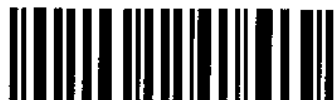




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-031-02/2014
P/14/067



00590115

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

C

C

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/067 – Funkcjonowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontroler

Tomasz Suchowierski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91498 z dnia 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku, ul. Borsucza 2, 15-569 Białystok (dalej „PCPR”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Elżbieta Anna Turczewska, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku (dowód: akta kontroli, str. 5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej niezatrudniający koordynatorów, zapewniał w okresie objętym kontrolą² wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym i usamodzielnianym wychowankom z terenu Powiatu Białostockiego³. Opiekę zapewniali specjaliści z zakresu pracy z rodziną, posiadający kwalifikacje odpowiadające wymogom stawianym koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej w ustawie z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. Wsparcia usamodzielnianym wychowankom udzielał doświadczony pracownik socjalny. Zauważyć jednak należy, że pracownicy ci, oprócz wypełniania obowiązków PCPR w zakresie pracy socjalnej, realizowali równocześnie zadania właściwe koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej, w warunkach znacznego przekroczenia obowiązujących limitów rodzin, które mogłyby pozostawać pod opieką jednego koordynatora⁵. Pomimo, że w trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków niewłaściwie sprawowanej opieki, to w ocenie NIK sytuacja ta zwiększa ryzyko niezapewnienia odpowiedniego wsparcia potrzebującym go rodzinom. NIK podkreśla też, że PCPR, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej, nie jest przygotowany do wywiązania się z obowiązku zapewnienia opieki koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, w przypadku złożenia wniosku przez rodzinę zastępczą z terenu Powiatu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012-2015 (do 31 stycznia) w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku (zwanym dalej „PCPR”) nie zatrudniano koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że koordynatorzy nie byli zatrudniani, gdyż żadna z rodzin nie złożyła wniosku o objęcie opieką koordynatora. (dowód: akta kontroli str. 27-29)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2012 r. do końca stycznia 2015 r.

³ Zwanego dalej Powiatem

⁴ Dz. U. z 2013, poz.135 ze zm. – ustawa zwana dalej „ustawą owr”

⁵ Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 4 ustawy owr limit rodzin objętych opieką koordynatora wynosił do 31 grudnia 2014 r. 30 rodzin, a od 1 stycznia 2015 r. 15 rodzin

PCPR nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi, że rodziny zastępcze były informowane o wprowadzonej przepisami ustawy owr możliwości złożenia wniosku o objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że rodziny zastępcze o możliwości skorzystania ze wsparcia koordynatora były informowane podczas prowadzonego postępowania administracyjnego w zakresie przyznania świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej oraz podczas wizyt pracowników PCPR w tych rodzinach. (dowód: akta kontroli str. 157-159)

Z badania ankietowego, w którym udział wzięło 21 rodzin zastępczych objętych opieką PCPR wynika, że większość rodzin (12) zostało poinformowanych przez pracowników Powiatu o możliwości objęcia ich opieką koordynatora, zaś osiem rodzin wskazało, że nic nie wiedziało o takiej możliwości. Jednocześnie 11 rodzin podało, że nie potrzebuje wsparcia koordynatora. (dowód: akta kontroli str. 139-144)

Dyrektor PCPR oceniając wprowadzony ustawą owr system wsparcia rodzin zastępczych wyjaśniła, że uważa za jego wadę konieczność obejmowania opieką koordynatora wszystkich rodzin zastępczych, które się o to zwróciły. Jej zdaniem pomoc koordynatora należy zapewnić tylko tym rodzinom zastępczym, które nie są w stanie samodzielnie wywiązać się z tej funkcji. *„.../ Organizator rodzinnej pieczy zatrudniając odpowiednio wykwalifikowaną kadrę jest w stanie zrealizować zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, jeżeli takie potrzeby występują w rodzinie zastępczej. Moim zdaniem opieką koordynatora należy objąć rodzinę zastępczą wyłącznie przez pierwsze pół roku jej funkcjonowania (w uzasadnionych przypadkach przedłużyć ją o kolejne trzy miesiące), ewentualnie rodzinę która przejściowo (z przyczyn niezależnych od niej) znalazła się w trudnej sytuacji i okresowo wymaga wsparcia koordynatora.”* Dyrektor wyjaśniła ponadto, że: *„Na 2015 rok zostały zaplanowane środki w rozdz. 85204 na zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz złożono wniosek do Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku o skierowanie dwóch osób bezrobotnych w celu odbycia stażu na stanowisku młodszego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Skierowane osoby przez PUP, po odbyciu stażu zostaną zatrudnione na wspomnianych stanowiskach, w przypadku złożenia przez rodziny zastępcze wniosku o objęcie ich opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Rodziny zastępcze zostaną poinformowane pisemnie o takiej możliwości.”* (dowód: akta kontroli str. 27-29)

Wniosek o zawarcie umowy o zorganizowanie dla dwóch osób bezrobotnych osób stażu na stanowiskach młodszych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej został skierowany do Centrum Aktywizacji Zawodowej Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku w dniu 2 lutego 2015 r. Do zakończenia kontroli NIK PCPR nie otrzymał informacji z Powiatowego Urzędu Pracy o sposobie rozpatrzenia wniosku. (dowód: akta kontroli str. 160-166)

1.2. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej realizowało w PCPR łącznie czterech pracowników:

- w 2012 roku – do 31 sierpnia 2012 r. dwóch pracowników, a od 1 września 2012 r. trzech,
- w 2013 roku – trzech pracowników,
- w 2014 roku – czterech pracowników.

Wszyscy pracownicy realizujący zadania z zakresu pieczy zastępczej byli zatrudnieni w PCPR na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Ich staż pracy w PCPR wynosił od 6 do 16 lat. (dowód: akta kontroli str. 6)

Zapewnienie pomocy i wsparcia rodzinom zastępczym należało do obowiązków trzech pracowników, zatrudnionych na stanowiskach specjalistów pracy z rodziną. Pracownicy ci łączyli wykonywanie obowiązków w zakresie wspierania rodzin zastępczych m.in. z realizacją innych bieżących zadań, w tym z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących przyznania świadczeń przysługujących rodzinom zastępczym, ustalaniem nienależnie pobranych świadczeń, ich zwrotem i prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących ustalania opłat za pobyt dzieci w rodzinach zastępczych. (dowód: akta kontroli str. 7-20)

Wsparcie i pomoc usamodzielnianym wychowankom należało do obowiązków jednego pracownika, zatrudnionego na stanowisku starszego pracownika socjalnego, w tym m.in.: prowadzenie indywidualnych spraw dotyczących usamodzielnianych wychowanków, zapewnienie im poradnictwa, pomocy i wsparcia oraz współudział w opracowywaniu i nadzór nad realizacją programów usamodzielniania. Prowadził on także postępowania administracyjne w sprawach dotyczących przyznania świadczeń przysługujących usamodzielnianym wychowankom, ustalania nienależnie pobranych świadczeń i ich zwrotu oraz postępowania w sprawach ustalania opłat za pobyt pełnoletnich wychowanków w pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 21-26)

Pracownicy PCPR zajmujący się opieką nad rodzinami zastępczymi posiadali kwalifikacje zgodne z wymaganymi stawianymi dla koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i określonymi w art. 78 ust. 1 ustawy owr. Posiadali oni wykształcenie wyższe magisterskie w specjalności pedagogika opiekuńczo-wychowawcza. Pracownik socjalny, zajmujący się usamodzielnianymi wychowankami, posiadał 29 letnie doświadczenie w pracy na tym stanowisku i ukończony kurs organizatora pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 6)

Do końca 2013 roku każdy specjalista pracy z rodziną opiekował się rodzinami zamieszkującymi w gminach, które mu przedzielił Dyrektor PCPR. I tak według stanu na koniec lat 2012-2013 jeden specjalista opiekował się odpowiednio 51 i 52 rodzinami z terenu gmin: Choroszcz, Dobrzyniewo, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Poświętne, Suraż, Turość Kościelna, Tykocin, Zawady, zaś drugi 58 i 59 rodzinami z terenu gmin: Czarna Białostocka, Gródek, Michałowo, Supraśl, Wasilków i Zabłudów.

(dowód: akta kontroli str. 156-159)

Od stycznia 2014 roku każdemu specjalście pracy z rodziną w zakresie obowiązków przydzielono opiekę nad rodzinami zastępczymi zamieszkującymi jeden z trzech obszarów, na jakie podzielono teren Powiatu:

- obszar I obejmował teren gmin: Choroszcz, Dobrzyniewo, Łapy, Supraśl, Tykocin i Zawady, na którym według stanu na koniec roku zamieszkiwało 35 rodzin będących pod opieką koordynatora,
- obszar II obejmował teren gmin: Czarna Białostocka i Wasilków, na którym zamieszkiwało 28 rodzin zastępczych,
- obszar III obejmował gminy: Gródek, Juchnowiec Kościelny, Michałowo, Poświętne, Suraż, Turość Kościelna i Zabłudów, na którym zamieszkiwały 22 rodziny zastępcze.

Ponadto pracownik socjalny obejmował opieką 16 rodzin z terenu wymienionych gmin, w których pozostali pełnoletni wychowankowie. (dowód: akta kontroli str. 7, 12, 18, 156)

Pracownicy do rodzin zastępczych dojeżdżali służbowym samochodem Starostwa Powiatowego w Białymstoku oraz w 2012 roku samochodem prywatnym. Z prowadzonych rozliczeń wynika, że w latach 2012-2014 i w styczniu 2015 roku opiekujący się rodzinami zastępczymi wyjeżdżali na wizyty 211 razy samochodem służbowym i sześć razy samochodem prywatnym. Koszt wyjazdów wyniósł 33.934 zł, w tym koszt samochodu służbowego 33.601 zł (przejechano 21.474 km). (dowód: akta kontroli str. 91-94)

1.3. Stosownie do wymogów art. 180 pkt. 1 ustawy owr Rada Powiatu Białostockiego uchwałą z 22 marca 2012 r.⁶ przyjęła *Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014*. Program zawierał między innymi: charakterystykę problemów społecznych Powiatu, diagnozę pieczy zastępczej w Powiecie oraz cele i sposoby ich realizacji. Ujęte w Programie cele i zadania pieczy zastępczej były zgodne z zadaniami organizatora pieczy zastępczej określonymi w art. 76 ust. 4 ustawy owr. W Programie nie przewidziano powołania w Powiecie instytucji koordynatora. Nowy Program, na lata 2015-2017 nie został uchwalony do zakończenia kontroli NIK. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że projekt Programu zostanie przygotowany na marcową sesję Rady Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 157-159)

⁶ uchwała Nr XVII/132/2012

1.4. Nadzór na pracą specjalistów pracujących z rodzinami był prowadzony przez Dyrektora PCPR. Dyrektor wyjaśniła, że *każdy wniosek wpływający do PCPR-u jest dekretowany wyłącznie przeze mnie. Ponadto tylko ja posiadam uprawnienia i upoważnienia do podpisywania decyzji i pism wychodzących na zewnątrz – wówczas przeprowadzam kontrolę w zakresie prawidłowości realizowanych zadań przez poszczególnych pracowników. Staram się na bieżąco przeprowadzać szkolenia pracowników oraz informować ich o sposobie prowadzenia pracy z rodziną, zmianach w przepisach prawa.*
(dowód: akta kontroli str. 157-159)

Realizując wymagania art. 182 ust. 5 ustawy o wr Dyrektor PCPR złożył (w marcu 2013 i 2014 roku) Zarządowi Powiatu Białostockiego sprawozdania z działalności PCPR za rok 2012 i 2013 oraz zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. W sprawozdaniach przedstawiano zakres działań zrealizowanych w ramach zapewnienia pieczy zastępczej, dane statystyczne o rodzinach zastępczych, zakres pomocy dzieciom przebywającym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz dane o pomocy przyznanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze.
(dowód: akta kontroli str. 32-53)

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za I półrocze 2012 r. i 2014 r. oraz II półrocze 2013 r. przekazano Wojewodzie odpowiednio jeden i cztery dni po upływie terminów określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2012 r.⁷ w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz rozporządzenia w tej samej sprawie z dnia 4 grudnia 2012 r.⁸. Pozostałe sprawozdania w latach 2012-2014 były przekazane terminowo. Wykazane w sprawozdaniach dane dotyczące realizacji zadań związanych z opieką nad rodzinami zastępczymi były zgodne ze stanem faktycznym.
(dowód: akta kontroli str. 95-103)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo podejmowanych działań (starania o pozyskanie dwóch pracowników do pracy na stanowiskach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej) PCPR nie jest przygotowany do wywiązania się z obowiązku objęcia opieką koordynatorów rodzin zastępczych, które złożą wniosek o przyznanie takiej opieki.

Do końca 2014 roku przyznanie tej opieki było obligatoryjne w odniesieniu do ewentualnych wniosków rodzin zastępczych ze stażem poniżej 2 lat (wnioski takie do PCPR nie wpłynęły), a od dnia 1 stycznia 2015 r. organizator rodzinnej pieczy zastępczej, jakim jest PCPR, jest zobowiązany do zapewnienia opieki koordynatora każdej rodzinie zastępczej, która będzie o to wnioskowała. Zatrudniani specjaliści pracy z rodziną, zapewniający z ramienia organizatora pieczy zastępczej opiekę rodzinom zastępczym, łączą wspieranie rodzin z wykonywaniem obowiązków związanych z prowadzeniem postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez Powiat. W latach 2012-2013 mieli pod swoją opieką odpowiednio od 51 do 59 rodzin, co odpowiadałoby przekroczeniom obowiązujących w tym okresie limitów rodzin, które mogłyby pozostawać pod opieką jednego koordynatora⁹ o odpowiednio 70% i 97%, a w 2015 roku obejmowali opieką od 22 do 35 rodzin, czym przekraczali wyznaczone dla koordynatorów limity o odpowiednio od 46% do 133%. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zgodnie z założeniami ustawodawcy (art. 79 ust. 4 ustawy o wr) nie mogą też prowadzić postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez Powiat. W tej sytuacji ilość zadań realizowanych przez pracowników PCPR wykonujących zadania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w opisanych powyżej warunkach, skutkuje zwiększeniem ryzyka niezapewnienia odpowiedniego wsparcia potrzebnym go rodzinom. Ponadto NIK zauważa, że pomimo iż *Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014* przestał obowiązywać z dniem 31 grudnia 2014 r., to PCPR do zakończenia kontroli NIK nie przedstawił Radzie Powiatu projektu Programu, który będzie obowiązywał w latach 2015-2017.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 240 – rozporządzenie obowiązywało do 8 grudnia 2012 r.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371

⁹ Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 4 ustawy o wr limit rodzin objętych opieką koordynatora wynosił do 31 grudnia 2014 r. 30 rodzin, a od 1 stycznia 2015 r. 15 rodzin

Ocena cząstkowa

W latach 2012-2014 PCPR jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej zorganizował pomoc i wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym, niemniej jednak nie zatrudniano koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, przez co PCPR nie miał możliwości objęcia wsparciem koordynatora rodzin zastępczych, które złożyłyby wniosek o taką opiekę.

2. Realizacja przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba rodzin zastępczych funkcjonujących na terenie Powiatu wynosiła:

- na koniec 2012 roku – 109,
- na koniec 2013 roku – 111,
- na koniec 2014 roku – 101. (dowód: akta kontroli str. 156)

Analiza dokumentacji 20 rodzin zastępczych wykazała, że zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1a ustawy owr PCPR, jako organizator pieczy zastępczej wykonywał zadania koordynatora w stosunku do rodzin nieobjętych opieką koordynatora:

a) stosownie do wymogów art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy owr plany pomocy dziecku i rodzinie zastępczej sporządzono wszystkim niepełnoletnim wychowankom. Wszystkie plany zostały sporządzone przez pracowników zajmujących się daną rodziną zastępczą w 2014 i 2015 roku. W latach 2012-2013 planów pomocy nie przygotowywano.

Plany składały się z opisu obszaru oddziaływań, dla którego określono cele długoterminowe i krótkoterminowe oraz pozostawiono miejsce do dokonania oceny realizacji. Obszary oddziaływań dotyczyły:

- 1) relacji z rodziną biologiczną i wpływu sytuacji rodzinnej na dziecko – dla tego celu ustalano cele długoterminowe polegające np.: na podjęciu prób ustalenia miejsca pobytu matki lub umacnianie więzi z ojcem i krótkoterminowe obejmujące np. ustalenie terminów wizyt matki;
- 2) relacji dziecka z rodziną zastępczą i innymi członkami tej rodziny – ustalone cele długoterminowe dotyczyły np. uczenia szacunku do osób starszych i ustalenia prawidłowych relacji w rodzinie, a krótkoterminowe np. podejmowania wspólnych zabaw, czytania, malowania;
- 3) relacji społecznych, funkcjonowania w grupie rówieśniczej i poza rodziną zastępczą – cele długoterminowe dotyczyły np. motywowania do wychodzenia z domu i utrzymywania kontaktów z rówieśnikami, podkreślania wartości przyjaźni, a krótkoterminowe np. spotkań z rówieśnikami, wspólnych wyjść i odrabiania lekcji;
- 4) potrzeb emocjonalnych i społecznych – cele długoterminowe dotyczyły np. budowania pozytywnej samooceny i poczucia własnej wartości, okazywania miłości;
- 5) potrzeb intelektualnych i zainteresowań – cele długoterminowe np. rozwój zainteresowań, udział w kółkach zainteresowań, zaś krótkoterminowe to np. prowadzenie częstych rozmów na temat zainteresowań;
- 6) edukacji i funkcjonowania w szkole – cele długoterminowe obejmowały np. motywowanie do nauki i udziału w zajęciach pozalekcyjnych, właściwy wybór programów telewizyjnych, a krótkoterminowe m.in.: poprawienie ocen;
- 7) stanu zdrowia – cele długoterminowe dotyczy m.in. wyrobienie nawyków prawidłowego odżywiania, uprawiania sportów i aktywności fizycznej, zaś krótkoterminowe np. wizyty u psychologa;
- 8) innych obszarów: spędzania czasu wolnego, funkcjonowania w domu i przygotowania do usamodzielnienia.

Plany sporządzali specjaliści zajmujący się rodzinami zastępczymi we współpracy z tymi rodzinami. W planach nie określano terminów oraz osób odpowiedzialnych za realizację celów. (dowód: akta kontroli str. 104-117)

Powołany do kontroli biegły w dziedzinie nauk społecznych Pan Karol Konaszewski jakość opracowywanych w PCPR planów pomocy dzieciom ocenił pozytywnie. Stwierdził, że założenia planów pozwalają na osiągnięcie realnych efektów w różnych obszarach, w których funkcjonuje dziecko. Z opinii biegłego wynika, że przy określaniu planu (wyznaczaniu celów) są brane pod uwagę możliwości, zasoby rodziny i jej środowiska, a także deficyty i bariery. Specjaliści zapoznają się z oczekiwaniami rodziny oraz przedstawiają im zasady i możliwości oferowanego wsparcia. /.../ Wszystkie czynności, jakie mają wykonać członkowie rodziny są omawiane z nimi (przy omawianiu działań, jakie ma podjąć rodzina omawiane są trudności, jakie mogą się pojawić, specjaliści zapewniają także o swoim wsparciu). /.../ Plany są opracowywane wspólnie, bez dyrektywności i bez narzucania działań dziecku i rodzinie. Są dostosowane do indywidualnych potrzeb dziecka i rodziny. W opinii biegły wskazał, na potrzebę uzupełnienia planów o przewidywane efekty działań dla każdego celu oraz osoby odpowiedzialne za ich realizację. (dowód: akta kontroli str. 118-128)

- b) specjaliści z zakresu pracy z rodziną utrzymywali kontakt z rodzinami zastępczymi i wychowankami. Podczas wizyt w miejscu ich zamieszkania korzystając z arkuszy aktualizacji oceny sytuacji dziecka zbierali dane do oceny jakości opieki sprawowanej przez rodziców zastępczych, w tym dotyczące m.in. aktualnej sytuacji prawnej, zgłaszanych przez rodziny problemów w sprawowaniu opieki, przebiegu edukacji dziecka i jego stanu zdrowia, a także sytuacji socjalno-bytowej rodziny. Z wyjaśnień złożonych przez specjalistów wynika, że podczas wizyt omawiano też występujące trudności opiekuńczo - wychowawcze i ustalano plany wyjścia z trudnych sytuacji, wspierano rodziny w zakresie przygotowania dokumentów niezbędnych do otrzymywania świadczeń, informowano o możliwości kontaktu z psychologiem, prawnikiem oraz możliwościach skorzystania z opieki lekarskiej. Specjaliści odwiedzali także wychowanków w szkołach (notatka z 22 września 2014 r. z wizyty u wychowanka B.M. oraz z 21.10.2014 r. u wychowanki A.S.), spotykając się tam z nimi, obserwując ich zachowanie oraz rozmawiając z wychowawcami. Spotkania z rodzinami odbywały się przeważnie dwa razy w roku (w związku ze zbieraniem danych do dokonania oceny dziecka). Specjaliści odwiedzali także rodziny w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, np. w związku z wypadkiem, któremu uległ rodzic zastępczy (złamana kość biodrowa). (dowód: akta kontroli str. 129-138)

Z badania ankietowego, w którym udział wzięło 21 rodzin zastępczych wynika, że większość rodzin nie potrafiła ocenić wsparcia otrzymywanego od pracowników PCPR. Jako przydatne i bardzo przydatne przez dużą część rodzin ocenione zostało wsparcie z zakresu edukacji (7 rodzin) oraz rozwiązywania problemów wychowawczych i rozwijania zainteresowań dziecka (po 8 rodzin). Negatywnie pomoc w poszczególnych kategoriach oceniali od dwóch do czterech respondentów, za wyjątkiem pomocy w organizacji zajęć specjalistycznych, gdzie pomoc oceniło negatywnie siedem badanych rodzin. Na pytanie czy potrzebują wsparcia koordynatora tyle samo rodzin (6) odpowiedziało twierdząco i przecząco, zaś osiem nie miało zdania na ten temat. (dowód: akta kontroli str. 139-144)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie współpracowano z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego i rodzinnymi domami dziecka (na terenie Powiatu nie było takich placówek). (dowód: akta kontroli str. 157-159)

2.3. W okresie objętym kontrolą PCPR obejmował pomocą następującą liczbą usamodzielnianych wychowanków pochodzących z rodzin zastępczych:

- w 2012 roku – 45, z których 7 osiągnęło w tym roku pełnoletniość,
- w 2013 roku – 44, z których 9 osiągnęło w tym roku pełnoletniość,
- w 2014 roku – 46, z których 10 osiągnęło w tym roku pełnoletniość.

(dowód: akta kontroli str. 167)

Z analizy dokumentacji siedmiu wychowanków pozostających w rodzinach zastępczych i czterech, którzy opuścili rodziny zastępcze i kontynuują naukę oraz wyjaśnień pracownika socjalnego zajmującego się zapewnieniem pomocy oraz prowadzeniem spraw

usamodzielnianych wychowanków wynika, że zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 3 pkt 6 pełnoletni wychowankowie byli wspierani w następujący sposób:

- a) pracownik socjalny wspomagał wychowanka i opiekuna usamodzielnienia w opracowaniu indywidualnego programu usamodzielnienia oraz w dokonywaniu zmian i modyfikacji tego dokumentu. Polegało to na pomocy w ustaleniu zasobów, potrzeb i możliwości wychowanka w zakresie usamodzielnienia, pomocy w określeniu celów w zakresie zdobycia wykształcenia, zawodu, czy uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz określeniu terminów realizacji poszczególnych etapów usamodzielnienia. Gotowy plan był podpisywany przez wychowanka, opiekuna usamodzielnienia i pracownika socjalnego oraz akceptowany przez Dyrektora PCPR.

Pracownik socjalny nadzorował realizację programu usamodzielnienia – w aktach wychowanków znajdują się opinie opiekunów usamodzielnienia o postępach w realizacji programu oraz notatki pracownika socjalnego potwierdzające kontynuację nauki przez wychowanka. Po zakończeniu realizacji programu sporządzana była opinia końcowa, którą podpisywali wychowanek, opiekun i pracownik socjalny oraz akceptował Dyrektor PCPR. (dowód: akta kontroli str. 55-84, 88-90)

- b) przed osiągnięciem pełnoletności wychowanek był informowany o przysługujących mu formach pomocy na usamodzielnienie i warunkach, jakie należy spełniać, aby tę pomoc otrzymać. (dowód: akta kontroli str. 84-87)

- c) z wyjaśnień pracownika socjalnego zajmującego się pomocą wychowankom wynika, że pozostaje on w stałym kontakcie osobistym, mailowym i telefonicznym z wychowankami (posiada służbowy telefon przeznaczony wyłącznie do kontaktów z wychowankami). Kontakty te nie są dokumentowane. Podczas kontaktów przekazywane są wychowankom informacje o prawach i uprawnieniach wychowanków, porady związane z załatwianiem spraw urzędowych (m.in. w Powiatowym Urzędzie Pracy), monitorowane są terminy dostarczania dokumentów związanych z otrzymywaną pomocą. Pracownik pomaga też w wyborze opiekuna usamodzielnienia oraz w wyjaśnieniu opiekunowi zakresu jego obowiązków, rozmawia o planach wychowanka dotyczących przyszłości zawodowej i życia osobistego, motywuje do wzięcia udziału w projekcie „Aktywna Integracja w Powiecie Białostockim”, w ramach którego wychowankowie kończą kursy zawodowe i kursy prawa jazdy, co ułatwia im start w przyszłe życie zawodowe, a także spotykają się z doradcą zawodowym i psychologiem oraz uczą się aktywnego poszukiwania pracy, kontaktują się z placówkami oświatowymi i przedstawia usamodzielnianym oferty szkół oraz motywują do podejmowania nauki zgodnie z własnymi ambicjami, zainteresowaniami i marzeniami, pomaga w zakupie mebli i wyposażenia do mieszkań za środki otrzymane w ramach pomocy na zagospodarowanie, pomaga w zaplanowaniu wydatków z otrzymanej pomocy pieniężnej na usamodzielnienie, udziela porad w zakresie zakładania konta bankowego, zasad korzystania z karty płatniczej, umiejętności robienia przelewów, korzystania z konta internetowego itp. oraz uczy pisania podań, wniosków i wypełniania różnego rodzaju kwestionariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

Pracownik socjalny nie pełnił funkcji opiekuna usamodzielnienia dla żadnego wychowanka. W okresie objętym kontrolą funkcję opiekuna usamodzielnienia pełnił (w 2014 roku) dla jednego wychowanka specjalista pracy z rodziną, który wcześniej opiekował się rodziną zastępczą z której pochodził wychowanek. (dowód: akta kontroli str. 85-87)

Wyniki ankiety, w której udział wzięło sześciu wychowanków, potwierdzają, że pracownicy PCPR udzielali pomocy usamodzielnianym wychowankom i kontaktowali się z nimi nie rzadziej niż raz w miesiącu. Niesiona pomoc została oceniona przez wszystkich ankietowanych dobrze. Najczęściej pomoc ze strony pracowników PCPR otrzymywali oni w zakresie zajęć edukacyjnych (4 respondentów), rozwoju zainteresowań (4 wychowanków) i w relacjach z rodzicami naturalnymi (4 wychowanków) i kontaktu z pomocą społeczną (3). Jednocześnie jako bardzo rzadko otrzymywaną respondenci ocenili pomoc w zakresie kontaktów z pracodawcami (4) i kontaktów z placówkami służby zdrowia (3). Czterech

badanych wychowanków potwierdziło także udział pracownika socjalnego w przygotowaniu programu usamodzielnienia. (dowód: akta kontroli str. 145-152)

Biegły w sporządzonej opinii bardzo wysoko ocenił działania pracownika socjalnego w zakresie wsparcia usamodzielniania wychowanków. Stwierdził, że: *Pracownik socjalny PCPR w Białymstoku jest osobą pomagającą i wspierającą wychowanka w procesie usamodzielnienia. Cechuje go duże zainteresowanie potrzebami wychowanków, jest zawsze miły i pomocny, przyjaźnie nastawiony. Według przeprowadzonych na potrzeby niniejszej opinii wywiadów z wychowankami pracownik socjalny pozostawał w stałym kontakcie osobistym, telefonicznym lub mailowym z pełnoletnimi wychowankami rodzinnej pieczy zastępczej. Wspiera ich w procesie usamodzielnienia (prowadzi rozmowy wychowawcze), w realizacji indywidualnego programu usamodzielniania (motywuje odnośnie uczęszczania do szkoły, podjęcia pracy, doradza w zakresie prawnym) oraz udziela im wsparcia w zakresie zdiagnozowanych, a także zgłoszonych przez niego potrzeb (informacje o szkoleniach, kursach doskonalących, kurs prawo jazdy, pomoc prawna, pomoc w wypełnianiu druków administracyjnych, znalezienie mieszkania). Wychowankowie zwracali uwagę, że zawsze mogą zwrócić się do pracownika z jakąś prośbą czy zapytaniem i zawsze dostają rzetelną odpowiedź. Potrafi słuchać, ale również wyjaśnić, doradzić w trudnych sytuacjach. Wypełnia swoje obowiązki bardzo kompetentnie, systematycznie informuje oraz doradza w sprawach związanych z usamodzielnieniem. Nigdy nie narzuca swojego zdania.* (dowód: akta kontroli str. 118-128)

2.4. Specjaliści pracy z rodziną uczestniczyli w sporządzaniu wymaganych art. 131 ust. 1 i art. 132 ustawy owr ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Ocenie poddawano co pół roku sytuację dzieci starszych niż trzyletnie oraz nie rzadziej niż co trzy miesiące sytuację dzieci młodszych. (dowód: akta kontroli str. 116-117, 153-158)

2.5. PCPR prawidłowo realizował obowiązek współpracy z Ośrodkiem Adopcyjnym w zakresie zgłaszania do przysposobienia dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. W latach objętych kontrolą zgłoszono do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku wszystkie (siedmiorgo) dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Z informacji uzyskanych z Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku wynika, iż współpraca z PCPR układa się dobrze (wskazano m.in. że przedstawiciele Ośrodka uczestniczą w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, a także korzystają z dokumentacji PCPR przez sporządzaniu kart zgłoszeń do adopcji dzieci z uregulowaną sytuacją prawną).

(dowód: akta kontroli str. 165)

2.6. Dokonując podsumowania sposobu realizacji zadań przez specjalistów wspierających rodziny zastępcze biegły na podstawie przeanalizowanych dokumentów oraz opinii rodzin zastępczych ocenił wysoko ich pracę. Biegły stwierdził, że *specjaliści to osoby, które charakteryzują się wiedzą i profesjonalnymi kompetencjami w zakresie pomocy dziecku i rodzinie. Cechują się indywidualizacją i podmiotowym podejściem do dziecka - opartą na niepowtarzalnej osobowości dziecka, z jego prawami i potrzebami. Pracując z rodziną starają się nie koncentrować się na analizie problemu, ale na podejściu służącym budowaniu rozwiązań. /.../ Badane rodziny zwracały uwagę także na odpowiednie predyspozycje specjalistów, którzy opiekują się ich rodzinami. Zaliczyły do nich między innymi: zrozumienie, uczciwość, umiejętność nawiązania kontaktu z dziećmi, wysoką kulturę osobistą, empatię, odpowiedzialność, miłe usposobienie, kreatywność, doświadczenie, komunikatywność, otwartość i łatwość nawiązywania kontaktów jak również podejście cechujące się realnością, niskim poziomem dyrektywności i oceniania. Większość rodzin zwróciła uwagę, że nie są osobami kontrolującymi i narzucającymi własne zdanie. Rodziny wskazywały specjalistów jako osoby, które wyjaśniają, doradzają, motywują i wskazują różne instytucje, organizacje i placówki w zależności od potrzeb danej rodziny. Są to elementy niezbędne, by we właściwy sposób oddziaływać na jednostkę i rodzinę, a tym samym osiągnąć założone cele w kontekście potrzeb dzieci objętych pieczą rodzin zastępczych. Posiadają umiejętność nawiązania przyjaznego kontaktu z rodzinami. Jest to relacja obustronna i wzajemna. Są to osoby, które aktywnie wspierają rodzinę w rozwiązaniu różnorodnych problemów i trudności życiowych. /.../ Ważnym aspektem ich*

pracy jest to, że pomoc udzielana przez specjalistów polega nie na wyręczaniu, a na wspieraniu rodziny w pokonywaniu problemów /.../ Takie działania wzmacniają sprawność funkcjonowania rodziny oraz zwiększają jej siłę i wiarę we własne możliwości. Można zatem stwierdzić, że pozytywne relacje (jakość kontaktu) pomiędzy specjalistami, a opiekunami zastępczymi świadczy w dużej mierze o skuteczności niesionej pomocy i wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 118-128)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2012-2013 specjaliści pracy z rodziną opiekujący się rodzinami zastępczymi nie sporządzali planów pomocy dzieciom przebywającym w rodzinnej pieczy zastępczej. Plany te sporządzono dopiero w 2014 roku. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 77 ust. 1a ustawy owr sporządzenie planu pomocy dziecku nieobjętemu opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej należy do obowiązków, które powinien realizować na bieżąco organizator rodzinnej pieczy zastępczej, czyli PCPR.

Z wyjaśnień Dyrektor PCPR wynika, że planów w latach 2012-2013 nie sporządzano, gdyż jako plan pomocy dziecku traktowano informacje zamieszczane w części III *Oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej* oraz ich aktualizacjach.

W III części ocen sytuacji dziecka i ich aktualizacjach sporządzanych przez specjalistów pracy z rodziną podczas wizyt w rodzinach zastępczych zamieszczano krótkie informacje o planowanych do podjęcia działaniach, np. *ustalono kontakt małoletniej z babcią w PCPR*.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 129-131, 157-159)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w opracowywanych w 2014 roku przez specjalistów pracy z rodziną planach pomocy dzieciom nie określano terminów oraz osób odpowiedzialnych za realizację celów wyznaczonych w planach. Zamieszczenie tych informacji umożliwiłoby monitorowanie postępów i efektów realizacji planów pomocy przez poszczególnych uczestników tego procesu.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że specjaliści pracy z rodziną, wykonując jednocześnie zadania z zakresu pomocy socjalnej, zapewniali opiekę znacznie większej liczbie rodzin (od 22 do 35) niż wprowadzony z dniem 1 stycznia 2015 r. limit rodzin zastępczych będących pod opieką koordynatora. Wprawdzie z przepisów ustawy owr nie wynika, że limit ten, określony w art. 77 ust. 4 ustawy owr, dotyczy pracowników, zapewniających z ramienia organizatora pieczy zastępczej opiekę rodzinom zastępczym, to jednak należy uznać, że intencją ustawodawcy zmniejszającego z 30 do 15 limit rodzin objętych opieką jednej osoby (koordynatora) było polepszenie jakości tej opieki.

Ocena cząstkowa

PCPR jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej wywiązywał się z realizacji zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Opiekujący się rodzinami zastępczymi specjaliści pracy z rodziną nawiązali bowiem kontakt z rodzinami zastępczymi i usamodzielnianymi wychowankami oraz zapewnili im adekwatną do stwierdzonych potrzeb pomoc i wsparcie. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że przez dwa pierwsze lata obowiązywania ustawy owr specjaliści pracy z rodziną nie opracowywali planów pomocy dzieciom objętym pieczą zastępczą. W ocenie NIK plan pomocy dziecku stanowi podstawowy dokument określający kierunki pracy z podopiecznymi i powinien być opracowany niezwłocznie po objęciu dziecka opieką.

IV Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o sfinalizowanie podjętych działań mających na celu zapewnienie przez PCPR możliwości objęcia opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej rodzin, które wystąpią o udzielenie takiego wsparcia.

V Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 27 lutego 2015 r.

Kontroler
Tomasz Suchowierski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis