

JOANNA SZCZEPANIAK-SIENNIAK, MAREK KLIMEK

# Serwicyzacja w polityce społecznej – wyzwania dla usług kompensacyjnych i kierunki zmian prawnych

## Servicization in Social Policy: Challenges for Compensation Services and Directions for Legal Change

### Abstract

The main aim of the authors of this paper is to draw attention to the importance and most urgent challenges of compensatory services in the Polish system of family support and care, as well as the most important conditions for their functioning and development in the light of their own research, with special attention to the directions of changes in the law. The authors emphasize that looking at and trying to evaluate these conditions through the prism of the assumptions of servicisation (such as standardisation of procedures, marketisation, outsourcing, flexibilisation, co-production of social services, etc.) provides a better opportunity to recognise them and accurately determine the directions of their development. At the same time, they argue that a more systemic approach to the services under review is necessary, which is why they propose a modified title for the law: „The Law on the System of Family and Foster Care Support”.

**SŁOWA KLUCZOWE:** serwicyzacja, usługi społeczne, polityka społeczna, wspieranie rodzin, piecza zastępcza, samorząd terytorialny

**KEYWORDS:** servitization, social services, social policy, family support, foster care, local government

**JOANNA SZCZEPANIAK-SIENNIAK** – doktor habilitowany nauk społecznych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, ORCID – 0000-0001-6486-8552, e-mail: joanna.szczepaniak-sienniak@ue.wroc.pl

**MAREK KLIMEK** – doktor habilitowany nauk społecznych, profesor Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ORCID – 0000-0001-5908-4112, e-mail: marek.klimek@uken.krakow.pl

# 1 | Wprowadzenie

W ekonomii serwicyzacja to proces przechodzenia od gospodarki opartej na produkcji przemysłowej lub dóbr materialnych do gospodarki zdominowanej przez usługi. Określana także mianem tercjaryzacji gospodarki jest uznawana za jeden z podstawowych megatrendów współczesnego świata, prowadzi bowiem do zmian struktury gospodarki<sup>[1]</sup>. Odrębnym analizom poddawane są zmiany w sektorze usług. Uwzględniany może być m.in. podział na usługi rynkowe i nierynkowe, a więc także te, które ukierunkowane są na zaspokajanie potrzeb społecznych i są kluczowym elementem polityki społecznej<sup>[2]</sup>.

W tytułowym kontekście serwicyzacja, najogólniej rzecz ujmując, oznacza przekształcanie tradycyjnych form świadczenia usług publicznych w coraz bardziej zindywidualizowane, elastyczne i dostosowane do potrzeb osób korzystających z tych usług. Jest to proces, w którym sektor publiczny przekazuje część odpowiedzialności za świadczenie usług społecznych na instytucje prywatne, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty. Wiąże się z coraz bardziej powszechnymi nurtami ekonomii (*customer experience, service economy, sharing economy*) i metodami zarządzania (*knowledge management, customer value management*). Podobnie jak w biznesie, tak i w sektorze publicznym serwicyzacja skupia się na podnoszeniu jakości usług, budowaniu długoterminowych relacji z ich odbiorcami, efektywności oraz personalizacji wsparcia, a także z rosnącym znaczeniem kontraktów, partnerstw publiczno-prywatnych i innych form dystrybucji usług społecznych lub też współpracy międzysektorowej<sup>[3]</sup>.

---

<sup>1</sup> Szerzej: Anna Skórska, „Determinanty i perspektywy rozwoju sektora usług w Polsce – zmiany wewnątrzsektorowe” *Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society* 30, nr 4 (2016): 16; Elżbieta Szymańska „Serwicyzacja gospodarki jako źródło jej transformacji” *Optimum. Studia Ekonomiczne*, nr 1 (2015): 97.

<sup>2</sup> Szerzej: Dorota Kotlorz, *Serwicyzacja polskiej gospodarki – przemiany wewnątrzsektorowe* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, 2013), 72-94; Franciszek Kłosowski, *Podstawy geografii usług* (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2021), 9-30.

<sup>3</sup> Por. Paul Spicker, *Social policy: Theory and practice* (Bristol: Policy Press, 2014), 269-288; Martin Powell, „Introduction: the mixed economy of welfare and the social division of welfare”, [w:] *Understanding the mixed economy of welfare*, red. Martin Powell (Bristol: Policy Press, 2019), 1-20.

Autorzy niniejszego artykułu budują swoje rozważania wokół tezy, że usługi społeczne powinny stanowić integralną część polityki społecznej<sup>[4]</sup>. Przy czym nie chodzi o proces całkowitego zastępowania usługami innych instrumentów, lecz o nacisk na rozwój adekwatnych do określonych potrzeb społecznych, profesjonalnych, wyspecjalizowanych oraz systemowych rozwiązań pomocowych. Przyjmują, że usługi mają fundamentalne funkcje o charakterze aktywizującym i (re)integracyjnym, a tym samym upodmiotowiają, usamodzielniają, wzmacniają więzi społeczne oraz warunkują pomyślne funkcjonowanie i rozwój<sup>[5]</sup>.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania są tu usługi kompensacyjne, czyli takie, które mają za zadanie wyrównywanie braków, strat, deficytów, szkód lub dysproporcji poprzez zastosowanie odpowiednich działań, środków lub mechanizmów zastępczych. Obejmują one usługi pracy socjalnej, poradnictwa prawnego, rodzinnego i psychologicznego oraz asystentów rodziny. Tego rodzaju usługi są świadczone w różnego rodzaju instytucjach (wobec dzieci, dysfunkcyjnych rodzin, osób w kryzysie bezdomności, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i innych kategorii społecznych) lub też są przypisane określonym jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej, osobom i służbom społecznym<sup>[6]</sup>. Wymagają one przede wszystkim, podobnie jak inne świadczenia o charakterze usługowym, podejścia opartego na zaufaniu do ich realizatorów, koprodukcji różnych podmiotów w tworzeniu i dostarczaniu usług (publicznych i niepublicznych oraz samych odbiorców) oraz długookresowych korzyści w kontekście oczekiwań i potrzeb społecznych.

Jednym z najbardziej frapujących obszarów polityki społecznej, gdzie usługi kompensacyjne powinny dynamicznie rozwijać się w najbliższych kilku latach, jest system wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Mowa o usługach wobec rodzin zagrożonych dezintegracją więzi rodzicielskich i rodzin dysfunkcyjnych oraz usługach świadczonych w ramach działalności podmiotów pieczy zastępczej, czyli rodzin zastępczych, rodzinnych

---

<sup>4</sup> Spicker, *Social Policy: Theory and practice*, 269; Mirosław Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej* (Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, 2021), 193-306.

<sup>5</sup> Joanna Szczepaniak, „Miejsce usług społecznych w polityce społecznej wobec rodziny – uwarunkowania i dylematy rozwoju”, [w:] *Usługi społeczne* red. Adam Kubów, Joanna Szczepaniak-Sienniak (Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2011), 56-58.

<sup>6</sup> Por. Joanna Szczepaniak, „Miejsce opieki kompensacyjnej w zabezpieczeniu społecznym” *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach*, (2007), 391-401.

domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Usługi te są bardzo ważne, gdyż od kilku dekad wspieranie rodziny i funkcjonowanie systemu pieczy zastępczej w Polsce, pomimo wielu zmian prawnych, organizacyjnych i finansowych, pozostaje wysoce niewydolny<sup>[7]</sup>. Podstawą prawną funkcjonowania tych usług jest ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>[8]</sup>. Jest to obszerny i złożony akt prawny wdrożony w 2012 roku, który od tego czasu ulegał modyfikacjom kilkadziesiąt razy i nadal wymaga wielu zmian, aby rozwój usług na rzecz wspierania rodziny i pieczy zastępczej mógł wyraźnie następować.

Głównym celem autorów niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na znaczenie i najpilniejsze wyzwania dotyczące usług o charakterze kompensacyjnym w polskim systemie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, a także najważniejszych warunków ich funkcjonowania i rozwoju w świetle badań własnych, ze szczególnym uwzględnieniem kierunków zmian w prawie. Dotychczas w literaturze naukowej podobne analizy i rozważania przedstawiane były w kontekście decentralizacji i deinstytucjonalizacji usług społecznych<sup>[9]</sup>. Procesy te nadal pozostają bardzo ważne, natomiast w niniejszym artykule podstawowymi aspektami analizy są współczesne założenia procesu serwicyzacji, gdyż pozwalają one spojrzeć na wskazany problem szerzej oraz z różnych perspektyw i dyscyplin naukowych. Istotne są takie kryteria analizy jak standaryzacja procedur, personalizacja, elastyczność, komercjalizacja, koprodukcja czy skuteczność i efektywność usług społecznych.

W dalszej części artykułu szerzej wyjaśnione zostały przykładowe podejścia do serwicyzacji w polityce społecznej, a następnie prawne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju usług kompensacyjnych pieczy zastępczej, które wynikają z najnowszych badań empirycznych. Badania te zrealizowane zostały w ramach projektu „Koopercja-efektywna i skuteczna” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, pt., „Ogólnopolska diagnoza

<sup>7</sup> Marek Klimek, Joanna Szczepaniak-Sienniak, Marek Kawa, *Deinstytucjonalizacja usług społecznych pieczy zastępczej* (Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, Uczelnia Korczaka, 2024).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 149, poz. 887 z późn. zm.

<sup>9</sup> Klimek, Szczepaniak-Sienniak, Kawa, *Deinstytucjonalizacja usług społecznych pieczy zastępczej*, 21-55.

deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski”<sup>[10]</sup>. Warto nadmienić, że deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej była jednym z siedmiu<sup>[11]</sup> szczegółowych obszarów będących przedmiotem tego projektu. Artykuł zamyka analiza najważniejszych, ostatnich propozycji zmian legislacyjnych w obszarze usług kompensacyjnych wspierania rodziny i pieczy zastępczej, a także własne refleksje i postulaty dotyczące tych zmian.

## 2 | Istota i znaczenie serwicyzacji w polityce społecznej

Serwicyzacja w polityce społecznej jest procesem, który nabiera coraz większego znaczenia w kontekście zmieniającej się roli państwa, dynamicznego rozwoju sektora usług oraz rosnącej potrzeby zaspokajania różnorodnych potrzeb obywateli. Termin ten odnosi się do przekształcania tradycyjnych usług publicznych i działań państwowych w coraz bardziej zdecentralizowane, zdeinstytucjonalizowane, zindywidualizowane i usługowe formy wsparcia społecznego. Zjawisko serwicyzacji wiąże się także z przesunięciem odpowiedzialności za realizację usług z instytucji publicznych na różne podmioty, w tym organizacje pozarządowe,

---

<sup>10</sup> Zleceniodawcą był Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, natomiast wykonawcą Uczelnia Korczaka – Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie. Autorzy niniejszej publikacji byli ekspertami i wykonawcami w zespole badawczym w tym projekcie, w szczególności w zakresie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. W składzie zespołu zajmującego się obszarem pieczy zastępczej w tym projekcie był także Marek Kawa (współautor książki *Deinstytucjonalizacja usług społecznych w pieczy zastępczej*, wyd. cyt.). W realizacji badań jakościowych współpracowała także Karolina Michalczyk. Badanie było realizowane od lutego do grudnia 2023 roku. Pełne informacje o badaniach znajdują się w raporcie: *Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski*, red. Mirosław Grewiński, Joanna Lizut, Paweł Rabiej (Warszawa: Elipsa, Uczelnia Korczaka, 2024).

<sup>11</sup> Pozostałe obszary to: deinstytucjonalizacja wsparcia osób niesamodzielnych, deinstytucjonalizacja wsparcia osób z niepełnosprawnościami, deinstytucjonalizacja wsparcia osób z problemami psychicznymi, deinstytucjonalizacja wsparcia seniorów, deinstytucjonalizacja wsparcia osób w kryzysie bezdomności, przygotowanie gmin do deinstytucjonalizacji.

przedsiębiorstwa, a także osoby prywatne. Oznacza zatem podejście międzysektorowe<sup>[12]</sup>, czyli współpracę wielu podmiotów i z różnych obszarów w tworzeniu, wdrażaniu i realizowaniu usług społecznych.

W wyniku serwicyzacji powinno następować stopniowe przekształcanie centralnej administracji publicznej w lokalny, bardziej elastyczny i zorientowany na potrzeby obywateli system wsparcia społecznego<sup>[13]</sup>. W efekcie państwo ma przede wszystkim tworzyć odpowiednie podstawy prawne zapewniające wysoką jakość świadczonych usług publicznych oraz powszechny dostęp do nich.

W praktyce serwicyzacja przejawia się w różnych obszarach polityki społecznej, m. in. takich jak pomoc społeczna, ochrona zdrowia, system edukacji, integracja zawodowa, kultura i rekreacja. Przykłady występowania takich procesów to organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych przez organizacje pozarządowe, kontraktowanie i przekazywanie usług zdrowotnych świadczeniodawcom prywatnym lub programy aktywizacji zawodowej realizowane przez firmy zewnętrzne, które świadczą takie usługi, jak doradztwo zawodowe czy szkolenia.

W kontekście serwicyzacji usług społecznych ważne są także czynniki popytowe, czyli zróżnicowane możliwości i ograniczenia konsumowania określonych usług przez ich adresatów. W badaniach naukowych uwarunkowania te ujmowane są jako serwicyzacja konsumpcji, gdy ich przedmiotem jest wzmożona konsumpcja usług<sup>[14]</sup>. Z drugiej strony występuje ryzyko nierównego dostępu do wsparcia. Usługi świadczone przez sektor rynkowy są dostępne tylko dla tych osób bądź instytucji, które są w stanie ponieść za nie wysoką cenę lub inne koszty korzystania z nich. Przykładem są specjalistyczne i prywatne usługi psychologiczne, których podaż w wielu miejscach jest niewystarczająca i są one bardzo drogie, a więc dostępne dla nielicznych jednostek bądź grup potrzebujących, które posiadają odpowiednie zasoby finansowe. Natomiast przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe nie docierają do szerokich grup potrzebujących, np. ze względu na trudności w dostarczeniu informacji do docelowych grup.

<sup>12</sup> Stanisław Kamiński, „Badania relacji międzysektorowych w Polsce w kontekście polityki społecznej” *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 1 (2018): 71-86; Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*, 127.

<sup>13</sup> Szerzej: Raymond W. Cox III, *Public administration in theory and practice* (New York: Routledge, 2019).

<sup>14</sup> Katarzyna Włodarczyk, „Serwicyzacja konsumpcji w polskich gospodarstwach domowych,” *Ekonomia. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 449 (2016): 700-702.

Przykładem takiego ograniczenia jest sytuacja, w której osoby starsze nie korzystają z usług rynkowych lub nierynkowych ze względu na wykluczenie cyfrowe<sup>[15]</sup>.

### 3 | Podstawowe regulacje dotyczące usług kompensacyjnych pieczy zastępczej

Jak już wspomniano we wstępie podstawowym aktem prawnym określającym strukturę organizacyjną oraz zasady funkcjonowania polskiego systemu pieczy zastępczej, w tym usług kompensacyjnych, jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>[16]</sup>.

Warto nadmienić, że przedtem (od 1990 do 2011 roku) obszar ten regulowała ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku<sup>[17]</sup>, a jeszcze wcześniej (przez aż ponad sześć dekad) ustawa o opiece społecznej z 1923 roku<sup>[18]</sup>. Rozwiązania wprowadzone w 1990 roku dotyczyły przede wszystkim organizacji pomocy społecznej, która została zdecentralizowana i przypisana spluralizowanym podmiotom, głównie administracji państwowej i samorządowej, zobowiązanym do współpracy z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami oraz osobami fizycznymi. Wśród przyczyn udzielania pomocy społecznej znalazło się sieroctwo (sieroty społeczne to głównie odbiorcy usług kompensacyjnych w systemie pieczy zastępczej<sup>[19]</sup>), a w odniesieniu

<sup>15</sup> Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski, red. Grewiński, Lizut i Rabiej; Mirosław Karpiuk, „Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2019): 190-193; Jan Kujawski, „Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski” *Media i społeczeństwo*, nr 9 (2018): 252-260; Mirosław Karpiuk, „The Local Government’s Position in the Polish Cybersecurity System,” *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, nr 3 (2021): 613-618; Mirosław Karpiuk, „Safety as a legally protected value” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 3 (219): 3-11.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 177.

<sup>17</sup> Dz. U. z 1990 r., Nr 87 poz. 506 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1923 r., Nr 92 poz. 726 z późn. zm.

<sup>19</sup> Klimek, Szczepaniak-Sienniak, Kawa, *Deinstytucjonalizacja usług społecznych w pieczy zastępczej*, 22.

do rodzin osieroconych dzieci, zwłaszcza niepełnych lub wielodzietnych, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. W tym kontekście wskazać należy także umocowanie usług społecznych w postaci pracy socjalnej, a także poradnictwa prawnego, rodzinnego i psychologicznego.

Dalsze kluczowe zmiany na drodze ewolucji opieki nad osieroconym dzieckiem i rodziną następowały po 1998 roku. Znaczenie miała reforma administracji publicznej i strukturalne zmiany w obszarze pomocy społecznej<sup>[20]</sup>. Jedną z nich było wyłączenie omawianych zadań z systemu oświaty i wprowadzenie ich do systemu pomocy społecznej. Nastąpiło to poprzez wyodrębnienie w ustawie o pomocy społecznej rozdziału pt. Opieka nad rodziną i dzieckiem<sup>[21]</sup>. Zmiany te miały być przełomem w zakresie kompensacji sieroctwa. Podstawowe zadania z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem zostały bowiem jednocześnie scedowane na szczeble samorządowe – powiaty i gminy. Powołano powiatowe centra pomocy rodzinie, którym powierzono organizację i prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych<sup>[22]</sup>.

Obowiązująca aktualnie ustawa w szczególności określiła zasady pracy z rodzinami zmagającymi się z trudnościami w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczych, podmioty odpowiedzialne za pracę z takimi rodzinami (m.in. powołała asystentów rodziny), a także formy i zasady funkcjonowania oraz zadania i usługi pieczy zastępczej. Warunki realizacji tytułowych usług kompensacyjnych są uregulowane przede wszystkim w powiązaniu z realizatorami pieczy zastępczej, dlatego w tej części artykuły zostały one omówione jako elementy ich poszczególnych form.

Pieczka zastępcza – zgodnie z art. 32, ust. 1 wspomnianej ustawy z 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – jest sprawowana w przypadku braku możliwości zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez jego własnych rodziców. System pieczy zastępczej w art. 2, ust. 2 ustawy określono jako „zespół osób, instytucji i działań mających na

<sup>20</sup> Krzysztof Chaczko, „Co zmieniła reforma administracyjna z 1999 r.? O periodyzacji rozwoju pomocy społecznej w latach 1990–2020” *Praca Socjalna*, nr 4 (2020): 34-50.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1998 r., Nr 64 poz. 414.

<sup>22</sup> Szerzej: Joanna Szczepaniak-Sienniak, „Ewolucja opieki społecznej wobec sieroctwa w latach 1923-2023”, [w:] *Stulecie ustawy o opiece społecznej*, red. Mirosław Grewiński, Joanna Lizut (Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, 2023), 193-219; Mirosław Karpiuk, „Pomoc społeczna jako instytucja umożliwiająca rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych i jej miejsce w sferze bezpieczeństwa socjalnego” *Spółczesność i Rodzina*, nr 1 (2017): 41-57.



celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców”. System ten – zgodnie z art. 2, ust. 3 ustawy – jako jego jednostki organizacyjne tworzą:

1. jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
2. placówki wsparcia dziennego,
3. organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej,
4. placówki opiekuńczo-wychowawcze,
5. regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne,
6. interwencyjne ośrodki preadopcyjne,
7. ośrodki adopcyjne,
8. podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Głównym założeniem ustawy są działania profilaktyczne ukierunkowane na wczesną pracę z rodziną zmagającą się dysfunkcjonalnością, a w szczególności z trudnościami w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Ich celem jest zapobieżenie konieczności umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej. Realizację zadań w zakresie pracy z rodziną ustawa powierzyła samorządom gminnym. W myśl założeń ustawy umieszczenie dzieci w pieczy zastępczej może nastąpić dopiero po wyczerpaniu możliwości pozostawienia dziecka w jego rodzinie biologicznej. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których praca z rodziną nie przyniosła wystarczających rezultatów, a zwłaszcza gdy dobro (w tym zwłaszcza bezpieczeństwo) dzieci jest zagrożone. Realizację zadań z zakresu funkcjonowania systemu pieczy zastępczej ustawa powierzyła samorządom powiatowym.

Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej może nastąpić na podstawie orzeczenia sądu (art. 35, ust. 1 ustawy). W przypadku pieczy rodzinnej niezbędne jest przy tym uzyskanie zgody rodziców zastępczych albo prowadzącego rodzinny dom dziecka (art. 36). W razie wystąpienia pilnej konieczności na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka umieszczenie go w rodzinnej pieczy zastępczej może nastąpić na podstawie umowy cywilno-prawnej zawartej między rodziną zastępczą, lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny lub miejsce prowadzenia rodzinnego domu dziecka. O zawarciu takiej umowy starosta niezwłocznie zawiadamia sąd (art. 35, ust. 2). Dzieci

objęte są opieką w ramach pieczy zastępczej nie dłużej niż do osiągnięcia swojej pełnoletniości (art. 37, ust. 1), jednak w szczególnych sytuacjach określonych w art. 37, ust. 2 ustawy (kontynuowanie nauki, niepełnosprawność) pobyt ten może być przedłużony (za zgodą odpowiednio: rodziny zastępczej, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, bądź dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej), ale nie dłużej niż do ukończenia 25. roku życia.

Podstawowe zadania podmiotów pieczy zastępczej określono w art. 33 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Obejmują one:

1. „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;
2. przygotowanie dziecka do: a) godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, b) pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki, c) 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;
3. zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych<sup>[23]</sup>.

Pieczą zastępczą może być sprawowana w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – zwłaszcza w dokonywanych w ostatnich latach nowelizacjach – położyła szczególny nacisk na rozwój rodzinnej zgodnie z zasadą deinstytucjonalizacji.

Rodzinna piecza zastępcza jest sprawowana jako rodzina zastępcza lub rodzinny dom dziecka w warunkach domowych (rodzinnych) przez osoby spokrewnione lub niespokrewnione w stosunku do dziecka w przypadku braku możliwości zapewnienia mu opieki i wychowania przez jego rodziców biologicznych. Zgodnie z art. 41, ust. 1 omawianej ustawy rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka „tworzą małżonkowie lub osoba

<sup>23</sup> Art. 33 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

niepozostająca w związku małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej”<sup>[24]</sup>.

Formami rodzinnej pieczy zastępczej zgodnie z art. 39, ust. 1 ustawy z dn. 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej są:

- 1) rodzina zastępcza:
  - a) spokrewniona – sprawowana przez małżonków lub osobę niepozostającą w związku małżeńskim, będących wstępnymi (dziadkowie) lub rodzeństwem dziecka (art. 41, ust. 2);
  - b) niezawodowa – sprawowana przez małżonków lub osobę niepozostającą w związku małżeńskim, którzy nie są wstępnymi ani rodzeństwem dziecka (art. 41, ust. 3);
  - c) zawodowa – sprawowana przez małżonków lub osobę niepozostającą w związku małżeńskim, którzy nie są wstępnymi ani rodzeństwem dziecka (art. 41, ust. 3), z którą po spełnieniu odpowiednich warunków (określonych w art. 42, ust. 1-2 ustawy) starosta zawiera umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (art. 54, ust. 1-2).

Formami rodziny zastępczej zawodowej mogą również być:

- 1) rodzina pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego – zapewnia tymczasową opieką nad dziećmi do czasu unormowania ich sytuacji – co do zasady nie dłużej niż 4 miesiące, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach do 8 miesięcy lub do czasu zakończenia postępowania sądowego (art. 58, ust. 4).
- 2) rodzina zawodowa specjalistyczna – obejmuje opieką dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności (lub o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności) lub kierowane na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, bądź małoletnie matki z dziećmi (art. 59, ust. 1).
- 3) rodzinny dom dziecka – obejmuje opieką i wychowaniem maksymalnie 8 osób (w tym: dzieci, osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, osób opuszczających rodzinną pieczę zastępczą jako niepełnoletnie) (art. 61, ust. 1). Wyjątkiem może być sytuacja, w której zachodzi konieczność objęcia opieką rodzeństwa – wówczas za zgodą osób prowadzących rodzinny dom

<sup>24</sup> Art. 41, ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

dziecka i po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej możliwe jest umieszczenie w nim większej liczby dzieci (art. 61, ust.).

Dodatkowo w przypadku czasowego niesprawowania opieki nad dziećmi przez rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka, dzieci te mogą być one objęte pieczą przez rodziny pomocowe (art. 73, ust. 1).

Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego odpowiedzialna za zapewnienie opieki i wychowania dzieciom w ramach systemu pieczy zastępczej powołuje organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Funkcję tę na podstawie art. 76, ust. 1 ustawy może pełnić jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania (art. 76, ust. 1), z wyjątkiem placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 76, ust. 1a). Najczęściej do tej roli wyznaczane są powiatowe centra pomocy rodzinie (lub miejskie ośrodki pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu), w których powoływane są zespoły do spraw rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76, ust. 2). Rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka mogą być objęte opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 77, ust. 1).

Pieczka zastępcza może być sprawowana również w formie instytucjonalnej. Zgodnie z art. 93, ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej instytucjonalna piecza zastępcza może być sprawowana w formie:

1. Placówki opiekuńczo-wychowawczej;
2. Regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej;
3. Interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

Organem prowadzącym placówkę opiekuńczo-wychowawczą może być powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania (stowarzyszenie).

Według art. 93, ust. 4 ustawy placówka opiekuńczo-wychowawcza:

1. „zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe, społeczne i religijne;
2. realizuje przygotowany we współpracy z asystentem rodziny plan pomocy dziecku;
3. umożliwia kontakt dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej;

4. podejmuje działania w celu powrotu dziecka do rodziny;
5. zapewnia dziecku dostęp do kształcenia dostosowanego do jego wieku i możliwości rozwojowych;
6. obejmuje dziecko działaniami terapeutycznymi;
7. zapewnia korzystanie z przysługujących świadczeń zdrowotnych”<sup>[25]</sup>.

Zgodnie z art. 101, ust. 1 ustawy mogą funkcjonować następujące typy placówek opiekuńczo-wychowawczych:

- 1) socjalizacyjne – przeznaczone dla 14 dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej;
- 2) interwencyjne – zapewniają doraźną opiekę nad dzieckiem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Są też zobowiązane do przyjęcia dziecka w przypadku natychmiastowej konieczności zapewnienia mu opieki (art. 103, ust. 1);
- 3) specjalistyczno-terapeutyczne – zapewniają opiekę dzieciom o indywidualnych potrzebach, w tym zwłaszcza legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności (lub orzeczeniem o znacznym, bądź umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), dzieciom wymagającym wsparcia z wykorzystaniem specjalnych metod wychowawczych, terapii specjalistycznej, a także w przypadku konieczności wyrównywania opóźnień rozwojowych, czy też edukacyjnych (art. 105, ust. 1);
- 4) rodzinne – wychowują w warunkach rodzinnych dzieci w różnym wieku, umożliwiając wspólne wychowanie i opiekę licznemu rodzeństwu, współpracują z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej i asystentem rodziny (art. 102). Co do zasady może w nich przebywać nie więcej niż 8 osób (art. 95, ust. 4), a w szczególnych przypadkach (np. konieczność umieszczenia rodzeństwa) za zgodą dyrektora placówki rodzinnej oraz wojewody, liczba przebywających w nich wychowanków może być zwiększona maksymalnie do 10 (art. 95, ust. 4a).

Maksymalna liczba dzieci (osób) przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej (poza placówkami typu rodzinnego) wynosi 14 (art. 95, ust. 3).

Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne obejmują wsparciem dzieci, które wymagają szczególnej opieki, a ze względu na stan zdrowia oraz konieczność zapewnienia im specjalistycznej opieki oraz rehabilitacji

<sup>25</sup> Art. 93, ust 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 109, ust. 1). Mogą one zapewniać opiekę jednocześnie nie więcej niż 30 dzieciom (art. 109, ust. 2), a w szczególnych przypadkach, za zgodą wojewody, nie więcej niż 45 (art. 109, ust. 3).

Interwencyjne ośrodki preadopcyjne zapewniają specjalistyczną opiekę medyczną i rehabilitację dzieciom, które w okresie oczekiwania na przysposobienie (adopcję) nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej (art. 111, ust. 1). Dopuszczalna liczba miejsc w takich placówkach wynosi 20, a pobyt w nich dzieci musi się zakończyć przed osiągnięciem przez nie pierwszego roku życia (art. 111, ust. 2-3).

Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne prowadzone są przez samorząd województwa lub podmiot, którym województwo zleciło to zadanie.

Należy dodać, że w placówkach typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego mogą być umieszczane dzieci powyżej 10. roku życia, wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowaniu się do życia w rodzinie (art. 95, ust. 1). Wyjątkiem od tej zasady są jedynie szczególne sytuacje, zwłaszcza gdy w placówce opiekuńczo-wychowawczej umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka, gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub gdy dotyczy to rodzeństwa (art. 95, ust. 2).

## 4 | Wyniki badań empirycznych

Badania, do których odwołano się w niniejszej części artykułu zostały przeprowadzone w ramach wcześniej już wspomnianego projektu badawczego „Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski” realizowanego przez Uczelnię Korczaka w Warszawie na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu<sup>[26]</sup>. Głównym ich celem było określenie aktualnego stanu pieczy zastępczej, stopnia zaawansowania deinstytucjonalizacji, a także perspektyw i uwarunkowań rozwoju tego procesu w przyszłości.

---

<sup>26</sup> *Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski*, red. Grewiński, Lizut, Rabiej; Klimek, Szczepaniak-Sienniak, Kawa, *Deinstytucjonalizacja usług społecznych pieczy zastępczej*.

Badania, ilościowe oraz jakościowe, obejmowały zarówno instytucjonalne (placówki opiekuńczo-wychowawcze), jak i rodzinne formy pieczy zastępczej (rodzinne domy dziecka i rodziny zastępcze). Ich uczestnikami byli bezpośredni realizatorzy zadań z zakresu zastępczej (dyrekcja i pracownicy instytucji, osoby prowadzące rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka), podmioty współpracujące z nimi (tzw. otoczenie społeczne, w tym m.in. pracownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, przedstawiciele organizacji pozarządowych, nauczyciele i in.) oraz odbiorcy usług społecznych świadczonych w ramach pieczy zastępczej (pełnoletni wychowankowie, tj. zarówno osoby usamodzielnione, jak i ciągle przebywające w pieczy zastępczej). Badania ilościowe zostały przeprowadzone metodą sondażu diagnostycznego na podstawie ustrukturalizowanych kwestionariuszy ankiety on-line (CAWI). Zastosowano celowy dobór badanej próby. Wzięło w nich udział łącznie 410 respondentów z różnych części Polski, w tym 131 (32%) przedstawicieli placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz 279 (68%) respondentów prowadzący rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Z kolei w badaniach ilościowych wśród odbiorców (pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej) wzięły udział 442 osoby – 162 z pieczy instytucjonalnej i 280 z pieczy rodzinnej. W ramach badań jakościowych przeprowadzono pogłębione wywiady indywidualne (IDI) oraz fokusowe (FGI) on-line. Zostały one przeprowadzone z wykorzystaniem przygotowanych wcześniej scenariuszy wywiadów dostosowanych do czterech grup respondentów: 1. kadry kierowniczej, 2. personelu, 3. odbiorców usług, 4. otoczenia społecznego. Badania te zostały przeprowadzone z wykorzystaniem technik CAPI bądź CATI. Ogółem przeprowadzono 251 wywiadów odnoszących się do 44 podmiotów (*case studies*): 22 funkcjonujących w obszarze pieczy instytucjonalnej i 22 w ramach pieczy rodzinnej.

Pierwsza część pytań, jakie postawiono respondentom w ramach przeprowadzonych badań ilościowych (przedstawicielom kadry kierowniczej oraz personelu placówek opiekuńczo-wychowawczych) dotyczyła standardu usług świadczonych przez ich placówki i tego jaki wpływ mają regulacje ustawowe określające zasady funkcjonowania tych podmiotów na realizację ich zadań. Wprawdzie największa – w porównaniu z innymi – grupa ankietowanych pozytywnie oceniła wpływ przepisów ustawowych na poprawę standardów usług świadczonych kompensacyjnych na rzecz dzieci będących w pieczy zastępczej w swoich placówkach, jednakże stanowili oni jedynie 37% ankietowanych. Zdaniem 24% badanych nie mają one wpływu na jakość usług, a 4% ankietowanych stoi na stanowisku,

że przepisy ustawowe przyczyniają się do pogorszenia jakości usług świadczonych przez placówkę. Aż 35% ankietowanych nie miało zdania na ten temat. Zdecydowana większość, bo aż 88% ankietowanych osób przyznało, że ich placówka realizuje usługi na rzecz wychowanków w oparciu o wypracowane przez siebie standardy. Jedynie 2% badanych jest przeciwnego zdania, a 10% ankietowanych nie zajęło stanowiska w tej kwestii. W opinii 46% ankietowanych standardy usług realizowanych przez ich placówkę wykraczają poza ustawowe wytyczne. Przeciwnego zdania jest 1/3 badanych (33%), a 21% badanych zaznaczyło opcję „nie wiem, trudno powiedzieć”. Analiza odpowiedzi udzielonych przez respondentów prowadzi do wniosku, że obowiązujące regulacje prawne nie zawsze są w pełni dostosowane do rzeczywistych realiów funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych. Niejednokrotnie wymusza to na kadrze zarządzającej wypracowanie własnych rozwiązań, dostosowanych do specyfiki swoich instytucji i adekwatnych do konkretnych sytuacji, z którymi spotykają się realizując swoje zadania. Przykładem może tu być ustawowy wymóg zapewnienia opieki wychowankom placówki przez jednego wychowawcę w godzinach nocnych – w trakcie badań jakościowych badani pracownicy często podkreślali, iż jest to niewystarczające, zwłaszcza w sytuacji konieczności zapewnienia szczególnej opieki wychowankom mającym problemy zdrowotne, czy też w razie konieczności wyjazdu z nim na konsultacje lekarskie. Innym często zgłaszanym przez badanych problemem – wymagającym wypracowania dodatkowych procedur – jest kierowanie do placówek młodzieży zdemoralizowanej, stwarzającej problemy opiekuńczo-wychowawcze.

Badani przedstawiciele kadry kierowniczej oraz pracownicy placówek opiekuńczo-wychowawczych zostali również poproszeni o określenie których usług społecznych aktualnie brakuje lub są one świadczone na zbyt niskim poziomie, aby odpowiednio wspierać realizację zadań placówki. Najczęściej zgłaszanym problemem (przez 77% ankietowanych) był brak wystarczającego dostępu do wsparcia psychiatry, a następnie do konsultacji terapeutycznych (60%), wsparcia psychologicznego (52%), niewystarczająca ilość mieszkań chronionych (52%), oraz brak odpowiedniego dostępu do poradnictwa specjalistycznego (50%). Pozostałe odpowiedzi zostały zaznaczone przez mniej niż 50% ankietowanych.

Trudności związane z utrudnionym dostępem do specjalistycznego wsparcia dla wychowanków pieczy zastępczej (związane przede wszystkim z długimi kolejkami do lekarzy i innych specjalistów) były bardzo często zgłaszane zarówno w zrealizowanych przez nas badaniach ilościowych, jak i jakościowych, ale są potwierdzane również w wielu innych



przeprowadzanych wspólnie badaniach dotyczących funkcjonowania systemu pieczy zastępczej. Problem ten dotyczy zarówno świadczeń opieki zdrowotnej, konsultacji psychiatrycznych, psychologicznych, stomatologicznych i wielu innych. Tymczasem wychowankowie pieczy zastępczej to bardzo często dzieci po wielu traumatycznych doświadczeniach wyniesionych z domu rodzinnego, zaniedbane zdrowotnie, z deficytami rozwojowymi. Z tego względu jednym z najczęściej zgłaszanych postulatów przez środowisko rodziców zastępczych jest utworzenie tzw. szybkiej ścieżki umożliwiającej wychowankom szybszy dostęp do niezbędnych świadczeń.

Podstawowym warunkiem efektywnego funkcjonowania placówki opiekuńczo-wychowawczej i wysokiego standardu świadczonych przez nią usług jest zapewnienie im odpowiednich zasobów finansowych. W związku z tym ankietowanych poproszono o określenie w jaki sposób zasoby finansowe jakimi dysponuje ich placówka wpływają na poziom realizowanych przez nią zadań. Większość badanych pozytywnie określa ten wpływ, przy czym 16% uważa, że dostępne środki finansowe zapewniają realizację wszystkich usług na poziomie wyższym niż ustawowe wymogi, a 56% badanych uważa, że umożliwiają one realizację wszystkich zadań na poziomie wymogów ustawowych. 19% ankietowanych uważa, że zapewniają one realizację tylko części usług, a 8% nie zajęło stanowiska w tej kwestii. Prawie połowa ankietowanych (49%) stwierdziła, że środki finansowe, jakimi dysponuje ich placówka są wystarczające na świadczenie usług na rzecz wychowanków w sposób zindywidualizowany i spersonalizowany. Ponad 1/3 ankietowanych (dokładnie 34%) jest przeciwnego zdania, a 17% ankietowanych nie zajęło stanowiska w tej kwestii. Przeważające pozytywne opinie kadry zarządzającej oraz personelu placówek opiekuńczo-wychowawczych uzyskane w badaniach ilościowych nie zostały do końca potwierdzone w badaniach jakościowych. W opinii wielu badanych środki finansowe jakimi dysponują ich placówki nie są wystarczające, co wymusza oszczędności i w znacznym stopniu utrudnia realizację wielu dodatkowych zadań. Priorytetem jest bowiem zapewnienie wychowankom niezbędnych potrzeb bytowych (wyżywienie, ubrania i obuwie, środki czystości, wypoczynek itp.). Badani często zwracali też uwagę na niskie wynagrodzenia personelu placówek.

Ze względu na konieczność zapewnienia wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych wieloaspektowego wsparcia niezbędna jest ich współpraca z wieloma podmiotami zewnętrznymi. W związku z tym poproszono ankietowanych o określenie z jakimi podmiotami ich placówka współpracuje. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że placówki,

w których pracują ankietowani, najczęściej współpracują z podmiotami sektora publicznego (m.in. starostwami powiatowymi, urzędami miast i gmin, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, czy też ośrodkami pomocy społecznej), na które wskazało 85% badanych, a następnie z policją oraz strażą miejską (82%), rodzinami wychowanków (78%), znajomymi i innymi osobami z otoczenia (62%) oraz podmiotami sektora prywatnego (53%). Pozostałe podmioty uzyskały mniej niż 50% wskazań. Katalog podmiotów, z którymi współpracują badani przedstawiciele placówek opiekuńczo-wychowawczych jest bardzo obszerny. W wielu przypadkach konieczność ścisłej współpracy jest wręcz wymogiem ustawowym ze względu na specyfikę funkcjonowania placówek, podległość organizacyjną organom prowadzącym, a także zasady umieszczania i pobytu w nich wychowanków oraz konieczność zapewnienia im odpowiedniego wsparcia (sądy rodzinne, organy jednostek samorządu terytorialnego, jednostki pomocy społecznej). W przeprowadzonych badaniach jakościowych badani często zgłaszali natomiast trudności we wzajemnych relacjach z rodzicami biologicznymi wychowanków.

W opinii większości ankietowanych (64%) oferta placówek świadczących usługi wsparcia dla rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi nie jest w ich środowisku lokalnym na zadowalającym poziomie, przy czym dla 40% badanych jest ona raczej niewystarczająca, a dla 24% zdecydowanie jest niewystarczająca. Odmienne stanowisko zajęło 22% ankietowanych – zdaniem 18% usługi te są raczej wystarczające, a w opinii 4% są one zdecydowanie wystarczające. 14% ankietowanych nie zajęło stanowiska w tej kwestii. Odpowiedzi ankietowanych wskazują, iż najczęściej nie są oni zadowoleni z działań profilaktycznych w środowisku lokalnym, związanych z pracą z rodzinami zmagającymi się z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi. Tymczasem działania w tym zakresie powinny mieć charakter priorytetowy – ukierunkowany na zapobieganie konieczności umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej.

Ankietowani poproszeni o ustosunkowanie się do kilku stwierdzeń dotyczących działalności placówki w większości: uważają, że usługi świadczone przez ich placówkę są skuteczne (67%), mają poczucie, że w pracy robią coś pożytecznego i dobrego (92%), mają poczucie misji jako osoby pracująca na rzecz potrzebujących pomocy (79%), czują się bezpiecznie w swojej pracy z wychowankami (80%), systematycznie uczestniczą w szkoleniach (81%), systematycznie samodzielnie poszerzają wiedzę ze swojej dziedziny (88%), są zadowoleni ze swojej pracy (84%). Opinie badanych dotyczące satysfakcji z wysokości swojego wynagrodzenia są jednak

bardziej zróżnicowane – równie często są oni z niego zadowoleni (37%), co niezadowoleni (37%). Większość badanych (67%) nie odczuwa symptomów wypalenia zawodowego (odczuwa je 19%).

Drugą grupę badanych stanowiły osoby prowadzące rodzinne formy pieczy zastępczej – rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka. Respondenci zapytani o wpływ określonych ustawowo standardów na jakość świadczonych usług w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, który reprezentują udzielili zróżnicowanych odpowiedzi. Należy jednak zwrócić uwagę, że stosunkowo niewielka (26%) część respondentów uważa, że przyczyniają się one do polepszenia jakości świadczonych przez nich usług. Zdaniem 6% wręcz ją pogarszają, a w opinii 22% badanych nie mają wpływu na poziom realizowanych zadań. Aż 47% badanych nie ma zdania na ten temat. Zdecydowana większość respondentów (74%), przyznała, że ich placówki realizują usługi na rzecz wychowanków w oparciu o wypracowane przez siebie standardy. Odmienne stanowisko zajęło 4% badanych, a 22% nie zajęło stanowiska w tej sprawie.

Badani w większości uważają, że środki finansowe, jakimi dysponują jako osoby prowadzące rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka, nie są w pełni wystarczające do świadczenia usług na odpowiednim poziomie. Zdaniem większości badanych (64%) środki, które otrzymują, umożliwiają realizację tylko części usług, a jedynie 28% respondentów wyraziło swoje zadowolenie z wysokości otrzymywanych środków, które ich zdaniem zapewniają realizację wszystkich zadań na poziomie wymogów ustawowych. Jedynie 3% badanych deklaruje, że środki, które otrzymują do dyspozycji, zapewniają realizację usług na poziomie wyższym niż obowiązujące wymogi. 5% ankietowanych nie zajęło stanowiska w tej kwestii.

Środki finansowe, które otrzymują badani na funkcjonowanie rodzinnych form pieczy zastępczej (rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka) są dla większości z nich (65%) niewystarczające, aby potrzeby dzieci mogły być zaspokajane w sposób zindywidualizowany i spersonalizowany. Jedynie 23% badanych wyraziło zadowolenie z wysokości otrzymywanych na ten cel środków finansowych, a 13% nie zajęło stanowiska. Niewątpliwie ograniczone możliwości finansowe samorządów powiatowych związane z finansowaniem rodzinnej pieczy zastępczej stanowią istotną barierę ograniczającą możliwość rozwoju tej formy wsparcia. W przeprowadzonych badaniach jakościowych badani często podnosili kwestię niskich wynagrodzeń dla osób prowadzących rodziny zastępcze zawodowe i rodzinne domy dziecka, a także ograniczone możliwości uzyskiwania fakultatywnych świadczeń dla wychowanków (np. związanych

z wypoczynkiem). Sytuacje takie – zdaniem respondentów – często zniechęcają potencjalnych zainteresowanych pełnieniem funkcji rodziców zastępczych, zwłaszcza w sytuacji, gdyby miało się to wiązać z rezygnacją z dotychczasowego zatrudnienia.

Innym utrudnieniem związanym z funkcjonowaniem rodzinnej pieczy zastępczej jest niewystarczający dostęp (a czasami wręcz brak) do wielu form wsparcia w środowisku lokalnym. W przeprowadzonych badaniach ilościowych badani najczęściej wskazywali na trudności związane z dostępem psychiatry (58%), psychologa (47%), konsultacji terapeutycznych (43%) i poradnictwa specjalistycznego (40%), a także pomocy prawnej (38%). Z kolei istotną barierą związaną z procesem usamodzielnienia wychowanków opuszczających pieczę zastępczą jest brak mieszkań chronionych (33%).

Badani zostali również poproszeni o ocenę obecnych rozwiązań dotyczących wsparcia rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi. Działalność placówek wsparcia dziennego w swoim środowisku lokalnym pozytywnie ocenia 33% badanych (32% ocenia je negatywnie, a aż 36% nie ma zdania). Asystenturę rodzinną pozytywnie ocenia 41% (32% negatywnie, a 28% nie ma zdania), wsparcie psychologa pozytywnie 42% (36% negatywnie, 26% nie ma zdania), wsparcie psychiatryczne pozytywnie 19% (57% negatywnie, 24% nie ma zdania), rodziny wspierające pozytywnie 19% (37% negatywnie, a 45% nie ma zdania), terapię rodzinną pozytywnie 22% (34% negatywnie, a 43% nie ma zdania), mieszkania chronione pozytywnie 15% (41% negatywnie, a 44% nie ma zdania), mediacje rodzinne pozytywnie 22% (30% negatywnie, a 49% nie ma zdania), pomoc prawną pozytywnie 37% (34% negatywnie, a 29% nie ma zdania), działalność grup wsparcia i grup samopomocowych pozytywnie 34% (26% negatywnie, a 40% nie ma zdania), poradnictwo specjalistyczne pozytywnie 28% (40% negatywnie, a 33% nie ma zdania), konsultacje terapeutyczne pozytywnie 24% (41% negatywnie, a 35% nie ma zdania) a asystenturę i opiekę wytchnieniową pozytywnie 21% (35% negatywnie, a 44% nie ma zdania). W przypadku większości poddanych ocenie rozwiązań dotyczących wsparcia rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi przeważały więc oceny negatywne nad pozytywnymi. Przewaga ocen pozytywnych miała miejsce jedynie w przypadku placówek wsparcia dziennego, asystentury rodzinnej, wsparcia psychologicznego, pomocy prawnej oraz działalność grup wsparcia i grup samopomocowych. Należy również zwrócić uwagę na dużą liczbę badanych, którzy nie zajęli stanowiska (liczba ta wahała się od 24 do aż 49%). Należy jednocześnie zauważyć, że dostęp do wielu z wymienionych form wsparcia jest ograniczony nie tylko dla

wychowanków pieczy zastępczej, ale również dla pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych i osób prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej (m.in. do wsparcia psychologicznego, psychiatrycznego czy też do superwizji).

Zapewnienie wychowankom pieczy rodzinnej wysokiej jakości świadczonych usług wymaga również współpracy z wieloma podmiotami zewnętrznymi w środowisku lokalnym. Dlatego badani zostali poproszeni o wskazanie z którymi osobami, organizacjami lub innymi podmiotami współpracują w zakresie opieki nad wychowankami. Największa liczba badanych wskazała podmioty sektora publicznego (54% wskazań), znajomych i inne osoby z otoczenia (41%) oraz rodziny wychowanków (31%). Pozostałe podmioty miały poniżej 20% wskazań. Bardzo rzadko do opieki nad wychowankami rodzinnej pieczy zastępczej wykorzystywany jest natomiast wolontariat. Współpracę z wolontariuszami w tym zakresie zadeklarowało jedynie 18% badanych, przy czym współpraca ta odbywa się z różną częstotliwością (4% – często lub bardzo często, a 14% – rzadko lub bardzo rzadko). 80% respondentów wskazało, że nie korzysta z usług wolontariuszy. 2% badanych nie zajęło stanowiska. Niewątpliwie zintensyfikowanie współpracy z wolontariuszami jest aspektem, na który wiele podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej powinno zwrócić uwagę. Współpraca taka stwarza wiele potencjalnych korzyści związanych z zapewnieniem wychowankom możliwości dodatkowej opieki, ciekawych form spędzania wolnego czasu, możliwości korzystania z korepetycji czy nawiązywania nowych znajomości. Należy jednak zauważyć, że o wiele większe możliwości w tym zakresie występują w dużych miastach, niż w środowiskach wiejskich.

Badani najczęściej wyrażają swoje zadowolenie z jakości współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Najwięcej pozytywnych ocen uzyskała współpraca badanych podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej z powiatowym centrum pomocy rodzinie, miejskim ośrodkiem pomocy rodzinie (81%), szkołami i innymi instytucjami oświatowymi (80%), organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej (77%), pracownikami socjalnymi (69%), placówkami ochrony zdrowia (69%) oraz sądami (65%). Natomiast najczęściej negatywnych ocen dotyczyło współpracy badanych podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej z rodzinami biologicznymi wychowanków (27%), kościołem (20%) oraz sądami (17%). Badanych zapytano również o to z którymi organizacjami, podmiotami, osobami powinna być bliższa współpraca, aby mogli lepiej wspierać swoich wychowanków. Największa grupa respondentów (46%) wskazuje na konieczność poprawy współpracy z sądami.

Ponadto ankietowani wskazywali na potrzebę zacieśnienia współpracy z placówkami ochrony zdrowia (38%), szkołami i innymi instytucjami oświatowymi (38%), PCPR i MOPR (36%). Pozostałe podmioty uzyskały mniej niż 30% wskazań.

Badani wychowankowie zarówno pieczy rodzinnej, jak i instytucjonalnej, zapytani o to, w jakim stopniu opieka w pieczy zastępczej, w której przebywali (w placówce opiekuńczo-wychowawczej, rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka), jest (lub była) dostosowana do ich indywidualnych potrzeb, w większości wypowiedzieli się pozytywnie (73% wychowanków pieczy rodzinnej i 58% wychowanków pieczy instytucjonalnej). Swoje niezadowolenie w tej kwestii wyraziło 7% badanych wychowanków pieczy rodzinnej i 11% badanych wychowanków pieczy instytucjonalnej. Stąd, w obydwu grupach badanych osób przeważały oceny pozytywne, jednak w większym stopniu dotyczyły one wychowanków pieczy rodzinnej. Wśród rozwiązań technologicznych, z jakich najczęściej korzystali badani wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, najczęściej wskazywali oni stały dostęp do Internetu (82%), własny smartfon (80%), konsolę do gier (61%) oraz narzędzia kontaktu z rodzicami biologicznymi i rówieśnikami (57%). Z kolei w przypadku wychowanków pieczy rodzinnej najczęściej dostępnymi rozwiązaniami technologicznymi, z których korzystali byli: stały dostęp do internetu (94%), własny smartfon (88%) oraz własny komputer, laptop, tablet (84%).

Podsumowując wyniki przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że działania kompensacyjne związane z rozwojem systemu wspierania rodzin i pieczy zastępczej powinny być skoncentrowane na czterech głównych kierunkach wpisujących się również w założenia Strategii Rozwoju Usług Społecznych<sup>[27]</sup>, tj.:

- 1) Rozwój usług profilaktycznych w środowisku lokalnym ukierunkowanych na wsparcie rodzin zmagających się z dysfunkcjonalnością, w tym zwłaszcza niewydolnych w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczych – obejmują one takie formy wsparcia jak: praca socjalna, asystentura rodzinna, wsparcie kuratorów sądowych, poradnictwo specjalistyczne, placówki wsparcia dziennego. Celem tego typu działań powinno być również zapobieganie konieczności

---

<sup>27</sup> Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), s. 102. Zob. również: Klimek, Szczepaniak-Sienniak, Kawa, *Deinstytucjonalizacja usług społecznych pieczy zastępczej*, 39-55.

umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej. Nie mniej istotna jest praca z rodzicami biologicznymi wychowanków już przebywających w pieczy zastępczej ukierunkowana – o ile to możliwe – na przywrócenie im możliwości odzyskania opieki nad dziećmi.

- 2) Rozwój usług realizowanych w ramach rodzinnych form pieczy zastępczej – chodzi głównie o tworzenie nowych rodzin zastępczych (zwłaszcza rodzin zawodowych, specjalistycznych, rodzinnych domów dziecka) oraz zapewnienie im odpowiedniego wsparcia specjalistycznego (psychologicznego, psychiatrycznego, łatwiejszego dostępu do lekarzy specjalistów itp.).
- 3) Zmiana funkcjonalności usług placówek opiekuńczo-wychowawczych w kierunku tzw. urodzinnienia – ze względu na niewystarczającą ilość rodzin zastępczych i brak odpowiednich kandydatów do pełnienia tej funkcji istotnym elementem systemu pieczy zastępczej muszą być również usługi realizowane przez placówki opiekuńczo-wychowawcze. Wobec tego należy podejmować działania w kierunku zapewnienia przebywającym w nich wychowankom usług na wyższym poziomie, bardziej zindywidualizowanych i wyspecjalizowanych.
- 4) Poprawa jakości procesu usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej – niezbędne jest zapewnienie usamodzielniającym się wychowankom odpowiedniego wsparcia szczególnie w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, uzyskania zatrudnienia, a często również wsparcia prawnego, psychologicznego i innego w zależności od występujących potrzeb. W tym aspekcie rozwój usług kompensacyjnych jest szczególnie istotny, bowiem wychowankowie często po opuszczeniu pieczy zastępczej, z której na ogół są zadowoleni, pozostają bez wsparcia. Brakuje przede wszystkim ciągłości w dostępie do usług specjalistycznych po usamodzielnieniu.

## 5 | Proponowane zmiany prawne

W latach 2023-2024 zaproponowano wiele zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, mających na celu usprawnienie funkcjonowania systemu opieki nad dziećmi i dysfunkcyjnymi rodzinami.

Szczegółne zmiany w projekcie ustawy dotyczą asystentury rodzinnej. Asystentura rodzinna jest jednym z najistotniejszych elementów systemu wspierania rodziny. Wprowadzona została do porządku prawnego w 2011 r. Praca asystentów rodziny jest pracą wieloaspektową i wymaga interdyscyplinarnych umiejętności, w tym organizacyjnych, psychologicznych czy mentorskich. Do zadań asystentów należy m.in. udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych, udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów psychologicznych, udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi, wspieranie aktywności społecznej rodzin, motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej, motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych, udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych, czy też realizacja zadań określonych w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>[28]</sup>.

Rezultatem pracy asystenta rodziny ma być m.in. zwiększenie skuteczności działań reintegracyjnych wobec rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi poprzez uniknięcie konieczności odseparowywania dzieci od rodziców i umieszczania ich w pieczy zastępczej. Ponad 10 lat praktycznego funkcjonowania asystentury rodzinnej pokazało miejsca, które wymagają zmiany. Konieczne jest zdecydowane umocnienie pozycji asystentów rodziny w systemie, jak również poprawienie ich warunków pracy, w tym zniwelowanie różnic w zatrudnieniu asystentów rodziny i pracowników socjalnych. W projekcie ustawy zaproponowano m.in. zwiększenie dostępu asystentów rodziny do specjalistycznych usług psychologicznych (głównie superwizji), przyznanie asystentom dodatku do wynagrodzenia, przyjęcie jako zasady zatrudniania asystentów rodziny w oparciu o umowę o pracę, przyznanie dodatkowego urlopu wypoczynkowego czy zwrotu kosztów przejazdów do miejsc wykonywania przez niego czynności zawodowych. Przewiduje się także dopracowanie przepisów

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1329, z późn. zm. Szerzej: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej-oraz-niektorych-innych-ustaw6>.



dotyczących planu pracy z rodziną, opracowywanego i realizowanego przez asystenta rodziny.

Inne ważne zmiany w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewidują:

- możliwość tworzenia oddziałów placówek wsparcia dziennego – założeniem jest zwiększenie dostępu dzieci do placówek wsparcia dziennego;
- możliwość objęcia osoby, która przebywała w rodzinie zastępczej niezawodowej, zawodowej lub rodzinnym domu dziecka, ukończyła 25. rok życia, legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i jest niezdolna do samodzielnej egzystencji, opieką rodziny opiekuńczej – proponowane rozwiązanie zakłada realizację postulatu zgłaszanego przez podmioty związane z rodzicielstwem zastępczym mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności osobom legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- możliwość łączenia funkcji rodzinnych form pieczy zastępczej z rodzinami opiekuńczymi – rozwiązanie to ma zapewnić niepełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej właściwą opiekę przez dotychczasową rodzinę (nie będzie dotyczyło rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego ze względu na specyfikę pełnionych przez nie funkcji;
- zapewnienie rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka szerszej dostępności do wsparcia przez osoby do pomocy w opiece i wychowaniu w przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności;
- stopniowe zmniejszanie liczebności regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych – ma na celu zwiększanie poziomu opieki nad dziećmi wymagającymi szczególnego wsparcia ze względu na ich stan zdrowia w sytuacji gdy nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Obecnie w placówkach tego typu może przebywać maksymalnie 30 dzieci (za zgodą wojewody do 45);
- zwiększenie wysokości wynagrodzeń dla rodzin zastępczych specjalistycznych<sup>[29]</sup>.

---

29 Ibidem.

Projekt ustawy będzie wprowadzał niezbędne zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>[30]</sup> związane z utworzeniem instytucji rodziny opiekuńczej polegające na uzupełnieniu w art. 10 ust. 1 oraz art. 88 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, wyliczenia podmiotów o rodziny opiekuńcze. Proponowane w art. 10 rozwiązanie pozwoli na, analogicznie, jak to jest w przypadku rodzin zastępczych, niezaliczanie do dochodu rodziny opiekuńczej świadczeń otrzymywanych na pokrycie kosztów utrzymania osoby niepełnosprawnej umieszczonej w rodzinie opiekuńczej.

Założeniem projektodawcy jest, aby wolne od podatku pozostały świadczenia, dodatki i inne kwoty oraz wartość nieodpłatnych świadczeń uzyskiwane przez rodzinę opiekuńczą, tożsamo jak ma to miejsce w sytuacji rodziny zastępczej z tytułu pełnienia przez nią funkcji, dlatego też projekt ustawy zakłada stosowną zmianę pkt 24 w art. 21 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>[31]</sup>.

Inną ważną i długo oczekiwaną zmianą jest usprawnienie procedur umieszczania dzieci w pieczy zastępczej. Planowane jest wprowadzenie systemu teleinformatycznego, który umożliwi sądom dostęp do aktualnych informacji o wolnych miejscach w pieczy zastępczej na terenie kraju. Projekt zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ma na celu umożliwienie sądom dostępu do danych z Centralnego Rejestru Pieczy Zastępczej, który ma rozpocząć działalność 15 stycznia 2025 r. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 października 2024 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających prowadzenie rejestru pieczy zastępczej<sup>[32]</sup> system jest obecnie gotowy i zasilany danymi przez powiaty.

Oprócz tego zmiany ustawowe przewidują większe wsparcie rozwoju i funkcjonowania rodzin zastępczych, zwłaszcza zawodowych. Mają temu służyć m.in. następujące zmiany:

- 1) zwiększenie wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych. Proponuje się podniesienie wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych, zwłaszcza specjalistycznych, aby docenić ich pracę i zachęcić do podejmowania tej formy opieki. Dodatkowo planowane jest zapewnienie rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym

<sup>30</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 901.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 2647, z późn. zm.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1486.

- rodzinne domy dziecka szerszego dostępu do wsparcia przez osoby pomagające w opiece i wychowaniu, zwłaszcza w przypadku sprawowania opieki nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności.
- 2) Zwiększenie środków z Funduszu Pracy. Projekt ustawy zakłada zwiększenie górnego limitu środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Środki te mają być przeznaczone m.in. na dodatki do wynagrodzeń dla osób pełniących funkcję rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rodzinne domy dziecka.
  - 3) Ułatwienia w funkcjonowaniu placówek opiekuńczo-wychowawczych. Planowane jest nadanie wojewodom uprawnienia do wydawania zezwoleń na funkcjonowanie na jednej nieruchomości gruntowej lub w jednym budynku zarówno placówki opiekuńczo-wychowawczej, jak i innej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Ma to na celu optymalizację wykorzystania infrastruktury i zasobów w systemie wsparcia.

Powyższe zmiany mają na celu poprawę skuteczności systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej, zapewnienie lepszej opieki dla dzieci oraz zwiększenie wsparcia dla osób i instytucji zaangażowanych w ów system.

## 6 | Zakończenie

Wobec licznych nieprawidłowości, jakie występują w obszarze usług kompensacyjnych wspierania rodziny i pieczy zastępczej, należy stwierdzić, że dalsze działania na rzecz ich rozwoju w kontekście wyzwań i założeń serwicyzacji jest podejściem, które jest niezbędne, aby usługi te funkcjonowały optymalnie względem potrzeb ich odbiorców. Dotychczasowe koncepcje, przede wszystkim decentralizacja i deinstytucjonalizacja usług społecznych, są słuszne, jednak głębsze spojrzenie na warunki ich rozwoju – z perspektywy założeń serwicyzacji – pozwala lepiej dostrzec złożoność i wieloaspektowość tych warunków. Należy zwrócić uwagę, że dotychczas analizy dotyczące usług w kontekście urynkowienia bądź komercjalizacji, standaryzacji procedur, personalizacji bądź indywidualizacji, elastyczności,

koprodukcji, outsourcingu i innych założeń serwicyzacji są uwzględniane głównie w odniesieniu do funkcjonowania gospodarki. Zaproponowana przez Autorów niniejszego artykułu perspektywa jest zatem względnie nowa, przy czym jej elementy można odnaleźć w niektórych badaniach<sup>[33]</sup>.

Wyniki badań empirycznych przedstawionych w niniejszym artykule pokazują, że przede wszystkim niezbędne są zmiany prawne dotyczące standardów usług realizowanych przez podmioty rodzinne i instytucjonalne pieczy zastępczej. Chodzi o ich uelastycznienie, poprzez możliwie największe ich odformalizowanie i odbiurokratyzowanie, tak by stworzyć większe możliwości ich dostosowywania do potrzeb odbiorców (wychowanków pieczy zastępczej) przez osoby bezpośrednio z nimi związane (wychowawców i opiekunów). Większe zorientowanie tych usług na indywidualne i często skomplikowane potrzeby tych odbiorców wymaga także większego finansowania, niezbędnego głównie do tego, aby możliwe było korzystanie w większej mierze z zewnętrznych i urynkowionych usług specjalistycznych (m. in. psychologicznych, terapeutycznych, zdrowotnych). Dodatkowo chcemy podkreślić, że omawiane usługi są realizowane nie tylko wobec wychowanków pieczy zastępczej, ale też powinny koncentrować się na dzieciach zagrożonych odseparowaniem ich od rodzin biologicznych oraz na ich rodzicach bądź opiekunach. W tym zakresie w szczególności potrzebne jest współdziałanie różnych podmiotów i koordynacja ich działań. W obliczu wysoce niezadowolającej, w opinii badanych, współpracy podmiotów pieczy zastępczej z wieloma instytucjami (głównie publicznymi) rozważenia wymaga inna ich organizacja oraz zmiany w zakresie odpowiedzialności i finansowania określonych usług. W tym miejscu właściwy może okazać się outsourcing niektórych usług (np. usług reintegracyjnych opiekunów dzieci przebywających w pieczy wobec ich biologicznych rodziców na Centra Usług Społecznych) koprodukcja i odpowiednie wykorzystanie potencjału wolontariuszy<sup>[34]</sup>, uelastycznienie możliwości ich współfinansowania przez różne podmioty świadczące dane usługi. Przy czym należy podkreślić, że skuteczność serwicyzacji usług publicznych zależy też od zakresu (nie)kompatybilności<sup>[35]</sup> w procesie współpracy międzysektorowej, właściwego zaprojektowania i wdrożenia

<sup>33</sup> Zob. m. in. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*, 193-308.

<sup>34</sup> Szerzej: Morten Frederiksen, Ane Grubb, „The politics of insufficiency: ambivalence and boundary work in the co-production of welfare services” *Public Management Review*, nr 3 (2023): 501-510.

<sup>35</sup> Ibidem.

mechanizmów monitorowania ich jakości oraz zapewnienia równego dostępu do nich<sup>[36]</sup>. W związku z tym kluczowe jest zachowanie równowagi między rolą sektora publicznego a sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi, tak aby polityka społeczna mogła adekwatnie odpowiadać na wyzwania w tym zakresie.

Konieczne jest przy tym wzmocnienie potencjału służb społecznych realizujących usługi kompensacyjne. Oczekiwania w tym zakresie dotyczą nie tylko wyższych wynagrodzeń, jak wskazano w wynikach badań, ale także wprowadzenia stabilnej i zapewniającej pełne zabezpieczenie społeczne podstawy zatrudnienia (umowy o pracę dla kadry instytucji opiekuńczo-wychowawczych, osób prowadzących formy rodzinne, a także służb społecznych ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie i innych instytucji polityki społecznej). Należy podjąć wszelkie możliwe działania na rzecz dalszej poprawy wizerunku i prestiżu wszystkich tych podmiotów.

Przywołane wyżej zmiany zaplanowane w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w ostatnich latach zmierzają we właściwych kierunkach. Jednak w naszym przekonaniu konieczny jest większy nacisk na podejście systemowe do omawianych tu usług. Sama zmiana tytułu ustawy, poprzez wyprowadzenie słowa „system” na jej początek (tak by brzmiał „ustawa o systemie wspierania rodziny i pieczy zastępczej”, nie zaś, jak obecnie „ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”), byłaby jednym z przejawów bardziej systemowego podejścia ustawodawcy do przedmiotowego problemu.

## Bibliografia

- Chaczko Krzysztof, „Co zmieniła reforma administracyjna z 1999 r.? O periodyzacji rozwoju pomocy społecznej w latach 1990–2020” *Praca Socjalna*, nr 4 (2020): 34-50.
- Cox III Raymond W., *Public administration in theory and practice*. New York: Routledge, 2019.

---

<sup>36</sup> Szerzej: Victor Pestoff, „Citizens and co-production of welfare services: Child-care in eight European countries” *Public management review*, nr 4 (2006): 503-519.

- Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski, red. Mirosław Grewiński, Joanna Lizut, Paweł Rabiej. Warszawa: Elipsa, Uczelnia Korczaka, 2024.
- Frederiksen Morten, Ane Grubb, „The politics of insufficiency: ambivalence and boundary work in the co-production of welfare services” *Public Management Review*, 3 (2023): 501-521. Doi: 10.1080/14719037.2021.1978759.
- Grewiński Mirosław, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, 2021.
- Kamiński Stanisław, „Badania relacji międzysektorowych w Polsce w kontekście polityki społecznej” *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 1 (2018): 71-86.
- Karpiuk Mirosław, „Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2019): 185-194.
- Karpiuk Mirosław, „Pomoc społeczna jako instytucja umożliwiająca rodzinom przewyżczanie trudnych sytuacji życiowych i jej miejsce w sferze bezpieczeństwa socjalnego” *Społeczeństwo i Rodzina*, nr 1 (2017): 41-57.
- Karpiuk Mirosław, „Safety as a legally protected value” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 3 (219): 3-14.
- Karpiuk Mirosław, „The Local Government’s Position in the Polish Cybersecurity System” *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, nr 3 (2021): 609-620.
- Klimek Marek, Joanna Szczepaniak-Sienniak, Marek Kawa, *Deinstytucjonalizacja usług społecznych pieczy zastępczej*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, Uczelnia Korczaka, 2024.
- Kłosowski Franciszek, *Podstawy geografii usług*. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2021.
- Kotlorz Dorota, *Serwicyzacja polskiej gospodarki – przemiany wewnątrzsektorowe*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, 2013.
- Kujawski Jan, „Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski” *Media i społeczeństwo*, nr 9 (2018): 252-260.
- Pestoff Victor, „Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries” *Public Management Review*, nr 4 (2006): 503-519. Doi: 10.1080/14719030601022882.
- Powell Martin, „Introduction: the mixed economy of welfare and the social division of welfare”, [w:] *Understanding the mixed economy of welfare*, red. Martin Powell. 1-20. Bristol: Policy Press, 2019.
- Skórska Anna, „Determinanty i perspektywy rozwoju sektora usług w Polsce – zmiany wewnątrzsektorowe” *Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society*, nr 4 (2016): 7-20.
- Spicker Paul, *Social policy: Theory and practice*. Bristol: Policy Press, 2014.
- Szczepaniak Joanna, „Miejsce usług społecznych w polityce społecznej wobec rodziny – uwarunkowania i dylematy rozwoju”, [w:] *Usługi społeczne*, red. Adam

- Kubów, Joanna Szczepaniak-Sienniak. 56-72. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2011.
- Szczepaniak Joanna, „Miejsce opieki kompensacyjnej w zabezpieczeniu społecznym” *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach*, (2007): 391-401.
- Szczepaniak-Sienniak Joanna, „Ewolucja opieki społecznej wobec sieroctwa w latach 1923-2023”, [w:] *Stulecie ustawy o opiece społecznej*, red. Mirosław Grewiński, Joanna Lizut. 193-219. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, 2023.
- Szymańska Elżbieta, „Serwicyzacja gospodarki jako źródło jej transformacji” *Optimum. Studia Ekonomiczne*, nr 1 (2015): 97-109.
- Włodarczyk Katarzyna, „Serwicyzacja konsumpcji w polskich gospodarstwach domowych” *Ekonomia. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 449 (2016): 669-708.



