzinie	16	2	0	0	18	2
bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych	128	42	9	3	182	20
niepełnosprawność co najmniej jednego z rodziców	18	3	0	0	21	2
długotrwała choroba co najmniej jednego z rodziców	35	12	1	0	48	5
ubóstwo	0	2*	0	0	2	0
nieodpowiednie warunki mieszkaniowe	5	0	0	0	5	1
pobyt za granicą co najmniej jednego z rodziców (praca zarobkowa)	17	4	0	0	21	2
Inne	105	36	0	0	141	15
Razem	671	215	37	6	929	100

* dzieci przebywały w pieczy zastępczej przez okres 4 miesięcy (rodzynie udzielono pomocy, która spowodowała zmianę postanowienia sądu i powrót dzieci pod opiekę rodziców).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych w uchwale Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr V/21/14 w sprawie przyjęcia powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej we Wrocławiu na lata 2015-2017, op. cit., s. 10-11.

⁴⁹ Tak można wnioskować na podstawie analizy dokumentacji poszczególnych rodzin biologicznych dostępnej w sądach opiekuńczych. Tego typu analizy przeprowadziłam na potrzeby dysertacji doktorskiej w 2005 roku, w Sądzie Rejonowym we Wrocławiu – Wydziale III Rodzinnym i Nieletnich (zob. J. Szczepaniak, *Placówki socjalizacyjne w Polsce wobec współczesnych wymagań opieki kompensacyjnej*, praca niepublikowana – dostępna w bibliotece UE we Wrocławiu). Podobne analizy przedstawione zostały w: H. Rudomska, *Niektóre przyczyny sieroctwa społecznego w oparciu o analizy dokumentów sądu rodzinnego i nieletnich w Bydgoszczy* [w:] T. Sołtysik (red.), *Sieroctwo społeczne. Przyczyny, objawy, skutki i sposoby zapobiegania w aktualnej rzeczywistości kraju*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Włocławek 1999, s. 39-51; L. Kilimek, *Skąd się biorą sieroty społeczne? „Opieka-Wychowanie-Terapia”*, nr 2/2003, s. 5-8.

3.3. Problemy i bariery funkcjonowania pieczy zastępczej we Wrocławiu w świetle wywiadu eksperckiego

Ciekawe informacje wynikają z wywiadu eksperckiego, przeprowadzonego z osobami współodpowiedzialnymi za realizację zadań dotyczących organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej⁵⁰. Przede wszystkim ów wywiad pozwolił – podobnie jak w odniesieniu do zadań związanych ze wspieraniem rodziny – potwierdzić występowanie większości barier i trudności w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu pieczy zastępczej, zidentyfikowanych w skali kraju (przedstawionych w punkcie 1.2).

We Wrocławiu najwięcej problemów i wyzwań wyodrębniono w takich obszarach jak: deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej, w tym rozwój pieczy rodzinnej; współpraca pomiędzy 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 opisaney 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, p. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ograniczający dopuszczalną liczbę dzieci w placówce do 14] nie może być tak obchodzony” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego – spoza Wrocławia]

⁵⁰ Więcej informacji o tym wywiadzie przedstawiono we wprowadzeniu.

Co więcej, według wrocławskich ekspertów standard 14-stu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych do 2020 roku jest – w aktualnych realiach – nie do osiągnięcia, podobnie jak nie został spełniony standard 30-stu dzieci do 2004 roku, który był przesuwany wielokrotnie, do 2010 roku. Podobny sceptycyzm uczestnicy wywiadu wyrazili wobec ustawowego wymogu dotyczącego nieumieszczania dzieci poniżej 10. roku życia w pieczy instytucjonalnej.

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

Przypomnieć warto, że placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze czy rodzinne domy dziecka również 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. wówczas, 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, nie odebrana całkowicie] [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego – dyrektora jednej z placówek opiekuńczo-wychowawczych we Wrocławiu]

„Wtedy kiedy władza rodzicielska jest ograniczona i wtedy kiedy tak naprawdę leczenie czy edukacja pozostają przy rodzicu to jedynym wyjściem z tej sytuacji jest skłonienie sądu do rozszerzenia uprawnień w tym zakresie” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego].

Dodatkową barierą w opisywanej sytuacji jest – zdaniem uczestników wywiadu eksperckiego – 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 wówczas rozszerzono przy umieszczeniu dziecka w pieczy uprawnienia wobec dzieci, które są czy to przy placówce czy rodzinie zastępczej” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego]

„Łatwiej wymóc na sędzie zgodę, żebyśmy paszport dziecku wyrobili, niż to, żebyśmy zapisali dziecko do poradni specjalistycznej” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego – dyrektora jednej z placówek opiekuńczo-wychowawczych we Wrocławiu]

„Barierą są nie zawsze kompetentne sądy, np. zwracają się do PCPR-u z prośbami o opinie na temat rodzin biologicznych, których PCPR nie może wydać, to jest rola GOPS-ów, tłumaczymy im to, ale i tak znowu dostajemy te same prośby” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego – przedstawiciela PCPR-u]

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 kilkumiesięczny).

„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 rozpoczął się rok szkolny musieli kupić całą wyprawkę szkolną, wszystkie podręczniki [...]” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego]

W opisanym wyżej 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 faktyczne umieszczenie dziecka, a faktyczne umieszczenie dziecka to 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 pomiędzy różnymi formami pieczy.

W kontekście samych trudności finansowych badani eksperci zwrócili uwagę, że brakuje środków na tzw. „dodatkowe” potrzeby dzieci, na przykład 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. Ów problem związany jest z kilkoma barierami. Szczególną z nich jest trudność w pozyskaniu odpowiednich kandydatów na rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka (dotyczy to Wrocławia, ale też innych miast i środowisk lokalnych).

„Kandydatów na rodziców zastępczych nie znajdzie 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.” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego z Warszawy]

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” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego]

„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 gdzieś znajomego, albo zetknął się z dzieckiem bezpośrednio w domu dziecka i w ten sposób się na to dziecko zdecydował.” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego]

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.

Z wypowiedzi ekspertów – przedstawicieli rodzin zastępczych:

„Trzeba być wyjątkowym człowiekiem żeby podołać 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 <<sluchajcie, 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 (mnogość tych zmian ukazano wcześniej, w punkcie 1.1), 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, po pani Minister musiała szybko przeprowadzić ustawę przez procedurę legislacyjną.” [wypowiedź uczestnika wywiadu eksperckiego].

„Ustawa jest za bardzo szczegółowa, ona powinna być bardziej ramowa, po to żeby dawać samorządom większą elastyczność, no ale to także wymaga dojrzałości samorządów” [wypowiedź uczestnika wywiadu spoza Wrocławia]

4. Podsumowanie i wnioski

W polskich uwarunkowaniach wspierania rodziny i pieczy zastępczej istnieje wiele problemów o charakterze organizacyjnym, kadrowym, finansowym, infrastrukturalnym, które ograniczają wspieranie i reintegrację rodzin naturalnych oraz deinstytucjonalizację pieczy

i rozwój form rodzinnych. Historyczna analiza różnych dokumentów (NIK, MPiPS, instytucji samorządowych i innych.) 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 nie tylko podmioty lokalne, ale też władze rządowe, które mają bezpośredni wpływ na kluczowe dla danych reform uwarunkowania, a mianowicie regulacje organizacyjno-prawne.

W odniesieniu do aktualnych warunków wspierania rodzin oraz funkcjonowania pieczy zastępczej we Wrocławiu (a także w innych środowiskach lokalnych) na szczególne podkreślenie zasługują następujące kwestie:

1) brak odpowiedniej diagnozy sytuacji rodzin i dzieci, w tym przyczyn dysfunkcji w rodzinach, potrzeb rodzin i dzieci itp.;

2) brak systemowych uregulowań działalności profilaktycznej wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz odpowiednich mechanizmów pracy z rodziną;

3) brak odpowiedniej współpracy pomiędzy różnymi podmiotami wspierania rodzin i pieczy zastępczej;

4) brak odpowiednich warunków pracy z rodzinami biologicznymi dzieci;

5) występowanie licznych 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);

6) niewystarczające środki finansowe na realizowanie nieplanowanych potrzeb dzieci (np. na aparaty ortodontyczne);

7) brak odpowiednich działań ze strony środków 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 pozostawania oraz pełnienia długookresowo i konsekwentnie funkcji rodziny zastępczej).

Powyższe bariery i trudności zazwyczaj, w różny sposób, współwystępują ze sobą, istotnie 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

przede wszystkim współdziałanie różnych podmiotów w środowisku lokalnym oraz z władzami centralnymi. Działania w tym zakresie powinny koncentrować się przede wszystkim na:

- rozwijaniu 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. poprzez wypracowanie odpowiednich mechanizmów diagnozy, zrationalizowanie pracy i specjalistyczne wsparcie asystentów rodziny i innych podmiotów, powołanie/rozwój odpowiednich zespołów interdyscyplinarnych);

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

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

- stworzeniu 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);

- poszukiwaniu możliwości nie „omijania” trudnych do wdrożenia lub „niewygodnych” standardów lecz próbie 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 praktyk⁵¹).

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

⁵¹ Warte uwagi w tym kontekście jest na przykład opracowanie: *Dobre praktyki powiatów w realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Koalicja na rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej, Warszawa 2016, <http://www.koalicja.org/programy-koalicji/dobre-dzialanie-to-w-sedno-wnikanie/dobre-praktyki/> (dostęp: 31.05.2016).

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

- zintensyfikowaniu działań na rzecz poprawy finansowych warunków realizacji określonych potrzeb i wyzwań (np. poprzez pozyskiwanie środków z różnych źródeł, w tym dotacji budżetowych, grantów projektowych w ramach funduszy europejskich, środków pochodzących z sektora NGO);

- rozwijaniu nieodzownej współpracy pomiędzy 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).

Część rozwiązań może nasuwać się po lekturze niniejszego opracowania, w tym egemplifikacji występowania określonych problemów w praktyce. Inne, przydatne wskazówki zawarte są m.in. w cytowanej już publikacji Koalicji na rzecz Rozwoju Rodzinnej Opieki Zastępczej pt. *Dobre praktyki powiatów w realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* oraz *Raporcie z oceny realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, wydanym również przez tę organizację⁵².

Podstawą w dążeniach do poprawy sytuacji dysfunkcyjnych rodzin, a zwłaszcza doświadczających negatywnych konsekwencji dzieci z takich rodzin, nieodzowne są fachowe, pogłębione i regularne analizy przyczyn powstawania określonych barier, trudności czy też nieprawidłowości w realizowaniu danych zadań i standardów. Tego typu analizy powinny być dokonywane w każdym środowisku lokalnym – gminie, powiecie czy mieście – odrębnie, bowiem warunki funkcjonowania owych środowisk są często zgoła odmienne. Ważne jest także szerokie konsultowanie postulowanych rozwiązań czy też całościowych strategii rozwiązywania określonych problemów bądź realizacji zadań (takich jak na przykład 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

⁵² Obydwa te opracowania można pobrać ze strony <http://www.koalicja.org/> (dostęp: 31.05.2016).

pomysłem może przyczynić się do uczynienia określonej koncepcji działań bardziej obiektywną i realną.

Więcej analiz i wniosków z badań przedstawionych w niniejszym raporcie będzie dostępnych w publikacjach naukowych Joanny Szczepaniak-Sienniak, które są w przygotowaniu

(kontakt: joanna.szczepaniak@ue.wroc.pl)

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych, GUS, <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 31.05.2016).
- Badora S., *Teoretyczne aspekty sieroctwa i jego opiekuńczej kompensacji* [w:] S. Badora, D. Marzec (red.), *System opieki kompensacyjnej w Zjednoczonej Europie*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2002.
- Dąbrowski Z., *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1998
- Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care* (document przygotowany przez Europejską Grupę Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, działającej przy Komisji Europejskiej), www.deinstitutionalisationguide.eu, (10.07.2015).
- Informacja o wynikach kontroli realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów*, Raport NIK, Warszawa 2009.
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2014 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.).
- Kajdanek K., *Raport z badań socjologicznych nad wrocławskimi rodzinami zastępczymi*, 2010 (niepublikowany).
- Kilimek L., *Skąd się biorą sieroty społeczne?* „Opieka-Wychowanie-Terapia”, nr 2/2003.
- Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*. Informacja o wynikach kontroli NIK (KPS-4101-003-01/2014), Warszawa 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100.vp,11306.pdf> (dostęp: 28.02.2016).
- Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, <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).
- Raport z oceny realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, Warszawa 2015, s. 28-29, <http://www.koalicja.org/programy-koalicji/dobre-dzialanie-to-w-sedno-wnikanie/raport/> (dostęp: 31.05.2015).
- Rocznik Statystyczny Województw, GUS (wydania odpowiednich lat).
- Rocznik Statystyczny Wrocławia, GUS (wydania odpowiednich lat).
- Uchwała nr V/21/14, http://wrossystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/174924/0021ru07.pdf (dostęp: 11.05.2016)
- Uchwała nr VIII/112//15, http://wrossystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/176392/0112ru07.pdf, (dostęp: 11.05.2016).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. 2016 nr 0 poz. 575 – tekst jednolity).
- Szczepaniak J., *Placówki socjalizacyjne w Polsce wobec współczesnych wymagań opieki kompensacyjnej* (praca niepublikowana, dostępna w bibliotece UE we Wrocławiu).
- Szczepaniak (Sienniak) J., *Zadania samorządów w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem*, [w:] D. Moroń, K. Zamorska (red.), *Samorządowa polityka społeczna*. Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2010.
- Szczepaniak-Sienniak J., *Problemy wspierania rodzin i pieczy zastępczej*, w: M. Makuch, J. Pluta, *Rodzina w systemie wsparcia społecznego. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo CEdu, Wrocław 2015.
- Rudomska H., *Niektóre przyczyny sieroctwa społecznego w oparciu o analizy dokumentów sądu rodzinnego i nieletnich w Bydgoszczy* [w:] T. Sołtysik (red.), *Sieroctwo społeczne. Przyczyny, objawy, skutki i sposoby zapobiegania w aktualnej rzeczywistości kraju*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Włocławek 1999.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej, <http://www.mpips.gov.pl/bip/download/uzasadnienie%20do%20pieczy-29--01-10.pdf> (29.01.2010).
- Sprawozdania z realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, <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 (SRKL), <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/> (dostęp: 31.05.2016).

<http://www.mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/zrealizowane/179-wroclawska-diagnoza-problemow-spoecznych> (dostęp: 30.05.2016)

http://uni.wroc.pl/sites/default/files/Wroclawska_diagnoza_spoeczna_UWr_2014.pdf (dostęp: 30.05.2016)

<http://www.koalicja.org/> (dostęp: 31.05.2016).