

Dominującym problemem w rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej był i nadal jest brak kandydatów do pełnienia tej funkcji. W ocenie Izby taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z niedostatecznego wsparcia państwa dla istniejących rodzin zastępczych. Kontrola wykazała, że minister do spraw rodziny nie dofinansowywał lokalnych programów wspierania rodziny i pieczy zastępczej, nie opracowywał programów rządowych, a prace nad nowelizacją ustawy o pieczy zastępczej trwały prawie 4 lata. Zmiana przepisów nie dała rodzinom zastępczym oczekiwanej gwarancji stabilnego zatrudnienia, a wynagrodzenie po podwyżce tylko nieznacznie przekraczało płacę minimalną. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zbyt wolne przechodzenie od systemu pieczy instytucjonalnej do systemu pieczy rodzinnej jest bardzo kosztowne dla samorządów powiatowych. Średni koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej był tam ponad pięciokrotnie wyższy niż w rodzinie spokrewnionej.

Od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje w Polsce ustawa o pieczy zastępczej. Zgodnie z jej postanowieniami państwo ma obowiązek zapewnić opiekę zastępczą dziecku, którego rodzice biologiczni z różnych względów nie mogą sprawować nad nim opieki. Piecza zastępcza obejmuje pieczę rodzinną i instytucjonalną. Rodzinna piecza zastępcza sprawowana jest w formie rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka. Co istotne, **rodzinna opieka zastępcza nad dziećmi stanowi priorytetową formę pieczy zastępczej w stosunku do opieki instytucjonalnej**. Również zgodnie z zapisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej dopiero wtedy, gdy nie można dziecka przekazać do rodzinnej pieczy zastępczej.

Ustawa o pieczy zastępczej nie podaje definicji terminu deinstytucjonalizacja. Jednak na potrzeby kontroli przyjęto, że **jest to proces przejścia od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form pieczy zastępczej**. Deinstytucjonalizacja to też kierunek wyznaczony przez Unię Europejską. W 2012 r. zostały opracowane Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do świadczonej na poziomie lokalnych społeczności.

W październiku 2022 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o pieczy zastępczej. Jedną z zasadniczych zmian było podwyższenie wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka (do co najmniej 4100 zł na miesiąc). Zgodnie z założeniami, wynagrodzenie to jest waloryzowane według wskaźnika inflacji.

Przyczyna podjęcia kontroli i jej zakres

NIK podjęła niniejszą kontrolę ze względu na **niewielki przyrost wskaźnika deinstytucjonalizacji**, tj. procentowego udziału dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej od wejścia w życie ustawy w 2012 roku. **W ciągu dziewięciu lat (do 2021 roku) wskaźnik ten wzrósł zaledwie o niecałe 4 pp.** Ustawa o pieczy zastępczej wprowadziła szereg narzędzi wsparcia rodzin biologicznych i rodzinnej pieczy zastępczej przez samorządy powiatowe i gminne. Jednak **wdrożenie nowych instrumentów pomocowych nie przyniosło oczekiwanych efektów**.

Na koniec 2021 r. w pieczy zastępczej przebywało w sumie prawie 73 tys. dzieci, tj. o ok. 7% mniej niż w 2012 r., kiedy to ustawa o pieczy zastępczej weszła w życie. W tym okresie o niecałe 21% zmalała liczba dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej, a w rodzinnej – o 2,5%.

W latach 2012-2021 liczba rodzinnych form pieczy zastępczej spadła o 8%. Największy spadek dotyczył rodzin zastępczych niezawodowych (o ok. 11%), natomiast liczba rodzin zastępczych spokrewnionych zmalała o ok. 10%. Z drugiej strony, w tym samym okresie wzrosła liczba rodzin zastępczych

zawodowych (o nieco ponad 16%) oraz rodzinnych domów dziecka - aż o ok. 222%. Tak imponujący wzrost wynika jednak przede wszystkim z relatywnie niewielkiej liczby tych podmiotów (zaledwie 734 na koniec 2021 r.).

W ciągu 9 lat (2012-2021) o ponad 50% (z 814 do 1294) wzrosła liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych. Trzeba jednak mieć na uwadze, że tendencja ta jest związana z koniecznością dostosowania limitów do liczby umieszczonych w nich wychowanków (z 30 do 14 od początku 2021 r.).

Badania kontrolne objęły 22 jednostki, w tym:

- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej,
- 14 podmiotów pełniących w powiatach funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (PCPR, MOPR, MOPS),
- 7 ośrodków pomocy społecznej na terenie gmin.

Minister

Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji leży w gestii ministra właściwego do spraw rodziny. Szef resortu rodziny jest odpowiedzialny za długofalowe i kompleksowe działania na rzecz systematycznego odchodzenia od pomocy instytucjonalnej, dbając jednocześnie o rozwój rodzinnej pieczy zastępczej.

Tymczasem kontrola NIK wykazała **opieszałość i liczne nieprawidłowości po stronie Ministra. Trwające prawie cztery lata prace nad zmianą ustawy znacznie spowolniły proces odchodzenia od instytucjonalnych form pieczy zastępczej.** Kontrolerzy Izby ustalili, że minister do spraw rodziny nie realizował części zadań określonych ustawą. Np. nie opracowywał, ani nie wdrażał rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także nie dofinansowywał programów gminnych i powiatowych w tym obszarze. Co więcej, **ministerstwo nie uruchomiło narzędzia wspierającego proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, pomimo wydatkowania na ten cel ponad 4 mln zł. W ocenie NIK było to działanie niegospodarne.** Poza tym Minister nie przeprowadzał systemowej analizy, która pozwalałaby na sprawdzanie efektów podejmowanych przez niego działań.

Powiaty

Proces deinstytucjonalizacji w badanych powiatach, które odgrywały główną rolę w funkcjonowaniu systemu pieczy zastępczej, przebiegał w sposób zróżnicowany. **Pozytywną tendencją jest wzrost liczby dzieci przebywających w pieczy rodzinnej (z 2430 do 2519, tj. o niecałe 4%) przy jednoczesnym spadku liczby podopiecznych przebywających w pieczy instytucjonalnej (z 893 do 758, czyli o ponad 15%).**

Z drugiej strony wystąpił szereg zjawisk świadczących o kryzysie rodzicielstwa zastępczego. Szczególnie niepokoi rosnąca liczba rozwiązanych form rodzinnej pieczy zastępczej. W skontrolowanych powiatach w latach 2019-2021 **rozwiązano o 22 podmioty rodzinnej pieczy zastępczej więcej niż utworzono.** Niekorzystnym zjawiskiem jest też spadek o $\frac{1}{3}$ przekształceń rodzin zastępczych **niezawodowych na rodziny zastępcze zawodowe** (w 2019 r. było to 9 rodzin, a w 2021 r. już tylko 6). NIK zwraca uwagę, że uzawodowienie rodzin zastępczych zapewnia dzieciom opiekę w rodzinach profesjonalnie przygotowanych do sprawowania zindywidualizowanej opieki.

Kluczową kwestią, która pozostaje nierozwiązana, jest niewystarczająca liczba rodzin zastępczych. Rodzinne formy pieczy zastępczej rozwijają się zbyt wolno w stosunku do potrzeb. W każdym ze skontrolowanych powiatów liczba rodzin zastępczych zawodowych była za mała, aby zaspokoić aktualne potrzeby. Plan w tym zakresie zrealizowano zaledwie w ok. 20%. Działania promujące rodzinną pieczę zastępczą, sprowadzające się głównie do publikowania stosownych informacji na stronach internetowych skontrolowanych podmiotów, były mało skuteczne.

Ogromnym problemem był spadek zainteresowania pełnieniem funkcji rodzica zastępczego. W ocenie NIK trudności w pozyskiwaniu rodzin zastępczych **wynikają z niedostatecznego wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych.** Kierownicy skontrolowanych jednostek oraz kandydaci na rodziców zastępczych objęci badaniem NIK, jak i osoby, które zrezygnowały z tej funkcji byli zgodni, że **główne problemy to zbyt niskie wynagrodzenie dla rodzin zastępczych oraz brak uregulowań prawnych, które zapewniłyby im stałość zatrudnienia dzięki umowie o pracę.** Inne czynniki utrudniające wykonywanie zadań związanych z pieczą zastępczą to problemy opiekuńczo-wychowawcze wynikające m.in. z rosnącej liczby zaburzeń i dysfunkcji wśród dzieci, niski prestiż rodzicielstwa zastępczego, brak zrozumienia ze strony przedstawicieli różnych instytucji (np. szkół), a także ograniczony dostęp do lekarzy specjalistów, zwłaszcza psychiatrów dziecięcych.

Od wejścia w życie ustawy, czyli w latach 2012-2021, zmalała liczba przeszkolonych kandydatów do pełnienia rodzinnej pieczy zastępczej. Spadek o ponad 36% dotyczył rodzin zastępczych zawodowych (z 663 do 423), w przypadku rodzin spokrewnionych było to niecałe 14% (z 866 do 746) i mniej niż 6%, jeśli chodzi o rodziny zastępcze niezawodowe (z 2413 do 2556). Zmalała również o ponad 32% liczba przeszkolonych kandydatów do prowadzenia rodzinnych domów dziecka (ze 102 do 69).

W latach 2019-2021 liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych wzrosła o ok. 7% (z 87 do 93). Taka sytuacja wynikała z ustawowego zmniejszenia limitu dzieci umieszczonych w jednej placówce. Zgodnie z nowelizacją ustawy po 1 stycznia 2021 r. liczba dzieci nie mogła przekroczyć 14 (wcześniej limit wynosił 30 dzieci). Zwiększenie liczby placówek było sprzeczne z ideą deinstytucjonalizacji, jednak było konieczne, aby zapewnić opiekę dzieciom i zapewnić zgodność z obowiązującymi przepisami. Jednocześnie – zgodnie z założeniami deinstytucjonalizacji - w badanym okresie prawie o 12% spadała liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Niepokojącym zjawiskiem w latach 2019-2021 był ponad dwukrotny wzrost liczby dzieci skierowanych do pieczy instytucjonalnej z powodu braku miejsc w pieczy rodzinnej (w 2019 r. takich dzieci było 17, a 2 lata później już 36). W tym samym okresie **aż o 62,5% wzrosła liczba dzieci przeniesionych z pieczy rodzinnej do pieczy instytucjonalnej (w poszczególnych latach 32, 37 i 52 dzieci).** Powodem przeniesienia było najczęściej rozwiązanie dotychczasowej formy opieki i brak wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej. **NIK zwraca uwagę, że jest to kierunek odwrotny w stosunku do założeń deinstytucjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej, który świadczy o pogłębiającym się kryzysie zasobów rodzinnej pieczy zastępczej w skontrolowanych powiatach.**

Powiaty podejmowały kompleksowe działania obejmujące rozpoznanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promocję rodzinnych form pieczy zastępczej, a także wsparcie rodzin. Pomoc nie zawsze jednak przynosiła oczekiwany skutek. Kontrolerzy NIK zwrócili uwagę na **słabą współpracę pomiędzy instytucjami powiatowymi i gminnymi w procesie planowania i realizacji zadań na rzecz dziecka i rodziny.** Np. podmioty te nie współpracowały ze sobą przy przygotowywaniu i realizacji programów pomocy rodzinie oraz planów pomocy dziecku. W 13 z 14 objętych kontrolą

powiatów występowały sytuacje, w których plany pomocy dziecku były opracowywane bez udziału gminy (asystenta rodziny), a w pięciu z siedmiu objętych kontrolą gmin plany pracy z rodziną były opracowywane bez udziału przedstawiciela powiatu (koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej). NIK podkreśla, że plany pomocy dziecku i plany pracy z rodziną to kluczowe dokumenty, wyznaczające cel i zakres pracy z dzieckiem i podmiotem pieczy zastępczej.

Poza tym powiaty nie zawsze zapewniały podmiotom prowadzącym rodzinne formy pieczy zastępczej możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy. Np. aż w 10 jednostkach rodziny nie miały zapewnionego wsparcia ze strony wolontariuszy. W ośmiu powiatach niemożliwe było skorzystanie z tzw. urlopu na okres czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem, ani ze wsparcia ze strony rodziny pomocowej. W pięciu powiatach rodziny prowadzące pieczę zastępczą nie miały możliwości skorzystania z poradnictwa, które miało na celu wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu.

Dziewięć z 14 podmiotów nie dochodziło świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci lub podejmowało działania w tym kierunku w sposób opieszły. W sześciu jednostkach wystąpiły nieprawidłowości związane ze wszczęciem procedury dotyczącej uregulowania sytuacji prawnej dziecka. W dwóch powiatowych centrach pomocy rodzinie takich działań w ogóle nie podejmowano, a w pozostałych przypadkach wnioski do sądu w sprawie uregulowania sytuacji prawnej dziecka składano nawet z trzyletnim opóźnieniem. Takie postępowanie było niezgodne z zapisami ustawy i świadczyło o nierzetelnym reprezentowaniu interesów dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

W pięciu podmiotach nie dochowano ustawowego limitu 15 rodzin przypadających na jednego koordynatora. Poza tym koordynatorzy często pracowali w trudnych warunkach lokalowych. Np. w MOPR w Lublinie liczba biurek, krzeseł i komputerów była zbyt mała, by każdemu koordynatorowi zapewnić godne miejsce pracy.

Gminy

Pomoc w gminach obejmuje wsparcie dla rodzin biologicznych będących w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, m.in. za pośrednictwem asystentów rodziny, placówek wsparcia dziennego i rodzin wspierających. Skontrolowane gminy podejmowały liczne działania na rzecz takich rodzin.

W ocenie Izby skontrolowane gminy prawidłowo świadczyły wsparcie rodzinom w kryzysie. Jednak **działania gmin nie były wystarczająco skuteczne, aby zapobiec umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i aby – za każdym razem - umożliwić ich powrót do rodzin biologicznych. W żadnym ze skontrolowanych podmiotów nie funkcjonowały wszystkie instrumenty wsparcia przewidziane ustawą.** W trzech gminach nie działały grupy wsparcia i grupy samopomocowe, w dwóch brakowało placówek wsparcia dziennego, a w jednej rodzin wspierających.

Ustawa przewiduje obowiązek kontynuowania pracy z rodziną także po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Wymóg ten obowiązuje również w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną. Tymczasem kontrolerzy NIK wykazali, że **po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej dwa podmioty znacznie ograniczyły współpracę z rodzinami biologicznymi dzieci, a w jednym podmiocie praca z rodziną została zakończona.** Takie podejście stało w sprzeczności z interesem dziecka i rodziny oraz było niezgodne z zapisami ustawy.

Żaden z programów funkcjonujących w 21 samorządowych jednostkach objętych kontrolą – zarówno na poziomie powiatów, jak i gmin - nie zawierał mierzalnych wskaźników. Taka sytuacja uniemożliwiała ocenę stopnia realizacji przyjętych celów.

Warto zwrócić uwagę na dwie pozytywne tendencje w skontrolowanych gminach, tj. spadek o **ok. 18% liczby rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym oraz wzrost liczby dzieci (o prawie 17%), które powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych**. Jednocześnie NIK podkreśla, że skuteczność działań wspierających zależała w dużej mierze od współpracy z rodziną i jej zaangażowania.

Finansowanie pieczy zastępczej

W latach 2019-2021 skontrolowane powiaty wydatkowały na cele pieczy zastępczej odpowiednio: ok. 58,1 mln zł, 59,3 mln zł oraz 63 mln zł, co oznacza ich wzrost w trzyletnim okresie o 8,4%.

Wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz dla osób prowadzących rodzinne domy dziecka przekroczyły minimalne kwoty wynikające z ustawy i w latach 2019-2021 wyniosły odpowiednio (po uśrednieniu) 2,9 tys. zł i 3,2 tys. zł. Poziom tych wynagrodzeń był więc znacznie niższy niż średnia krajowa i nieco wyższy niż płaca minimalna. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z ustawą rady powiatów miały możliwość podwyższania wynagrodzeń dla rodzin zastępczych, jednak tego nie robiły. Świadczenia fakultatywne były bardzo niskie (stanowiły zaledwie 2,4% świadczeń obligatoryjnych) i wypłacano je niewielu rodzinom. Minimalne wynagrodzenie dla rodzin zastępczych podniesiono dopiero po prawie 10 latach od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej. W dalszym ciągu nie wdrożono jednak rozwiązań umożliwiających zatrudnianie rodzin zastępczych na umowę o pracę oraz nie wprowadzono rozwiązań ułatwiających dostępność do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

W czterech jednostkach kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące wysokości poziomu wynagrodzeń i świadczeń dla podmiotów sprawujących pieczę zastępczą. Np. w PCPR w Słupsku nie zwaloryzowano wynagrodzeń trzech rodzin zastępczych, które w efekcie otrzymywały **zaniżone wynagrodzenie na łączną kwotę 46,5 tys. zł**. Natomiast w MOPS w Gdyni w przypadku pięciu podmiotów pieczy zastępczej **wynagrodzenia zwaloryzowano z opóźnieniem, co skutkowało zaniżeniem wynagrodzeń w sumie o ponad 24 tys. zł**.

NIK podkreśla, że powolne przechodzenie od pieczy instytucjonalnej do pieczy rodzinnej stanowi duże obciążenie finansowe dla samorządów powiatowych. W powiatach objętych kontrolą średni koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynoszący 5,1 tys. zł był ponad pięciokrotnie wyższy niż w rodzinie spokrewnionej, ponad czterokrotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej niezawodowej, prawie trzykrotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej zawodowej oraz ponad trzykrotnie wyższy niż w rodzinnym domu dziecka.

WNIOSKI

do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

- podjęcie działań na rzecz dofinansowania gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej;

- podjęcie działań na rzecz opracowania i finansowania rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- wypracowanie skutecznych rozwiązań umożliwiających zatrudnianie rodzin zastępczych na umowę o pracę;
- podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, działań na rzecz poprawy dostępności do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej;
- podjęcie odpowiednich działań umożliwiających wdrożenie i utrzymanie narzędzia służącego do wsparcia deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej.

do jednostek samorządu powiatowego (organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej: PCPR, MOPS, MOPR)

- zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, szczególnie w kontekście jej uzawodowienia;
- podejmowanie współpracy instytucjonalnej z podmiotami gminnymi szczególnie na etapie planowania oraz realizacji zadań na rzecz dziecka i rodziny;
- zapewnienie rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka możliwości korzystania ze wszystkich uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej;
- rzetelne opracowywanie planów pomocy dziecku;
- rzetelne wykonywanie obowiązków w zakresie kwalifikowania osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz zawierania z nimi umów;
- reprezentowanie interesów dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w zakresie dochodzenia świadczeń alimentacyjnych należnych wychowankom przebywającym w pieczy zastępczej oraz dotyczących uregulowania ich sytuacji prawnej;
- podejmowanie skutecznych działań mających na celu przestrzeganie limitów rodzin zastępczych przypadających na jednego koordynatora;
- zamieszczanie wymiernych wskaźników realizacji celów i obszarów w opracowywanych powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej.

do jednostek samorządu gminnego (OPS, MOPS, GOPS, MGOPS)

- podejmowanie działań mających na celu skuteczną pomoc rodzinom w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, a tym samym zapobieganie umieszczeniu ich dzieci w pieczy zastępczej lub umożliwienie powrotu do nich dzieci;
- zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój systemu wsparcia poprzez uruchomienie wszystkich przewidzianych w ustawie instrumentów pomocowych dla rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi;
- zapewnienie współpracy instytucjonalnej z powiatami, szczególnie na etapie planowania oraz realizacji zadań na rzecz rodzin przeżywających kryzys opiekuńczo-wychowawczy w odniesieniu do ich dzieci;
- kontynuowanie pracy z rodziną po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej;
- rzetelne opracowywanie planów pracy z rodziną oraz dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny;
- zapewnienie obecności asystenta rodziny na posiedzeniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej;
- wprowadzanie wymiernych wskaźników realizacji celów i obszarów w przygotowywanych

NIK. Za dużo domów dziecka, za mało rodzin zastępczych

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: piątek, 14, kwiecień 2023 07:13

Joanna Gryboś-Chechelska

Odsłony: 860

gminnych programach wspierania rodziny.

Źródło: NIK