

Rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej następuje zbyt wolno w stosunku do potrzeb. W 82 proc. powiatów objętych kontrolą NIK oraz tych, w których zasięgnięto informacji, wskazywano na niedobór rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych. W skrajnym przypadku wynosił on nawet 100 miejsc.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła jak wyglądają działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych.

Kontrolę przeprowadzono w 24 powiatowych centrach pomocy rodzinie i miejskich ośrodkach pomocy społecznej. Badania kontrolne przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 510 rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych i zawodowych oraz 1.024 dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych. Ponadto w ramach kontroli zasięgnięto informacji w 52 jednostkach nieobjętych kontrolą (w 43 powiatowych centrach pomocy rodzinie/miejskich ośrodkach pomocy rodzinie oraz w 9 urzędach wojewódzkich). Przeprowadzono także anonimowe badanie ankietowe wśród osób prowadzących rodziny zastępcze. W sumie wysłano 545 ankiet, na które otrzymano 227 odpowiedzi. Przy formułowaniu ocen i uwag wykorzystano również dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Kontrolą objęto lata 2013-2015 w zakresie efektywności wybranych działań kontrolą objęto także rok 2016, do czasu jej zakończenia oraz lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celu kontroli lub pokazania występujących tendencji. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 9 maja do 12 sierpnia 2016 r.

Z raportem można zapoznać się [tutaj](#).

Jak podaje NIK, nie ma znaczącego postępu w przechodzeniu z systemu pieczy instytucjonalnej na system opieki rodzinnej. **W skontrolowanych powiatach odnotowano wręcz spadek liczby rodzin zastępczych:** ich liczba zmniejszyła się z 6 323 w 2013 r. do 6 071 w 2015 r., a liczba dzieci w tych rodzinach spadła z 8 356 do 7 992. Biorąc pod uwagę liczbę dzieci do lat siedmiu, przebywających w placówkach opiekuńczo - wychowawczych w całym kraju, konieczne byłoby utworzenie ok. 772 zawodowych rodzin zastępczych, czyli o ok. 40 proc. więcej niż dziś. Będzie to trudne, ponieważ wyniki kontroli wskazują, że zakładaną liczbę zawodowych rodzin zastępczych udało się utworzyć tylko w trzech z 24 skontrolowanych powiatów. Ogółem w 24 powiatach w 2015 r. planowano stworzyć 174 rodziny - powstało zaledwie 57.

Brakuje zainteresowanych pełnieniem funkcji rodzin zastępczych. Spadek liczby kandydatów odnotowano w ponad połowie (14 z 24) powiatów objętych kontrolą. Konsekwencją braku wystarczającej liczby rodzin zastępczych było poszukiwanie rodzin na terenie innych powiatów. **NIK zwraca uwagę na brak centralnego banku danych rodzin zastępczych, zawierającego informacje o wolnych miejscach w pieczy zastępczej, co znacznie utrudnia i wydłuża poszukiwanie rodzin na terenie innych powiatów.**

Szczególnie dotkliwy jest brak rodzin zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego i specjalistycznych, do których mogłyby być kierowane dzieci z deficytami wychowawczymi lub zdrowotnymi. Pomimo wzrostu liczby tego typu miejsc w skontrolowanych powiatach (13 w 2012 r. i 48 w 2015 r.) oraz liczby przebywających w nich dzieci (109 w 2013 r. i 444 w 2015 r.), w dalszym ciągu jest ich za mało. W związku z tym dzieci są kierowane najczęściej do placówek typu socjalizacyjnego, które nie są przygotowane do zapewnienia im odpowiedniej opieki.

Brak rodzin zastępczych powoduje przekroczenie maksymalnej liczby (trojga) dzieci, które powinny być tam umieszczane. Również w placówkach opiekuńczo-wychowawczych liczba umieszczanych tam dzieci przekraczała liczbę dostępnych miejsc. W wielu skontrolowanych placówkach przebywały także dzieci do lat siedmiu (15 proc. ogółu wychowanków), mimo iż zgodnie z przepisami, od początku 2015 r. nie powinno ich tam być. W skali kraju w placówkach tych było ponad 2 tys. dzieci do lat siedmiu, co może obrazować skalę deficytu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych. Sytuacja w tym zakresie może pogorszyć się od 2019 r., gdy w placówkach opiekuńczo wychowawczych nie będzie można umieszczać także dzieci do 10. roku życia.

Zdaniem NIK, trudności w pozyskiwaniu nowych rodzin zastępczych wynikają z niedostatecznego wsparcia rodzin już funkcjonujących. Po pierwsze, mimo iż przepisy dają im takie prawo, mają one problemy z szybkim dostępem do specjalistycznych placówek medycznych oraz uzyskaniem pomocy psychologów, pedagogów i terapeutów poza kolejnością. Tymczasem umieszczane w rodzinach zastępczych dzieci częściej niż ich rówieśnicy obciążone są dysfunkcjami zdrowotnymi. Dlatego powinny być one lepiej wspierane przez lekarzy i specjalistów. **Ankietowane przez NIK rodziny zastępcze zwracały uwagę na zbyt długie okresy oczekiwania na poradę, trudności związane z koniecznością dojazdu do odległych placówek, a czasem również niewystarczające kompetencje specjalistów.**

W niewystarczającym stopniu rodziny zastępcze mogą także korzystać z uprawnień, które daje im ustawa o pieczy zastępczej, takich jak: zatrudnienie osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, pomoc wolontariuszy czy też prawo do urlopu. Powodem jest brak środków w budżetach Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie.

Kandydatów do dopełnienia funkcji rodzin zastępczych zawodowych nie przybywa także ze względu na niewielkie wynagrodzenie. Obecnie w przypadku rodzin zastępczych zawodowych równa się ono płacy minimalnej. Rady Powiatu mają możliwość podwyższenia stawki wynagrodzenia, biorąc pod uwagę kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny, ale robią to tylko w pojedynczych przypadkach. Z możliwości takiej skorzystały zaledwie cztery powiaty z 24 objętych kontrolą.

Jako przykład dobrej praktyki można podać Sopot, gdzie rodzinom zawodowym wypłacano wynagrodzenie na poziomie wyższym niż określony w ustawie. Zapewniono także środki finansowe dla sześciu rodzin pomagającym rodzinom zastępczym. Oprócz tego raz w roku dofinansowano, w wysokości 1200 zł, wypoczynek dzieci. W latach 2012 - 2014 każdego roku skorzystało z tego ok 34 dzieci.

Dodatkowo okresowe umowy cywilno-prawne zawierane z rodzinami zastępczymi zawodowymi nie gwarantują im stabilnego zatrudnienia i poczucia bezpieczeństwa. Żaden z objętych kontrolą powiatów, nie zawierał umów na okres dłuższy, niż minimalny określony w ustawie.

Niepokojącym i niekorzystnym zjawiskiem jest także spadek o ponad 50 proc. w ciągu trzech lat liczby szkoleń organizowanych dla rodzin zastępczych. Rodzina zastępcza zawodowa oraz prowadzący rodzinny dom dziecka są zobowiązani do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji. Tymczasem w latach 2013-2015 w jednostkach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie 263 szkolenia dla rodzin zastępczych, w tym 118 w 2013 r., 88 w 2014 r. i 57 w 2015 r. Liczba osób, która wzięła udział w szkoleniach zmniejszyła się na przestrzeni trzech lat o 34 proc. Może to świadczyć o braku dbałości powiatów w zakresie podnoszenia kompetencji opiekuńczo wychowawczych rodzin. Zdaniem

NIK, dobrą praktyką przy organizacji szkoleń jest zasięganie opinii rodzin zastępczych, aby dobór tematów odpowiadał ich potrzebom. Część ankietowanych przez NIK rodziców zwracała uwagę, że tego właśnie brakuje.

Rodziny zastępcze, na swój wniosek, mogą skorzystać z pomocy koordynatora, który ma ich wspierać w codziennych obowiązkach. Tymczasem ok. 30 proc. rodzin w skontrolowanych powiatach nie było objętych jego opieką. Choć liczba koordynatorów tam rośnie - ze 135 w 2013 r. do 206 w 2015 r., czyli o 53 proc. - to i tak wciąż jest ich za mało. W 2015 r. na jednego koordynatora przypadało średnio ok. 18 rodzin zastępczych. Zdarzały się jednak przypadki, gdy było to aż 30 rodzin, choć według przepisów koordynator nie może mieć pod opieką więcej niż 15 rodzin.

Ponadto **koordynatorom przypisano podwójne, rozbieżne zadania.** Nie tylko mają oni pomagać, ale jednocześnie powinni także oceniać i kontrolować rodziny. **Zaburza to wzajemne zaufanie, a koordynator może mieć trudności z wykonywaniem funkcji kontrolnych.** Ze względu na to część rodzin zastępczych nie wnioskuje o przydzielenie im koordynatora, bo nie chcą być kontrolowani przez osoby, które de facto mają im pomagać w rozwiązywaniu problemów.

Zwrócić należy także uwagę, że rodziny zastępcze mają obowiązek umożliwiania kontaktu rodzicom biologicznym z dziećmi umieszczonymi w pieczy, choć często przynosi to niepożądany efekt i wywiera negatywny wpływ zarówno na rozwój emocjonalny dziecka, jak i na funkcjonowanie rodziny zastępczej. To właśnie kontakty z niewłaściwie funkcjonującymi rodzicami biologicznymi były najczęściej wskazywane przez ankietowane przez NIK rodziny zastępcze, jako czynnik utrudniający pracę z dzieckiem (a w niektórych przypadkach nawet niebezpieczny).

W ocenie NIK, brak realnego wsparcia przy zmaganiu się z wieloma trudnościami, jakie napotykają rodziny zastępcze powoduje, że niewielu jest kandydatów do pełnienia tej funkcji. Stanowi to bardzo poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej.

NIK zwraca uwagę, że brak przechodzenia z systemu pieczy instytucjonalnej na system pieczy rodzinnej obciąża finansowo samorządy powiatowe. Bowiem utrzymywanie placówek opiekuńczo - wychowawczych jest o wiele droższe niż wspieranie rodzin zastępczych.

W 2015 r. w powiatach objętych kontrolą średni roczny koszt utrzymania dziecka w placówce wynosił 43315 zł i był:

- ponad 2,3-krotnie wyższy niż w rodzinnym domu dziecka (18569 zł),
- niemal 2,5-krotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej zawodowej (17664 zł),
- ponad 3,7-krotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej niezawodowej (11628 zł),
- ponad pięciokrotnie wyższy niż w rodzinie spokrewnionej (8424 zł).

Według ustawy o pieczy zastępczej powinna ona mieć charakter tymczasowy. Priorytetem powinien być powrót dziecka do biologicznej rodziny, a jeżeli jest to niemożliwe, adopcja dziecka. Tymczasem w latach 2013-2015 w skontrolowanych powiatach rodziny zastępcze opuszczało rocznie zaledwie 14 proc. dzieci. Przy czym najwięcej, bo ponad 35 proc. tej grupy stanowili pełnoletni usamodzielnieni wychowankowie, 25 proc. to dzieci, które wróciły do rodzin biologicznych, a 18 proc. zostało adoptowanych. Podobne tendencje występowały w skali kraju. Zdaniem NIK oznacza to, że **pobyt w pieczy w większości przypadków ma charakter stały.**

Dla porównania w Stanach Zjednoczonych w ciągu roku ponad połowa wychowanków opuszcza pieczę zastępczą (ok. 57 proc.), z tego największa część wraca do rodzin biologicznych (51proc.), do adopcji trafia 21 proc., a 9 proc. usamodzielnia się w związku z osiągnięciem pełnoletności.

Osiągnięcie celów, czyli powrót dziecka do biologicznej rodziny, czy też adopcja (jeżeli powrót jest niemożliwy) wymagają odpowiedniego zaplanowania działań. Tymczasem jak ustalili kontrolerzy NIK, **opracowywane plany pomocy dziecku były ogólnikowe, często miały jedynie formalny charakter i w większości wypadków sporządzane były tylko w celu spełnienia wymogów ustawowych.**

Dodatkowo umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej nie powinno kończyć pracy asystenta z rodziną biologiczną. Aby powrót dzieci do rodzin był możliwy konieczne jest objęcie ich zdecydowanie większym wsparciem, np. poprzez współpracę asystentów rodziny i pracowników socjalnych. Jest to trudne z uwagi na nierzadko niechęć i brak gotowości do współpracy rodziców biologicznych. Wówczas przedłużająca się praca z takimi rodzinami, gdy nie ma szans na ustanie przyczyn, z powodu których dziecko trafiło do pieczy zastępczej, działa na niekorzyść dziecka, zmniejszając jego szanse na adopcję. **Aż jedna trzecia wychowanków opuszczających pieczę zastępczą to dzieci, które osiągnęły tam pełnoletność, co oznacza, że w ich przypadku nie było możliwe doprowadzenie ani do powrotu do rodziny biologicznej, ani do adopcji.**

Szczególnie jaskrawym przykładem długotrwałego przebywania dzieci w pieczy zastępczej jest czas pobytu w pogotowiu rodzinnym, który w blisko połowie przypadków przekraczał osiem miesięcy (w niektórych przypadkach nawet trzy lata), mimo iż zgodnie z ustawą nie powinien przekraczać czterech miesięcy. Wielomiesięczne pobyty dzieci w pogotowiu rodzinnym wynikały najczęściej z przedłużających się postępowań sądowych, w tym postępowań odwoławczych, np. o pozbawienie rodziców praw rodzicielskich.

W 45 z 67 (67 proc.) powiatów objętych kontrolą i tych, w których zasięgnięto informacji, występowały problemy związane ze współpracą z sądami. Wskazywano na długotrwałe prowadzenie postępowań, wyznaczanie odległych terminów rozpraw, a także zbyt długi okres rozpatrywania wniosków, pism oraz spraw kierowanych do sądu rodzinnego. Zwracano także uwagę na nieinformowanie Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie o pozbawieniu władzy rodzicielskiej lub nieprzekazywanie przez sądy do organizatora rodzinnej pieczy zastępczej postanowień o ustanowieniu rodziny zastępczej. **Występowały także przypadki ustanawiania rodzin zastępczych pomimo negatywnej opinii wydanej przez pracowników centrów lub w ogóle nie zwracanie się przez sądy o wydanie opinii. W ocenie NIK może to sprzyjać występowaniu zjawisk patologicznych w rodzinach zastępczych.**

Uwagę zwraca także fakt, że **sądy, umieszczając dziecko w pieczy zastępczej, często ograniczają władzę rodzicielską, nie określając zakresu tego ograniczenia. W konsekwencji rodziny zastępcze, czy też placówki opiekuńczo-wychowawcze, mają problemy z kluczowymi dla dziecka decyzjami, np. dotyczącymi leczenia czy kształcenia.**

W związku z ustaleniami kontroli, w ocenie NIK minister rodziny, pracy i polityki społecznej powinien podjąć działania legislacyjne zmierzające do nowelizacji ustawy o pieczy zastępczej m.in. poprzez:

- obligatoryjne wsparcie asystenta rodziny dla rodzin biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej,
- objęcie opieką koordynatora wszystkich rodzin zastępczych,

- utworzenie centralnego banku danych rodzin zastępczych niespokrewnionych,
- wprowadzenie obowiązkowego szkolenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych,
- skrócenie terminu 18 miesięcy, po którym organizator pieczy zastępczej, w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka,
- wprowadzenie mechanizmu oceny zasadności wyłączenia z pełnienia funkcji spokrewnionego rodzica zastępczego osób skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko rodzinie oraz osób zamieszkujących wspólnie z rodzicem biologicznym.

Ponadto **minister rodziny, pracy i polityki społecznej we współpracy z wojewodami i zarządami powiatów, powinien wypracować efektywny model kontroli rodzin zastępczych.**

Zdaniem NIK, minister rodziny we współpracy z ministrem zdrowia, powinni podjąć działania na rzecz poprawy dostępności świadczeń medycznych dla dzieci w niespokrewnionej pieczy zastępczej.

Zarządy powiatów powinny podjąć działania na rzecz:

- **zapewnienia bezpiecznych warunków spotkań dzieci z rodzicami biologicznymi;**
- **zapewnienia rodzinom zastępczym możliwości korzystania w większym stopniu z form wsparcia przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej;**
- **zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów.**