
POMOC SPOŁECZNA I POWIAT – PRAKTYKA I WYZWANIA

Praca Socjalna nr 4(35) 2020, s. 91–114

ISSN 0860-3480

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3620

POMOC SPOŁECZNA I POWIAT – PRAKTYKA I WYZWANIA

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa 4.0



JÓZEFA MATEJEK*

PIECZA ZASTĘPCZA NAD DZIECKIEM JAKO ZADANIE SAMORZĄDU POWIATOWEGO

ABSTRAKT

Niejednokrotnie pojawiające się problemy i zagrożenia w rodzinach stanowią przyczynę, dla której dzieci zostają umieszczone w pieczy zastępczej. W takiej sytuacji, aby skutecznie nieść pomoc dziecku i rodzinie, należy uwzględnić szeroki kontekst i różnorodne uwarunkowania opieki zastępczej. Zadania związane z organizacją systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem zostały przez ustawodawcę przydzielone jednostkom organizacyjnym samorządu na szczeblu powiatu. W artykule zostały przedstawione treści dotyczące pieczy zastępczej jako zadania samorządu powiatowego: omówiono rodzaje rodzin zastępczych, aspekty prawno-organizacyjne tej formy opieki oraz istotę organizacji pieczy zastępczej nad dzieckiem na poziomie powiatu.

SŁOWA KLUCZOWE: rodzina zastępcza, dziecko, piecza zastępcza, samorząd powiatowy

WSTĘP

Rodzina jest środowiskiem, które powinno tworzyć właściwe warunki dla rozwoju i wychowania dziecka, ale niejednokrotnie pojawiające się w niej problemy i trudności stanowią przyczynę, z powodu której dzieci zostają umieszczone w pieczy zastępczej. Tworzenie jak najbardziej optymalnych warunków dla rozwoju i wychowania dzieci stało się istotnym zadaniem w obszarze polityki społecznej państwa. Organizacja opie-

* Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Spraw Społecznych; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1499-9914>

ki zastępczej nad dzieckiem po reformie administracyjnej kraju od 1999 r. jest zadaniem systemu pomocy społecznej, a szczegółowe wytyczne w tym zakresie zawiera m.in. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2019 poz. 1111). W ustawie zostały określone możliwości wspierania rodziny mającej trudności z realizacją funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a także formy i zasady sprawowania pieczy zastępczej. Zadania dotyczące organizacji systemu pieczy zastępczej zostały przez ustawodawcę przydzielone jednostkom organizacyjnym samorządu na szczeblu powiatu. W sytuacji, kiedy rodzina pomimo udzielanego wsparcia nie jest w stanie zapewnić dziecku opieki i wychowania, zostaje ono objęte jedną z form pieczy zastępczej – rodzinnej lub instytucjonalnej. W opracowaniu zostały przedstawione treści dotyczące powiatowego centrum pomocy rodzinie, pieczy zastępczej – omówiono jej rodzaje, organizację, wskazano ilościowe zestawienie podmiotów pieczy zastępczej oraz liczbę przebywających w nich dzieci, a także istotę funkcjonowania pieczy zastępczej nad dzieckiem na poziomie powiatu.

POLITYKA PAŃSTWA NA RZECZ DZIECKA I RODZINY W DZIAŁANIU POWIATOWYCH CENTRÓW POMOCY RODZINIE

Zmiany o charakterze społeczno-gospodarczym oraz transformacja systemowa w Polsce lat 90. ubiegłego stulecia miały także wpływ na reformy systemu opieki nad dzieckiem osieroconym, a zwłaszcza istotną okazała się decyzja o reformie terytorialno-administracyjnej struktur państwa zawarta w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, (Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm). Wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. reforma powróciła do trójstopniowego podziału terytorialnego kraju: szczebel wojewódzki, powiatowy i gminny. Zadania związane z organizacją systemu pomocy dziecku i rodzinie zostały przypisane wszystkim szczeblom samorządu terytorialnego, co znalazło umocowanie prawne w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 nr 0, poz. 594, z późn. zm.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 nr 0, poz. 595, z późn. zm.), oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013 nr 0, poz. 596, z późn. zm.) jako zadania własne lub zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Tak szeroko zakro-

jona reforma administracyjna przyniosła wiele zmian w funkcjonowaniu systemu opieki nad dzieckiem „powiaty – zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578) – zostały zobowiązane do kształtowania lokalnej polityki społecznej w zakresie edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego, i bezpieczeństwa obywateli, ochrony i zapobiegania klęskom żywiołowym, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, promocji powiatu, utrzymania powiatowych urzędów użyteczności publicznej, współpracy z organizacjami pozarządowymi” (Hryniewicz, 2001, s. 5).

Z uwagi na to, że to właśnie powiat stanowi ośrodek skupiający na swym terenie podstawowe instytucje świadczące wyspecjalizowane usługi na rzecz mieszkańców poszczególnych gmin, na powiaty nałożono również obowiązki powołania wielu nowych instytucji pomocy społecznej, powierzono im zadania, które wcześniej były zaniedbywane, a które dotyczyły najtrudniejszych problemów społecznych, związanych również z zapobieganiem zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz czuwanie nad realizacją powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. „Utworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego – powiatu i reorganizacja województw wymusiły nowy podział zadań i zakres obowiązków między podmiotami pomocy społecznej” (Hryniewicz, 2004, s. 98). Od stycznia 1999 r. pomoc społeczna przejęła instytucje opieki zastępczej funkcjonujące dotychczas w ramach resortu edukacji, dodając do ustawy o pomocy społecznej obszerny rozdział zatytułowany „Opieka nad rodziną i dzieckiem” (Dz.U. 2000 nr 19, poz. 238). Zwiększono również kompetencje opiekuńcze samorządów lokalnych. Przyjęto założenie, że władze lokalne powinny decydować o formie i rodzaju usługi opiekuńczej oraz uczestniczyć w jej finansowaniu. Organizowanie opieki w rodzinach zastępczych oraz udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci, na skutek zmian wprowadzonych w związku z reformą administracyjną kraju oraz reformą systemu edukacji znalazły się w zakresie działania systemu pomocy społecznej. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. 1999 nr 63, poz. 713), wprowadziło nowe zasady opieki nad dziećmi w rodzinach zastępczych oraz nową wysokość świadczeń pieniężnych dla dzieci w tych rodzi-

nach. Zadania realizowane do tej pory przez kuratorów oświaty przekazane zostały starostom powiatów. Przyjęcie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm), wprowadziło nowe formy rodzinnej opieki zastępczej oraz zmiany w organizacji pieczy zastępczej w kierunku profesjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej. Dokonującym się zmianom międzyresortowym przyświecały następujące idee:

- połączenia pomocy ukierunkowanej na dziecko z działaniami mającymi na celu wspierać jego rodzinę;
- subsydiarności opieki zastępczej wobec prawa dziecka do rodziny;
- decentralizacji i przekazania zadań administracji rządowej administracji samorządowej. Starosta stał się odpowiedzialny za organizację opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną (Kolankiewicz, 2008, s. 46–53).

Powołano także do życia nową instytucję odpowiedzialną za rozwiązywanie problemów rodziny – powiatowe centrum pomocy rodzinie (PCPR), wykonujące „zadania pomocy społecznej w powiatach, które część zadań realizują jako własne, a inne jako zlecone z zakresu administracji rządowej” (Krajewska, 2007, s. 19). „W myśl założeń tej reformy o wzajemnej niezależności gminy i powiatu, powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej funkcjonują niezależnie od siebie – wyjątkiem są miasta na prawach powiatu, gdzie funkcje obu instytucji łączą w sobie miejskie centra pomocy rodzinie” (Rymsza, 2011, s. 14). Zasadniczym celem działania PCPR jest niesienie pomocy rodzinie w trudnych momentach jej rozwoju i funkcjonowania, organizacja specjalistycznych usług opiekuńczo-wychowawczych, a także integracja i koordynacja działań podmiotów w tym zakresie, jak podkreśla Grażyna Gajewska (2006, s. 106) „przypada im szczególnie rola w koordynacji lokalnych działań z zakresu pomocy społecznej”.

Adresatem szeroko pojętej działalności PCPR jest rodzina potrzebująca pomocy i wsparcia zarówno krótko-, jak i długo terminowego. Jako jeden z głównych realizatorów zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie zakresem działania obejmuje szereg dziedzin życia społecznego, do których należą m.in.: działania na rzecz rodziny naturalnej i zastępczej, działania na rzecz wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej, społecznej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, organizacja i opieka nad osobami starymi, jak również instytucjonalna opieka nad dziećmi i młodzieżą jej pozbawioną lub niedostosowaną społecznie. „Oprócz koordyno-

wania działalności systemu opieki i pomocy nad dzieckiem w danym powiecie i inicjowania nowych, alternatywnych rozwiązań pomocowych na rzecz dzieci i rodzin, zwłaszcza tzw. rodzin ryzyka, PCPR mają do wykonania cały wachlarz zadań związanych z rodzinami zastępczymi i reintegracją rodzin naturalnych” (Banach, 2005, s. 431). Samorządom powiatowym przekazano także zadania dotyczące pomocy komбатantom, a także pomoc uchodźcom. Rolą powiatowego centrum pomocy rodzinie jest też szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu.

Kompleksowe działania PCPR możliwe są dzięki wprowadzeniu systematycznego monitorowania powiatu w zakresie problemów społecznych. Z uwagi na tak szeroki zakres działalności funkcjonowanie tej instytucji jest podzielone na poszczególne działy, czego konsekwencją jest właściwe objęcie pomocą i opieką rodzin – osób dotkniętych konkretnymi problemami. „W celu dobrej koordynacji działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie i zapewnienia jednolitego frontu działania przy wykonaniu zadań, pracownicy zatrudnieni w nim na poszczególnych stanowiskach zobowiązani są do wzajemnej współpracy oraz informowania się o obowiązujących przepisach i innych rozstrzygnięciach” (Olczak-Baran, 2011, s. 222). Zasady organizacyjne w zakresie funkcjonowania powiatowych centrów pomocy rodzinie w skali kraju są podobne, a ewentualne różnice wynikają z innego dla każdej instytucji położenia regionalnego, zaangażowania społeczności lokalnych w obszarze podejmowania inicjatyw społecznych oraz ze sposobu dzielenia zadań z zakresu pomocy społecznej z innymi, zazwyczaj niepublicznymi podmiotami. Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie powiatowych centrów pomocy rodzinie jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.), ponadto PCPR realizują zadania wynikające z innych ustaw, m.in.: ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 nr 595, z późn. zm.); ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 1994 nr 111, poz. 535 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2011 nr 127, poz. 721 z późn. zm.); ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2019 poz. 1111) oraz innych ustaw nakładających na powiatowe centrum pomocy rodzinie obowiązki z zakresu zadań własnych lub zleconych powiatu. Ponadto „powiatowe centra pomocy rodzinie opierają swoją pracę na regulaminach organizacyjnych, które określają podstawę prawną

ich funkcjonowania, szczegółową organizację, zakres oraz tryb funkcjonowania. [...]. Pracami centrum kieruje dyrektor” (Kurcz, 2005, s. 129).

Powiatowe centrum pomocy rodzinie realizuje model instytucjonalnej pomocy społecznej, w którym wiodącym kryterium udzielania wsparcia jest potrzeba – a nie wysokość posiadanych dochodów. Różnorodne formy udzielanej pomocy, usługi wspierające rodziny na różnych płaszczyznach ich funkcjonowania dają pozytywny obraz działania instytucji, ale „w praktyce jednak powiatowe centra pomocy rodzinie nie rozwinęły tak szerokiej formy pomocy rodzinie, koncentrując się na wspomaganie rodzin zastępczych, rodzin zdeorganizowanych i dotkniętych patologiami społecznymi. Ich podstawowym problemem jest brak wystarczających środków finansowych na bieżące świadczenia, specjalizację usług i zakładanie nowych placówek pomocy społecznej, a więc jak najpełniejsze realizowanie potrzeby wsparcia dziecka i rodziny na szczeblu powiatu” (Sierpowska, 2007, s. 96). Minione 20 lat funkcjonowania powiatów wyraźnie pokazało, że sprawdziły się one w służbie lokalnym wspólnotom samorządowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zrealizowanie wszystkich oczekiwań będzie możliwe jedynie w przypadku ich wyraźnego wzmocnienia finansowego i majątkowego. „Reformy samorządowe lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia były unikatowym we współczesnej historii Polski przykładem zmian, które realizowano na podstawie jasnej wizji celów i oczekiwanych efektów, wypracowanej w toku kilkuletnich prac analitycznych, pogłębionych dyskusji, a nawet przy wykorzystaniu metody testowej czy eksperymentalnej do badania skuteczności rozważanych scenariuszy reform” (Sześciło, Jakubowski, 2018, s. 13).

POWIAT JAKO ORGANIZATOR PIECZY ZASTĘPCZEJ

Wprowadzenie w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej związane było z wydzieleniem systemu pieczy zastępczej z ustawy o pomocy społecznej oraz położeniem większego nacisku na działania mające na celu przeciwdziałanie umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, a także rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej przy jednoczesnym zmniejszeniu liczebności wychowanków w domach dziecka. Zgodnie z cytowaną ustawą o wspieraniu rodziny, pieczę zastępczą organizuje powiat (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 32 ust. 2). Zadania w tym zakresie skoncentrowane są m.in. na tworzeniu warunków do powstawania

i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych oraz zapewnieniu dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Do zadań własnych powiatu należy także opracowanie i realizacja trzy-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej. Powiat odpowiedzialny jest za wyznaczanie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz za organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej w szczególności przez tworzenie warunków do powstawania: grup wsparcia, oraz specjalistycznego poradnictwa. Powiat odpowiada za finansowanie świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu umieszczonych w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Zadania powiatu dotyczą także szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i prowadzenia rodzinnego domu dziecka. W zakresie obowiązków powiatu jest również współpraca ze służbami gminnymi (asystent rodziny) przy udzielaniu pomocy rodzinie, szczególnie w sytuacji zagrożenia jej funkcji socjalnych i wychowawczych oraz w podejmowaniu pracy na rzecz powrotu dzieci z pieczy zastępczej do rodziny biologicznej (szczegółowe zadania oraz zakres ich realizacji przez powiat zawiera art. 180 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Na potrzeby opracowania szerzej zostały omówione tylko wybrane zadania powiatu, do których należy organizacja pieczy zastępczej, formy pieczy zastępczej oraz proces usamodzielniania wychowanków.

ORGANIZACJA PIECZY ZASTĘPCZEJ

Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania. Na terenie jednego powiatu może działać więcej niż jeden organizator rodzinnej pieczy zastępczej. W sytuacji, kiedy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej (w powiatach grodzkich może to być miejski ośrodek pomocy społecznej). Szczegółowe zadania należące do organizatora pieczy zastępczej zawiera art. 76. ust. 4, cytowanej ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Analiza danych

dotyczących liczby organizatorów pieczy zastępczej w Polsce przedstawiona przez Katarzynę Napiórkowską (2014), wskazuje, że w 2013 r. istniało 389 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i aż w 349 przypadkach funkcję tę pełniły powiatowe centra pomocy rodzinie, natomiast w roku 2016 funkcjonowało 382 instytucji organizatora pieczy zastępczej, z czego aż 350 stanowiły powiatowe centra pomocy rodzinie, 29 było tzw. „inną jednostką organizacyjną powiatu, zaś 3 – podmiotami działającymi na zlecenie powiatu” (Informacja Rady Ministrów, 2017, s. 24).

Warto w tym miejscu podkreślić, że „hegemonia PCPR-ów jest w tym zakresie co najmniej zastanawiająca. Tym bardziej, że zgodnie z założeniami cytowanej ustawy o wspieraniu rodziny z 2011 r. intencją powołania instytucji organizatora pieczy było rozdzielenie funkcji administracyjnych i kontrolnych powiatowego centrum pomocy rodzinie od funkcji organizacyjnych związanych z realizacją zadań w sferze rodzinnej pieczy zastępczej” (Danecka, Kęska, Płasek, 2018, s. 103). Sytuacja taka może powodować pewne trudności w realizacji zadań i nawiązywaniu relacji z rodzinami zastępczymi i osobami prowadzącymi rodzinne domy dziecka, ponieważ koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, występuje w podwójnej roli: jako przedstawiciel instytucji pomocy społecznej zobowiązany jest do kontrolowania rodzin i czuwania nad wypełnianiem przez nich zadań, a także jednocześnie do wspierania w rozwiązywaniu problemów wynikających z opieki nad przyjętymi dziećmi (Borowiec, 2014). Ustanowienie właściwej granicy między wsparciem a kontrolą może okazać się trudne i niejednokrotnie przyczyniać się do mało skutecznego wspomaganie rodzin zastępczych w opiece nad dziećmi.

W procesie tworzenia i wspierania rodzinnej pieczy zastępczej organizator zatrudnia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynatorzy pieczy zastępczej to specjaliści, którzy zdaniem Sylwii Borowiec dysponują czasem i możliwościami (tamże), by stanowić skuteczny system pomocy. Zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej mają charakter kompleksowy, ponieważ obejmują całokształt funkcjonowania rodziny zastępczej oraz rodzinnych domów dziecka, szczegółowe wytyczne w zakresie zadań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej znajdują się w ustawie o wspieraniu rodziny art. 77 ust. 3.

Rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka zostają objęte opieką koordynatora na ich wniosek, przy czym zapis ten wszedł w życie od 1 stycznia 2015 r. (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 77, ust.1 i 1a, art. 251), natomiast

w okresie pierwszych trzech lat obowiązywania ustawy objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej było zadaniem fakultatywnym powiatu (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 233). Zgodnie z zapisem zamieszczonym w cytowanej ustawie art. 77, ust. 4. koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka – wytyczne w zakresie wymagań formalnych oraz zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej znajdują się w art. 78 i art. 79 cytowanej ustawy. Zestawienie statystyczne zawierające dane w zakresie liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz podmiotów będących pod ich opieką w latach 2012–2018 zawiera tabela 1.

TABELA 1. Liczba koordynatorów i rodzin pod ich opieką w latach 2012–2018¹⁾

Rok	Liczba koordynatorów	Liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka pod opieką koordynatorów
2012	820	20 441
2013	954	26 205
2014	1092	27 652
2015	1597	27 175
2016	1643	27 150
2017	1725	27 391
2018	1741	27 234

Źródło: opracowanie na podstawie danych: Informacje Rady Ministrów o realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z lat 2012–2018 (stan na dzień 31 grudnia danego roku).

Analizując dane zawarte w tabeli 1, dostrzegamy systematyczny wzrost z roku na rok liczby koordynatorów i jednocześnie wzrasta liczba rodzin, które zostają objęte ich opieką. W 2018 r. najwięcej koordynatorów zatrudnionych było w województwie śląskim (234 osoby) i mazowieckim (210 osób), natomiast najmniej to województwo opolskie (39 osób) i podlaskie (50 osób). Zatrudnienie koordynatorów jest corocznie dofinansowywane

¹⁾ Dane zamieszczone w tabelach obejmują okres od stycznia 2012 r., ponieważ dotyczą obowiązującej Ustawy o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 roku.

z budżetu państwa „na ten cel uruchomiono w 2018 r. łącznie kwotę ponad 27 mln zł, co umożliwiło zatrudnienie 1611 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (w 2017 r. – 1548 koordynatorów). W ramach kolejnej edycji «Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej» na dofinansowanie zatrudnienia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w 2018 r. zaproponowano powiatom zachętę w postaci preferencyjnego traktowania w 2019 r. tych jednostek, które zatrudnią koordynatora jedynie na podstawie umowy o pracę. Liczba koordynatorów zatrudnionych w ramach wskazanego powyżej Programu na podstawie umowy o pracę wyniosła 1473, natomiast wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia wyniosła 138” (Informacje Rady Ministrów, 2019, s. 18).

FORMY PIECZY ZASTĘPCZEJ

Pojęcie „piecza zastępcza” oznacza, że podejmowane działania stanowią próbę wypełnienia braków w naturalnej opiece rodzicielskiej i są formą tymczasowej opieki nad dziećmi lub młodzieżą, do momentu unormowania się ich sytuacji życiowej. Zgodnie z ustawą „system pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadku niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców”(ustawa o wspieraniu rodziny, art. 2 pkt 2). Marek Andrzejewski (2006, s. 19) podkreśla: „piecza zastępcza jest roztaczana przez inne osoby niż rodzice lub przez specjalnie powołane do tego instytucje (w praktyce chodzi o rodziny zastępcze lub te placówki opiekuńczo-wychowawcze, które sprawują ją całodobowo przez wszystkie dni roku) ustanowiona w konsekwencji wydania orzeczenia przez sąd lub organ podlegający kontroli sądu”.

Skierowanie dziecka do pieczy zastępczej powinno nastąpić dopiero wówczas, gdy zostały wyczerpane formy pomocy rodzinie, o których traktują przepisy w zakresie wspierania rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyjątek w tym względzie stanowi sytuacja, kiedy dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie opieki zastępczej. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 35, pkt 1.), oraz po uzyskaniu zgody rodziców zastępczych (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 36) albo prowadzącego rodzinny dom dziecka. Należy podkreślić, że w sytuacji wystąpienia pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka możliwe jest umieszczenie go w rodzinnej pieczy zastępczej

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 zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd (umowa wygasa z chwilą zakończenia przez sąd postępowania z zakresu pieczy zastępczej). Dziecko pozostaje w pieczy zastępczej do czasu unormowania się sytuacji w rodzinie biologicznej, albo do osiągnięcia pełnoletności lub jeżeli się uczy do 25. roku życia.

Pieczka zastępcza nad dzieckiem sprawowana jest w formie rodzinnej oraz instytucjonalnej. „Formami rodzinnej pieczy zastępczej są: rodzina zastępcza: a) spokrewniona, b) niezawodowa, c) zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcje pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna, oraz rodzinny dom dziecka” (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 39 ust. 1). Zadania rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem mogą pełnić najbliżsi członkowie rodziny dziecka: dziadkowie lub rodzeństwo, rodzinę zastępczą zawodową lub rodzinę zastępczą niezawodową tworzą małżonkowie lub osoby niepozostające w związku małżeńskim niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, natomiast rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcje pogotowia rodzinnego jest formą opieki zastępczej w której umieszcza się nie więcej niż troje dzieci na pobyt okresowy nie dłużej jednak niż na cztery miesiące (za zgodą organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w sytuacjach szczególnie uzasadnionych pobyt dziecka może być przedłużony do ośmiu miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego decydującego o dalszej sytuacji dziecka). Natomiast do rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy kieruje się „dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, małoletnie matki z dziećmi”. Za pełnienie swojej funkcji rodziny zawodowe otrzymują wynagrodzenie, mają prawo do czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem w związku z wypoczynkiem w wymiarze 30 dni kalendarzowych w okresie 12 miesięcy, ponadto okres pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych.

Zgodnie z założeniami ustawodawcy rodzinną formę pieczy zastępczej stanowią także rodzinne domy dziecka, które tworzą osoby niespokrewnione z dzieckiem i w których w tym samym czasie może przebywać łącznie

nie więcej niż ośmioro dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletniość, przebywając w pieczy zastępczej. Liczbę podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej z podziałem na poszczególne formy zawiera tabela 2.

TABELA 2. Liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej w latach 2012–2018

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rodziny zastępcze spokrewnione	25 836	25 842	25 071	24 785	24 459	23 995	23 544
Rodziny zastępcze niezawodowe	12 162	12 182	11 711	11 549	11 395	11 228	10 969
Rodziny zastępcze zawodowe	1 843	1 906	2 024	2 025	2 071	2 086	2 126
Rodzinne domy dziecka	228	330	395	488	534	568	613
Ogółem	40 069	40 260	39 201	38 847	38 459	37 877	37 252

Źródło: opracowanie na podstawie danych: Informacje Rady Ministrów o realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z lat 2012–2018 (stan na dzień 31 grudnia danego roku).

Dominującą formą pieczy zastępczej są rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem – pomimo iż nastąpił spadek ich liczby w 2018 r. o 451 rodzin względem roku 2017. Analizując dane, dostrzegamy także obniżenie liczby rodzin zastępczych niezawodowych w 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego o 259 rodzin. Z kolei w raporcie pokontrolnym NIK czytamy: „szczególnie dotkliwy jest brak rodzin zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego i specjalistycznych, do których mogłyby być kierowane dzieci ze znacznymi deficytami wychowawczymi lub zdrowotnymi” (Raport NIK, 2017, s. 12). W 2018 r. „rodziny zastępcze stanowiły 98% ogólnej liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej, a pozostałe 2%, w liczbie 613, to rodzinne domy dziecka, których liczba w stosunku do 2017 r. wzrosła aż o 8%” (Informacje Rady Ministrów, 2019, s. 12–13). Najwięcej rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w 2018 r. było w województwach: śląskim (5164), mazowieckim (4193) i dolnośląskim (3977), natomiast najmniej w województwach: podlaskim (887), opolskim (993) i świętokrzyskim (999). Na podstawie badań prowadzonych wśród podopiecznych rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych (Kusio, 1998; Kolaniewicz, 1998; Jamrozek, 2005; Winogrodzka, 2007; Łuczyński, 2008;

Matejek, 2015; Regulska, 2018 i inni) można stwierdzić, że formy rodzinnej opieki zastępczej są zdecydowanie korzystniejsze pod względem opiekuńczo-wychowawczym niż placówki. Analizując dane, można także zauważyć tendencje do profesjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej, co przejawia się we wzroście liczby zawodowych rodzin zastępczych.

Rodziną pieczę zastępczą dla dziecka może utworzyć małżeństwo, jak również osoba samotna, jeżeli spełniają kryteria wskazane w art. 42.1. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz posiadają świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4, pkt 3). „Zdaniem NIK, trudności w pozyskiwaniu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych wynikają z niedostatecznego wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych. W zdecydowanej większości powiatów wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wypłacano na poziomie minimalnym, określonym w ustawie o pieczy zastępczej, mimo iż ustawa dała radom powiatów możliwość ich podwyższenia biorąc pod uwagę kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny. Świadczenia fakultatywne, o ile były wypłacane, to dotyczyły niewielkiej liczby rodzin i pozostawały na niskim poziomie” (Raport NIK, 2017, s. 12).

Liczbę dzieci przebywających w poszczególnych formach rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2012–2018 przedstawia tabela 3.

TABELA 3. Liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej w latach 2012–2018

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rodziny zastępcze spokrewnione	33 769	33 306	32 405	31 951	31 647	30 816	30 185
Rodziny zastępcze niezawodowe	16 383	16 431	15 890	15 486	15 268	14 838	14 528
Rodziny zastępcze zawodowe	6 454	6 727	6 773	6 371	6 270	6 355	6 572
Rodzinne domy dziecka	1 476	2 106	2 583	3 178	3 359	3 712	4 003
Ogółem	58 082	58 570	57 651	56 986	56 544	55 721	55 288

Źródło: opracowanie na podstawie danych: Informacje Rady Ministrów o realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z lat 2012–2018 (stan na dzień 31 grudnia danego roku).

Większość dzieci pozbawionych opieki rodziny naturalnej objęta jest rodzinną pieczą zastępczą (Kusio, 1998; Winogrodzka, 2007; Łuczyński, 2008; Ruszkowska, 2013; Kalus, 2014). „Liczba dzieci umieszczonych w pieczy rodzinnej na dzień 31 grudnia 2018 r. wskazuje, że w stosunku do 2017 r. nastąpił wzrost liczby dzieci umieszczonych zarówno w rodzinach zastępczych zawodowych (o 3,4%), jaki i w rodzinnych domach dziecka (o 7,8%). Natomiast w pozostałych formach rodzinnej pieczy zastępczej (rodziny zastępcze spokrewnione i niezawodowe) nastąpił spadek liczby dzieci. Struktura wiekowa dzieci umieszczonych w pieczy rodzinnej wskazuje, że najliczniej reprezentowana jest nadal grupa wiekowa 7–13 lat (19 601)” (Informacja Rady Ministrów, 2019, s. 16). Zadaniem organizatora pieczy zastępczej jest także finansowanie świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w pieczy zastępczej na jego terenie lub na terenie innego powiatu. „Biorąc pod uwagę wydatki jednostek samorządu terytorialnego poziomu powiatowego na świadczenia dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, łącznie z wynagrodzeniami, średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej wynosił w 2018 r. – 1091 zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 3,7% (w 2017 r. 1052 zł) w rodzinie zastępczej zawodowej i rodzinnym domu dziecka – 2164 zł, co oznacza wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 1,4% (w 2017 r. 2134 zł)” (Informacja Rady Ministrów, 2019, s. 22).

Natomiast formy instytucjonalnej pieczy zastępczej zgodnie z art. 93.1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej to:

- placówki opiekuńczo-wychowawcze typu: socjalizacyjnego, interwencyjnego, specjalistyczno-terapeutycznego, rodzinnego (prowadzi powiat);
- regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne (prowadzi samorząd województwa);
- interwencyjny ośrodek preadopcyjny (prowadzi samorząd województwa).

Placówkę opiekuńczo-wychowawczą prowadzi powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190. „Placówka opiekuńczo-wychowawcza może być prowadzona na terenie innego powiatu na zasadzie porozumienia zawartego pomiędzy starostą powiatu, który prowadzi placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub zleca realizację

tego zadania na podstawie art. 190, a starostą powiatu, na terenie którego prowadzona jest placówka opiekuńczo-wychowawcza” (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 93. pkt 2a). Placówki opiekuńczo-wychowawcze zobowiązane są zapewnić dziecku całodobową opiekę i wychowanie w sytuacji, gdy nie może być ono umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. Zadaniem placówki jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb dziecka, w szczególności emocjonalnych, rozwojowych, zdrowotnych, bytowych, społecznych i religijnych, zapewnia dziecku dostęp do kształcenia dostosowanego do jego wieku i możliwości rozwojowych, obejmuje dziecko działaniami terapeutycznymi, zapewnia korzystanie z przysługujących świadczeń zdrowotnych. Placówka umożliwia kontakt dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej, a także podejmuje działania w celu powrotu dziecka do rodziny (Kelm, 2000; Brągiel, Badora 2005; Węgiński, 2006; Wosik-Kawala, 2012).

W placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego umieszczane są dzieci powyżej 10. roku życia, dzieci młodsze umieszcza się w placówkach w wyjątkowych przypadkach, gdy np. w placówce przebywa matka lub ojciec tego dziecka oraz gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa. Pobyt dziecka w placówce powinien mieć charakter tymczasowy – do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej. Placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia możliwość przyjmowania dzieci przez całą dobę.

Na podstawie rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 nr 292, poz. 1720) do placówki opiekuńczo-wychowawczej dziecko kieruje powiat właściwy do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – (§ 2. 1 rozporządzenia). Jeżeli powiat nie może skierować dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej z powodu braku odpowiedniej placówki opiekuńczo-wychowawczej lub z powodu braku miejsca w placówce opiekuńczo-wychowawczej na jego terenie, zwraca się do innego powiatu z wnioskiem o skierowanie dziecka do odpowiedniej placówki opiekuńczo-wychowawczej. Podstawą skierowania do placówki opiekuńczo-wychowawczej jest orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Liczbę placówek z podziałem na poszczególne rodzaje funkcjonujące w latach 2012–2018 zawiera tabela 4.

TABELA 4. Liczba placówek opiekuńczo- wychowawczych w latach 2012–2018

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Placówki socjalizacyjne	515	625	712	749	776	772	800
Placówki interwencyjne	123	149	166	177	189	192	205
Placówki specjalistyczno- -terapeutyczne	13	30	45	48	55	58	58
Placówki rodzinne	267	242	238	231	255	266	254
Ogółem	918	1046	1161	1205	1275	1288	1317

Źródło: opracowanie na podstawie danych: Informacje Rady Ministrów o realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z lat 2012–2018 (stan na dzień 31 grudnia danego roku).

Analizując dane dotyczące liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych poszczególnych typów, należy stwierdzić, że najwięcej działa placówek socjalizacyjnych, z roku na rok zwiększa się również liczba placówek interwencyjnych oraz placówek specjalistyczno-terapeutycznych, natomiast w 2018 r. zmniejszyła się liczba placówek rodzinnych. W tabeli 5 zostały zamieszczone dane dotyczące liczby dzieci w poszczególnych formach placówek opiekuńczo-wychowawczych.

TABELA 5. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2012–2018

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Placówki socjalizacyjne	15 967	15 626	15 324	15 387	14 404	13 779	13 427
Placówki interwencyjne	2 217	1 927	1 801	1 576	1 337	1 145	1 209
Placówki specjalistyczno- -terapeutyczne	109	366	429	444	475	511	482
Placówki rodzinne	2 232	2 030	1 963	1 885	1 729	1 669	1 614
Ogółem	20 525	19 949	19 517	19 292	17 945	17 104	16 732

Źródło: opracowanie na podstawie danych: Informacje Rady Ministrów o realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z lat 2012–2018 (stan na dzień 31 grudnia danego roku).

Analiza danych liczbowych za poszczególne lata wskazuje, że najwięcej dzieci przebywało w placówkach typu socjalizacyjnego (choć co roku obserwujemy spadek liczby dzieci w tych placówkach). Podobną sytuację spadkową należy odnotować w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz w placówkach interwencyjnych. Natomiast w 58 placówkach specjalistyczno-terapeutycznych na koniec 2018 r. przebywało 482 dzieci – w porównaniu do 2017 r. liczba ta zmniejszyła się o 29 dzieci – zmieniając tym samym utrzymującą się tendencję wzrostową liczby dzieci przebywających w tego rodzaju placówkach w latach 2012–2017. W cytowanym już wcześniej raporcie NIK czytamy także, że „W 15 spośród 24 objętych kontrolą powiatów stwierdzono przypadki, że liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przekraczała liczbę dostępnych miejsc, a w 17 powiatach w placówkach przebywały dzieci do lat 7, które stanowiły ok. 15% ogółu wychowanków, mimo iż zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej, po 1 stycznia 2015 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych mogą być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia” (Raport NIK, 2017, s. 11). Powiaty podejmują działania mające na celu odchodzenia od modelu instytucjonalnej pieczy zastępczej w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na rzecz rodzinnych form pieczy zastępczej, podejmowane są działania w kierunku zmniejszenia ogólnej liczby wychowanków przebywających w pieczy instytucjonalnej, o czym świadczy ogólny spadek liczby dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej, a także powiaty podejmują działania na rzecz tworzenia mniejszych placówek (docelowa wartość to 14 wychowanków w jednej placówce), co znacząco poprawia jakość świadczonych usług publicznych, o czym świadczy rosnąca liczba placówek. Wydatki powiatów ponoszone z tytułu utrzymania placówek opiekuńczo-wychowawczych (wydatki bieżące) wyniosły łącznie w 2018 r. ponad 30 972 mln zł., a średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosił w 2018 r. 4777 zł, a zatem był wyższy o 2,8% niż w 2017 r. (4648 zł).

Zakres tematyczny opracowania obejmuje pieczę zastępczą na poziomie powiatu niemniej jednak należy wspomnieć, że do instytucjonalnych form pieczy zastępczej należą także regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne, które prowadzone są przez samorząd województwa lub podmiot, któremu wojewoda zleci to zadanie. Zgodnie z art. 109 cytowanej ustawy „w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej są umieszczane dzieci wymagające szczególnej opieki, które

ze względu na stan zdrowia wymagający stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej”. Natomiast w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym umieszczane są dzieci, które wymagają specjalistycznej opieki i w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. Dziecko w ośrodku może przebywać nie dłużej niż do ukończenia przez niego pierwszego roku życia.

USAMODZIELNIANIE WYCHOWANKÓW PIECZY ZASTĘPCZEJ JAKO ZADANIE POWIATU

Obszar organizacji procesu usamodzielnienia w zakresie pomocy i wsparcia osób usamodzielnianych, które opuszczają rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, a także placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, należy do zadań własnych powiatu. Proces usamodzielnienia rozpoczyna się przed osiągnięciem pełnoletności przez osobę usamodzielnianą i w zależności od sytuacji życiowej młodego człowieka, może trwać kilka lat (Kulig, Sołtys, 2013), nie dłużej jednak niż do ukończenia przez wychowanka 25. roku życia. Katarzyna Głąbicka i Magdalena Gościńiewicz (2014, s. 57) podkreślają, że usamodzielnienie „jako proces długofalowy powinno rozpocząć się od chwili umieszczenia dziecka w placówce, a nie w momencie jej opuszczenia”.

Osoby usamodzielniane zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny otrzymują pomoc na: kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, udziela się pomocy w uzyskaniu: odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia oraz zapewnia się pomoc prawną i psychologiczną. Wysokość pomocy, jaką otrzymują usamodzielniani w obrębie poszczególnych rodzajów świadczeń, nie jest jednakowa i zależy od rodzaju pieczy zastępczej oraz czasu, jaki osoba usamodzielniana w niej przebywała. W kwestii pomocy dla osób usamodzielnianych w uzyskaniu zatrudnienia ustawa o wspieraniu rodziny nie zawiera żadnych wytycznych co do roli, jaką w tym względzie odgrywa powiatowe centrum pomocy rodzinie – zarówno aktywizacja zawodowa, jak i pomoc w uzyskaniu zatrudnienia są ustawowym zadaniem urzędów pracy ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013 poz. 674 z późn. zm.). Natomiast zakres zadań dotyczących zapewnienia pomocy prawnej i psychologicznej osobom usamodzielnianym, które ustawa na-

kląda na powiat, powinien być dostosowany do indywidualnych potrzeb i sytuacji osoby usamodzielnianej. W 2018 r. udzielono łącznie 153 913 świadczeń dla osób pełnoletnich. Liczba ta nie obejmuje pomocy prawnej i psychologicznej. Łączne wydatki samorządu powiatowego na świadczenia dla osób usamodzielnianych z pieczy zastępczej w 2018 r. wyniosły 101,4 mln złotych. Liczba świadczeń ma tendencję spadkową, wynika to ze zmniejszającej się liczby osób opuszczających pieczę zastępczą w związku z osiągnięciem pełnoletniości (Informacja Rady Ministrów, 2019, s. 31).

Usamodzielniany wychowanek w celu otrzymania świadczeń ma obowiązek wskazać także co najmniej na rok przed osiągnięciem pełnoletniości osobę, która podejmie się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia wraz z jego pisemną zgodą. Rolę opiekuna usamodzielnienia może pełnić „osoba tworząca rodzinę zastępczą, prowadząca rodzinny dom dziecka, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, osoba będąca w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej wychowawcą lub psychologiem, lub inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą i zaakceptowana przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie” (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 145 ust. 3).

W następnych latach zapewne rola powiatów w realizacji zadań w obszarze polityki społecznej będzie wzrastać. Powiaty jako organizatora pieczy zastępczej czekają pewne zmiany w tym zakresie, które wynikają zarówno z sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju, jak i propozycji podejmowanych rozwiązań w celu poprawy funkcjonowania systemu opieki nad dzieckiem i rodziną. Bernadeta Skóbel (2018, s. 98) pisze: „w przedstawionej do konsultacji społecznych nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewidziano zniesienie współfinansowania przez gminy pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, co w ocenie MRPiPS ma zwiększyć dynamikę w zakresie przechodzenia z form pieczy instytucjonalnej na rzecz pieczy rodzinnej. Chociaż takiego kierunku rozwoju pieczy zastępczej nikt nie kwestionuje to proponowane zmiany legislacyjne postawią wiele powiatów w trudnej sytuacji finansowej, co paradoksalnie może odbić się na ograniczeniu możliwości świadczenia usług zarówno na rzecz rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka jak również usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej”. Warto jed-

nak pamiętać, aby w obszarze podejmowanych procedur i zmian w zakresie organizacji pieczy zastępczej nie stracić z pola widzenia dziecka jako podmiotu działań opiekuńczych i wychowawczych.

PODSUMOWANIE

Dzieci, które z różnych powodów pozbawione możliwości wychowania w rodzinie biologicznej, zgodnie z wytycznymi ustawy o wspieraniu rodziny powinny znaleźć opiekę w pieczy zastępczej. Powiaty podejmują wiele działań w kierunku deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, czyli odchodzenia od modelu zapewnienia pieczy zastępczej w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na rzecz form rodzinnych: rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka, niemniej jednak w raporcie NIK czytamy, że „rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej następuje zbyt wolno w stosunku do potrzeb. W 82% powiatów objętych kontrolą oraz tych, w których zasięgnięto informacji, wskazywano na niedobór rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych, który najczęściej wynosił od jednej do kilku rodzin, a w skrajnym przypadku nawet 100. Dodać należy, że tylko w trzech z 24 kontrolowanych powiatów udawało się w pełni pozyskać, wynikającą z rozpoznanych potrzeb, liczbę rodzin zastępczych zawodowych planowaną w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej” (Raport NIK, 2017, s. 11).

Na przestrzeni lat pomoc społeczna podlegała przekształceniom, które miały swoje odbicie w zmieniających się formach wsparcia i rodzajach świadczonych usług. Decentralizacja w organizacji wsparcia rodzin i opieki nad dziećmi miała służyć przekazaniu władzy samorządom lokalnym, które powinny być najlepiej zorientowane w potrzebach socjalnych danego środowiska. W tym względzie konieczne jest dalsze udoskonalanie współpracy między różnymi podmiotami pomocy społecznej, reagowanie na zmieniające się potrzeby w zakresie pomocy rodzinie oraz pieczy zastępczej nad dzieckiem, budowanie partnerstwa między przedstawicielami profesji społecznych a rodzinami zastępczymi i osobami prowadzącymi rodzinne domy dziecka – ten obszar wymaga jeszcze wielu zmian i udoskonaleń. Mariola Raclaw i Dobroniega Trawkowska (2015) podkreślają, że jednostki pomocy społecznej jeszcze nie wypracowały odpowiednich sposobów kooperacji z rodzinami zastępczymi, zwłaszcza niezawodowymi. Jest to kwestia wymagająca daleko idącej zmiany. Konieczne jest także szybkie re-

agowanie na potrzeby w zakresie wsparcia rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w zakresie dostępu do różnych specjalistów: psychologów, pedagogów, reedukatorów, logopedów, lekarzy specjalistów oraz instytucji funkcjonujących zarówno w strukturze pomocy społecznej, jak również innych podmiotów współpracujących w systemie wsparcia dziecka i rodziny.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawione w opracowaniu formy rodzicielstwa zastępczego, zadania i potrzeby powiatów w tym zakresie, szczególnego znaczenia nabiera wspieranie rodziny biologicznej prowadzone w formie pracy z rodziną oraz pomocy w opiece i wychowaniu dziecka (ustawa o wspieraniu rodziny, art. 8). Wsparcie, które prowadzone jest przez instytucje i podmioty działające na rzecz dziecka i rodziny, placówki wsparcia dziennego oraz rodziny wspierające, przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania rodziny oraz daje poczucie bezpieczeństwa i stwarza warunki właściwego wychowania dzieci. Umieszczenie dziecka w systemie pieczy zastępczej należy traktować jako przejściową formę zabezpieczenia sytuacji opiekuńczo-wychowawczej, podejmując jednocześnie – jeżeli istnieje taka możliwość pracę z rodziną na rzecz powrotu dziecka do domu.

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski, M. (2006). *Rodziny zastępcze – problematyka prawna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Banach, M. (2009). Rola Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w systemie opieki i pomocy społecznej. W: R. Stojeczka-Zuber, A. Róg (red.), *System opieki i pomocy. Założenia a rzeczywistość*. Tarnobrzeg: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.
- Bągiel, J., Badora, S. (red.). (2005). *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej*. Opole: Wydawnictwo UO.
- Borowiec, S. (2014). Rola koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w świetle zmian w pomocy społecznej. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 9, 33–39.
- Danecka M., Kęska, A., Pląsek, R. (2018). *Dylematy pieczy zastępczej*. Warszawa: PAN.
- Gajewska, G. (2006). *Pedagogika opiekuńcza. Elementy metodyki*. Zielona Góra: PEKWA „GAJA”.
- Głębicka, K., Gościńiewicz, M. (2014). *Praca socjalna z młodzieżą opuszczającą placówki opiekuńczo-wychowawcze i ich rodziną*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Hryniewicz, J. (red.). (2001). *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Hrynkiewicz, J. (2004). Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej. W: M. Rymśa (red.), *Reformy społeczne – bilans dekady*. Warszawa: WSP TWP.
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2017 poz. 697 ze zm.). Warszawa 2017, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-ustawy>, dostęp: 25.02.2020.
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2018 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2019 poz. 1111 i 924). Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-ustawy>, dostęp: 25.02.2020.
- Jamrożek, M. (2005). *Rodzina zastępcza jako środowisko wychowawcze*. Kielce: AŚ.
- Kalus, A. (2014). Rodzina zastępcza. W: I. Janicka, H. Liberska (red.), *Psychologia rodziny*. Warszawa: WN PWN.
- Kelm, A. (2000). *Węzłowe problemy pedagogiki opiekuńczej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Kolankiewicz, M. (2008). Z tradycji rodzin zastępczych. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 2, 46–53.
- Kolankiewicz, M. (red.). (1998). *Zagrożone dzieciństwo*. Warszawa: WSiP.
- Krajewska, B. (2007). *Podstawy prawne pracy socjalnej – historia i współczesność. Wybór ustawowych aktów prawnych*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Kulig, B., Sołtys, A. (2013). Proces usamodzielniania młodzieży dorastającej w pieczy Zastępczej. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 7, 40–49.
- Kurcz, A. (2005). Powiatowe centrum pomocy rodzinie. W: J. Brągiel, S. Badora (red.), *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej*. Opole: Wydawnictwo UO.
- Kusio, U. (1998). *Rodzina zastępcza jako środowisko wychowawcze. Studium socjologiczne na przykładzie Lublina*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Matejek, J. (2015). Rodzina zastępcza spokrewniona jako środowisko wychowawcze. *Roczniki Pedagogiczne*, 4, 7(43), 119–136.
- Napiórkowska, K. (2014). Realizacja ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w świetle danych statystycznych za rok 2013. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 8, 3–15.
- Olczak-Baran, K. (2011). Instytucje wsparcia i pomocy rodzinie. Geneza, zadania i organizacja Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. *Wychowanie w Rodzinie*, 4, 209–228.
- Raław, M., Trawkowska, D. (2015). „Zależność od szlaku” – społeczne i prawne konteksty uchwalenia ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. *Praca Socjalna*, 2, 20–58.
- Raport NIK (2017). Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych. Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-powiatow-na-rzecz-tworzenia-i-nbsp-wsparcia-rodzin-zastepczych.html>, dostęp: 28.02.2020.
- Regulska, A. (2018). *Rodzina i piecza zastępcza nad dzieckiem w perspektywie zasady pomocniczości*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. 1999 nr 63 poz. 713), data uchylenia: 21.10.2000 r.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 nr 292, poz. 1720).
- Ruszkowska, M. (2013). *Rodzina zastępcza jako środowisko opiekuńczo-wychowawcze*. Warszawa: CRZL.
- Rymsza, M. (red.). (2011). *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*. Raport <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/czy-podejscie-aktywizujace-ma-szanse-pracownicy-socjalni-i-praca-socjalna-20-lat-po-reformie-systemu-pomocy-spoecznej>, dostęp: 20.05.2020.
- Sierpowska, I. (2007). *Prawo pomocy społecznej*. Warszawa–Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Skóbel, B. (2018) Polityka społeczna. W: *Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli*. G.P. Kubalski (red.), <https://www.zpp.pl/storage/files/201809//ebb70d4706b3975d6c8979dabb1efb076361.pdf>, dostęp: 19.05.2020.
- Sześciło, D., Jakubowski, P. (2018). Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją. W: *Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli*. G.P. Kubalski (red.), <https://www.zpp.pl/storage/files/2018-09//ebb70d4706b3975d6c8979dabb1efb076361.pdf>, dostęp: 19.05.2020.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 nr 0, poz. 594 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 nr 0, poz. 595 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013 nr 0, poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 1994 nr 111, poz. 535 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2011 nr 127, poz. 721 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2019 poz. 1111).
- Węgiński, Z. (2006). *Opieka nad dzieckiem osieroconym. Teoria i praktyka*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Winogrodzka, L. (2007). *Rodziny zastępcze i ich dzieci*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Wosik-Kawala, D. (2012). *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

FOSTER CARE OVER A CHILD AS A TASK OF A COUNTY

ABSTRACT

Problems and threats that often arise in families are the reason why children are placed in foster care. In such a situation, a wide range of contexts and different conditions of foster care must be taken into account in order to provide effective assistance to children and families. Tasks related to the organisation of the system of foster custody have been assigned by the legislator to organisational units of local government at the county (*powiat*) level.

This article presents the content concerning foster care as the tasks of the district government: the types of foster families, legal and organizational aspects of this form of care and the essence of the organization of foster care at county level are discussed.

KEYWORDS: foster family, child, foster care, county government