

**Wsparcie dziecka
w rodzinie
i pieczy zastępczej
Ujęcie praktyczne**

**Piotr Domaradzki
Jerzy Krzyszkowski**



AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

**Wsparcie dziecka
w rodzinie
i pieczy zastępczej
Ujęcie praktyczne**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

**Wsparcie dziecka
w rodzinie
i pieczy zastępczej
Ujęcie praktyczne**

Piotr Domaradzki

Jerzy Krzyszkowski

AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

Jerzy Krzyszkowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Ekonomik Stosowanych i Informatyki, Katedra Pracy i Polityki Społecznej
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

Piotr Domaradzki – coach i superwizor w Firmie Szkoleniowej PRAXE

RECENZENT

Ewa Kantowicz

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

Koordinator serii Akademia Samorządowa: Justyna Przywojska

Publikacja objęta patronatem Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego



samorząd.pap.pl
Serwis Samorządowy PAP

© Copyright by Authors, Łódź 2016

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07255.15.0.K

Ark. wyd. 14,0; ark. druk. 16,125

ISBN 978-83-7969-997-1
e-ISBN 978-83-7969-998-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Wprowadzenie	
Przeobrażenia współczesnych rodzin a polityka rodzinna i pomoc społeczna	9
CZĘŚĆ I	
WSPARCIE DZIECKA W RODZINIE PRZEŻYWAJĄCEJ TRUDNOŚCI	27
Rozdział 1	
Etapy metodycznego działania asystenta rodziny. Jak praktycznie planować i realizować pracę z rodziną?	29
Rozdział 2	
Plan pracy z rodziną – główne narzędzie asystenta	57
Rozdział 3	
Jak formułować czytelną diagnozę? Zestawy pytań pomocniczych do poszczególnych dysfunkcji w rodzinie. Przykładowe diagnozy	65
Rozdział 4	
Zasady formułowania celów w planach pracy, przykładowe cele.	79
Rozdział 5	
Zasady planowania działań	89
Rozdział 6	
Ocena okresowa i zasady jej formułowania	93
Aneks	
Wypełniony plan pracy z rodziną	101
Wypełniona ocena planu pracy	111
Wzory narzędzi	112
CZĘŚĆ II	
WSPARCIE DZIECKA UMIESZCZONEGO W PIECZY ZASTĘPCZEJ	117
Rozdział 1	
Jak udokumentować realizację zadań ustawowych nałożonych na organizatora i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej?	119

Rozdział 2	
Etapy metodycznego działania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej	127
Rozdział 3	
Plan pomocy dziecku – główne narzędzie koordynatora. Omówienie wzoru narzędzia, pytania pomocnicze	149
Rozdział 4	
Jak formułować czytelną diagnozę? Zestaw pytań pomocniczych. Przykładowe diagnozy	157
Rozdział 5	
Zasady formułowania celów w planach pomocy. Przykładowe cele	179
Rozdział 6	
Zasady planowania działań. Przykładowe plany działań	189
Rozdział 7	
Ocena okresowa planu pomocy dziecku. Pytania pomocnicze. Zasady formułowania ocen okresowych	197
Rozdział 8	
Ocena okresowa rodziny. Wzór oceny, pytania pomocnicze. Sposób prowadzenia oceny	203
Rozdział 9	
Program usamodzielnienia wychowanków. Wzór narzędzia, omówienie	209
Zakończenie	231
Aneks: wzory narzędzi	233
Wypełniony plan pomocy dziecku	233
Wypełniona ocena sytuacji dziecka	240
Karty Mapy Usamodzielnienia z pytaniami	243
Mapa Słowa kluczowe	251
Wzór budżetu IPU	252
Wzór karty Moje działania	253
Ocena samodzielności wychowanka	254
Bibliografia	255

WSTĘP

Nasza książka w zamyśle jej autorów nie ma charakteru kolejnego opracowania teoretycznego, ale raczej jest podręcznikiem dla praktyków – pracowników pieczy zastępczej. Jakkolwiek nawiązujemy do aktualnego stanu wiedzy i teoretycznego dorobku naukowego w interesującej nas dziedzinie, to tekst ma głównie wymiar praktyczny. Wierzymy, że książka wychodzi naprzeciw sygnalizowanej przez środowisko pomocy społecznej potrzebie podręcznika-poradnika, który ułatwiłby pracę osób działających w dziedzinie wspierania rodzin i organizacji pieczy zastępczej. Jak sądzimy, opracowanie powinno być także użyteczne dla kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nauczycieli kształcących pracowników socjalnych, a także studentów tego kierunku studiów.

Autorami opracowania są: teoretyk zajmujący się kształceniem i szkoleniem pracowników socjalnych oraz praktyk mający doświadczenie zawodowe pracy w zakresie wspierania rodzin i współpracy z pomocą społeczną. Taki skład osobowy pozwolił na połączenie wiedzy teoretycznej z doświadczeniem praktycznym i stanowi, jak mamy nadzieję, o innowacyjnym charakterze książki. Jakkolwiek w Polsce w ciągu ostatnich lat wydano kilka cennych i ciekawych poznawczo książek poświęconych pieczy zastępczej, to jesteśmy przekonani, że nasze opracowanie pozwoli zapełnić lukę wydawniczą, jaką jest bez wątpienia brak podręcznika-poradnika dla pracowników pieczy zastępczej opartego na realiach naszego życia społecznego i funkcjonowania instytucji pomocy społecznej.

Struktura książki odpowiada założeniom jej twórców. We wprowadzeniu przedstawiamy przeobrażenia współczesnych rodzin oraz podejmujemy próbę oceny polityki rodzinnej i działań instytucji pomocy społecznej wobec rodzin problemowych. Tutaj także zostały przedstawione podstawowe pojęcia dotyczące pieczy zastępczej oraz dokonano oceny funkcjonowania tego systemu na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz ustaleń kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Pozostałe rozdziały książki zostały podzielone na dwie części. W części pierwszej uwaga została skupiona na wsparciu dziecka w rodzinie przeżywającej trudności. Kolejno omówiono etapy metodycznego działania asystenta rodziny, główne narzędzia jego pracy, zasady przygotowywania diagnozy sytuacji rodzinnej oraz planów pomocy, a także zasady formułowania ocen okresowych. W części drugiej podjęto próbę

określenia metodyki wsparcia dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Przedstawiono kolejno etapy metodycznego działania koordynatora pieczy zastępczej oraz poddano analizie plan pomocy dziecku, a także zasady przygotowania diagnozy oraz zasady przygotowania planu działań i oceny okresowej rodziny. Na koniec omówiono program usamodzielniania wychowanków. Całość zamyka zakończenie, w którym autorzy dokonali krótkiego podsumowania potencjalnych zalet i słabości tego opracowania.

PRZEOBRAŻENIA WSPÓŁCZESNYCH RODZIN A POLITYKA RODZINNA I POMOC SPOŁECZNA

Popularne określenie rodziny jako podstawowej komórki życia społecznego kładzie nacisk zarówno na jej pierwotność w stosunku do innych form życia ludzi, jak i na to, że jest ona ważną instytucją formalnie ustanowioną i funkcjonującą według określonych norm w ramach systemu społecznej kontroli. Przede wszystkim jednak rodzina pełni funkcje niezbędne dla istnienia społeczeństwa: prokreacyjną i opiekuńczo-wychowawczą. To w rodzinach przychodzi na świat dzieci i tutaj są wychowywane do życia w społeczeństwie. Obecnie jednak klasyczne definicje małżeństwa i rodziny eksponujące jej grupowy i instytucjonalny wymiar przechodzą do przeszłości. Jak wskazuje brytyjski socjolog Anthony Giddens¹, nie ma dzisiaj zmian bardziej znaczących niż te, które zachodzą w sferze życia osobistego i relacji małżeńsko-rodzinnych. Współczesna rodzina przechodzi gwałtowne przeobrażenia, odchodząc od tradycyjnych, trwałych modeli do związków kohabitacyjnych, nieformalnych i tymczasowych. Posiadanie potomstwa staje się świadomym wyborem, a nie naturalnym efektem płodności. Współczesne rodziny nie muszą już wywodzić się z instytucji małżeństwa, składać się z małżonków różnych płci, posiadać dzieci, a nawet nie muszą wspólnie zamieszkiwać. Alternatywnymi formami rodziny są związki mieszkające oddzielnie (LAT, czyli Living Apart Together) lub związki aktywnych zawodowo partnerów, którzy nie chcą mieć dzieci (DINKS, czyli Double Income No Kids). Perspektywy rodziny to ewolucja od wspólnotowego do hybrydowego typu rodziny o charakterze tymczasowym, co dzieje się kosztem trwałości więzi. Elastyczne związki partnerskie oparte na nowych definicjach ról, zasadzie równowagi płci i funkcji wydają się oznaczać ostateczny koniec małżeństwa patriarchalnego zastępowanego przez nowe formy życia rodzinnego. Autorzy raportu badawczego *Młodzi 2011*² piszą, że zmiany, jakim podlega dzisiejsza rodzina, można określić jako procesy

¹ A. Giddens, *Przemiany intymności. Seksualność, miłość i erotyzm we współczesnych społeczeństwach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 260.

² K. Szafraniec, *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 183.

deinstytucjonalizacji i destabilizacji rodziny, co prowadzi do osłabienia więzi rodzinnych, zróżnicowania form życia rodzinnego i wzrostu liczby samotnych rodziców. W efekcie spada dzietność i następuje przejście od rodziny skoncentrowanej na potomstwie do rodziny skoncentrowanej na rodzicach, czego ofiarami bywają niekiedy dzieci.

Jak piszą autorzy wspomnianego raportu, młode pokolenie Polaków doświadcza tych zmian na sobie: „Zmiany w kulturowych wzorcach seksualności, wysokie wartościowanie wolności i indywidualności w połączeniu z nowymi wyzwaniem i problemami (nieokreślona i niepewna przyszłość, strukturalne ograniczenia w osiągnięciu statusu dorosłej osoby) sprawiają, że podstawowym dylematem młodego Polaka staje się wybór między samodzielnością życiową (którą gwarantuje znalezienie pracy i dbałość o karierę zawodową) a założeniem rodziny (uważanej za warunek życiowego szczęścia). Wybór – bardzo trudny, gdy wyznaje się zasadę *work-life-balance* (równowagi między pracą i życiem osobistym) – pada na samodzielność życiową i (coraz częściej) na testowanie alternatywnych form życia rodzinnego lub w pojedynkę (na własny lub rodziców rachunek)³.

Przedstawionym wcześniej przeobrażeniom form życia rodzinnego towarzyszą stare problemy wielu polskich par i rodzin, jakimi są m.in. bieda, bezrobocie, uzależnienia i przemoc. Obok nich pojawiają się nowe negatywne czynniki, do jakich zaliczyć można szybkie starzenie się społeczeństwa polskiego i związane z tym problemy opiekuńcze oraz masowe migracje zarobkowe, głównie młodego pokolenia Polaków. Skutki tych problemów są największe wśród dzieci i młodzieży, czego dowodem jest m.in. zjawisko eurosieroctwa. Najtrudniejszą kwestią wydaje się jednak bieda i wykluczenie społeczne. Badania prowadzone⁴ na terenie Łodzi i województwa łódzkiego pozwoliły na ujawnienie, że bieda wśród dzieci ma większy zasięg niż wśród dorosłych, co pozwoliło na sformułowanie tezy o infantylizacji biedy. Oznacza to w praktyce, że stopa biedy wśród dzieci jest wyższa niż dorosłych, a dzieci są nadreprezentowane wśród ludności biednej w stosunku do udziału dzieci wśród ludności ogółem. Ta sytuacja nie jest wyjątkowa tylko dla Polski. Dane Eurostatu wskazują, że w roku 2010 w Unii Europejskiej zagrożonych biedą i wykluczeniem społecznym było 27,1% dzieci w wieku 0–17 lat, w porównaniu z 23,5% ludności biednej ogółem. Większa liczba biednych dzieci w porównaniu z dorosłymi występowała we wszystkich krajach Unii Europejskiej z wyjątkiem pięciu państw: Danii, Finlandii, Szwecji, Cypru i Słowenii. Sytuację dzieci w krajach Unii Europejskiej różnicuje struktura rodziny. Częściej niż co trzecie biedne

³ *Ibidem.*

⁴ W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Bieda dzieci zaniedbanie wykluczenie społeczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2012, s. 5–6 i dalej.

dziecko (40%) żyje w niepełnej rodzinie, a co czwarte (26,5%) pochodzi z pełnych, ale wielodzietnych rodzin.

Jak na tym tle wygląda sytuacja w naszym kraju? W Polsce według ostatnich dostępnych danych GUS⁵ nie odnotowano znaczących zmian w zasięgu ubóstwa ekonomicznego. Stopy ubóstwa skrajnego i relatywnego wynosiły odpowiednio: 7,4% skrajnego i 16,2% relatywnego. Na podobnym poziomie pozostaje również tzw. ubóstwo ustawowe (12,8% w 2013 i 12,2% w 2014 r.). W naszym kraju częściej ubóstwem ekonomicznym zagrożone są osoby poniżej 18. roku życia. W roku 2014 zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży wynosił 10%, a osoby w tym wieku stanowiły niemal 1/3 populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem. Grupą najbardziej tym zagrożoną są rodziny wielodzietne, w 2014 r. bowiem poniżej minimum egzystencji żyło 11% osób w gospodarstwach domowych z trójką dzieci oraz około 27% osób w gospodarstwach małżeństw z czwórką lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu. O sytuacji materialnej jednostki i rodziny decyduje ich miejsce na rynku pracy, ponieważ biedą zagrożone są głównie osoby bezrobotne i ich rodziny. W najtrudniejszej sytuacji są ludzie utrzymujący się z tzw. innych niezarobkowych źródeł (w tym świadczeń z pomocy społecznej). Zasięg ubóstwa skrajnego jest dwukrotnie większy na wsi niż w miastach, czego spektakularnym przykładem jest porównanie biedy w Warszawie i na Mazowszu.

Reasumując, podkreślić należy, że ubóstwo skrajne związane jest z bezrobociem, wielodzietnością, niepełnosprawnością oraz zamieszkiwaniem na terenach nisko zurbanizowanych. Najbardziej charakterystyczną i niepokojącą cechą jest fakt, że polska bieda ma twarz dziecka, a ponad pół miliona dzieci w Polsce jest niedożywionych, nie ma wszystkich podręczników szkolnych oraz nie ma opieki dentystrycznej⁶. Jak zgodnie wskazują badacze tego problemu⁷, za biedę dzieci odpowiedzialne jest państwo, a opisane zjawiska i procesy stawiają wobec polityki społecznej wymagania nowych strategii interwencyjnych. W ciągu minionych 25 lat dotychczasowe działania wywołały negatywny efekt w postaci uzależnienia rodzin ubogich i problemowych od pomocy społecznej i negatywny wzór korzystania przez nie ze świadczeń finansowych. Niewydolność opiekuńczo-wychowawcza rodzin powoduje w konsekwencji nacisk na rozwój placówek opiekuńczo-wychowawczych i wydłużenie czasu instytucjonalnego wpływu na dzieci.

⁵ *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, Warszawa 2014.

⁶ *Warunki życia rodzin w Polsce*, GUS, Warszawa 2014.

⁷ Wystarczy przywołać wywiad, jakiego udzielił A. Karwacki toruńskiej gazecie „Nowiny”, czy wywiad, jakiego udzieliła J. Grotowska-Leder w audycji Jedyńka Sygnały Polskie Radio 1 w dniu 1 czerwca 2015.

Oceny polityki społecznej, a szczególnie polityki rodzinnej po 1989 r., są w zgodnej opinii wielu badaczy negatywne. Dziennikarz ekonomiczny Rafał Woś, autor niezwykle interesującej książki pt. *Dziecięca choroba liberalizmu*, stawia tezę, że: „W Polsce nie ma czegoś takiego jak państwo opiekuńcze. Mamy – co najwyżej – państwo (ćwierć)socjalne. Konstrukcję permanentnie niewydolną, która na niewiele nam się zdaje – a mogłaby wspierać gospodarkę”⁸. Na potwierdzenie swojej tezy przytacza dane Eurostatu, według którego na cele socjalne Polska wydaje 18,9% PKB (dane za rok 2010) i odsetek ten mimo wzrostu gospodarczego powoli spada (w 1995 wynosił 22%). Mniej od naszego kraju na państwo opiekuńcze wydaje tylko Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Łotwa i Estonia. Najgorzej wygląda sytuacja w polityce rodzinnej. Zgodnie z danymi Eurostatu Polska wydaje na politykę rodzinną najmniej (0,8% PKB) ze wszystkich krajów Unii Europejskiej (średnia unijna to 2,3%). W naszym systemie dominują niskie świadczenia finansowe (od 77 do 115 zł zależnie od wieku dziecka), co przy bardzo niskim kryterium dochodowym i jego zamrożeniu spowodowało, że prawo do świadczeń straciło w latach 2005–2011 aż 800 tys. dzieci.

Badacz polityki społecznej Mirosław Księżopolski⁹ wskazuje, że polska polityka społeczna w ciągu ostatniego ćwierćwiecza miała charakter hybrydowy, będąc mieszanką pozostałości socjalistycznego państwa opiekuńczego (*socialist welfare state*) oraz wprowadzonych po 1989 r. rozwiązań rynkowych. W latach 90. polityka społeczna stanowiła wyłącznie osłonę niezbędnych reform gospodarczych i brak wówczas było realnej polityki rodzinnej. Obecnie, jak widać z przytoczonych danych, sytuacja jest niewiele lepsza. W tym miejscu rodzi się pytanie, czy pomoc społeczna, która jest instytucją polityki społecznej państwa, sprostała potrzebie adekwatnej ochrony dzieci – sierot społecznych i naturalnych oraz rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi?

Współcześnie główną instytucją wspierania dzieci z rodzin dysfunkcyjnych wydaje się piecza zastępcza. Opieka zastępująca rodziców biologicznych jest od dawna przyjętym sposobem radzenia sobie z problemem sieroctwa. Pierwsze instytucje opieki nad dziećmi powstawały w średniowieczu, w południowej Europie, ale były to placówki, gdzie obok dzieci przebywali dorośli: chorzy i ubodzy. Nowe formy pieczy zastępczej powstały pod koniec XVII w. dzięki działalności francuskiego duchownego św. Wincentego a Paulo, który stworzył w Paryżu Szpital Dzieci Znalezionych, a dla zmniejszenia śmiertelności dzieci umieszczał je u matek na wsi. W Polsce szpitale dla dzieci porzuc-

⁸ R. Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2014–2015, s. 163.

⁹ M. Księżopolski, *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*, IPS UW, Warszawa 2013.

nych powstawały już w XIII w., a w roku 1736 francuski misjonarz Gabriel Piotr Baudouin założył pierwszy szpital do przyjmowania i wychowywania niemowląt – sierot naturalnych i społecznych. Po odzyskaniu niepodległości opieka nad dzieckiem została uregulowana prawnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. Już w latach 20. powstawały pierwsze pogotowia opiekuńcze, skąd dzieci były przekazywane do zakładów wychowawczych lub rzadziej do rodzin zastępczych. W okresie międzywojennym powstawały także tzw. gniazda sieroce, które były odpowiednikami współczesnych rodzinnych domów dziecka. Mimo tych działań ze względu na niskie wydatki państwa na opiekę nad dziećmi główny ciężar spadał na samorządy i organizacje pozarządowe. W okresie powojennym, w czasach PRL, dominowały w Polsce państwowe placówki opiekuńczo-wychowawcze. Analizę ich funkcjonowania poddała ostatnio ciekawej socjologicznej analizie Agnieszka Golczyńska-Grondas w książce *Wychowało nas państwo*¹⁰.

Badacze krytycznie oceniają system publicznej pomocy społecznej wobec rodzin problemowych po 1989 r. Analizę społecznych i prawnych kontekstów funkcjonowania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej podjęły dwie badaczki – Mariola Raclaw i Dobroniega Trawkowska. Wskazują one, że uchwalenie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dokonało się po ponad 20 latach po przyjęciu w 1990 r. pierwszej po okresie PRL ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca postawił przed samorządową pomocą społeczną zadanie prowadzenia pracy socjalnej z rodzinami dysfunkcyjnymi. M. Raclaw i D. Trawkowska wskazują na przenoszenie na pomoc społeczną odpowiedzialności za wadliwe funkcjonowanie rodzin wieloproblemowych. Marek Rymśza¹¹ uważa, że przez całą dekadę lat 90. praca socjalna z rodziną była marginalizowana i zaniedbywana i dopiero reforma samorządowa 1999 r. wprowadziła nową jakość w systemie pracy z rodziną.

Zasadnicze, jakościowe zmiany w funkcjonowaniu instytucji opiekuńczo-wychowawczych przysły dopiero razem z reformą administracyjną 1999 r. Wówczas w jej ramach dokonano zmiany systemu pomocy dziecku i rodzinie, przekazując go Ministerstwu Pracy Polityki Społecznej i powierzając realizację samorządowym powiatowym centrom pomocy rodzinie. Podjęto budowę lokalnego systemu pomocy dziecku i rodzinie, a instytucją koordynującą działania na rzecz rodzin, dzieci i młodzieży miały być powstałe wtedy powiatowe centra pomocy rodzinie. Rozpoczęła się także deinstytucjonalizacja opieki zastępczej oraz przeniesienie instytucji opiekuńczo-wychowawczych z sektora

¹⁰ A. Golczyńska-Grondas, *Wychowało nas państwo. Rzecz o tożsamości dorosłych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2014.

¹¹ M. Rymśza, *Praca z rodziną w Polsce – od środowiskowych inicjatyw pozarządowych do publicznego systemu wsparcia*, „Trzeci Sektor” 2013/2014, numer specjalny.

edukacji do pomocy społecznej, co miało uruchomić pracę socjalną z rodziną. Piecza zastępcza została ostatecznie uregulowana legislacyjnie w 2011 r. W uzasadnieniu do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wskazywano, że ówczesny model organizacji opieki nad dzieckiem i rodziną nie zapewniał pożądaných kierunków zmian w tym zakresie. Negatywnie oceniano wzrost wskaźnika dzieci umieszczonych poza rodziną naturalną oraz koncentrację działań wyłącznie na dziecku, a nie na rodzinie, a także brak odpowiedniego wsparcia rodziny dziecka, także rodziny zastępczej. Podkreślano, że zbyt uboga jest oferta pomocy środowiskowej dla rodziny zagrożonej lub będącej w kryzysie; a także brak jest instrumentów motywujących gminy do działań na rzecz pozostawienia dziecka w lokalnym środowisku rodzinnym. Wskazywano na nadmierną łatwość umieszczania dziecka poza rodziną i niejednokrotnie zbyt powolne podejmowanie decyzji o dalszych losach dziecka. Jako zbyt ograniczony uznano wachlarz dostępnych form pieczy zastępczej, który w praktyce w zdecydowanej większości przypadków prowadził do umieszczenia w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Krytykowano także niedobór odpowiedniej liczby należycie przygotowanych niespokrewnionych z dzieckiem zawodowych rodzin zastępczych, podkreślając pozornosc rodzicielstwa zastępczego w odniesieniu do rodzin spokrewnionych z dzieckiem, gdy na wysoki udział tego typu rodzin ma wpływ atrakcyjność świadczeń pieniężnych na dziecko powierzone spokrewnionej rodzinie zastępczej. Są one relatywnie wysokie w porównaniu z wartościami świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin biologicznych (zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych uzależnione od kryterium dochodowego). W konkluzji krytyki stwierdzano, że organizowanie i finansowanie polityki społecznej w zakresie opieki nad dzieckiem i rodziną daje jedynie doraźne efekty, a brak mechanizmów strategicznych, które pozwalałyby na ewaluację skutków działań i ocenę skali przewidywanych oszczędności w kolejnych latach.

Różne rodzaje rodzin zastępczych pozwalają zapewnić opiekę dzieciom o różnych potrzebach: rodziny terapeutyczne, rodziny resocjalizacyjne, rodziny preadopcyjne, rodziny diagnostyczne, rodziny dla małych matek i dzieci, rodziny zapewniające opiekę sanatoryjną, rodziny długoterminowe, rodziny przygotowujące do usamodzielnienia. Oczywiście, w każdym typie rodzin zastępczych kluczowa jest ich współpraca z pracownikami pomocy społecznej. W nowej ustawie przyznano pierwszeństwo rodzinnym formom pieczy zastępczej. Stworzono nową definicję rodziny zastępczej spokrewnionej, uwzględniającą stopień pokrewieństwa. Nastąpił rozwój rodzinnych domów dziecka odmiennie zorganizowanych i mających nowe miejsce w systemie. Stopniowo zaczęto wprowadzać regulę, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (domach dziecka) nie będą mogły przebywać dzieci do 10. roku życia. Wprowadzono także zmiany w procesie usamodzielniania pełnoletnich

wychowanków pieczy zastępczej. Jak wskazuje Renata Gierszewska, autorka rozdziału *Instytucje pieczy zastępczej*¹²: „Piecza zastępcza to zespół instytucji i działań, których celem jest zapewnienie dziecku i rodzinie opieki i wychowania w wypadku niemożności sprawowania pieczy i wychowania przez rodziców. Dziecko umieszczane jest w tych instytucjach na podstawie orzeczenia sądu”¹³.

Do pieczy zastępczej należy:

1. Realizacja planu pracy z rodziną lub dążenie do przysposobienia dziecka.
2. Zaspokojenie potrzeb dziecka ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych.
3. Pokonywanie trudności życiowych dziecka zgodnie z zasadami etyki.
4. Nawiązywanie i podtrzymywanie bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami w celu łagodzenia skutków wynikających z separacji oraz zdobywania umiejętności współżycia i współpracy z innymi.

Dwoma podstawowymi formami pieczy zastępczej są: rodzinna piecza zastępcza i instytucjonalna piecza zastępcza. Do rodzinnej pieczy zastępczej zaliczamy rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Rodzina zastępcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie w sytuacji, gdy jego biologiczni rodzice nie żyją albo zostali całkowicie lub częściowo pozbawieni praw do opieki rodzicielskiej. Rodzinę zastępczą tworzą i prowadzą małżonkowie lub osoba nie będąca w małżeństwie, u których umieszcza się dziecko w celu sprawowania pieczy zastępczej. Wyróżnia się trzy rodzaje rodzin zastępczych: rodzinę zastępczą spokrewnioną, rodzinę zastępczą niezawodową oraz rodzinę zastępczą zawodową.

Rodzinę zastępczą spokrewnioną tworzą małżeństwo lub osoba będąca wstępny (dziadek, babcia) albo rodzeństwo dziecka. Są to osoby prawnie zobowiązane do alimentacji na rzecz dziecka. Osoby tworzące rodzinę zastępczą spokrewnioną powinny ukończyć szkolenie dla rodziców zastępczych według indywidualnego planu i w zależności od potrzeb rodziny. Inne osoby spokrewnione lub spowinowacone z dzieckiem mogą sprawować pieczę nad nim po spełnieniu wymogów kwalifikacyjnych.

Rodzina zastępcza niezawodowa lub zawodowa jest tworzona przez małżeństwa lub osoby nie będące wstępnymi krewnymi czy rodzeństwem dziecka. Takie rodziny muszą posiadać świadectwo ukończenia szkolenia pieczy zastępczej.

¹² B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, IPS, Elipsa, Warszawa 2011,

¹³ R. Gierszewska, *Instytucje pieczy zastępczej*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Polityka społeczna...*

W tego typu rodzinach może przebywać nie więcej niż troje dzieci, ale w wypadku rodzeństwa liczba ta może ulec zwiększeniu. Jeżeli dzieci wymagają specjalnej opieki, bo mają orzeczenie o niepełnosprawności, wymagają resocjalizacji, małoletnie matki z dzieckiem itp., umieszczane są w rodzinie zawodowej specjalistycznej. Rodziny zastępcze zawodowe mogą pełnić rolę pogotowia rodzinnego, gdy umieszcza się w nich dziecko na zlecenie sądu, jeśli doprowadziła je policja lub straż graniczna, na wniosek rodziców dziecka lub osoby trzeciej, jeżeli zdrowie lub życie dziecka jest zagrożone. Rodzina pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego w ciągu 24 godzin ma obowiązek powiadomić właściwy sąd, starostę i ośrodek pomocy społecznej o przyjęciu dziecka, które może tam przebywać do sześciu miesięcy, a w uzasadnionych wypadkach rok.

Jedną z dwóch form rodzinnej pieczy zastępczej jest rodzinny dom dziecka, którego zadaniem jest stworzenie rodziny wielodzietnej dla tych dzieci, które nie zostały umieszczone w rodzinie zastępczej lub adopcyjnej. Dziecko ma tu zapewnioną całodobową opiekę i wychowanie, kształcenie opiekę zdrowotną oraz potrzeby bytowe, rozwojowe, społeczne i emocjonalne. W rodzinnym domu dziecka może przebywać nie więcej niż ośmioro dzieci. Tworzą je małżonkowie lub osoba, ich biologiczne potomstwo i dzieci zastępcze.

W ustawie o pomocy społecznej znajdujemy ogólnie określone rodzaje wsparcia dla rodzin zastępczych w sprawowaniu opieki nad powierzonymi im dziećmi. Należą do nich poradnictwo rodzinne, szkolenia przygotowujące do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz praca socjalna. Z ogólnopolskich badań społecznych *Standardy usług w pomocy społecznej* wynika, że praca socjalna dla rodzin zastępczych jest świadczona jedynie w połowie, a poradnictwo specjalistyczne w około jednej trzeciej powiatów i miastach na prawach powiatu.

Nie kwestionując faktu, że w ciągu ostatnich 15 lat rozwinęła się legislacja socjalna w obszarze polityki rodzinnej, czego przykładem może być ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 r., wskazać trzeba na brak przepisów wykonawczych, działania obronne instytucji poddanych reformom, a także autonomizację pieczy zastępczej wobec pomocy społecznej. Problemem stała się także decentralizacja zadań opiekuńczych oraz koordynacja działań wszystkich aktywnych w tym obszarze podmiotów, ponieważ uspołecznienie zadań opiekuńczych spowodowało wzrost roli organizacji pozarządowych. Nowe zadania w dziedzinie działań pomocowych wywołały także tworzenie nowych profesji pomocowych, spośród których najpopularniejszym stał się asystent rodziny.

W świetle dotychczasowych rozważań rodzą się liczne pytania i dylematy. Jednym z nich jest pytanie o kształt systemu: czy zachować jednolity system pomocy społecznej i pieczy zastępczej, czy je rozdzielić? Inną kluczową kwestią jest pytanie o kierunek działań: czy koncentrować się na działaniach

interwencyjnych i kontrolnych, czy też rozwinąć profilaktykę? Dotychczasowe doświadczenia wskazują na istnienie nadmiaru instytucji, ról zawodowych i stanowisk, których kompetencje częściowo nakładają się na siebie (np. zadania asystenta rodziny i pracownika socjalnego). Taka sytuacja powoduje, że, paradoksalnie, pomagających jest za dużo, a pomocy za mało, ponieważ działania są często indywidualne i fragmentaryczne przy braku współpracy interdyscyplinarnej i między sektorowej. Uczestnicy dyskusji oraz autorzy artykułów w specjalnym numerze „Trzeciego Sektora”¹⁴ poświęconym rodzinie postulują potrzebę unifikacji zawodów pomocowych, ich wielość bowiem rodzi rywalizację w dostępie do uprawnień i zasobów. Potrzebna jest także podmiotowa partycypacja i aktywizacja rodzin zamiast instytucjonalnej ingerencji w rodzinę. Reformie powinna być poddana edukacja pracowników socjalnych w zakresie metodyki pracy z rodzinami oraz wprowadzenie superwizji pracy socjalnej z rodziną. Potrzebna jest także praca zespołowa jako remedium na słabości interwencji socjalnej, ale nie w dotychczasowej formie zespołów interdyscyplinarnych, które nie zawsze stały się forum realnej kooperacji między specjalistami. Wydaje się także, że należy pomagać polskiej rodzinie, opierając się na własnych tradycjach i uwarunkowaniach kulturowych i doceniając znaczenie kontekstów lokalnych i regionalnych. Mechaniczne pojmowanie standardów czy dobrych praktyk jest szkodliwe i tylko twórcze, ale nie ślepe naśladownictwo wzorów zachodnich, może pomóc sprawie.

M. Raclaw i D. Trawkowska formułują wobec twórców ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zarzut nieuwzględnienia przez ustawodawcę dwudziestoletniego dorobku jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w zakresie pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi oraz pracy socjalnej pracowników socjalnych z rodzinami problemowymi w ich miejscu zamieszkania. Jak piszą wspomniane autorki: „ustawodawca nie wziął pod uwagę zasobów pomocy społecznej, do których zaliczamy m.in.: wypracowane modele, metody i narzędzia pracy z rodziną [...] nie uwzględnił również gotowości instytucji pomocy społecznej i jej pracowników do prowadzenia działań na rzecz wsparcia rodzin, ich zaangażowania w budowanie infrastruktury lokalnego systemu wsparcia, aktywności w kreowaniu nowych ról organizacyjnych”¹⁵.

Po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zakres odpowiedzialności pomocy społecznej za rodziny wyraźnie wzrósł. Lokalne instytucje pomocy społecznej otrzymały zadanie zarówno reorganizacji istniejących systemów wsparcia, jak i wprowadzenia do kadry jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nowych pracowników, takich jak koordynatorzy pieczy zastępczej i asystenci rodzin. Ocena działań prowadzonych na rzecz

¹⁴ *Jak wspierać rodziny?*, „Trzeci Sektor” 2013/2014, numer specjalny.

¹⁵ *Ibidem*, s. 23.

rodzin wieloproblemowych wskazuje na odmienne lokalne strategie rozwoju pieczy zastępczej. W powiatach ziemskich rozwijane są głównie zawodowe rodziny wielodzietne, podczas gdy w miastach na prawach powiatu – głównie pogotowia opiekuńcze. Generalnie, jak wskazuje Marek Rymśa, „ze »standardów« reformy znikła orientacja systemu pieczy zastępczej na dobro dziecka, więcej uwagi poświęcono bowiem odpowiedniemu pozycjonowaniu różnych służb i instytucji włączonych do nowego systemu”.

Opór instytucji przed zmianą dotychczasowych działań powoduje problemy związane z koordynacją działań zarówno w ramach sektora publicznego, jak i współpracy międzysektorowej z organizacjami pozarządowymi. W zakresie przygotowania rodzin do przyjęcia pomocy szczególnie zaniedbana jest diagnostyka rodzin wieloproblemowych. Kwestią jest także koncentracja w przypadkach rokujących powodzenie, a eliminowanie tych, które nie rokują nadziei na sukces ze względu na złożoność problemów. Z kolei realizacja usługi w postaci pracy socjalnej wymaga działań kompleksowych łączących w sobie kilka metod pracy socjalnej, w tym metodę organizowania społeczności lokalnej. Jak wskazują M. Raclaw i D. Trawkowska, występuje wielość barier zarówno w pracy socjalnej z rodziną, jak i w tworzeniu zintegrowanego systemu wsparcia dla rodzin w ich środowisku zamieszkania. W przypadku pracy socjalnej problemem jest sposób kontraktowania usług, gdy brak jest standardów pracy socjalnej z rodziną. Bariery świadomościowe oraz organizacyjne obejmują odmienne definiowanie tak podstawowych pojęć, jak dobro dziecka, dobro rodziny czy wykluczenie społeczne.

Jak wskazują M. Raclaw i D. Trawkowska, odwrócone zostały priorytety reformy pieczy zastępczej, co spowodowało, że usługa pieczy zastępczej stała się usługą podstawową w systemie wsparcia rodzin, marginalizując pracę socjalną z rodzinami wieloproblemowymi. Innym istotnym zagadnieniem, na które zwracają uwagę te autorki, jest status opiekunów zastępczych. Spokrewnione rodziny zastępcze są traktowane jako klienci – beneficjenci pomocy społecznej, ale odmienny jest stosunek do opiekunów zawodowych. Ci nazywani przez autorki „półprofesjonalistami” mają niejasny status, instytucje pomocy społecznej bowiem nie wypracowały odpowiednich sposobów włączania ich do pracy z dzieckiem i rodziną.

Tematem samym w sobie jest problem współpracy pracowników socjalnych i asystentów rodziny w terenie. Relacje między tymi rolami są konfliktogenne, ponieważ, jak uważają M. Raclaw i D. Trawkowska, praca socjalna pracowników socjalnych została nieco zmarginalizowana przez działania opiekuńczo-wychowawcze asystenta rodziny. Trudno nie zgodzić się z tezą stawianą przez autorki, że warunkiem spójności działań służb społecznych jest normalizacja relacji między przedstawicielami różnych zawodów i instytucji działających na rzecz wspierania rodziny i organizacji pieczy zastępczej. Szczególną rolę w tym

zakresie odgrywać mieli, zgodnie z założeniami reformy, asystenci rodzin. Izabela Krasiejko¹⁶ jako początek asystentury rodziny w Polsce wskazuje lata 1990–2005, kiedy powstawały pierwsze tego typu programy, m.in. w Rudzie Śląskiej, Sopocie i w Warszawie. Kontekstem rozwoju asystentury rodziny były i są problemy społeczne, takie jak długotrwałe bezrobocie, pauperyzacja i dziedziczenie biedy oraz problemy opiekuńczo-wychowawcze rodzin.

W zgodnej opinii wielu badaczy system pomocy społecznej, jaki powstał w Polsce w 1990 r., był nieefektywny w swoich działaniach wobec rodzin dysfunkcyjnych. Izabela Krasiejko sformułowała długą listę warunków sprzyjających profesjonalizacji zawodu asystenta rodziny. Wśród nich warto wskazać na zwiększenie środków finansowych na asystę rodzinną, w tym na pensję asystenta rodziny, zmniejszenie liczby rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny, odpowiednią rekrutacją osób do zawodu asystenta, ograniczenie biurokracji, kształcenie i doskonalenie kadr, dostęp do szkoleń i superwizji dla asystentów rodzin oraz zmiany zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Innymi postulatami są m.in. popularyzacja zawodu asystenta rodziny wśród klientów i pracowników pomocy społecznej oraz reszty społeczeństwa, sformułowanie kodeksu etycznego asystenta rodziny, samoorganizacja środowiska asystentów rodziny oraz badania naukowe i ewaluacyjne asystentury rodzinnej z udziałem klientów. Długa lista postulatów I. Krasiejko zderza się z rzeczywistością funkcjonowania asystentów rodziny, co doskonale widać w informacji o wynikach kontroli NIK¹⁷. Celem przeprowadzonej w 2014 r. (obejmującej lata 2012–2014) kontroli była ocena funkcjonowania asystentów rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem efektów podejmowanych przez nich działań. Kontrolę przeprowadzono w 18 ośrodkach pomocy społecznej (miejskich, gminnych i miejsko-gminnych), a przedmiotem kontroli była realizacja ustawowych zadań przez asystentów rodziny, w zakresie wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Kontrola koncentrowała się na skuteczności pomocy udzielanej rodzinom oraz kwestiach organizacyjnych i finansowych, tj. zatrudniania asystentów, ich finansowania, organizacji pracy i wykorzystania środków na finansowanie ich zatrudnienia.

Jak wskazują kontrolerzy NIK, instytucja asystenta rodziny rozwija się dynamicznie od jej wprowadzenia w 2012 r. Jeśli w roku 2012 było ich 2105, to w końcu 2014 r. już 3393. Wzrosła także liczba gmin zatrudniających asystentów z 45%

¹⁶ I. Krasiejko, *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2013.

¹⁷ *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Informacja o wynikach kontroli*, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, NIK, Warszawa 2014.

w 2012 r. do 69% w 2014. Ze środków własnych gminy finansowały koszty funkcjonowania asystentów rodzin w 36,8%. Skuteczność realizacji zadań asystenta, mierzona odsetkiem rodzin, które zakończyły z nim współpracę w efekcie realizacji zamierzonych celów, wyniosła 39,5%. Niestety, skontrolowane ośrodki pomocy społecznej miały problemy z zapewnieniem finansowania działalności asystentów, a przez to z zachowaniem ciągłości pracy asystentów (w co trzecim kontrolowanym ośrodku pomocy społecznej). W tej sytuacji samorządy gminne stosowały różne formy zatrudnienia asystentów celem obniżenia ich kosztów pracy, a w co czwartym przypadku nie zapewniano asystentom finansowania szkoleń podnoszących ich kwalifikacje oraz pokrywania kosztów dojazdu. Niepokojący wydaje się także wykryty przez kontrolerów NIK brak w niektórych ośrodkach (21,4%) współpracy asystentów z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi w przygotowaniu i realizacji planów pomocy dzieciom umieszczonym poza rodziną biologiczną. Ciekawą informacją jest także ta, że monitoring rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem, był prowadzony częściej przez pracowników socjalnych (58,8%) niż asystentów rodzin. Kontrola wykryła także brak uregulowań prawnych współpracy asystentów rodzin z kuratorami sądowymi. Wśród wniosków w raporcie kontrolnym NIK znajdujemy te o potrzebie zapewnienia stabilności kadr asystentów rodzinnych oraz uregulowania ustawowego zasad współpracy asystenta rodziny i kuratora, ale także postulat wypracowania standardów pracy asystenta rodziny oraz potrzebę diagnozowania przyczyn odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej. Nie stwierdzono natomiast nieprawidłowości w procedurze naboru asystentów i ich kwalifikacjach jak również przekraczania liczby rodzin objętych opieką jednego asystenta (do końca 2014 r. było to 20 rodzin). Pozytywnym wnioskiem może być także to, że w gminach, w których funkcjonują asystenci rodzin, liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zmniejszyła się w kontrolowanym okresie o blisko 1/4 (23%), co może wskazywać na pozytywne efekty działania asystentów rodzin.

Niestety, ostatnie doniesienia prasowe wskazują, że utrzymują się problemy finansowe związane z pracą asystentów rodzin. Jak sygnalizuje Michalina Topolewska¹⁸, rosną wydatki gmin na pieczę zastępczą. W roku 2014 dwukrotnie (z 49,5 do 106,8 mln zł) wzrosły wydatki gmin na dofinansowanie pobytu dzieci w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Gminy ponoszą częściowe koszty pobytu dzieci poza rodziną biologiczną od 2012 r., kiedy zaczęła obowiązywać ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zasady finansowania w ustawie określają, że wysokość dopłaty wynosiła w pierwszym roku obowiązywa-

¹⁸ M. Topolewska, *Rosną wydatki gmin na pieczę zastępczą*, „Gazeta Prawna PL”, 23.08.2015.