



LBI-4101-031-00/2014
Nr ewid. 19/2015/P/14/067/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE
KOORDYNATORÓW RODZINNEJ PIECZY ZASTĘPCZEJ
W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM**

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

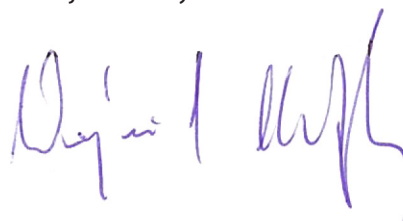
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:
Barbara Chilińska



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 29 czerwca 2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności	8
2.2 Synteza ustaleń kontroli	8
2.3 Uwagi końcowe i wnioski	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w ośrodkach pomocy rodzinie.....	14
3.2. Realizacja zadań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.....	18
3.3. Finansowanie działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.....	23
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	26
4.1. Organizacja i metodyka kontroli.....	26
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	26
5. ZAŁĄCZNIKI.....	28

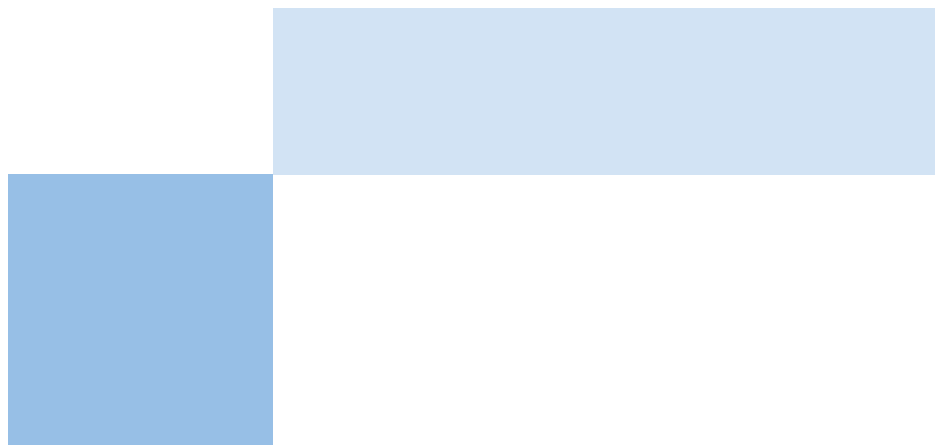
Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Pieczna zastępcza	Zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców.
Organizator pieczy zastępczej	Wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania.
Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej	Osoba zatrudniona przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, której zadaniem jest wspieranie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka.
Rodzina zastępcza	Forma opieki nad dzieckiem, którego rodzice są nieznani albo pozbawieni władzy rodzicielskiej lub którym ją ograniczono.
Asystent rodziny	Osoba zatrudniona przez gminę lub podmiot, któremu gmina zleciła organizowanie pracy z rodziną, której zadaniem jest wspieranie rodziny (biologicznej) w samodzielny pokonywaniu trudności życiowych, zwłaszcza związanych z opieką i wychowaniem dzieci.
Plan pomocy dziecku	Plan działań mających na celu pomoc dziecku przebywającemu w pieczy zastępczej, opracowywany przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z asystentem rodziny i rodziną zastępczą (rodzinnym domem dziecka).
MOPR	Miejski ośrodek pomocy rodzinie.
PCPR	Powiatowe centrum pomocy rodzinie.
MOPS	Miejski ośrodek pomocy społecznej.
CPZ w Łomży	Centrum Pieczy Zastępczej w Łomży.
Ośrodki pomocy rodzinie	Wspólna nazwa organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej: PCPR, MOPR, MOPS i CPZ.
MPiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub w skrócie: program lub resortowy program	Wspólna nazwa dla funkcjonujących w latach 2012–2014: Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2012 rok Asystent rodziny; Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2013 rok Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej; Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2014 rok.
Ustawa o pieczy zastępczej	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.).

Superwizja Superwizja jest procesem, w którym psychoterapeuta współpracuje z bardziej doświadczonym zawodowo kolegą, by wspólnie wzbogacać umiejętności i poszukiwać źródeł trudności oraz możliwości ich przekraczania¹. Jej celem jest pomoc terapeutce w przyjrzeniu się jego własnemu doświadczeniu w pracy z pacjentem, ewentualnym przeszkodom w tym kontakcie leżącym zarówno po stronie samego terapeuty jak i pacjenta, jak również zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług terapeutycznych.

Zogniskowany wywiad grupowy Nadzorowana przez moderatora dyskusja grupy uczestników badania na z góry określony temat. Zadaniem prowadzącego jest ukierunkowywanie rozmowy na właściwe tory, zachęcanie uczestników do aktywności oraz stymulowanie ich kreatywności w celu uzyskania informacji na badany temat lub pogłębienia interpretacji wyników przeprowadzonych wcześniej badań.

¹ M. Gilbert, K. Evans Superwizja w psychoterapii, GWP, Gdańsk 2004.



„Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub w przypadku, gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Państwa [...] zgodnie ze swym prawem wewnętrznym zapewnią takiemu dziecku opiekę zastępczą.”

Art. 20 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku i ratyfikowanej przez Polskę 7 czerwca 1991 roku (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526)

Począwszy od stycznia 2012 roku funkcjonuje w Polsce nowy system opieki i wsparcia rodzin oraz pieczy zastępczej, zgodnie z którym organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej stała się wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania. Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka zostały objęte opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, którego wyznacza organizator takiej pieczy. Koordynatorzy pieczy zastępczej, jako bezpośrednie wsparcie rodzin zastępczych, są więc jednym z kluczowych elementów organizowanego w powiatach systemu pieczy zastępczej zapewniającego czasową opiekę i wychowanie dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. Oprócz pomocy i wskazówek mają zapewniać rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka poczucie bezpieczeństwa i nieosamotnienia w rozwiązywaniu trudnych spraw związanych z opieką i wychowaniem dzieci.

Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej jest instytucją nową, która nie posiada odpowiednika we wcześniejszym systemie opieki nad dziećmi wychowującymi się poza rodzinami biologicznymi. W 2012 roku w Polsce zatrudnionych było 820 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, pod opieką których znajdowało się 50% podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. W 2013 roku pod opieką 954 koordynatorów znalazło się 26 205 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, tj. ponad 65% ogółu podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej.

Opieką koordynatora obejmuje się te rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka, które o to zawnioskowały. W województwie podlaskim, na koniec 2012 roku w 15 powiatach (z 17) zatrudnionych było 25 koordynatorów, którzy objęli opieką 503 rodziny (52% rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka), a na koniec 2013 roku w 15 powiatach zatrudniano 26 koordynatorów, którzy pracowali z 575 rodzinami zastępczymi lub rodzinnymi domami dziecka (60,1% rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w województwie podlaskim)².

² Dane opublikowane w Informacjach Rady Ministrów o realizacji w roku 2012 i w 2013 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Informacja o realizacji ustawy o pieczy zastępczej za 2014 rok, do 30 kwietnia 2015 r. nie została opublikowana.

Kontrola ***Funkcjonowania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim (P/14/067)*** była kontrolą ujętą w *Planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2014 rok*. Podjęta ona została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w ramach jednego z dwóch kluczowych obszarów kontrolnych wyznaczonych na rok 2014 – Polityka prorodzinna.

Celem głównym kontroli była ocena efektów wdrażania instytucji koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w powiatach województwa podlaskiego, w tym udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- ♦ czy prawidłowo wyłoniono i zorganizowano pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej,
- ♦ czy koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej wywiązywali się z realizacji powierzonych im zadań, świadcząc pomoc adekwatną do właściwie zidentyfikowanych potrzeb,
- ♦ czy prawidłowo finansowano działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Kontrolę przeprowadzono w dziesięciu ośrodkach pomocy rodzinie (miejskich ośrodkach pomocy rodzinie, powiatowych centrach pomocy rodzinie i Centrum Pieczy Zastępczej w Łomży)³ funkcjonujących na terenie 10 spośród 17 powiatów województwa podlaskiego. W jednym ośrodku⁴, w którym do końca kontroli nie powołano koordynatorów, badaniem kontrolnym objęto organizację i wykonywanie przez ten podmiot zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Badania kontrolne przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności⁵.

Jakość i adekwatność pomocy udzielanej przez koordynatorów w stosunku do faktycznych potrzeb została poddana ocenie biegłych z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej i resocjalizacyjnej. Wykorzystano również wyniki sesji zogniskowanego wywiadu grupowego, ukierunkowanego przez biegłego na identyfikację – przez środowisko interesariuszy pieczy zastępczej – barier w pracy koordynatorów tej pieczy. W sesji uczestniczyło dwóch kierowników ośrodków pomocy rodzinie, sześciu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz przedstawiciele jednej zawodowej rodziny zastępczej.

Podczas kontroli zasięmano, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej – Ośrodku Adopcyjnym w Białymstoku.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od listopada 2014 do lutego 2015 roku i dotyczyła lat 2012–2014 oraz roku 2015 do czasu jej zakończenia.

³ Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 2.

⁴ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku.

⁵ Art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Wejście w życie od 1 stycznia 2012 r. nowego systemu pieczy zastępczej stworzyło rodzinom zastępczym możliwość uzyskania adekwatnej do ich potrzeb pomocy w sprawach związanych z bieżącym wychowaniem i edukacją dzieci oraz funkcjonowaniem i zdrowiem rodziny. Pomoc ta była udzielana przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej lub zapewniana przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (powiatowe ośrodki pomocy rodzinie).

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej prawidłowo wywiązywali się z realizacji zadań określonych w ustawie o pieczy zastępczej. Ich kwalifikacje i doświadczenie przyczyniały się do budowania relacji z rodzinami opartych na wzajemnym zaufaniu, co ułatwiało diagnozowanie potrzeb dziecka wychowywanego w pieczy zastępczej oraz określenie w planach pomocy koniecznych do podjęcia działań na rzecz dziecka. Niesiona przez koordynatorów pomoc polegała przede wszystkim na wspieraniu rodzin zastępczych przy pokonywaniu problemów, a nie wyręczaniu w ich rozwiązywaniu. Działania takie wzmacniały sprawność funkcjonowania rodziny oraz zwiększały jej siłę i wiarę we własne możliwości. Właściwa organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (poza jednym skontrolowanym podmiotem) zapewniła im możliwość elastycznego podejścia do planowania kontaktów z podopiecznymi.

Wobec rodzin nieobjętych opieką koordynatorów ich zadania wykonywali wyznaczeni przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej specjaliści pracy z rodziną i pracownicy socjalni ośrodków pomocy rodzinie. Pomoc tych pracowników była również adekwatna do potrzeb rodzin zastępczych, jednak ze względu na mniejszą częstotliwość kontaktów, spowodowaną głównie koniecznością realizacji zadań z zakresu świadczeń pomocy społecznej, nie dysponowali oni w takim stopniu jak koordynatorzy wiedzą o aktualnej sytuacji rodziny i możliwościami jej bieżącego wspierania.

O liczbie zatrudnianych koordynatorów decydowały – poza wnioskami rodzin zastępczych – koszty utrzymania tych osób, w 1/3 finansowane z dotacji budżetowej z resortowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Już w styczniu 2015 roku, z powodu niedoboru środków na finansowy wkład własny starostw, w pięciu ośrodkach pomocy rodzinie zatrudniano mniej koordynatorów niż wynikało to z potrzeb. Sprawowali oni opiekę nad większą niż dopuszczalna liczbą rodzin, bądź organizatorzy pieczy zastępczej podejmowali decyzje o podjęciu takiej opieki, wobec części rodzin, przez pracowników socjalnych.

Środki z dotacji budżetowej na zatrudnienie koordynatorów, w skontrolowanych jednostkach zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W większości kontrolowanych ośrodków pomocy rodzinie koordynatorzy zostali zatrudnieni już w 2012 roku, a w kolejnych latach ich liczba sukcesywnie wzrastała (z 17 w 2012 roku do 23 koordynatorów w 2014 roku). W lutym 2015 roku w dziewięciu z dziesięciu objętych kontrolą ośrodków pomocy rodzinie pracowało już 28 koordynatorów, którzy obejmowali opieką 378 rodzin, tj. 72% rodzin zastępczych funkcjonujących w powiatach. Rodzinom zastępczym nieobjętym wsparciem koordynatorów w tych powiatach, opiekę zapewniali pracownicy socjalni centrów pomocy rodzinie. Koordynatorów w województwie podlaskim nie zatrudniano tylko w powiecie białostockim, gdzie opiekę nad 101 rodzinami zastępczymi sprawowało trzech specjalistów pracy z rodziną. [str. 14]

2. Wszyscy zatrudniani koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej posiadali wymagane kwalifikacje, legitymując się kierunkowym wykształceniem, pełnymi prawami w zakresie rodzicielstwa oraz odpowiednim doświadczeniem w pracy z dzieckiem i rodziną. Wymagane od koordynatorów kwalifikacje posiadali także pracownicy socjalni i specjaliści pracy z rodziną, zapewniający opiekę rodzinom nieobjętym wsparciem koordynatorów. [str. 14, 23]

3. W siedmiu z dziewięciu skontrolowanych jednostek zatrudniano koordynatorów w formach dających poczucie stabilności pracy, co sprzyjało budowaniu trwałych relacji w kontaktach z rodzinami zastępczymi, a w dwóch jednostkach zatrudniano ich, kiedy ośrodek pomocy rodzinie otrzymywał dotację na ten cel. Z wyjątkiem jednego, wszystkie ośrodki pomocy rodzinie zatrudniały koordynatorów w systemie zadaniowym, co umożliwiało im elastyczne zarządzanie czasem w kontaktach z rodzinami zastępczymi. W żadnym ze skontrolowanych podmiotów koordynatorzy nie byli zatrudniani w innych jednostkach organizacyjnych powiatu, nie wykonywali zadań pracownika socjalnego, ani też nie mieli przypisanych innych obowiązków ograniczających wypełnianie powierzonych im zadań. [str. 15]

4. Ośrodki pomocy rodzinie (osiem z dziewięciu zatrudniających koordynatorów) zapewniały z reguły opiekę i wsparcie koordynatora wszystkim rodzinom zastępczym, które się o to formalnie zwróciły. Wyjątkiem był CPZ w Łomży, w którym opieką koordynatorów objęto wszystkie rodziny zastępcze z terenu jego działania, również te, które nie złożyły wniosku o takie wsparcie. W pięciu ośrodkach pomocy rodzinie przekroczono od 22% do 50% limity liczby rodzin, które mogą być objęte opieką jednego koordynatora, a w dwóch z nich stosując się do tych limitów, odstąpiono od kontynuowania opieki nad rodzinami, mimo że nie wyraziły one woli zakończenia współpracy z koordynatorem. W PCPR w Białymstoku (niezatrudniającym koordynatorów) liczba rodzin objętych wsparciem przez specjalistów pracy z rodziną przekraczała od 46% do 133% limity obowiązujące w przypadku koordynatorów. [str. 16, 23]

5. Wbrew obowiązkowi pięć z dziewięciu ośrodków zatrudniających koordynatorów, nie stworzyło rodzinom zastępczym możliwości wyrażenia opinii o kandydacie na koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W jednostkach, w których rodziny mogły przedstawić swoje stanowisko, sprowadzało się to do akceptacji zaproponowanej kandydatury, a w ośrodkach zatrudniających jednego koordynatora, wpływ zainteresowanych na jego wybór był jeszcze bardziej iluzoryczny. [str. 17]

6. Koordynatorzy oraz inni pracownicy ośrodków pomocy rodzinie, zapewniający opiekę rodzinom zastępczym nieobjętym wsparciem koordynatorów, prawidłowo diagnozowali potrzeby i problemy rodzin zastępczych, co stwarzało podstawy do zaplanowania i niesienia im pomocy adekwatnej do potrzeb i wsparcia w pokonywaniu problemów związanych z opieką nad powierzonymi dziećmi. Zapewnili rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka pomoc w dostępie do specjalistycznej pomocy zdrowotnej, psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej, a tam gdzie było to możliwe współpracowali z asystentami rodzin biologicznych. Brali także udział w dokonywaniu wymaganych ocen sytuacji dzieci przebywających w pieczy zastępczej oraz rodzin zastępczych. Koordynatorzy, poza jednym ośrodkiem, służyli rodzinom w nawiązaniu wzajemnego kontaktu. [str. 18]

W dziewięciu skontrolowanych podmiotach koordynatorzy i opiekujący się rodzinami zastępczymi pracownicy niebędący koordynatorami na bieżąco, a w jednym ośrodku z opóźnieniem, dokonywali zgłoszeń do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających. [str. 21]

Koordinatorzy oraz pracownicy opiekujący się rodzinami nieobjętymi wsparciem koordynatorów wywiązali się też z obowiązku zapewnienia wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej, współdziałając przy opracowywaniu ich planów usamodzielnienia i świadcząc pomoc w załatwianiu spraw z życia codziennego. [str. 21]

7. Zakres i sposób realizacji przewidywanej pomocy zawarty był w sporządzanych przez koordynatorów planach pomocy dzieciom, jednak w jednym ośrodku plany takie zostały przygotowane tylko dla tzw. dzieci „trudnych”, a w sześciu zostały przez biegłych ocenione jako przeciętne lub słabe. Ograniczono się w nich do lakonicznych zapisów dotyczących pracy z dzieckiem i rodziną, nie określono i nie wymiarowano czasu konkretnych działań na rzecz eliminacji zdiagnozowanych deficytów i problemów w procesie wychowawczym. Tylko MOPR w Białymstoku ustalił treść i wzorce dla planów pomocy dzieciom, jak i dla innych działań koordynatorów.

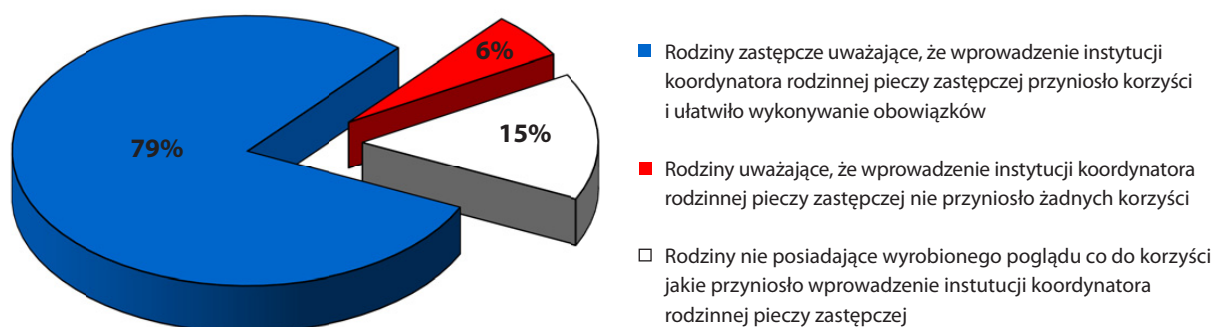
W trzech ośrodkach wystąpiły opóźnienia (od trzech do 32 miesięcy) w opracowywaniu planów pomocy dzieciom przez pracowników niebędących koordynatorami pieczy zastępczej, w tym w jednym z tych ośrodków nie określano w planach terminów ani osób odpowiedzialnych za realizację wyznaczonych celów. [str. 22, 23]

8. Wszystkie skontrolowane ośrodki pomocy rodzinie zapewniły rodzinom zastępczym nieobjętym wsparciem koordynatorów, pomoc w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej. Była to pomoc adekwatna do potrzeb, niesiona przez osoby niepozostające jednak w tak bliskim kontakcie z rodzinami jak koordynatorzy i przez to niemające możliwości szybkiego, bieżącego wsparcia rodziny. Koordynatorzy z rodzinami kontaktowali się nie rzadziej niż raz w miesiącu (pięć ośrodków) i co dwa lub cztery miesiące (cztery ośrodki), podczas gdy inni pracownicy ośrodków opiekujący się rodzinami zastępczymi wizytowali je na ogół co pół roku (najczęściej w związku z dokonaniem obowiązkowej okresowej oceny sytuacji dziecka), głównie z powodu konieczności łączenia wykonywania zadań przewidzianych dla koordynatora z obowiązkami z zakresu świadczeń pomocy społecznej realizowanych przez powiat. [str. 23]

9. Ważną rolę, jaką w życiu rodzin zastępczych zaczął pełnić koordynator pieczy zastępczej potwierdzają również sami bezpośrednio zainteresowani. W badaniu ankietowym, skierowanym do 186 rodzin zastępczych objętych opieką koordynatorów z terenu działania wszystkich kontrolowanych jednostek, 145 (79%) stwierdziło, że wprowadzenie instytucji koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej przyniosło korzyści i ułatwiło funkcjonowanie rodziny, a tylko 10 (6%) respondentów było zdania przeciwnego. Ponadto 155 rodzin (83%) uznało za wystarczający zakres pomocy niesionej przez koordynatorów. Na pytanie, czy wsparcie koordynatorów byłoby dla nich przydatne, „tak” odpowiedziało 19 (37%) z 52 ankietowanych rodzin zastępczych nieobjętych ich opieką, „nie” siedem (13%), a 26 (50%) rodzin nie miało wyrobionego w tej sprawie stanowiska.

Wykres nr 1

Wyniki badania ankietowego rodzin zastępczych objętych opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej



Źródło: Opracowanie własne.

10. Przyjęta pozytywnie przez środowisko koordynatorów nowelizacja przepisów ustawy o pieczy zastępczej dotycząca zmniejszenia od 2015 roku z 30 do 15 liczby rodzin, które mogą być objęte opieką jednego koordynatora, wpływa pozytywnie na jakość świadczonego wsparcia. Z drugiej strony stwarza istotne ryzyko niezapewnienia przez powiaty, odpowiedniego do potrzeb, poziomu zatrudnienia koordynatorów. [str. 24]

11. Podstawowymi źródłami finansowania zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej były środki własne powiatów (57,7%), dotacje budżetowe z resortowych programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej (31,1%) oraz środki Europejskiego Funduszu Społecznego (9,3%). Kontrolowane ośrodki podkreślały wagę i konieczność korzystania z dotacji z budżetu państwa, gdyż nawet taka struktura finansowania nie pozwalała części z nich na zatrudnienie koordynatorów w liczbie wynikającej z limitów określonych w ustawie o pieczy zastępczej. W latach 2012–2014 ograniczenia w tym obszarze występowały w dwóch, natomiast począwszy od 2015 roku już w pięciu kontrolowanych podmiotach. Szukając rozwiązania tego problemu, ośrodki podejmowały decyzje o trwałym odstąpieniu od udzielania wsparcia koordynatora części rodzin zastępczych lub z powodu okresowego braku informacji o przyznaniu dofinansowania, przerywały okresy zatrudnienia koordynatora. Decydowały się też na przekraczanie limitów rodzin objętych opieką jednego koordynatora.

W badanym okresie wszystkie ośrodki pomocy rodzinie (dziewięć) korzystające z dotacji z resortowych programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej wykorzystały środki z dotacji zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo je rozliczyły. [str. 24]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wprowadzenie do systemu wsparcia rodzin oraz opieki nad dziećmi instytucji koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej przynosi pozytywne rezultaty. Sprecyzowanie zadań z zakresu pomocy rodzinie i utworzenie nowej kategorii pracowników ośrodków pomocy rodzinie, którzy nie zajmują się przyznawaniem i realizacją świadczeń socjalnych przysługujących rodzinom zastępczym, pozwoliło na nawiązanie z tymi rodzinami bliższego kontaktu, niezbędnego do zdobycia ich zaufania i zidentyfikowania autentycznych problemów z jakimi się borykają na co dzień. Aktywność koordynatorów we wspieraniu swoich podopiecznych praktycznie we wszystkich sferach życia, skutecznie wypełniła lukę, jaka istniała w instytucjonalnym podejściu do kwestii pieczy zastępczej, koncentrującym się głównie na wsparciu finansowym.

Wyniki kontroli, biegli w niej uczestniczący, jak i sami interesariusze potwierdzili, że największą korzyścią z utworzenia instytucji koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest możliwość bezpośredniego wspierania i pomagania rodzinie, bycia „nie interwentem, a pomagaczem”. Koordynatorzy, pozostając z rodzinami zastępczymi w relacjach pozbawionych nadmiernego formalizmu, przyczyniają się do łagodzenia dystansu między rodzicami zastępczymi a dziećmi, pomagają nawiązać prawidłowe relacje w nowym środowisku. Koordynator jest także łącznikiem i pomocnikiem w kontaktach pomiędzy rodziną zastępczą a ośrodkiem pomocy rodzinie i innymi instytucjami zaangażowanymi w proces wychowawczy.

Ustalenia kontroli oraz wnioski wynikające z opinii biegłych i zogniskowanego wywiadu grupowego umożliwiły identyfikację następujących barier i utrudnień w funkcjonowaniu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej:

- ♦ ryzyko „dostosowywania” zapotrzebowania na koordynatorów pieczy zastępczej do możliwości ich zatrudnienia i powrót najbardziej doświadczonych rodzin zastępczych pod opiekę tylko pracowników socjalnych;
- ♦ łączenie w pracy koordynatora funkcji pomocowej, kontrolującej i oceniającej, przez co np. dokonując oceny sytuacji rodziny, traci się zaufanie zdobyte podczas kontaktu z rodziną i jej wspierania;
- ♦ potrzebę sporządzania planów pomocy rodzinie zastępczej, a nie tylko planów pomocy dzieciom. W planach pomocy rodzinie określone powinny być cele i zadania dotyczące dzieci przyjętych do rodziny i biologicznych rodziny zastępczej, jak również dotyczące funkcjonowania całej rodziny;
- ♦ trudności we współpracy z rodzinami zastępczymi, w szczególności gdy taką rodziną dla nastoletnich wnuków są osoby w podeszłym wieku, bądź zauważalne jest wyłącznie roszczeniowe nastawienie rodzin, mających inne oczekiwania co do zakresu pomocy świadczonej przez koordynatora;
- ♦ dokonywania oceny sytuacji życiowej dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej przy współudziale jego rodziców biologicznych, tj. w grupie osób o często sprzecznych interesach – brak narzędzi do skutecznego wywierania wpływu na rodziny (jedynym narzędziem jest rozmowa i informowanie Sądu o sytuacji dziecka);
- ♦ potrzebę stosowania superwizji do rozwiązywania problemów koordynatorów wynikających ze specyfiki ich pracy, co wymaga jednak pozyskania specjalisty prowadzącego takie zajęcia (z zewnątrz, bądź wyszkolenia pracownika ośrodka pomocy rodzinie).

Do eliminacji barier i utrudnień przyczyniłoby się niewątpliwie zapewnienie przez powiaty środków finansowych, adekwatnych do właściwie zidentyfikowanych potrzeb w zakresie zatrudnienia niezbędnej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Wobec niedoboru środków w budżetach części powiatów, wskazana jest aktywność w zakresie pozyskiwania środków z dedykowanych temu celowi dotacji budżetowych (przewidywanych do roku 2017) i z innych źródeł. Wychodząc naprzeciw postulatowi środowiska, Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien rozważyć:

- opracowanie i upowszechnienie standardów wykonywania zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, odnoszących się m.in. do: metodologii pracy z rodziną i wzorców podstawowych dokumentów dotyczących tej pracy, wymiany doświadczeń i rozwiązywania problemów koordynatorów, w tym stosowania superwizji,

- opracowanie katalogu narzędzi dających możliwość skutecznego oddziaływania na rodziny zastępcze,
- podjęcie inicjatywy w celu uzupełnienia zapisów ustawy o pieczy zastępczej, o konieczności opracowania przez koordynatorów planów pomocy rodzinom zastępczym, a nie tylko dzieciom objętym pieczą zastępczą.

3.1 Organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w ośrodkach pomocy rodzinie

1. W ośmiu z dziesięciu skontrolowanych ośrodków pomocy rodzinie pierwsi koordynatorzy zostali zatrudnieni w 2012 roku, a w następnych latach ich liczba wzrastała. W 2012 roku ośrodki pomocy rodzinie zatrudniały 17 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w 2013 roku – 19, a w 2014 roku, po zatrudnieniu pierwszego koordynatora w PCPR w Grajewie, ich liczba wzrosła do 23. W lutym 2015 roku w dziewięciu z dziesięciu objętych kontrolą ośrodków pomocy rodzinie pracowało już 28 koordynatorów, którzy obejmowali opieką 378, tj. 72% rodzin zastępczych funkcjonujących w tych powiatach. W PCPR w Białymstoku do zakończenia kontroli NIK żadna ze 101 rodzin zastępczych nie wniosowała o taką opiekę⁶. Opiekę rodzinom zastępczym w tym ośrodku zapewniało trzech specjalistów pracy z rodziną, natomiast w innych ośrodkach opiekę nad rodzinami zastępczymi nieobjętymi wsparciem koordynatorów, sprawowali pracownicy socjalni.

2. Na stanowiskach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zatrudniano osoby spełniające warunki określone w ustawie o pieczy zastępczej⁷. Posiadały one wymagane wykształcenie, nie były karane, a także spełniały wymagania w zakresie posiadania władzy rodzicielskiej i wywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych. Z 31 koordynatorów pracujących w jednostkach objętych kontrolą⁸, 22 posiadało doświadczenie w zakresie pracy z dziećmi i rodziną nabyte m.in. na stanowiskach pracowników socjalnych lub wychowawców w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Pracownicy z mniejszym doświadczeniem zawodowym korzystali ze wsparcia merytorycznego innych osób zatrudnionych w ośrodkach pomocy rodzinie.

Za **dobrą praktykę** uznać należy, że doświadczeni pracownicy zatrudnieni w MOPR w Białymstoku zostali skierowani do opieki nad rodzinami uznanymi za trudne, zaś mniej doświadczeni objęli opieką rodziny z relatywnie mniejszymi problemami, otrzymując przy tym wsparcie (konsultowanie i wspólne omawianie konkretnych przypadków) od innych pracowników tego Ośrodka.

3. Wyboru kandydatów na koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej dokonywano z ofert wpływających do PCPR (składanych przez osoby zainteresowane bądź przez powiatowe urzędy pracy), w ramach konkursów, czy też naboru wewnętrznego. Wybierano osoby z najlepszymi kwalifikacjami i doświadczeniem, w tym również już zatrudniane w jednostce na innych stanowiskach. Zdaniem NIK ten system zatrudniania koordynatorów umożliwiał wybór osób posiadających najlepsze predyspozycje do realizacji zadań na stanowisku koordynatora.

Uczestnicy **zogniskowanego wywiadu grupowego** wyrazili opinię, że brak w przepisach wymagań co do sposobu (procedur) zatrudniania koordynatorów, to rozwiązanie właściwe, pozwalające na preferowanie osób z odpowiednimi predyspozycjami osobowościowymi do wykonywania tego zawodu.

⁶ Z badania ankietowego wynika, że rodziny dysponowały wiedzą o możliwości skorzystania z pomocy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

⁷ Zgodnie z art. 78 ustawy o pieczy zastępczej, koordynatorem może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe o kierunku pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia, praca socjalna lub nauka o rodzinie. Dopuszczalne jest też posiadanie wykształcenia wyższego na dowolnym kierunku, uzupełnionego studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, nauk o rodzinie, resocjalizacji lub kursem kwalifikacyjnym z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz co najmniej rocznym doświadczeniem w pracy z dzieckiem i rodziną lub co najmniej roczne doświadczenie jako rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka. Osoba mająca zostać koordynatorem nie może być (również w przeszłości) pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza ta nie może być zawieszona ani ograniczona. Koordynator nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Musi też wywiązywać się z obowiązku alimentacyjnego, jeżeli taki obowiązek w stosunku do niego wynika z tytułu egzekucyjnego.

⁸ Osoby zatrudnione na stanowiskach koordynatorów w latach 2012–2015, w tym również te, które zrezygnowały z pracy.

Badanie ankietowe 186 rodzin zastępczych wykazało, że rodziny te dobrze oceniały predyspozycje i kompetencje osób pełniących funkcje koordynatorów: 169 (91%) respondentów stwierdziło, że koordynator budzi zaufanie zaś 144 (77%), że motywuje do pełnienia funkcji rodzica zastępczego. Ankietowane rodziny pozytywnie oceniły też uwzględnianie przez koordynatorów w podejmowanych działaniach potrzeb dzieci i rodzin zastępczych (168 i 160 respondentów – 90% i 86%), skupianie się na bieżących problemach (153 odpowiedzi – 82%), które koordynatorzy starają się rozwiązywać w drodze współpracy (162 odpowiedzi – 87%) i udzielanie wsparcia przy ich rozwiązywaniu (162 odpowiedzi – 87%).

4. Stosowane formy zatrudniania w siedmiu z dziewięciu kontrolowanych jednostek dawały koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej poczucie stabilizacji w związku z wykonywaną pracą. Koordynatorzy byli zatrudniani początkowo na czas określony, a po upływie okresu wyznaczonego w umowie o pracę, na czas nieokreślony. W lutym 2015 roku w kontrolowanych jednostkach zatrudniano 28 koordynatorów, w tym 16 w ramach umów o pracę na czas nieokreślony, dziesięciu na czas określony, zaś z dwoma zawarto umowy zlecenia. Niewielka rotacja kadr na tym stanowisku (występująca tylko w dwóch ośrodkach⁹) pozytywnie wpływała na budowanie właściwych relacji z podopiecznymi. W żadnym ze skontrolowanych ośrodków pomocy rodzinie z pracy na stanowisku koordynatora nie zrezygnował pracownik zatrudniony na czas nieokreślony.

W dwóch kontrolowanych jednostkach koordynatorzy zatrudniani byli jednak tylko w okresie, w którym PCPR otrzymywało dotację na zatrudnienie koordynatorów, bądź wyłącznie na umowy zlecenia zawierane co roku. Taki sposób zatrudniania nie sprzyjał poczuciu stabilizacji zatrudnienia i nie motywował koordynatorów do działań perspektywicznych, związanych ze zdobywaniem zaufania rodzin objętych opieką i budowaniem właściwych relacji służących współpracy z tymi rodzinami.

- *W PCPR w Kolnie koordynator został zatrudniony od 20 czerwca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. na 1/3 etatu, po zawarciu 3 czerwca 2014 r. umowy o udzielenie dotacji na zatrudnienie koordynatora. Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia kontroli PCPR w Kolnie nie zatrudniało koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.*
- *W PCPR w Sejnach koordynator był co roku zatrudniany na podstawie umów zlecenia, z których pierwszą zawarto 2 lipca 2012 r. na okres do końca 2012 roku, a w następnych latach zawierano je pomiędzy 2 a 10 stycznia każdego roku.*

5. Koordynatorom umożliwiono elastyczne organizowanie czasu pracy. Tylko w PCPR w Suwałkach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zatrudniano na umowę o pracę w podstawowym systemie czasu pracy, mimo że w myśl art. 79 ust. 2 ustawy owr powinni oni pracować w zadaniowym systemie czasu pracy lub w ramach umowy o świadczenie usług¹⁰.

W żadnym ze skontrolowanych podmiotów, zgodnie z dyspozycją art. 79 ust. 3 i 4 ustawy o pieczy zastępczej, koordynatorzy nie byli zatrudniani w innych jednostkach organizacyjnych powiatu, nie wykonywali zadań pracownika socjalnego, ani też nie mieli przypisanych innych obowiązków ograniczających wypełnianie powierzonych im zadań.

⁹ W PCPR w Sejnach w lutym 2015 roku zatrudniono nowego koordynatora, zaś dotychczasowy objął stanowisko pracownika socjalnego. W MOPR w Białymstoku z pracy na stanowisku koordynatora zrezygnowały trzy osoby (z łącznie dziesięciu pracujących w latach 2012–2015): jedna rozpoczęła pracę na stanowisku asystenta rodziny, druga na stanowisku pracownika socjalnego, a trzecia zrezygnowała z pracy w MOPR.

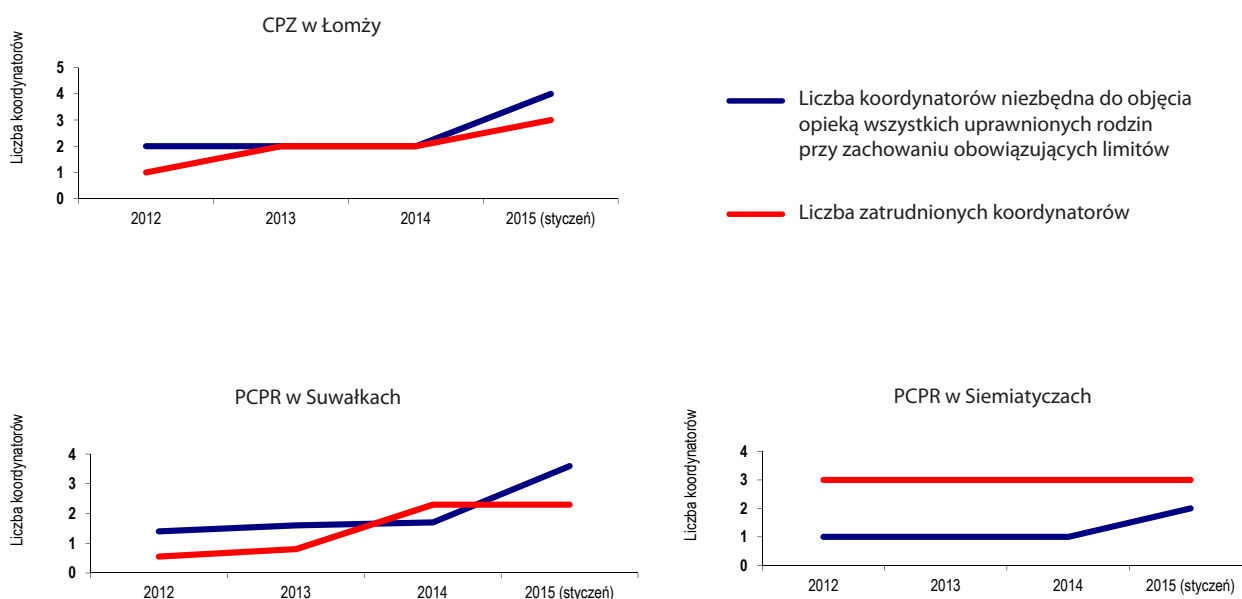
¹⁰ Przyjęcie takiego rozwiązania tłumaczono tym, że zatrudnienie w zadaniowym systemie czasu pracy wiązałoby się z dodatkowymi obowiązkami w zakresie sporządzania sprawozdań z pracy i rozliczania się z wykonania zadań, co niepotrzebnie absorbowałoby czas koordynatorów.

6. W skontrolowanych jednostkach rodziny zastępcze były – co do zasady – obejmowane opieką koordynatora na wnioski tych rodzin¹¹, z wyjątkiem Centrum Pieczy Zastępczej w Łomży. Niejako „przymusowe” objęcie rodzin zastępczych opieką koordynatora naruszało wynikające z przepisów ustawy o pieczy zastępczej prawo tych rodzin do samodecydowania o potrzebie otrzymania wsparcia i pomocy. Jednak z ustaleń kontroli wynika, że żadna z tych rodzin nie sprzeciwiła się takiej praktyce.

7. Skontrolowane ośrodki pomocy rodzinie do końca 2014 roku zapewniały opiekę koordynatora wszystkim rodzinom, które się o to zwróciły, niezależnie od doświadczenia tych rodzin w funkcjonowaniu jako rodzina zastępcza. Było to z jednej strony działanie wykraczające ponad standardy określone w obowiązującym do 31 grudnia 2014 r. art. 233 ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którym organizator pieczy zastępczej nie był zobowiązany do zapewnienia opieki koordynatora rodzinom z ponad dwuletnim stażem w pieczy zastępczej, z drugiej natomiast strony spowodowało w pięciu ośrodkach pomocy rodzinie¹² przekroczenie (od 22% do 50%) określonego w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej limitu rodzin, które mogły pozostawać pod opieką jednego koordynatora.

Wykres nr 2

Zestawienie zatrudnienia koordynatorów i potrzeb w tym zakresie w wybranych ośrodkach pomocy rodzinie



Źródło: Opracowanie własne.

W celu wywiązania się z określonych w ustawie o pieczy zastępczej limitów, w dwóch ośrodkach pomocy rodzinie odstąpiono od zapewnienia opieki koordynatora rodzinom, które miały dłuższy niż dwuletni staż jako rodzina zastępcza. Było to działanie nierzetelne i sprzeczne z założeniami systemu pieczy zastępczej, w którym rezygnacja ze wsparcia koordynatora powinna być skutkiem oświadczenia woli rodziny, wyrażonej *expressis verbis*, a nie narzuconej zainteresowanym decyzji organizatora pieczy zastępczej.

¹¹ Do 31 grudnia 2014 r. – zgodnie z art. 233 ustawy o pieczy zastępczej, a od 1 stycznia 2015 r. – zgodnie z art. 77 ust. 1 tej ustawy.

¹² CPZ w Łomży, PCPR w Augustowie, PCPR w Suwałkach, PCPR w Sejnach i PCPR w Kolnie.

- W MOPS w Suwałkach w latach 2013–2014 odstąpiono od sprawowania opieki nad 19 rodzinami zastępczymi, które objęto opieką (na podstawie wcześniej złożonych wniosków) bez określenia czasu jej trwania. Powodem wyłączenia tych rodzin spod opieki koordynatora było osiągnięcie przez nie ponad dwuletniego stażu pracy w pieczy. Działania MOPS były wprawdzie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, jednak w ocenie NIK nierzetelne. Nie poprzedzono ich bowiem wnikliwą oceną sytuacji rodzin zastępczych, skoro już w styczniu i lutym 2015 roku dziesięć z tych rodzin, na ich wniosek, ponownie objęto opieką koordynatora¹³.
- W 2015 roku Kierownik PCPR w Sejnach, uwzględniając nowelizację ustawy ovr zmniejszającą limit rodzin pozostających pod opieką koordynatora z 30 do 15, nie zapewnił opieki 14 z 29 rodzin, które miały ją przyznaną wcześniej (na ich wniosek) bezterminowo.

Koordinatorzy, którzy obejmowali opieką więcej rodzin niż wynikało to przepisów ustawy o pieczy zastępczej, wywiązywali się ze swoich zadań. Tylko w przypadku PCPR w Suwałkach odbywało się to kosztem jakości tej opieki, gdyż plany pomocy opracowywano tylko dla dzieci „trudnych” oraz nieterminowo oceniano sytuację dziecka w rodzinie zastępczej.

- Uczestnicy **zogniskowanego wywiadu grupowego** wskazali, że liczba i zakres sporządzanej przez koordynatorów dokumentacji jest nieadekwatna do rzeczywistych potrzeb. Konieczność sporządzania ocen, sprawozdań, planów pomocy, dokumentacji z kontaktów z rodzinami i z podejmowanych działań oraz przygotowywania posiedzeń zespołów ds. oceny sytuacji dziecka, sprawia, że niejednokrotnie należy wybierać pomiędzy faktyczną pracą z rodziną, a tworzeniem dokumentacji.

8. W pięciu¹⁴ z dziewięciu skontrolowanych jednostek zatrudniających koordynatorów, nie przestrzegano obowiązku zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej przy wyznaczaniu koordynatora, uznając, że rodziny miały możliwość zgłoszenia swoich uwag do osoby koordynatora podczas zebrań i wizyt w ośrodkach pomocy rodzinie. Wyznaczenie osoby mającej być koordynatorem nie było przedmiotem konsultacji, przez co rodziny zastępcze pozbawiono możliwości wpływania na wyznaczenie takiej osoby. Możliwość wypowiedzenia się co do osoby koordynatora, o której mowa w art. 77 ust 2 ustawy o pieczy zastępczej, została stworzona tylko w czterech ośrodkach pomocy rodzinie.

- W MOPR w Białymstoku i w PCPR w Sejnach przed wyznaczeniem koordynatora zasięgnięto opinii rodziny zastępczej, zaś w MOPS w Suwałkach i w PCPR w Augustowie stworzono możliwość wypowiedzenia się w tej sprawie (na druku oświadczenia w sprawie wyboru koordynatora znajdowało się miejsce na wyrażenie opinii o koordynatorze) ale żadna z rodzin nie skorzystała z tej możliwości.
- Wyniki przeprowadzonego wśród rodzin zastępczych **badania ankietowego** wskazują, że zdecydowana większość respondentów – 122 ze 186 uczestniczących w badaniu (66%) – nie miała poczucia wpływu na wyznaczenie koordynatora.

9. Zatrudnieni w skontrolowanych ośrodkach pomocy rodzinie koordynatorzy wywiązywali się z określonego w art. 77 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej obowiązku podnoszenia kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną. Brali udział w szkoleniach, kursach i konferencjach, poszerzali wiedzę poprzez samokształcenie, często związane z przygotowaniem się do szkoleń dla rodzin zastępczych. Większość szkoleń i kursów, w których uczestniczyli koordynatorzy była bezpłatna, organizowana przez stowarzyszenia działające na rzecz rozwoju dzieci i rodziny lub Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku.

- W PCPR w Grajewie w latach 2012–2014 dwóch koordynatorów uczestniczyło w 12 kursach i szkoleniach z zakresu pracy z rodziną i dzieckiem, realizowało samokształcenie, a nabytą wiedzę (m.in. w zakresie zagadnień prawnych i organizacyjnych funkcjonowania rodzin zastępczych, wychowania, opieki i rozwoju dziecka, stosunku własnych dzieci do dziecka przyjętego na wychowanie oraz znaczenia podtrzymywania kontaktów z rodziną naturalną) przekazywało, podczas szkoleń, dla pozostających pod opieką rodzin zastępczych. Na podnoszenie kwalifikacji przez koordynatorów PCPR w latach 2012–2014 wydatkowało 2.060 zł.

¹³ Spośród pozostałych dziewięciu rodzin trzy zostały rozwiązane, zaś sześć nie złożyło wniosków o wsparcie.

¹⁴ PCPR w Grajewie, PCPR w Suwałkach, PCPR w Kolnie, PCPR w Siemiatyczach i CPZ w Łomży.

- W MOPR w Białymstoku każdy z koordynatorów odbył od dwóch do jedenastu w większości bezpłatnych szkoleń organizowanych m.in. przez Stowarzyszenie Pomocy Rodzinie i Dzieciom SZANSA w Białymstoku, Gabinet Psychologiczny KATHARSIS i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku. Łącznie na szkolenia koordynatorów w latach 2012 – 2014 wydatkowano 800 zł.
- Uczestnicy **zogniskowanego wywiadu grupowego** wskazali, że ze względu na specyfikę pracy koordynatorów, koniecznym jest zbudowanie mechanizmów wspierających, z których najważniejszym byłby system superwizji. Superwizja umożliwiałaby koordynatorom przyjrzenie się własnym doświadczeniom w pracy z rodzinami zastępczymi i ewentualnym przeszkodom w tym kontakcie, leżącym zarówno po stronie koordynatora jak i rodzin zastępczych. Pozwoliłoby to na poprawę świadczonej pomocy, jak również uporanie się z emocjami, które budzą trudne sytuacje.

10. W ośmiu z dziewięciu jednostek zatrudniających koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej nie uregulowano kompleksowo ich zasad pracy. Stanowiło to barierę w funkcjonowaniu instytucji koordynatorów, na co wprost wskazano w trzech kontrolowanych ośrodkach pomocy rodzinie¹⁵. Jednolite zasady pracy koordynatorów z rodzinami, wzorce tworzonych przez nich dokumentów i zakres informacji w nich zawartych zostały wprowadzone tylko w MOPR w Białymstoku, co należy uznać za **dobrą praktykę**. Dyrektor tego MOPR określił w szczególności: zadania koordynatorów, sposób sporządzania planów pomocy dziecku i dokumentowania pracy koordynatorów (karty pracy oraz sprawozdania roczne), częstotliwość kontaktów z rodzinami (nie rzadziej niż raz w miesiącu) i z pełnoletnimi wychowankami (nie rzadziej niż raz na trzy miesiące) oraz zakres zagadnień do omówienia podczas spotkań z rodzinami, tj.: [a] bieżące problemy rodziny i dzieci, [b] sytuację opiekuńczo-wychowawczą, [c] sytuację szkolno-wychowawczą, [d] sytuację zdrowotną, [e] relacje z rodzicami dziecka, [f] realizację planu pomocy dziecku, [g] motywowanie do spotkań ze specjalistami oraz ułatwianie dostępu do nich. Załącznikami do zarządzenia były formularze: wniosku o objęcie opieką koordynatora (składającego się z części A – wniosku o opiekę oraz części B – akceptacji osoby koordynatora), informacji kierowanej do rodziny o wyznaczeniu osoby koordynatora, planu pomocy dziecku (z zestawieniem celów szczegółowych i działań, które należy opracować dla sfer: bytowej, zdrowotnej, społecznej, poznawczej, emocjonalnej, samodzielności i umiejętności samoobsługi, czasu wolnego i zainteresowań oraz współpracy z rodziną biologiczną), kart pracy i rocznego sprawozdania koordynatora.

3.2 Realizacja zadań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

1. Zapewnienie adekwatnej i skutecznej pomocy rodzinie zastępczej w głównej mierze zależało od prawidłowego zdiagnozowania potrzeb i problemów rodziny oraz nawiązania z nią kontaktu. Cel ten osiągnięto zarówno w jednostkach zatrudniających koordynatorów, jak i w PCPR w Białymstoku. W pięciu jednostkach¹⁶ koordynatorzy kontaktowali się z rodzinami przeciętnie raz w miesiącu lub częściej, w czterech kolejnych¹⁷ pomiędzy spotkaniami koordynatorów z podopiecznymi upływało przeciętnie od dwóch do czterech miesięcy, a w PCPR w Białymstoku niezatrudniającym koordynatorów, kontakty miały miejsce przeciętnie co pół roku (potwierdzają to także wyniki przeprowadzonego **badania ankietowego**). Kontakty miały najczęściej formę wizyt w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej. Spotykano się też z wychowawcami i pedagogami z przedszkoli i szkół, do których uczęszczały dzieci z rodzin zastępczych, a także z rodzicami biologicznymi. Praktykowano również częste kontakty telefoniczne, z zasady inicjujące wizyty osobistą, bądź w związku z występującym problemem.

¹⁵ PCPR w Suwałkach, MOPS w Suwałkach i PCPR w Augustowie.

¹⁶ MOPS w Suwałkach, PCPR w Grajewie, PCPR w Augustowie, MOPR w Białymstoku, PCPR w Kolnie.

¹⁷ CPZ w Łomży, PCPR w Sejnach, PCPR w Siemiatyczach, PCPR w Suwałkach.

- W MOPR w Białymstoku jeden z koordynatorów kontaktował się z rodziną zastępczą, w której wychowywało się niepełnosprawne dziecko, od czterech do siedmiu razy w miesiącu. Pomagał opracowywać wnioski o dofinansowanie, wskazywał możliwości pozyskania pomocy, pomagał formułować pisma do różnych instytucji, m.in. banku, operatora komórkowego, ale również służył wsparciem i łagodził konflikty w rodzinie. Koordynatorzy interweniowali także w sytuacjach, które uznawali za zagrażające życiu i zdrowiu podopiecznych (zawiadomienie Policji dotyczące gróźb kierowanych do opiekunki dziecka przez jej byłego męża) i poprzez kontakty z pedagogiem i wychowawcą monitorowali wyniki w nauce i frekwencję dziecka w szkole.
- W PCPR w Augustowie powołany do kontroli biegły pozytywnie ocenił diagnozowanie potrzeb dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. Wskazał m.in., iż koordynatorzy: „(...) Podejmują działania na rzecz diagnoz w specjalistycznych obszarach (zwłaszcza w aspekcie zdrowia). To zapewnia realne i wystarczające wsparcie podopiecznych oraz rodziców zastępczych. (...) Postępowanie koordynatorów jest zgodne z zasadami etyki, umożliwia minimalizowanie skutków oddzielenia od rodziców naturalnych, podejmowane przez koordynatorów działania umożliwiają zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci. Koordynatorzy zwracają uwagę na potrzeby bytowe dzieci, umożliwiają zaspokajanie potrzeb zdrowotnych (nawet wymagających działań specjalistycznych) oraz edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych w stopniu, w jakim umożliwia im to dostępna infrastruktura”.

Z wypowiedzi uczestników **zogniskowanego wywiadu grupowego** wynikało, że najczęstszego kontaktu i wsparcia potrzebują rodziny zastępcze w początkowej fazie ich funkcjonowania. Pozbawiona nadmiernego formalizmu specyfika relacji pomiędzy koordynatorem a rodziną sprawia, że koordynator może przyjrzeć się rodzinie „od środka” i w właściwy sposób zdiagnozować jej potrzeby i problemy. Uczestnicy wywiadu wskazali też, że nawiązanie właściwych relacji z rodzinami zastępczymi bardzo często utrudnia ich roszczeniowe nastawienie i niezrozumienie roli jaką ma pełnić koordynator. Rodziny te oczekują bowiem od koordynatora przede wszystkim wsparcia materialnego.

2. Koordynatorzy, jak i specjaliści pracy z rodziną z PCPR w Białymstoku prawidłowo wywiązywali się z obowiązku zapewnienia rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej. Zakres tej pomocy wynikał z ustalonych potrzeb i dotyczył przede wszystkim pomocy pedagogicznej, psychoterapeutycznej oraz pomocy w zorganizowaniu wizyty u lekarzy specjalistów. Aktywność koordynatorów i specjalistów pracy z rodziną w tym obszarze została dobrze oceniona również przez uczestniczących w kontroli biegłych.

- PCPR w Siemiatyczach zorganizowało dla dzieci z rodzin zastępczych (**dobra praktyka**) doradztwo zawodowe, treningi kompetencji życiowych i umiejętności społecznych, kreatywności i łatwiejszego zapamiętywania zdobytej wiedzy oraz umiejętności gospodarowania budżetem domowym i czasem, a dla ośmiorga dzieci także zajęcia socjoterapeutyczne i psychoedukacyjne.
- W MOPR w Białymstoku koordynatorzy organizowali (**dobra praktyka**) pomoc Polskiego Stowarzyszenia Pedagogów i Animatorów KLANZA Centrum Ochrony Dziecka i Rodziny, zajęcia wyrównawcze w Fundacji Edukacji Twórczości, pracę w Stowarzyszeniu Kontakt Miast Białystok-Eindhoven oraz proponowali udział w projekcie Szlachetna Paczka.

Ocenę jakości i skuteczności działań koordynatorów oraz specjalistów pracy z rodziną w zakresie zapewnienia rodzinom zastępczym dostępu do specjalistycznej pomocy, uzupełniają wyniki badania ankietowego. Pomoc specjalistyczna w obszarze zdrowia została dobrze i bardzo dobrze oceniona przez 92 z 238 respondentów (39%), źle (brak działań lub działania nieprzydatne) przez 32 ankietowanych – 13%, lecz 113 respondentów (47%) nie zajęło stanowiska w tej sprawie. Pomoc w dziedzinie edukacji została dobrze i bardzo dobrze oceniona przez 121 rodzin – 51%, źle oceniło ją 25 respondentów – 10% ale 91 nie wypowiedziało się w tej sprawie (38%).

3. Jedną ze wskazanych przez koordynatorów barier w niesieniu skutecznej pomocy rodzinom zastępczym jest brak narzędzi do wywierania wpływu na rodziny. Zdaniem koordynatorów z trzech ośrodków pomocy rodzinie¹⁸, mogli oni tylko rozmawiać z rodzinami zastępczymi co nie zawsze było skuteczne, bądź też zwrócić się do sądu rodzinnego o interwencję w sprawie sytuacji dziecka. Z opinii uczestników **zogniskowanego wywiadu grupowego** wynika, że współpraca z sądami, szczególnie w większych miastach, nie zawsze przebiegała prawidłowo. Ich zdaniem sądy niejednokrotnie wyznaczały nierealne, zbyt krótkie terminy na sporządzenie opinii lub nie uwzględniały negatywnych ocen o kandydatach na rodziców zastępczych.

4. W pięciu kontrolowanych ośrodkach pomocy rodzinie koordynatorzy prowadzili współpracę z asystentami rodzin biologicznych, z których pochodziły dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych. Współpracę prowadzono przede wszystkim przy opracowywaniu planów pomocy dziecku. Asystenci brali także udział w odbywających się w ośrodkach posiedzeniach zespołów ds. oceny sytuacji dzieci, a także opiniowali możliwość ich powrotu do rodzin biologicznych. W pozostałych ośrodkach¹⁹ współpracy nie prowadzono, gdyż dzieci znajdujące się w tych rodzinach nie pochodziły z rodzin objętych opieką asystentów, bądź też żadna z gmin na terenie powiatu nie zatrudniała asystentów rodziny.

Uczestnicy **zogniskowanego wywiadu grupowego** podkreślali rolę asystentów w diagnozowaniu środowiska rodzinnego dziecka i znaczenie współpracy koordynatorów z asystentami w celu ratowania i pomocy rodzinie i dziecku.

5. Koordynatorzy służyli pomocą rodzinom zastępczym w nawiązaniu wzajemnego kontaktu. Rodziny zapraszano do udziału w spotkaniach grup wsparcia, w rodzinnych festynach i zajęciach integracyjnych oraz w szkoleniach poświęconych np. rozwiązywaniu trudności wychowawczych lub komunikacji w rodzinie. Tylko w PCPR w Grajewie koordynatorzy nie wykazywali aktywności w tym zakresie.

- W MOPR w Białymstoku Zespół ds. Pieczy Zastępczej (w skład którego wchodził koordynatorzy) pomagał rodzinom zastępczym w nawiązaniu wzajemnego kontaktu, m.in. przez: organizowanie im spotkań o charakterze informacyjno-integracyjnym (w grudniu 2013 roku zorganizowano przedświąteczne spotkanie dla wszystkich rodzin zastępczych, zaś spotkania dla rodzin zastępczych zawodowych odbywały się raz w roku), udział rodzin zastępczych w dwóch grupach wsparcia (dla rodzin zawodowych i niezawodowych), udział w „Szkoła dla rodziców” – warsztatach pogłębiających umiejętności wychowawcze i informowanie o inicjatywach Fundacji Edukacji i Twórczości, która w ramach prowadzonego Ośrodka Konsultacyjno-Szkoleniowego organizowała dla rodzin zastępczych festyny, szkolenia, konferencje, grupy wsparcia.
- W PCPR w Siemiatyczach koordynatorzy udzielali pomocy rodzinom zastępczym w nawiązaniu wzajemnego kontaktu poprzez zorganizowanie dwóch rodzinnych festynów integracyjnych z okazji „Dnia Rodzicielstwa Zastępczego”, trzech wyjazdów integracyjnych oraz organizowanie szkoleń grupowych dla rodzin zastępczych.

Uczestnicy **zogniskowanego wywiadu grupowego** zgodnie stwierdzili, że dzięki instytucji koordynatora pieczy zastępczej możliwa jest większa integracja środowiska rodzin zastępczych, co znakomicie wspiera ich funkcjonowanie.

Aktywność koordynatorów w zakresie nawiązania kontaktu pomiędzy rodzinami zastępczymi dobrze i bardzo dobrze oceniło 116 ze 186 ankietowanych (62%), negatywną ocenę w tym zakresie wystawiły koordynatorom 23 rodziny zastępcze (12%), a nie zajęło stanowiska w tej sprawie 47 rodzin (25%).

¹⁸ MOPR w Białymstoku, MOPS w Suwałkach, PCPR w Grajewie.

¹⁹ PCPR w Grajewie, PCPR w Sejnach, PCPR w Kolnie i PCPR w Siemiatyczach oraz CPZ w Łomży.

6. We wszystkich ośrodkach pomocy rodzinie koordynatorzy (i specjaliści pracy z rodziną w PCPR w Białymstoku) brali udział w dokonywaniu, wymaganych art. 131 ust. 1 i art. 132 ustawy o pieczy zastępczej, ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz ocen rodziny zastępczej. Dokonanie takich ocen należy do obowiązków organizatora pieczy zastępczej, a do zadań koordynatora ich konsultowanie. Ocen dokonywano terminowo, poza PCPR w Suwałkach. W tej jednostce częstotliwość ocen była mniejsza od wymaganej, ze względu na duże obciążenie koordynatora pracą. Przyjęto więc zasadę dokonywania w pierwszej kolejności ocen sytuacji dziecka w rodzinach nowo utworzonych i o najmniejszym stażu, a następnie ocen dzieci starszych, które przebywały w rodzinach o dłuższym stażu oraz w których nie występowały sytuacje problemowe.

Zdaniem koordynatorów, konieczność udziału w dokonywaniu oceny sytuacji dzieci, zaburza budowę relacji z rodziną i zdobywane zaufanie. NIK zauważa jednak, że, to właśnie koordynatorzy powinni być jedynym z najważniejszych źródeł informacji do prawidłowej oceny sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej.

7. Koordynatorzy (i specjaliści pracy z rodziną z PCPR w Białymstoku) wywiązywali się z obowiązku zgłaszania do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających. Tylko w PCPR w Siemiatyczach, ze względu na niechęć dzieci oraz silne więzi ze spokrewnionymi rodzicami zastępczymi, koordynatorzy zgłosili do Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku informację o dziewięciorgu dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną dopiero w październiku 2014 roku, podczas gdy ośmioro z nich posiadało uregulowaną sytuację prawną już przed 1 stycznia 2012 r., a jedno od 9 lipca 2014 r. Żadne z tych dzieci nie zostało zakwalifikowane do adopcji. Ośrodek dobrze ocenił współpracę z kontrolowanymi przez NIK ośrodkami pomocy rodzinie.

8. Koordynatorzy zapewniaли wsparcie pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej. Polegało ono przede wszystkim na pomocy przy wyborze opiekuna osoby usamodzielnianej i opracowaniu indywidualnego programu usamodzielniania, a także świadczonej przy bezpośrednich kontaktach pomocy w codziennych sprawach (np. zakładaniu konta bankowego, dokonywaniu zakupów). Kontakty odbywały się w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zainteresowanych. Z obowiązku udzielania wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzin zastępczych prawidłowo wywiązywało się też niezatrudniające koordynatorów PCPR w Białymstoku. Pełnoletnimi wychowankami opiekował się pracownik socjalny PCPR, który pozostawał w kontakcie osobistym, telefonicznym lub mailowym oraz pomagał w realizacji indywidualnych programów usamodzielniania i udzielał wsparcia w zakresie zdiagnozowanych i zgłaszanych przez wychowanków potrzeb.

Powołani do kontroli biegli pozytywnie ocenili aktywność koordynatorów i niesionego przez nich wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej.

- *W MOPR w Białymstoku biegły uznał, że koordynatorzy aktywnie, z wystarczającą częstotliwością i adekwatnie do indywidualnych potrzeb wspierali wychowanków w procesie usamodzielniania się (w rozwiązaniu różnorodnych trudności życiowych, w kontekście edukacji i znalezienia pracy, mieszkania, jak również motywacji do podejmowania różnych działań).*
- *W MOPS w Suwałkach biegły, oceniając bardzo dobrze wsparcie udzielane wychowankom, zwrócił uwagę, że należy dążyć do unikania sytuacji, w których koordynator jest zarazem opiekunem usamodzielniania; „powinien pozostać osobą organizującą proces, a nie bezpośrednio go realizującą (chyba, że sytuacja losowa wychowanka uniemożliwia znalezienie osoby sprawującej opiekę nad usamodzielnieniem)”.*

Z **badania ankietowego** 56 pełnoletnich wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej wynika, że najczęściej otrzymywali oni wsparcie w obszarze edukacji (34 respondentów) i pomocy społecznej (30 respondentów). Z wychowankiem koordynator najczęściej kontaktował się raz w miesiącu lub częściej (40 respondentów), najczęściej telefonicznie (27 respondentów) lub osobiście (24 respondentów). Otrzymane wsparcie i pomoc bardzo dobrze i dobrze oceniło 44 ankietowanych wychowanków (79%), a przeciętnie lub źle osiem osób (14%).

9. W ośmiu z dziewięciu skontrolowanych ośrodków pomocy rodzinie zatrudniających koordynatorów, osoby te formalnie wywiązały się z określonego w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej obowiązku opracowania planów pomocy wszystkim dzieciom przebywającym w objętych ich opieką rodzinach zastępczych. W PCPR w Suwałkach plany pomocy były sporządzane przez koordynatora dla tzw. dzieci „trudnych” (z problemami rozwojowymi lub wychowawczymi), w efekcie opracowano je tylko dla dziewięciu z 32 dzieci przebywających w rodzinach objętych opieką koordynatorów.

Jednak zaledwie w trzech ośrodkach pomocy rodzinie²⁰ plany pomocy dzieciom sporządzane były w sposób rzetelny i nie budzący zastrzeżeń. W sześciu pozostałych jednostkach zatrudniających koordynatorów²¹ plany pomocy zostały ocenione przez biegłych jako przeciętne i słabe. Najczęściej pojawiającym się deficytem było nieokreślanie sposobów i terminów realizacji celów oraz osób odpowiedzialnych za ich wykonanie, głównie z powodu przyjęcia ułomnych, wcześniejszych wzorców. Biegli wskazywali też na niewłaściwe formułowanie celów i na to, że plany pomocy miały charakter kontraktów, a nie dokumentów określających perspektywiczny wymiar działań podejmowanych dla dobra dziecka i rodziny. Za błędne uznali nadmierne rozbudowanie części dotyczącej diagnozy sytuacji dziecka, kosztem minimalizacji zapisów odnoszących się do działań podejmowanych dla jego dobra.

Problemy z opracowywaniem planów pomocy dzieciom zgłaszali uczestnicy sesji **zogniskowanego wywiadu grupowego**. Podkreślali, że bardziej zasadne byłoby tworzenie planu pomocy rodzinie, a nie tylko dziecku, gdyż umieszczenie dziecka w rodzinie wiąże się z istotnymi zmianami w funkcjonowaniu całej rodziny.

- W PCPR w Kolnie w planach nie podawano terminów ani osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów, sformułowanych w sposób zawyły, złożony i niejednoznaczny (np. „rozwijanie umiejętności związanych z codziennym funkcjonowaniem”), co zdaniem biegłego mogło powodować zagubienie rodziny w podejmowanych działaniach.
- W PCPR w Grajewie plany pomocy dziecku były lakoniczne, szczególnie w części dotyczącej pracy z dzieckiem. W części odnoszącej się do celów długoterminowych zapisano tylko jeden wyraz – „usamodzielnienie” – bez jakichkolwiek odniesień do planowanych działań w tym zakresie, pomijając jednocześnie inne zadania związane z potrzebami i oczekiwaniami dziecka. Cele określono krótko i ogólnie – „uregulowanie sytuacji prawnej dziecka”, „dbanie o prawidłowy rozwój dziecka”, częste sprawdzanie lekcji”, czy „pilnowanie, aby wracał na czas do domu” – bez wskazania konkretnych działań do ich osiągnięcia w określonym terminie.
- W MOPS w Suwałkach w jednym z planów pomocy zawarto, nieadekwatny do sytuacji dwuletniego dziecka, wpis o treści: „pomoc w nauce, korzystanie z zajęć wyrównawczych w szkole, monitorowanie wyników nauczania, kontakt z wychowawcą, udział w zebraniach”, zaś u dziecka trzyletniego w opisie działań z zakresu edukacji był wpis: „W razie występowania trudności pomoc w nauce, korzystanie z zajęć wyrównawczych w szkole. Monitorowanie wyników nauczania. Kontakt z wychowawcą, udział w zebraniach. Rozwijanie zainteresowań, udział w zajęciach pozalekcyjnych, kołach zainteresowań”.

²⁰ W MOPR w Białymstoku, CPZ w Łomży i PCPR w Siemiatyczach.

²¹ W MOPS w Suwałkach, PCPR w Grajewie, PCPR w Sejnach, PCPR w Augustowie, PCPR w Kolnie i PCPR w Suwałkach.

Na tle powyższych ustaleń, przykładem **dobrej praktyki** był sposób opracowywania planów pomocy dziecku przyjęty w MOPR w Białymstoku. Miały one wysoką jakość²², a ich założenia sprzyjały osiągnięciu efektów w obszarach, w których funkcjonuje dziecko. Plany opracowywano wspólnie z całą rodziną, bez dyrektywności i narzucania działań dziecku i rodzinie, dostosowując je do indywidualnych potrzeb dziecka i rodziny. Przyjęte terminy realizacji działań uwzględniały możliwości rodziny zastępczej (koordynatorzy sprawdzali czy rodzina nie tylko chce wykonać działanie, ale też czy ma zdolności i czy jest na to gotowa). Jeżeli rodzina nie potrafiła zrealizować danego działania, koordynatorzy jej pomagali lub towarzyszyli przy jego realizacji.

10. Opieka nad rodzinami nieobjętymi wsparciem koordynatorów była sprawowana przez pracowników socjalnych i innych pracowników ośrodków pomocy rodzinie, a przez specjalistów pracy z rodziną w niezatrudniającym koordynatorów PCPR w Białymstoku. Posiadali oni odpowiednie kwalifikacje zawodowe, zgodne z wymaganymi dla osób pełniących funkcję koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, jednak w PCPR w Białymstoku szkoliło się tylko dwóch z czterech pracowników zajmujących się rodzinami zastępczymi i to w zakresie stosowania ustawy o pieczy zastępczej (koordynatorzy pieczy zastępczej szkolili się daleko szerzej²³).

Ze względu na wykonywanie w ośrodkach pomocy rodzinie także innych obowiązków (związanych przede wszystkim z postępowaniami z zakresu świadczeń realizowanych przez powiaty) opiekujący się rodzinami zastępczymi kontaktowali się z nimi rzadziej niż utrzymujący najczęściej comiesięczny (a najpóźniej co dwa–cztery miesiące) kontakt koordynatorzy. Pracownicy ośrodków pomocy rodzinie odwiedzali rodziny zastępcze z zasady co pół roku, w związku z potrzebą sporządzenia oceny sytuacji dziecka.

W trzech ośrodkach wystąpiły także nieprawidłowości związane z opracowywaniem przez pracowników niebędących koordynatorami planów pomocy dzieciom. W MOPR w Białymstoku, w PCPR w Sejnach i w PCPR w Białymstoku przygotowywano je z opóźnieniami od trzech do 32 miesięcy od umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. W planach pomocy opracowywanych w PCPR w Białymstoku (dopiero od początku 2014 roku), nie określano terminów oraz osób odpowiedzialnych za realizację wyznaczonych celów. Zamieszczenie tych informacji umożliwiłoby monitorowanie postępów i efektów realizacji planów pomocy przez poszczególnych uczestników tego procesu.

- *Specjaliści pracy z rodziną zatrudniani w PCPR w Białymstoku, łączyli wspieranie rodzin zastępczych z prowadzeniem postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat. W latach 2012–2013 mieli pod opieką od 51 do 59 rodzin, a w 2015 roku od 22 do 35 rodzin, co przekraczało limity obowiązujące w przypadku koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej²⁴ od 46% do 133%.*
- *W MOPR w Białymstoku pracownicy socjalni opiekujący się rodzinami zastępczymi sporządzali plany pomocy dzieciom po trzech do 32 miesięcy od przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej.*
- *W PCPR w Sejnach do końca stycznia 2015 roku nie opracowano planów pomocy czworgu dzieciom umieszczonym w 2014 roku w rodzinach zastępczych nieobjętych opieką koordynatora (opóźnienie od trzech do pięciu miesięcy).*

3.3 Finansowanie działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Wydatki na funkcjonowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w dziewięciu objętych kontrolą powiatowych ośrodkach pomocy rodzinie zatrudniających takich koordynatorów, w latach 2012–2014 wyniosły 1.561,5 tys. zł. Finansowano je głównie z budżetów powiatów (901,5 tys. zł – 57,7%)

²² Plany te zostały wysoko ocenione przez uczestniczącego w kontroli biegłego.

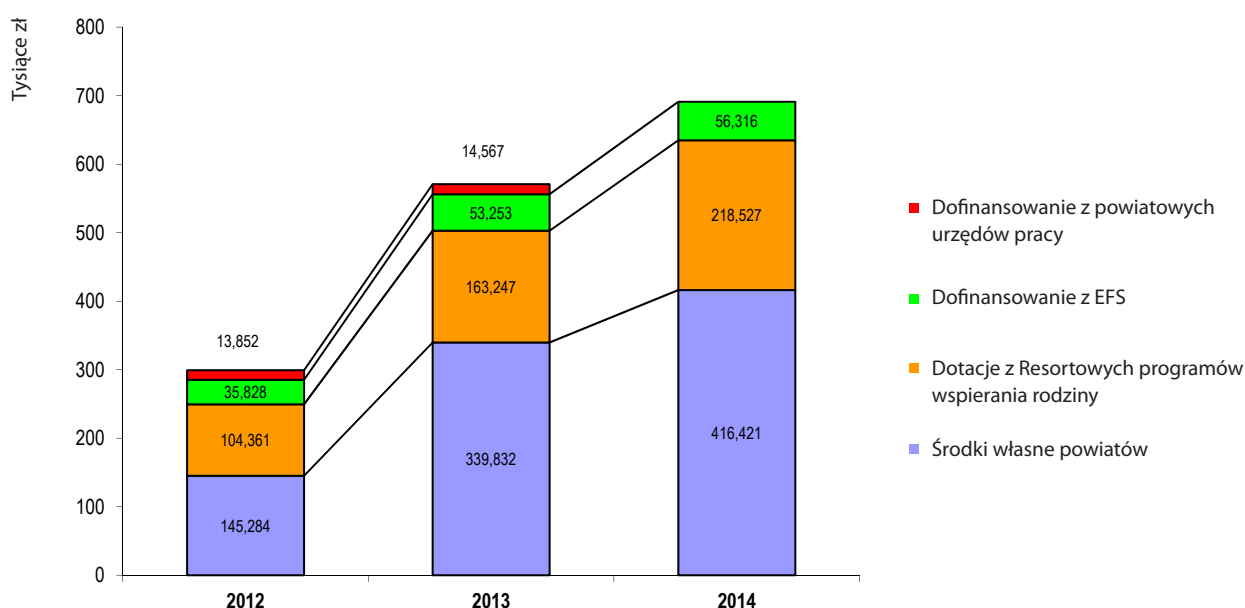
²³ Opisano w części 3.2.1. pkt 9 informacji.

²⁴ Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 4 ustawy owr, do 31 grudnia 2014 r. opieką koordynatora powinno być objęte nie więcej niż 30 rodzin, a od 1 stycznia 2015 r. 15 rodzin.

i z dotacji z budżetu państwa (486,1 tys. zł – 31,1%) otrzymanych z corocznych resortowych programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej. Warunkiem uzyskania dotacji było zatrudnienie koordynatorów, a ich wynagrodzenie mogło zostać dofinansowane na poziomie od 50 do 70%. W roku 2012 i 2014 ośrodki pomocy rodzinie otrzymały środki w wysokości o jaką wносиły (odpowiednio 106,5 tys. zł i 221,4 tys. zł), natomiast w 2013 roku otrzymały tylko 53,2% (tj. 164,5 tys. zł) zapotrzebowanej kwoty²⁵. Dotacje na zatrudnienie koordynatorów wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, zaś środki niewykorzystane (7,2 tys. zł) terminowo zwrócono.

Wykres nr 3

Struktura finansowania zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej



Źródło: Opracowanie własne.

Z dofinansowania zatrudnienia koordynatorów z innych źródeł skorzystało PCPR w Augustowie i PCPR w Siemiatyczach. Otrzymały one ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego łącznie 145,4 tys. zł, a PCPR w Siemiatyczach również z powiatowego urzędu pracy (28,4 tys. zł).

Podstawowym problemem ośrodków pomocy rodzinie były zbyt małe w stosunku do potrzeb, środki przeznaczane na finansowanie działalności koordynatorów. Nie wystarczały one na zatrudnienie odpowiedniej liczby koordynatorów, co skutkowało przekraczaniem w pięciu ośrodkach pomocy rodzinie²⁶ limitów rodzin objętych opieką jednego koordynatora, w tym w dwóch z nich²⁷ również przerwami w zatrudnieniu koordynatorów. Zmniejszenie od 1 stycznia 2015 r. z 30 do 15 limitu rodzin pod opieką jednego koordynatora pogorszyło sytuację ośrodków pomocy rodzinie.

²⁵ Dysponentem środków był Minister Pracy i Polityki Społecznej, który dokonał ich podziału dostosowując kwoty zapotrzebowania do przeznaczonych na realizację programu środków finansowych (Komunikat Ministra Pracy i Polityki Społecznej opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/konkursy/resortowy-program-wspierania-rodziny-i-systemu-pieczy-zastepczej-na-rok-2013/resortowyprogramwspieraniarodzinyisystemupieczyzastepczejna-2013-asystent-rodzinyikoordynatorrodzinnejpieczyzastepczej-korektarozstrzygnięcia/>).

²⁶ CPZ w Łomży, PCPR w Sejnach, PCPR w Augustowie, PCPR w Kolnie i PCPR w Suwałkach.

²⁷ PCPR w Sejnach i PCPR w Kolnie.

- W PCPR w Suwałkach dyrektor, po uzgodnieniu z koordynatorami, powierzył im większą niż dopuszczalna liczbę rodzin zastępczych, ze względu na potrzebę zapewnienia opieki wszystkim rodzinom, które się o to zwróciły i nieuzyskanie środków z powiatu suwalskiego na zwiększenie zatrudnienia.
- W PCPR w Kolnie powodem niezatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej do czerwca 2014 roku był brak środków finansowych. Starosta Kolneński nie występował też o dotację z budżetu na lata 2012–2013 z powodu braku możliwości zapewnienia wkładu własnego. W styczniu 2015 roku PCPRnie zatrudniało koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, a koordynator przyjęty do pracy (w wymiarze 1/3 etatu) od 1 lutego 2015 r., będzie w stanie zapewnić wsparcie tylko pięciu z dziewięciu rodzin, które o taką opiekę wnioskowały.
- W PCPR w Sejnach koordynator był zatrudniany co roku na podstawie umów zlecenia. Pierwszą umowę zawarto 2 lipca 2012 r., zaś następne w okresie od dwóch do dziesięciu dni od wygaśnięcia poprzedniej. Środki finansowe przewidziane na 2015 rok pozwoliły na zatrudnienie tylko jednego koordynatora, który mógł objąć opieką 15 z 29 rodzin, które o przyznanie takiego wsparcia wnioskowały.
- W CPZ w Łomży w wyniku starań dyrektora drugi koordynator został zatrudniony od 1 stycznia 2013 r., zaś trzeci – ze względu na brak środków finansowych – od 1 stycznia 2015 r. jedynie na pół etatu. Przy takim poziomie zatrudnienia, wsparcie koordynatorów mogło zostać zapewnione tylko dla 38 rodzin z 49 będących pod opieką ośrodka.
- W PCPR w Augustowie zwrócono się o zatrudnienie po 1 stycznia 2015 r. dodatkowego koordynatora. Starosta Augustowski na 2015 rok uwzględnił jednak finansowanie trzech, a nie czterech wnioskowanych etatów, mimo że o opiekę koordynatora wystąpiło aż 66 rodzin zastępczych.
- W PCPR w Sejnach środki finansowe pozwoliły na zatrudnienie w 2015 roku tylko jednego koordynatora, który mógł objąć opieką 15 z 29 rodzin, które o przyznanie takiego wsparcia wnioskowały.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Dobór jednostek do kontroli został dokonany w oparciu o liczbę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zatrudnionych w latach 2012–2013 w ośrodkach pomocy rodzinie. Dodatkowo, celem porównania realizacji określonych w ustawie zadań z zakresu niesienia pomocy rodzinom zastępczym, do kontroli wybrano jedyne w województwie podlaskim organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, który do końca 2014 roku nie zatrudniał koordynW trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano z Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku informację o współpracy z ośrodkami pomocy rodzinie oraz o liczbie dzieci z uregulowaną sytuacją prawną zgłoszonych do przysposobienia.

Celem poznania opinii na temat działań koordynatorów i organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, NIK przeprowadziła anonimowe badania ankietowe wśród rodzin zastępczych objętych (186 rodzin) i nieobjętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (52 rodziny) oraz wśród usamodzielnianych wychowanków rodzin zastępczych (56 wychowanków).

Badania kontrolne wspomagali biegli z dziedziny nauk społecznych, z zakresu pedagogiki opiekuńczo- wychowawczej i resocjalizacyjnej, którzy sporządzili opinie dotyczące oceny jakości planów pomocy dzieciom oraz aktywności i adekwatności działań koordynatorów do potrzeb dzieci i usamodzielnianych wychowanków. Biegły przeprowadził zogniskowany wywiad grupowy, w którym udział wzięli kierownicy dwóch ośrodków pomocy rodzinie, sześciu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i przedstawiciele jednej zawodowej rodziny zastępczej.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Białymstoku.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do dyrektorów skontrolowanych organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej skierowano 10 wystąpień pokontrolnych²⁸, zawierających łącznie 24 wnioski pokontrolne.

Do wystąpienia skierowanego do Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suwałkach wniesione zostały trzy zastrzeżenia, które uchwałą z dnia 1 kwietnia 2015 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK oddalono.

Z odpowiedzi na wystąpienia wynika, że wszystkie wnioski pokontrolne zostały zrealizowane. Wnioski dotyczyły m.in.:

- 1) zapewnienia opieki koordynatora wszystkim rodzinom, które o taką opiekę wystąpiły (lub z niej już korzystały);
- 2) zorganizowania pracy koordynatorów w sposób umożliwiający zachowanie limitów rodzin objętych opieką koordynatora;
- 3) obejmowania rodzin zastępczych opieką koordynatora na wniosek złożony przez te rodziny,
- 4) umożliwienia rodzinom zastępczym zaopiniowania wyznaczonego kandydata na koordynatora;
- 5) sporządzania planów pomocy wszystkim dzieciom pozostającym pod opieką koordynatora niezwłocznie po zapoznaniu się z ich sytuacją;
- 6) uwzględniania w planach pomocy dzieciom wszystkich celów wynikających z potrzeb dziecka oraz sposobów i terminów ich realizacji, z jednoczesnym wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich wykonanie;

²⁸ Art. 53 ust. 6 ustawy o NIK.

- 7) sporządzania planów pomocy dzieciom nieobjętym opieką koordynatora;
- 8) niezwłocznego zgłaszania do ośrodka adopcyjnego wszystkich dzieci z uregulowaną sytuacją prawną;
- 9) dokonywania ocen sytuacji dzieci w terminach wynikających z ustawy o pieczy zastępczej;
- 10) sporządzania przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej rocznych sprawozdań z efektów swojej pracy.

Analiza stanu prawnego

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, obowiązująca od 1 stycznia 2012 r., ukształtowała w sposób odmienny od wcześniejszych uregulowań prawnych sferę działań państwa na rzecz rodzin przejawiających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Nowy model pracy z takimi rodzinami, według ustawodawcy:

- oparty jest o spójny system narzędzi opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji,
- kładzie bardzo duży nacisk na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej oraz wsparcie w wychowywaniu powierzonych dzieci (m.in. świadczone przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej).

Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Organizacja systemu wsparcia rodzin oraz opieki nad dziećmi oparta jest przede wszystkim o podział obowiązków pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Do zadań gminy (lub podmiotu, któremu gmina zleciła organizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy owr) należy realizacja zadań z zakresu profilaktyki i pracy z rodziną (art. 10 ust 1 ustawy owr), **powiaty organizują pieczę zastępczą** (art. 32 ust. 2 ustawy owr), natomiast samorządy województw (lub podmioty, którym samorządy województw zleciły realizację tego zadania) prowadzą ośrodki adopcyjne, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjne ośrodki preadopcyjne (art. 154 ust. 2 i art. 183 pkt 1 ustawy owr).

Organizowany przez powiaty **system pieczy zastępczej** to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania ich przez rodziców. Zgodnie z art. 33 ustawy owr piecza zastępcza powinna zapewnić:

- pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka;
- przygotowanie dziecka do:
 - ♦ godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia,
 - ♦ pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki,
 - ♦ nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowalnych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczenia straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych,
- zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych dzieci.

Pieczka zastępcza jest sprawowana w formie rodzinnej lub instytucjonalnej (art. 34 ustawy owr). **Formami rodzinnej pieczy zastępczej** są rodziny zastępcze – spokrewnione, niezawodowe lub zawodowe oraz rodzinne domy dziecka. Ustawa wprowadziła też instytucje wspierające te formy pieczy, takie jak organizator i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. **Organizator rodzinnej pieczy zastępczej** to instytucja powoływana w powiecie w celu zapewnienia rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka wsparcia m.in. pedagogicznego, psychologicznego i prawnego (art. 76 ustawy owr). **Koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej** jest osoba zatrudniona u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, której zadaniem jest wspieranie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka (art. 77 ustawy owr).

Wsparcie koordynatora ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju systemu opieki nad dziećmi w ramach pieczy zastępczej. Ma ono zapewnić rodzinom zastępczym lub prowadzącym rodzinny dom dziecka poczucie bezpieczeństwa oraz dostarczyć wskazówek i pomocy w rozwiązywaniu trudnych spraw związanych z opieką i wychowaniem powierzonych dzieci. Do zadań koordynatora należy też przygotowanie planu pomocy dziecku, zapewnienie dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej, zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających oraz udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej (art. 77 ust. 3 ustawy owr). Zwrócić tu uwagę należy na fakt, że za niezgłoszenie do ośrodków adopcyjnych dzieci z uregulowaną sytuacją prawną koordynator może ponieść konsekwencje w postaci rozwiązania, bez zachowania okresu wypowiedzenia, stosunku pracy lub umowy o świadczenie usług (art. 79 ust. 5 ustawy owr).

Inne zadania realizowane przez koordynatorów dotyczą m.in.:

- konsultowania dokonywanej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oceny sytuacji dziecka (art. 130 ustawy) oraz oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka (art. 133 ustawy),
- sprawowania funkcji opiekuna osoby usamodzielnianej oraz opracowania wspólnie z osobą usamodzielnianą indywidualnego programu usamodzielnienia (art. 145 ust. 3 i 4 ustawy),
- współpracy z ośrodkiem adopcyjnym przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia (art. 166 ust. 2 ustawy).

Ustawa o wspieraniu rodziny określa szczegółowe **wymagania, jakie musi spełnić koordynator rodzinnej pieczy zastępczej** (art. 78 ustawy owr). W zakresie wykształcenia kandydat na koordynatora powinien posiadać wykształcenie wyższe o kierunku pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia, praca socjalna lub nauka o rodzinie. Dopuszczalne jest też posiadanie wykształcenia wyższego na dowolnym kierunku, uzupełnionego studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, nauk o rodzinie, resocjalizacji lub kursem kwalifikacyjnym z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz co najmniej rocznym doświadczeniem w pracy z dzieckiem i rodziną lub co najmniej roczne doświadczenie jako rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka. Osoba mająca zostać koordynatorem nie może być (również w przeszłości) pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza ta nie może być zawieszona ani ograniczona. Koordynator nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Musi też wywiązywać się z obowiązku alimentacyjnego, jeżeli taki obowiązek w stosunku do niego wynika z tytułu egzekucyjnego.

Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej jest zatrudniany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie można łączyć z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego. Koordynator nie może też prowadzić postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat (art. 79 ust. 1,2,3 i 4 ustawy owr).

Do obowiązków koordynatora należy przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej oraz systematyczne podnoszenie kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną, w szczególności przez udział w szkoleniach i samokształcenie. Przysługuje mu także prawo do korzystania z poradnictwa zawodowego, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie jego kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (art. 77 ust 3 pkt 7, ust. 5 i 6 ustawy owr).

Z dniem 8 czerwca 2012 r. w ustawie owr zostały wprowadzone zmiany²⁹ precyzujące zasady oraz liczbę rodzin objętych opieką koordynatora, w okresie do końca 2014 roku i od 2015 roku. I tak:

- koordynator rodzinnej pieczy zastępczej od 1 stycznia 2015 r. nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka; do 31 grudnia 2014 r. nie mógł mieć pod opieką więcej niż 30 takich rodzin lub domów (art. 77 ust. 4 ustawy owr);
- od 1 stycznia 2015 r. wszystkie rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się, na ich wniosek, opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 77 ust. 1 ustawy owr); do 31 grudnia 2014 r. obejmowano (obowiązkowo) taką opieką jedynie rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka nieposiadające, co najmniej 2-letniego doświadczenia jako rodzina zastępcza lub rodzinny dom dziecka, zaś rodziny i domy posiadające takie doświadczenie mogły być (fakultatywnie) taką opieką objęte (art. 233 ustawy owr);
- zgodnie z art. 77 ust. 1a ustawy owr, w stosunku do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka nieobjętych opieką koordynatora zadania koordynatora wykonuje organizator rodzinnej pieczy zastępczej.

W ustawie nie określono jednak sposobu wykonywania przez organizatora pieczy zastępczej zadań koordynatora wobec rodzin i domów nieobjętych jego opieką. Ustawa bowiem nie określa wymagań w stosunku do innych niż koordynator osób zatrudnionych u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej – a w celu prawidłowej realizacji tego zadania powinny to być osoby, których kwalifikacje zawodowe pozwolą na podjęcie współpracy z rodziną zastępczą, zwłaszcza w sytuacji, gdy rodzina będzie wymagała pomocy.

W art. 247 ustawy owr zobowiązano ministra właściwego do spraw rodziny (Pracy i Polityki Społecznej) do wprowadzenia programu na dofinansowanie – w okresie 6 lat od wejścia w życie ustawy (lata 2012–2017)³⁰ – zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w tym m.in. na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (ust. 1). Minister realizuje i finansuje ten program we współpracy z wojewodą (ust. 1a). Program jest finansowany z dotacji celowej budżetu państwa, której wysokość na kolejne lata będzie określana w ustawie budżetowej; wysokość ta może przekroczyć 50% wydatków na realizację zadania (ust. 2–4).

W kolejnych latach przyjęto:

- *Resortowy Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na rok 2012 – Wsparcie Rodzin Zastępczych i Rodzinnych Domów Dziecka,*
- *Resortowy Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na rok 2013 – Asystent Rodziny i Koordynator Rodzinnej Pieczy Zastępczej,*
- *Program Asystent Rodziny i Koordynator Rodzinnej Pieczy Zastępczej na rok 2014 oraz na rok 2015.*

²⁹ Zmiana ustawy wprowadzona z dniem 8 czerwca 2012 r. ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2012 r., poz. 579.

³⁰ Do 19 września 2014 r. program miał obejmować okres 3 lat od wejścia w życie ustawy (lata 2012–2014).

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Delegatura NIK w Białymstoku przeprowadziła kontrolę w:

1. Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Białymstoku
2. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku
3. Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Suwałkach
4. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Suwałkach
5. Centrum Pieczy Zastępczej w Łomży
6. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Augustowie
7. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Siemiatyczach
8. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Grajewie
9. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sejnach
10. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Kolnie.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332).
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 579).
3. Rozporządzenie 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 zastępczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1371).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
13. Szef Kancelarii Prezydenta RP
14. Szef Kancelarii Sejmu RP
15. Szef Kancelarii Senatu RP
16. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
17. Minister Pracy i Polityki Społecznej
18. Minister Finansów
19. Starostowie (w wersji elektronicznej)



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 16 lipca 2015 r.

DSR.I.8301.139.1.2015.AKU

**Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo Pana znak: LBI-4101-031-00/2014 z dnia 2 lipca 2015 r. przekazujące Informację Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 czerwca 2015 r., znak: LBI-4101-031-00/2014 dotyczącej wyników kontroli pn. Funkcjonowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim (zwana dalej „Informacją”), przekazuję następujące stanowisko:

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, t.j.), która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., wdrażanie różnych narzędzi wspierania rodzinnej pieczy zastępczej zgodnie z ustawą jest zadaniem własnym powiatów. Zadaniem ministra właściwego ds. rodziny - jest m. in. monitorowanie realizacji zadań wynikających z ustawy realizowanych przez samorządy.

Odnosząc się do kwestii standaryzacji pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, dookreślenia wzorów ich dokumentacji oraz opracowania katalogu narzędzi (str. 12 Informacji) stoję na stanowisku, że szczegółowe dookreślenie tych kwestii może uniemożliwić realizację zadania własnego jakim jest kreowanie przez starostę/ burmistrza indywidualnych rozwiązań organizacyjnych w powiatach na rzecz rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto należy pamiętać, że ogólne standardy pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej są określone nie tylko w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ale również w innych ustawach, w tym samorządowych oraz kodeksie postępowania administracyjnego. Natomiast w odniesieniu do metodologii pracy należy zauważyć, że wykonywanie zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej winno być

powiążone osobom, które ukończyły m.in. studia na kierunkach: pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia, praca socjalna, nauki o rodzinie. Zatem osoby te zostały już wyposażone w odpowiednie narzędzia merytoryczne potrzebne do wykorzystania w swojej pracy jako koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. W związku z powyższym nie widzę potrzeby podejmowania działań z poziomu centralnego dotyczących standaryzacji działań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Jednakże należy podkreślić, że z poziomu resortu możliwe jest, aby wspierać działania służące wymianie dobrych praktyk, co czynię przez wiele inicjatyw w tym, m.in. delegowanie pracowników Ministerstwa do uczestnictwa w przedsięwzięciach lokalnych służących temu celowi oraz obejmowanie takich przedsięwzięć patronatem Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Resort pracy gromadzi informacje o wielu cennych praktykach zorganizowanych i opracowanych lokalnie, zatem wypracowanie jednych wspólnych, narzuconych aktem prawnym, rozwiązań ograniczyłoby cenne i jakże profesjonalne rozwiązania lokalne.

Odnosząc się do kwestii propozycji zmian legislacyjnych dotyczących wprowadzenia dodatkowego narzędzia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, tj. planu pomocy rodzinom zastępczym (str. 13 Informacji), pragnę zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z ideą ustawy, rodzina zastępcza stała się profesjonalnym elementem systemu pieczy zastępczej i nie powinna ona wymagać pomocy lecz jedynie wsparcia specjalistycznego w realizacji swoich zadań. Za wsparcie rodzin zastępczych w powiecie, zgodnie z ustawą, odpowiada organizator rodzinnej pieczy zastępczej, w strukturach którego oprócz koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, zatrudnieni powinni być inni specjaliści uzupełniający prace koordynatorów na rzecz osób sprawujących pieczę, jak również służący koordynatorom profesjonalnym wsparciem i superwizją.

Zatem nie widzę zasadności wprowadzania dodatkowego dokumentu do prowadzenia przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Ponadto, resort pracy i polityki społecznej poczynił starania aby wesprzeć działania oraz rozwój koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i w ramach nowej perspektywy finansowej 2014 – 2020, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, zaplanował działania dotyczące szkolenia kadr systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, w tym szkoleń dla koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, które pozwolą na doskonalenie warsztatu pracy w tym zawodzie.

Z poważaniem
MINISTER
z up. *Sm*
Elżbieta Seredyn
Podsekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LBI-4101-031-00/2014
P/14/067

Warszawa, 27 lipca 2015 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie
Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej
w województwie podlaskim**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim*, zawartego w piśmie z 16 lipca 2015 r. (DSR.I.8301.139.1.2015.AKU).

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawarte w *Informacji* wnioski o rozważenie: opracowania i upowszechnienia standardów wykonywania zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, opracowania katalogu narzędzi dających możliwość skutecznego oddziaływania na rodziny zastępcze oraz podjęcia inicjatywy w celu uzupełnienia zapisów ustawy o pieczy zastępczej o konieczność opracowywania przez koordynatorów planów pomocy rodzinom zastępczym, a nie tylko dzieciom objętym pieczą zastępczą.

W świetle wyników kontroli NIK, udzielenie takiego wsparcia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej jest potrzebne, gdyż w większości powiatów, mimo upływu już ponad trzech lat od wprowadzenia instytucji koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, nie wypracowano własnych wzorców co do ich działań i treści sporządzanych dokumentów. Przygotowanie zaś i upowszechnienie, na podstawie zgromadzonych przez Ministerstwo informacji o cennych praktykach lokalnych, katalogu narzędzi i standardów wykonywania zadań przez koordynatorów, ułatwiłoby eliminowanie wielu barier ich funkcjonowania.

Odnosząc się do stwierdzenia Ministra, że wprowadzenie planu pomocy rodzinie jest niezasadne, pozwalam zauważyć, że intencją wniosku NIK nie było wprowadzanie nowego dokumentu, a rozszerzenie na całą rodzinę zastępczą sporządzanych już przez koordynatorów planów pomocy dziecku. Nie można też się zgodzić ze stwierdzeniem, że rodzina zastępcza nie powinna „/.../ wymagać pomocy lecz jedynie wsparcia specjalistycznego w realizacji swoich zadań”. Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², do zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej należy w szczególności „udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej”.

Wz.
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 332