



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.02.2016
P/16/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/038 – Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Stanisław Chrzanowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/12/2016 z dnia 10 maja 2016 r. (akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu, 60-823 Poznań, ul. Słowackiego 8, zwane dalej również w skrócie Centrum lub PCPR.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Elżbieta Bijaczewska, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu. (akta kontroli str.3)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

Centrum na ogół prawidłowo realizowało¹ zadania określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², polegające na umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i doborze osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Rodziny potrzebujące wsparcia w tym zakresie mogły korzystać ze specjalistycznego poradnictwa pedagogicznego, prawnego i psychologicznego.

Oczekiwanych rezultatów nie przyniosły jednak działania ukierunkowane na pozyskanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, zawodowej i niezawodowej. W objętym kontrolą okresie lat 2013-2015, liczba kandydatów zmniejszyła się z 37 w 2013 r. do 31 w 2015 r. (o 16,2%), przy czym w całym tym okresie zgłosiło się zaledwie 3 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Pozytywnie należy natomiast ocenić wzrost w latach 2013-2015 liczby rodzin zastępczych z 304 do 315 (o 3,6%) oraz liczby dzieci w tych rodzinach z 405 do 428 (o 5,7%). Zwrócić należy jednak uwagę, że liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej była niewystarczająca w stosunku do norm określonych w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. Trzech koordynatorów miało pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych.

Powiat dysponuje Programami Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014 i 2015-2017. Określone w tych dokumentach cele i zadania nie zostały jednak powiązane z systemem liczbowych i procentowych mierników, umożliwiających skuteczną ich ewaluację. Nie posiadały też powiązania z planowanymi wydatkami w budżecie Powiatu. Zdaniem NIK, osiąganie założonych celów powinno być oceniane przy pomocy wskaźników mierzalnych, umożliwiających wskazanie, w jakim stopniu wyznaczone cele i kierunki dalszego rozwoju pieczy zastępczej zostały osiągnięte.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozeznanie aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych

Opis stanu
faktycznego

1. Zarządzeniem Starosty Poznańskiego nr 91/2011 z 26 października 2011 r., Centrum zostało wyznaczone organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej, a wykonanie zadań z tym związanych powierzono Dyrektorowi PCPR. Na podstawie Regulaminu organizacyjnego PCPR³, w strukturze PCPR został utworzony w 2012 r. Zespół ds. Pieczy Zastępczej. Zakres działania PCPR obejmuje teren Powiatu Poznańskiego, na który składa się 17 gmin, w tym 8 miejsko-wiejskich i 9 wiejskich, w których – według danych GUS – mieszkało na koniec 2013 r. 352.395 osób.

(akta kontroli str. 73-93)

W okresie objętym kontrolą zagadnieniami związanymi z pieczą rodzinną i instytucjonalną zajmował się Zespół ds. Pieczy Zastępczej oraz Dział Pomocy Instytucjonalnej i Świadczeń. W Zespole ds. Pieczy Zastępczej zatrudniano koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i specjalistów pracy

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U z 2016 r. poz. 575, zwana dalej również w skrócie ustawą lub ustawą o pieczy zastępczej.

³ Uchwała Zarządu Powiatu Poznańskiego nr 1172/2012 z 13 czerwca 2012 r. oraz 2949/2014 z 13 listopada 2014 r.

z rodziną, w tym 2 osoby na stanowisku psychologa. W Dziale Pomocy Instytucjonalnej i Świadczeń zatrudniano pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 69-72)

2. W 2015 r. 7 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej sprawowało opiekę nad 109 rodzinami zastępczymi i jednym rodzinnym domem dziecka. W latach 2013-2014 r. opiekę nad 109 i 115 rodzinami sprawowało odpowiednio 5 i 6 koordynatorów. Tym samym nie był spełniony warunek określony w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych (przed nowelizacją mógł mieć pod opieką do 30 rodzin). Od 1 stycznia 2015 r. wszystkie formy rodzinnej pieczy zastępczej były objęte, na ich wniosek, opieką koordynatora.

Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej, koordynatorzy składali corocznie sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynatorzy posiadali właściwe przygotowanie w zakresie wykształcenia (wyższe o kierunku pedagogika, w tym także o specjalizacji psychologia dziecięca).

Źródłem finansowania zatrudnionych koordynatorów były środki powiatu oraz dotacje z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przekazywane w ramach resortowego *Programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*. PCPR corocznie zapewniało koordynatorom udział w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe.

(akta kontroli str. 70-71, 148-151, 158-160)

3. W latach 2013-2015 liczba rodzin zastępczych wzrosła z 304 do 315 (o 3,6%), natomiast liczba dzieci w tych rodzinach z 405 do 428 (o 5,7%). Największą grupę, w podziale na rodzaje rodzin zastępczych, stanowiły rodziny spokrewnione, następnie rodziny niezawodowe oraz zawodowe. Rodziny spokrewnione i niezawodowe wykazywały stabilny poziom ilościowy, z wahaniami w granicach kilku rodzin, przy ilości od 154 do 170 dla rodzin spokrewnionych oraz od 122 do 129 dla rodzin niezawodowych. Natomiast znaczący wzrost ilościowy odnotowano w grupie rodzin zawodowych – z 11 do 17, tj. o 54,5%. W badanym okresie wzrosła liczba dzieci które osiągnęły pełnoletność w czasie przebywania w rodzinach zastępczych – z 47 do 63 (o 34,0%).

W grupie rodzin zastępczych zawodowych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, przebywało w badanym okresie odpowiednio: 4, 15 i 20 dzieci. Na terenie powiatu funkcjonował jeden rodzinny dom dziecka, w którym w latach 2013-2014 przebywało 8, a w 2015 r. – 6 podopiecznych.

Powiat poznański prowadził trzy placówki opiekuńczo-wychowawcze, tj. dom dziecka w Kórniku, dom rodzinny w Swarzędzu oraz ośrodek wychowawczo-resocjalizacyjny w Kobylnicy. Łącznie dysponowały one 66 miejscami. Przebywało w nich, według stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2013-2015, odpowiednio; 63, 67 i 60 dzieci, w tym w wieku do lat siedmiu – 5, 3 i 2 dzieci.

PCPR w latach 2013-2015 przeprowadził umieszczenie 18 dzieci z rodzin zastępczych w instytucjonalnych formach wsparcia. W 2013 r. umieszczono 6 dzieci w tych placówkach, w tym 5 w placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz jedno w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii. W 2014 r. umieszczono 5 dzieci, w tym po jednym odpowiednio: w placówce opiekuńczo-wychowawczej, Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii, Rodzinnym Domu Dziecka, Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym, i Domu Opieki Społecznej. W 2015 r. umieszczono 7 dzieci, w tym 5 w placówce opiekuńczo-wychowawczej, jedno w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii i jedno w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym.

(akta kontroli str. 820-821)

W badanym okresie PCPR wystąpił do właściwego Sądu Rejonowego – Wydział Rodzinny i Nieletnich o rozwiązanie 14 rodzin zastępczych. W 2013 r. i 2014 r. wnioski odnosiły się do 5 rodzin (6 dzieci), a w 2015 r. – 4 rodzin (6 dzieci). W 2013 r. w 4 przypadkach Sąd wydał postanowienie o rozwiązaniu rodziny zastępczej, a w jednym wychowanek osiągnął pełnoletność i przestał podlegać procedurom określonym w ustawie o pieczy zastępczej. W 2014 r. w 2 przypadkach Sąd wydał postanowienie o rozwiązaniu rodziny zastępczej, a w trzech pozostałych stwierdził brak wystarczających przesłanek. W 2015 r. Sąd rozwiązał we wszystkich zgłoszonych 4 przypadkach rodziny zastępcze.

(akta kontroli str. 811-817)

W okresie objętym kontrolą PCPR skierował do właściwego Sądu Rejonowego – Wydział Rodzinny i Nieletnich 10 zapytań o możliwości powrotu dziecka z rodziny zastępczej do rodziny biologicznej (po 4 zapytania w latach 2013-2014 i 2 w 2015 r.), załączając informację o ustaniu przy-

czynny umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. We wszystkich przypadkach Sąd wydał postanowienie o rozwiązaniu rodziny zastępczej i powrocie dziecka do rodziny biologicznej.

(akta kontroli str. 818-819)

W latach 2013-2015 Centrum zorganizowało 5 szkoleń dla członków rodzin zastępczych, w tym 2 szkolenia stanowiące cykl 11 szkoleń o różnych profilach tematycznych (szkolenia z ww. cyklu przeprowadzono w 2013 i 2014 r.), w których wzięło udział łącznie 230 uczestników (odpowiednio w poszczególnych latach: 73, 72 i 85 uczestników). Szkolenia przeprowadziły 2 firmy wybrane w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedna wybrana poza postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego (wartość zamówienia poniżej 5 tys. EUR), a także 2 podmioty w ramach zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴. Ponadto PCPR zorganizował, we własnym zakresie, konferencję nt. rodzicielstwa zastępczego.

(akta kontroli str. 171-175)

4. Program rozwoju pieczy zastępczej w Powiecie Poznańskim na lata 2012-2014 został przyjęty uchwałą Rady Powiatu z 21 czerwca 2012 r., jako załącznik do uchwały nr XIX/161/IV/2012. Program został przygotowany przez Centrum. W Programie określono 5 podstawowych celów, podzielonych na zadania. Z kolei każde z zadań zostało rozpisane na szczegółowo określone działania. Dla realizacji dwóch z tych celów został wyznaczony PCPR. W ramach celu *Rozwój i wsparcie rodzinnej pieczy zastępczej* przewidziano realizację następujących zadań: *tworzenie warunków do powstania i działania rodzinnej pieczy zastępczej; objęcie pomocą psychologiczno-pedagogiczną w szczególności rodzin zastępczych i dzieci w nich umieszczonych; wsparcie wolontaryjne rodzin zastępczych; szkolenie specjalistyczne w zakresie wsparcia i współpracy z rodziną; wspieranie materialne rodzin zastępczych*. W ramach celu *Wspieranie w procesie usamodzielniania wychowanków opuszczających pieczę zastępczą* przewidziano natomiast realizację zadania – *tworzenie sprawnego systemu usamodzielniania*.

Dla każdego celu i zadania określono termin realizacji (lata 2012-2014, tj. czas trwania Programu), wskazano podmioty mające realizować poszczególne działania, natomiast nie podano szacunkowych wartości nakładów koniecznych dla realizacji celów, zadań bądź działań. W Programie znalazł się zapis dotyczący źródeł finansowania, bez określania ich rodzajów. Jako wskaźniki ewaluacji wymieniono w Programie wskaźniki ilościowe, bez wskazania wartości liczbowych i procentowych (poza określeniem limitu liczby rodzin zastępczych zawodowych: odpowiednio 2, 3 i 3 rodziny).

(akta kontroli str. 4-6, 7-35)

Program rozwoju pieczy zastępczej w Powiecie Poznańskim na lata 2015-2017 został przyjęty uchwałą Rady Powiatu w Poznaniu z 17 marca 2015 r., jako załącznik do uchwały nr VI/47/V/2015. Program został przygotowany przez PCPR i nawiązuje do wyników jego realizacji w latach 2012-2014. Jako cel główny wskazano rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, doskonalenie systemu opieki i wychowania w instytucjonalnych formach wsparcia oraz wspieranie w procesie usamodzielniania wychowanków opuszczających pieczę zastępczą. Cel główny został podzielony na cztery cele podstawowe, a te z kolei na szczegółowe działania. W programie określono te same cele, co w programie na lata 2012-2014, z wyjątkiem celu pn. *inicjowanie działań niezbędnych do unormowania sytuacji życiowej rodziny naturalnej i umożliwienie powrotu do niej dziecka*. Zakresy zadań w ramach poszczególnych działań są zbliżone. Każde z zadań rozpisano na szczegółowo określone działania, przy czym jako termin realizacji wskazano cały czas trwania Programu. Przy poszczególnych działaniach wskazano podmioty zobowiązane do ich realizacji oraz podano źródła finansowania, ale bez określenia przewidywanej wysokości środków (także szacunkowej). Wymieniono dla poszczególnych działań wskaźniki ewaluacji, analogicznie jak w przypadku poprzedniego programu, bez określenia ilościowego, za wyjątkiem rocznego limitu liczby rodzin zastępczych zawodowych (corocznie 3 rodziny).

(akta kontroli str. 4-6, 36-68)

5. Dyrektor PCPR, zgodnie z art. 182 ust. 5 i art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy o pieczy zastępczej, przedkładała Staroście Poznańskiemu roczne sprawozdania z działalności PCPR. Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2013-2015, w tym zadań dotyczących rodzin zastępczych,

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 239.

zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵, były terminowo przekazywane do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. do końca lipca danego roku oraz stycznia roku następnego, poza sprawozdaniem za II półrocze 2014 r., które wysłano z datą 5 lutego 2014 r.

(akta kontroli str. 69,72 94-147,176-180, 358-400)

Ustalone nieprawidłowości

W przypadku 3 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, według stanu na koniec 2015 r., nie był spełniony warunek określony w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych.

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

Dla Programów Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Powiatu Poznańskiego na lata 2012-2014 i 2015-2017 nie ustalono liczbowych i procentowych mierników dla ich ewaluacji i oceny. Określone w nich zadania nie posiadały też powiązania z planowanymi wydatkami w budżecie Miasta. Wskaźniki określone w sposób, który uniemożliwia ocenę stopnia realizacji celów przyjętych w Programie. Zdaniem NIK, pomiar osiągniętych rezultatów powinien odbywać się przy pomocy wskaźników mierzalnych, które pozwolą na miarodajną ocenę stopnia realizacji wyznaczonych celów oraz osiągnięcia założonych rezultatów w rozwoju pieczy zastępczej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu w zbadanym obszarze.

2. Działania na rzecz pozyskiwania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych oraz ich przygotowania gwarantującego odpowiedni standard

Opis stanu faktycznego

1. PCPR dla pozyskania kandydatów na rodziców zastępczych prowadził działania promujące rodzicielstwo zastępcze, m.in. przez:

- uczestnictwo w festynach, podczas których kolportowano materiały promujące pieczę zastępczą, a pracownicy PCPR udzielali odpowiedzi i wyjaśnień;
- rozwieszanie plakatów promujących rodzicielstwo zastępcze i rozprowadzanie ulotek dotyczące tej tematyki na terenie gmin powiatu poznańskiego, w miejscach i instytucjach najczęściej odwiedzanych przez mieszkańców (np. urzędy, ośrodki sportu i rekreacji, biblioteki, parafie);
- zamieszczanie w biuletynie informacji publicznej PCPR komunikatów o poszukiwaniu kandydatów na rodziców zastępczych oraz informacji o kryteriach koniecznych, aby zostać rodzicem zastępczym;
- emitowanie na zlecenie PCPR na antenie Radia ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) spotów reklamowych, promujących rodzicielstwo zastępcze, a na antenie Radia ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) reportaży z udziałem rodzin zastępczych.

Zdaniem pracowników Centrum, podstawowymi przeszkodami w pozyskiwaniu kandydatów na niezawodowe rodziny są głównie ich obawy przed kontaktami z rodzicami biologicznymi, potocznymi opiniami środowiska lokalnego, zwłaszcza sugerującymi, że decyzja by zostać rodziną zastępczą ma wyłącznie motyw finansowy, niezapewnianie przez państwo dzieciom z rodzin zastępczych priorytetowej dostępności do nieodpłatnych specjalistycznych usług medycznych i terapeutycznych, kreowanie przez media negatywnego obrazu rodzin zastępczych, przez nagłaśnianie incydentalnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu konkretnej rodziny, przy jednoczesnym braku z ich strony zainteresowania pozytywnymi przykładami rodzicielstwa zastępczego.

(akta kontroli str. 807-808)

2. PCPR podejmowało działania dla pozyskiwania wolontariuszy dla rodzin zastępczych, głównie przez współpracę ze Stowarzyszeniem ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) oraz Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W okresie od lutego do sierpnia 2013 r. dwie rodziny zastępcze były wspierane przez wolontariuszkę, która przebywała z dziećmi raz w tygodniu w każdej rodzinie. Ponadto w październiku 2013 r. Centrum podpisało umowę z wolontariuszem, który wspierał jedną z rodzin zastępczych. Jego działania opierały się głównie na pomocy w nauce i odrabianiu lekcji – jeden raz w tygodniu przez 3 godziny. W 2014 r. z pomocy wolontariusza korzystał rodzinny dom dziecka i 3

⁵ Dz. U. poz. 1371.

rodziny zastępcze, w tym jedno pogotowie rodzinne. Łącznie, w 2014 r. zawarto porozumienie wolontariackie z 5 osobami. W 2015 r. z pomocy wolontariusza korzystał rodzinny dom dziecka oraz 10 rodzin zastępczych, w tym dwa pogotowia rodzinne. Łącznie, do końca grudnia 2015 r., zawarto porozumienie wolontariackie z 9 osobami. W dniu 31 grudnia 2015 r., pracę wolontariusza w rodzinach zastępczych kontynuowało 6 osób.

(akta kontroli str. 362, 376, 392-393)

PCPR w 2014 r. zorganizował funkcję rodziny pomocowej, którą realizowały 4 rodziny, w tym jedna zastępcza zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego, 2 rodziny zastępcze niezawodowe oraz jedna rodzina, która uzyskiwała kwalifikacje do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej. Łącznie w rodzinach pomocowych umieszczono 7 dzieci. Udzielenie tej formy pomocy umożliwiło 3 rodzinom zastępczym zawodowym skorzystanie z wypoczynku wakacyjnego. Funkcję rodziny pomocowej w 2015 r. pełniły 4 rodziny, w tym jedna zastępcza zawodowa oraz 3 rodziny, które uzyskiwały kwalifikacje do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej. Łącznie w rodzinach pomocowych umieszczono 5 dzieci. Wskutek udzielenia tej formy pomocy, 2 rodziny zastępcze zawodowe skorzystały z wypoczynku wakacyjnego.

(akta kontroli str. 377, 393)

3. Badanie dokumentacji kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej z lat 2013-2015 wykazało, że spełniali oni wymogi formalne, określone w art. 42 ustawy o pieczy zastępczej, w tym nie byli oni pozbawieni władzy rodzicielskiej, nie byli objęci prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo oraz nie byli ograniczeni w zdolności do czynności prawnych, a także byli zdolni do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem (posiadali zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia i od 5 października 2014 r. opinię o posiadaniu predyspozycji i motywacji do opieki nad dzieckiem). Osoby te były w stanie zapewnić dzieciom odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe.

Organizator pieczy zastępczej przeprowadził analizę sytuacji osobistej rodzinnej i majątkowej kandydatów. Dokumentacja wymagana dla kandydata na rodzica zastępczego w ramach kwalifikacji wstępnej dotyczyła działań związanych z wizytami w miejscu zamieszkania kandydata, rozmów przeprowadzonych z kandydatami, opinii psychologa nt. jego predyspozycji, oświadczeń składanych przez kandydatów o odpowiedzialności karnej za podanie fałszywych danych. Na tej podstawie PCPR wystawiało świadectwa wstępnej akceptacji dla kandydatów i kierowało ich na szkolenie typu *PRIDE – Rodzinna Opieka Zastępcza dla kandydatów zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej*.

(akta kontroli str. 502-508)

4. W 2013 r. PCPR przeprowadziło 3 szkolenia dla kandydatów na rodziny zastępcze (dwie grupy po 10 oraz jedna dla 17 kandydatów), w 2014 r. 2 szkolenia dla grup liczących po 14 kandydatów oraz jedno szkolenie o tematyce dotyczącej zawodowej opieki zastępczej (według Programu *PRIDE*) dla 3 kandydatów, a w 2015 r. 2 szkolenia, każde dla 14 osób. Dla kandydatów na rodziny zastępcze szkolenia przeprowadzali uprawnieni pracownicy PCPR. W latach 2013-2015 uprawnienia takie posiadało 4 pracowników, z których 2 uzyskało uprawnienia w 2009 r. oraz 2 w 2014 r.

(akta kontroli str. 152, 158-170)

5. W latach 2013-2015 zgłosiło się 96 kandydatów do pełnienia funkcji zawodowej i niezawodowej rodziny zastępczej, w tym 3 kandydatów na rodziny zawodowe. I tak, w 2013 r. zgłosiło się 37 kandydatów, w 2014 r. – 31, a w 2015 r. – 28, z których szkolenie odbyło odpowiednio: 35, 27 i 16 osób. Zaświadczenia kwalifikacyjne po ukończeniu szkolenia otrzymało natomiast: 31, 22 i 15 kandydatów. Różnice między liczbą kandydatów zgłoszonych oraz tych, którzy ukończyli szkolenie, jak i tych, którzy uzyskali świadectwo kwalifikacyjne, wynikały m.in. z rezygnacji 6 z nich w trakcie szkolenia (2 w 2013 r., jeden w 2014 r. i 3 w 2015 r.). Dwie osoby zrezygnowały ze szkolenia z powodu braku możliwości regularnego uczestnictwa w zajęciach, kolejne 2 bez podania przyczyn, a 2 z powodu rozwiązania przez sąd ich rodzin zastępczych.

Do innych przyczyn należy nieuzupełnienie dokumentacji po zakończeniu szkolenia. Dotyczyło to 9 kandydatów, w tym 2 w 2014 r. i 7 w 2015 r. Dwie osoby nie przedstawiły wymaganej dokumentacji zdrowotnej, natomiast pozostałe 7 osób nie przedstawiło dokumentacji poświadczającej odbycie wymaganych programem praktyk związanych z realizowaniem pieczy zastępczej (udokumentowanych w dzienniku praktyk). Ostatnią z przyczyn było nieukończenie procesu kwalifikacji (nieotrzymanie świadectwa kwalifikacyjnego) przez 13 kandydatów, z tego 6 w 2013 r., 4 w 2014 r. i 3 w 2015 r. Sześciu kandydatów odstąpiło od procesu kwalifikacji, w tym 4 z uwagi na brak goto-

wości do podjęcia się roli rodzica zastępczego, a dwie bez podania uzasadnienia. W przypadku 3 kandydatów stwierdzono brak przesłanek do pozytywnego zakończenia procedury kwalifikacji wobec zastrzeżeń trenerów i psychologów, którzy opracowali szczegółowe warunki planu rozwoju rodziny, jakie muszą zostać spełnione, aby rodzice zastępczy mogli uzyskać świadectwo kwalifikacyjne. W przypadku 2 osób (rodzice zastępczy) wstrzymano procedurę do czasu rozstrzygnięcia przez sąd sprawy rozwiązania rodziny zastępczej, ze względu na zgłoszenie aktu przemocy wobec dziecka w tej rodzinie. W przypadku 2 osób (rodzice zastępczy) nałożyło się szkolenie o specjalizacji pogotowie rodzinne, które zakończyło się w 2016 r. (proces kwalifikacji w toku). Ponadto 2 osoby (rodzice zastępczy) nie otrzymały świadectwa kwalifikacji z zakresu szkolenia podstawowego, ponieważ jednocześnie przystąpili i ukończyli szkolenie PRIDE o specjalizacji pogotowie rodzinne.

(akta kontroli str. 71,72, 152-158)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Zdaniem NIK, Centrum powinno podejmować wszechstronne działania dla pozyskiwania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, w szczególności nowych kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu w zbadanym obszarze.

3. Kierowanie dzieci do rodzin zastępczych, finansowanie ich pobytu oraz sprawowanie bieżącego nadzoru

Opis stanu faktycznego

1. W budżecie PCPR rokrocznie zapewniano środki finansowe na realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o charakterze obligatoryjnym, w tym wypłatę świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dzieci oraz wypłatę wynagrodzeń przysługujących rodzinom zastępczym zawodowym.

W latach 2013-2015 środki wydatkowane na cele związane z rodzinami zastępczymi wzrosły z 4.856,6 tys. zł do 6.065,2 tys. zł (o 24,9%), a wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych z 3.047 tys. zł do 3.719 tys. zł (o 22,1%).

(akta kontroli str. 148,149, 754, 757, 760)

W latach 2013-2015 PCPR w Poznaniu wypłacił 504 świadczenia fakultatywne w łącznej wysokości 502.953 zł, w tym 176.455 zł wydatkowano na dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka, 263.353 zł na pomoc związaną z pokryciem kosztów przyjęcia dziecka, 51.645 zł na pomoc związaną ze zdarzeniami losowymi i 1.500 zł na remont lokalu (raz w roku).

Powiat Poznański nie dysponował w podległych placówkach wystarczającą liczbą miejsc, w relacji do liczby dzieci wymagających umieszczenia w takich placówkach. Z tego względu w 2013 r. 27 dzieci skierowano do placówek w innych powiatach województwa wielkopolskiego. W 2014 r. dotyczyło to 8, a w 2015 r. – 16 dzieci.

(akta kontroli str. 616)

2. **Podczas** kontroli zbadano dokumentację prowadzoną przez PCPR dla 33 rodzin zastępczych, w tym 10 spokrewnionych, 11 niezawodowych i 12 zawodowych. W rodzinach tych w latach 2013-2015 przebywało ogółem 82 dzieci, z tego 31 w rodzinach spokrewnionych, 16 w rodzinach niezawodowych i 35 w zawodowych. Wśród tych dzieci 13 miało orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.

Dokumentacja sporządzana w PCPR była zgodna z wymogami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej. Plany pomocy dziecku podpisywane były przez koordynatora nadzorującego daną rodzinę oraz członka (członków) rodziny zastępczej. Plany określały rodzaje zadań, np. współpracę z instytucjami i placówkami publicznymi (szkoła, służba zdrowia itd.), jakkolwiek bardzo ogólnikowo, np. *wspieranie rodziny zastępczej*. Plany określały terminy realizowania zadań oraz wskazywały realizatora zadań (placówkę oświatową, rodzinę zastępczą, psychologa, lekarza itp.).

(akta kontroli str. 509-510)

Oceny sytuacji dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej sporządzał koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Oceny były szczegółowe i sporządzane w terminach określonych w art. 134 ustawy o pieczy zastępczej. Na podstawie tych ocen organizator pieczy zastępczej sporządzał opinię do Sądu Rejonowego nt. zasadności pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 509-510)

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonywał ocen sytuacji rodziny zastępczej podczas posiedzenia, w którym brali udział pracownicy PCPR (organizator pieczy zastępczej, koordynator, specjalista pracy z rodziną i psycholog), a także osoby z placówek współpracujących z PCPR.

(akta kontroli str. 521-523, 542-543, 589-592)

3. W trakcie kontroli NIK przeprowadzono badanie ankietowe. Ankiety wysłano do 33 adresatów, z tego do 6 rodzin zastępczych spokrewnionych; 6 niezawodowych; 8 zawodowych; 5 niezawodowych przekształconych w rodziny zastępcze zawodowe oraz 8 rodzin rozwiązanych. Na pytania ankietowe odpowiedziało 12 rodzin. W nadesłanych odpowiedziach zwrócono uwagę na:

- a) **Szkolenia dla rodzin zastępczych:** Według ankietowanych szkolenia mają tematykę zbyt teoretyczną, nie nawiązują do praktycznych problemów występujących w codziennym wychowaniu dzieci trudnych, nierzadko z zaburzeniami emocjonalnymi, „rozdartych” między rodziną biologiczną i zastępczą, a w wieku dorastania zbuntowanych wobec świata dodatkowo z powodu swojej odmiennej od rówieśników sytuacji życiowej i rodzinnej. Szkolenia prowadzą z reguły młode kobiety po studiach, bez doświadczenia życiowego w sprawach objętych tematyką szkoleń. Powielają najczęściej „modne” książkowe koncepcje, ukierunkowane na zapewnienie „samorealizacji” dziecka, czyli faktycznie na spełnianie jego, często absurdalnych oraz niekorzystnych wychowawczo zachcianek. Zwrócono również uwagę na taki sam zakres tematyczny szkoleń dla rodziców, którzy mają dzieci w wyniku adopcji (lub są kandydatami do adopcji), jak i dla osób z rodzin zastępczych. Szkolenia te powinny być sprofilowane tematycznie, ponieważ nie są one tożsame rodzajowo.
- b) **Kontakt z rodziną biologiczną:** Według ankietowanych, konstrukcja prawna określona dla rodziny zastępczej nakłada obowiązek umożliwiania kontaktów dzieciom przebywającym w pieczy zastępczej z rodziną biologiczną. Powoduje to rozmaite, w tym również negatywne, skutki wychowawcze, ponieważ dzieci są dość często „ustawiane” przez rodziców biologicznych przeciwko rodzicom zastępczym. Gdy rodzicami biologicznymi są osoby zaliczane do obszaru patologii społecznej (alkoholizm, narkomania, przestępcze zachowania), oddziaływanie ich na dzieci jest destrukcyjne wychowawczo. Spotkania w rodzicami biologicznymi (patologicznymi) powinny odbywać się w obecności wykwalifikowanego personelu z PCPR, albo w obecności psychologa z poradni specjalistycznej.
- c) **Relacje z otoczeniem:** Według ankietowanych, problemem jest traktowanie dzieci z rodzin zastępczych w szkole nie tylko przez rówieśników (mniejszy problem), ale przez kadre nauczycielską. Daje się tym dzieciom odczuć, iż są „gorsze”, co powoduje u nich kumulowanie się trudności wychowawczych. Dlatego potrzebne byłyby obowiązkowe szkolenia z przedmiotowego zakresu także dla nauczycieli, a nie tylko dla rodziców w rodzinach zastępczych. Powszechny odbiór w środowisku lokalnym, zwłaszcza w małych miejscowościach, iż podjęcie się funkcji rodziny zastępczej wynika jedynie z przyczyn finansowych, czyli otrzymywania dofinansowania ze środków publicznych. Budzi to niechęć, zawiść, generuje plotki, co znacząco pogłębia trudności wychowawcze.
- d) **Uwagi odnośnie PCPR:** Według ankietowanych, widoczny jest przerost funkcji kontrolnych ze strony PCPR (koordynatora) w stosunku do rodzin zastępczych, nad funkcjami pomocowymi (w odpowiedziach ankietowych nie precyzowano, w jaki sposób konkretnie ten przerost się przejawia). Natomiast w połączeniu z uwagami przedstawionymi wyżej wskazuje, że chodzi o nacisk na kontrolę zabezpieczania potrzeb dziecka, co prowadzi np. do faworyzowania jednych dzieci w stosunku do drugih. W przypadku zamieszkiwania w małej miejscowości przez rodzinę zastępczą istotny problem (utrudnienie) stanowią też dojazdy z dziećmi do lekarzy specjalistów czy do szkół specjalnych.

(akta kontroli str. 453-499)

4. Nadzór nad organizatorem pieczy zastępczej sprawuje członek Zarządu Powiatu Poznańskiego. W latach 2013-2015 do PCPR w Poznaniu nie wpłynęły skargi na rodzinne formy pieczy zastępczej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań na rzecz dostosowania, do norm określonych w przepisach prawa, poziomu zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
2. Wprowadzenie, w uzgodnieniu z Radą Miasta, do powiatowego program rozwoju pieczy zastępczej na lata 2015-2017 kryteriów umożliwiających jego ewaluację i ocenę.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek poinformowania NIK o
sposobie wykorzystania uwag i
wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Kontroler:
Specjalista
kontroli państwowej

Stanisław Chrzanowski

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej lewiński
Wicedyrektor

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.