



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-031-06/2014
P/14/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

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	Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93260 z dnia 10 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kolnie, ul. Wojska Polskiego 69, 18-500 Kolno (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Izabela Wasilewska - Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Kolnie (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kolnie (dalej „PCPR”) jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej zapewniło pomoc i wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu. Od stycznia 2012 roku do 19 czerwca 2014 r. pomoc ta była świadczona przez pedagoga i pracownika socjalnego PCPR. Od 20 czerwca do 31 grudnia 2014 r. rodzinom zastępczym, które o to wnioskowały, zapewniono opiekę koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Zatrudniony koordynator posiadał wymagane kwalifikacje i prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹ (dalej „ustawa owr”), udzielając rodzinom wsparcia w zakresie spraw związanych z wychowaniem i edukacją dzieci oraz funkcjonowaniem i zdrowiem rodziny. Pomimo istniejącego od początku 2015 roku obowiązku zapewnienia zainteresowanym rodzinom opieki koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, koordynatora zatrudniono ponownie dopiero od 1 lutego 2015 r., w wymiarze 1/3 etatu, co po zmianie od 1 stycznia 2015 roku dopuszczalnego limitu rodzin objętych opieką jednego koordynatora, powoduje, że opiekę przydzielono jedynie 5 rodzinom (55.5 % rodzin, które w 2015 roku o taką opiekę wnioskowały, a co jednocześnie stanowi 50 % rodzin otrzymujących takie wsparcie do końca 2014 roku)².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wyłanianie i organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 20 czerwca 2014 r. PCPR zatrudniło jednego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej na czas określony do 31 grudnia 2014 r., w wymiarze 1/3 etatu. Kandydat na to stanowisko został wybrany w drodze konkursu, przeprowadzonego przez Komisję Rekrutacyjną powołaną zarządzeniem Dyrektora PCPR z 9 czerwca 2014 r. Z przebiegu postępowania konkursowego sporządzono protokół, w którym wymieniono złożone oferty (zgłosiły się dwie osoby), wskazano wybranego kandydata oraz podano uzasadnienie wyboru – doświadczenie w pracy z dziećmi i młodzieżą oraz odbycie stażu na stanowisku ds. pomocy dziecku i rodzinie. W latach 2011 i 2013-2014 wybrany kandydat odbywał staż w PCPR w Kolnie, którego zakres obejmował między innymi udzielanie informacji i porad pedagogicznych, podejmowanie działań mediacyjnych i interwencyjnych w sytuacjach kryzysowych, działań wychowawczych i profilaktycznych wynikających z powiatowych

¹ Dz. U. z 2013, poz. 135 ze zm. – ustawa zwana dalej „ustawą owr”

² 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.

programów profilaktyczno-edukacyjnych przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także uczestnictwo w wywiadach środowiskowych.

Stosunek pracy koordynatora wygasł z dniem 31 grudnia 2014 r. Przyczyny niezawarcia nowej umowy z koordynatorem opisano w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 6-13)

Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej spełniał wszystkie wymagania niezbędne do zatrudnienia na tym stanowisku. Stosownie do postanowień art. 78 ust. 1 ustawy owr posiadał wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika (specjalność profilaktyka społeczna i resocjalizacja), nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej, władza ta nie została zawieszona ani ograniczona, nie był zobligowany do wypełniania obowiązku alimentacyjnego i nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 6)

1.2. Od czerwca do grudnia 2014 roku opieką koordynatora objęto wszystkie rodziny zastępcze, które złożyły wnioski o taką pomoc, tj. 10 z 19 rodzin funkcjonujących w Powiecie kolneńskim wg stanu na 30 czerwca 2014 r. Dyrektor PCPR pismem z 20 czerwca 2014 r. poinformowała wszystkich wnioskodawców o wyznaczeniu koordynatora pani Magdaleny B., do 31 grudnia 2014 r. W myśl postanowień art. 77 ust. 2 ustawy owr, organizator rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza koordynatora po zasięgnięciu opinii rodziny zastępczej. W dokumentacji rodzin zastępczych nie było dowodów potwierdzających zasięgnięcie przez PCPR opinii rodzin zastępczych o wyznaczonym koordynatorze.

Sprawę przydzielenie opieki koordynatora zainteresowanym rodzinom w 2015 roku opisano w pkt 1.9. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 87, 98-103, 135-136, 159-162)

Dyrektor PCPR wyjaśniła: „*PCPR nie występował na piśmie do rodzin zastępczych, które złożyły wnioski o objęcie opieką koordynatora, o wyrażenie opinii o wyznaczonym koordynatorze. Opinie o koordynatorze rodziny wyrażały podczas spotkań ze mną i z pracownikiem socjalnym. Nikt nie zgłaszał zastrzeżeń do jego pracy.*”

(dowód: akta kontroli str. 163)

Z wyników badania ankietowego, w którym wzięło udział 7 z 10 rodzin objętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wynika, że sześć z siedmiu rodzin dowiedziało się o możliwości skorzystania ze wsparcia koordynatora za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Powiatu i otrzymało pomoc PCPR przy składaniu wniosków o wyznaczenie koordynatora. Czterech respondentów potwierdziło, iż miało wpływ na wyznaczenie osoby koordynatora. Żadna z siedmiu rodzin nie zgłaszała uwag i zastrzeżeń do jego działalności.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

1.3. Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1a ustawy owr PCPR, jako organizator pieczy zastępczej wykonywał zadania koordynatora w stosunku do rodzin nieobjętych opieką koordynatora. Od stycznia do grudnia 2012 roku zadania koordynatora wykonywał pedagog PCPR, a od stycznia 2013 roku pracownik socjalny co szczegółowo opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia. Zajmował się on także rodzinami zastępczymi, które w 2014 roku nie zostały objęte opieką koordynatora. Pracownicy realizujący zadania koordynatora posiadali kwalifikacje niezbędne do wykonywania zadań koordynatora, określone w art. 78 ust. 1 ustawy owr.

(dowód: akta kontroli str. 6, 15-26)

Wyjaśniając przyczyny niezatrudnienia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 19 czerwca 2014 r. Dyrektor PCPR podała, że: „*Powodem niezatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej do czerwca 2014 roku był brak środków finansowych. Starosta Kolneński nie występował też o przyznanie dotacji na lata 2012-2013 z powodu braku możliwości zapewnienia wkładu własnego ...*”

W sprawie przyczyn niezatrudnienia koordynatora od stycznia 2015 roku Dyrektor PCPR wyjaśniła, że: „*Umowa o pracę z panią koordynator wygasła z dniem 31 grudnia 2014 r. Umowa nie została przedłużona z powodu trwającej weryfikacji budżetu powiatu przez nowego Starostę. W budżecie powiatu kolneńskiego na 2015 rok przewidziano środki na zatrudnienie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.*” (dowód: akta kontroli str. 111)

W dniu 30 stycznia 2015 r. na stanowisko koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej ponownie zatrudniono tę samą osobę. Umowę o pracę w wymiarze 1/3/ etatu zawarto na czas określony od 1 lutego do 31 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 158)

1.4 Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej realizował obowiązek systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, wynikający z postanowień art. 77 ust. 5 ustawy owr. W okresie zatrudnienia, tj. od 20 czerwca do 31 grudnia 2014 r., uczestniczył w jednym szkoleniu pn.: „Superwizja planów pomocy dziecku, budowania programów usamodzielnień, ocen okresowych rodziny i sytuacji dziecka, dylematy związane z dokumentowaniem pracy. Organizacja pracy z rodzinami trudnymi”, „Szkolenie nie było finansowane przez PCPR. Także pracownik socjalny wykonujący zadania koordynatora w latach 2013-2014 uczestniczył w dwóch szkoleniach dotyczących pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

1.5. Zgodnie z wymogami art. 79 ust. 2 ustawy owr koordynator rodzinnej pieczy zastępczej został zatrudniony na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy, w wymiarze 1/3 etatu, tj. przeciętnie 13 godzin i 20 minut tygodniowo. Koordynator nie był jednocześnie zatrudniony w innych jednostkach organizacyjnych Powiatu, nie wykonywał też obowiązków pracownika socjalnego i nie prowadził postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez Powiat.

(dowód: akta kontroli str. 6, 24)

W PCPR nie ustalono czasu potrzebnego do wykonywania poszczególnych zadań przez koordynatora. Dyrektor PCPR wyjaśniła: „*W związku z zatrudnieniem koordynatora na 1/3 etatu nie widziałam potrzeby dokładnego rozpisywania czasu na poszczególne, wykonywane zadania. Koordynator sam wyznaczał czas pracy z rodziną w zależności od jej potrzeb*”.

(dowód: akta kontroli str. 6, 111)

Koordynator do pięciu rodzin zamieszkujących poza Kolnem dojeżdżał samochodem osobowym, wynajmowanym od Powiatowego Urzędu Pracy w Kolnie na podstawie porozumienia zawartego 2 stycznia 2009 r. i zaktualizowanego aneksami z grudnia 2009 roku, 2010 roku, 2011 roku, 2012 roku, 2013 roku i 2014 roku. Od czerwca do grudnia 2014 roku koordynator 10-krotnie wyjeżdżał do rodzin spoza Kolna, a poniesione na ten cel wydatki wyniosły 167,19 zł.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 132-134)

1.6. Barię w realizacji zadań koordynatora był brak środków finansowych na jego zatrudnienie. W efekcie koordynatora zatrudniono dopiero w czerwcu 2014 roku, a w 2015 roku od 1 lutego.

Odnosnie barier utrudniających pracę koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej Dyrektor PCPR wyjaśniła: „*Uważam, że nie było barier utrudniających pracę koordynatora. Koordynator miał zapewniony dostęp do środków transportu, w celu dojazdu do rodzin objętych jego opieką. Ponadto mógł korzystać ze środków technicznych PCPR. Koordynator nie zgłaszał problemów utrudniających realizację jego obowiązków*”.

(dowód: akta kontroli str. 112)

1.7. Stosownie do wymogów art. 180 ust. 1 ustawy owr w dniu 27 czerwca 2012 r. Rada Powiatu Kolneńskiego uchwaliła *Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Kolneńskim na lata 2012-2014*. W Programie zawarto cele z zakresu: [1] rozwoju infrastruktury i zasobów ludzkich na rzecz pieczy zastępczej, [2] rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej, [3] udzielania wsparcia rodzinom zastępczym, [4] udzielania wsparcia usamodzielniającym się wychowankom, których realizację powierzono między innymi PCPR, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, Powiatowemu Urzędowi Pracy w Kolnie, placówkom oświatowym i służby zdrowia. Ujęte w Programie zadania (doskonalenie kadry zawodowej realizującej zadania z zakresu pieczy zastępczej, udzielanie pomocy rodzinom zastępczym w rozwiązywaniu problemów związanych z opieką nad dzieckiem, objęcie wsparciem usamodzielnianych wychowanków, współpraca z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi, sądem rodzinnym i ośrodkami pomocy społecznej), były spójne i zgodne z zadaniami określonymi w ustawie owr oraz realizowanymi przez koordynatora, a także pozwalały na osiągnięcie celów określonych w art. 33 tej ustawy. Z realizacji zadań ujętych w Programie PCPR składał co roku Zarządowi Powiatu sprawozdanie.

(dowód: akta kontroli str. 33-60)

1.8. Nadzorujący pracę koordynatora Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pracę koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej weryfikowała na bieżąco, w oparciu o sporządzaną dokumentację (notatki z wizyt w rodzinach i karty pracy), rozmowy z koordynatorem i rodzinami zastępczymi. W ocenie Dyrektora „... koordynator prawidłowo wykonywała swoje obowiązki”.
(dowód: akta kontroli str. 112)

Stosownie do wymogów art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy owr koordynator sporządził sprawozdanie z efektów pracy w 2014 roku. W sprawozdaniu wykazał między innymi, że: opiekował się 10 niezawodowymi rodzinami zastępczymi, z których dwie miały staż poniżej dwóch lat, w rodzinach znajdowało się 16 nieletnich wychowanków, wsparcie udzielane rodzinom i wychowankom obejmowało między innymi pomoc w rozwiązywaniu bieżących problemów, pozyskanie informacji dotyczących rodzin biologicznych wychowanków i ustalanie wzajemnych kontaktów, zapewnienie pomocy pedagoga, psychologa i radcy prawnego, sporządził plany pomocy dla trojga dzieci, współpracował z sądem, zespołem kuratorów zawodowych i społecznych, Centrum Pieczy Zastępczej w Łomży, poradnią psychologiczno-pedagogiczną w Kolnie oraz szkołami, do których uczęszczali wychowankowie, uczestniczył w posiedzeniu Zespołu ds. ocen sytuacji umieszczonych w pieczy zastępczej.
(dowód: akta kontroli str. 106-110)

1.9. Liczba rodzin zastępczych funkcjonujących na terenie Powiatu kolneńskiego wynosiła:

- 17 (13 spokrewnionych i siedem niezawodowych), w tym trzy o stażu poniżej dwóch lat – wg stanu na 30 czerwca 2012 r.,
- 19 (12 spokrewnionych i siedem niezawodowych), w tym jedna o stażu poniżej dwóch lat – wg stanu na 31 grudnia 2012 r.,
- 18 (11 spokrewnionych i siedem niezawodowych) wg stanu na 30 czerwca 2013 r. i 31 grudnia 2013 r.,
- 19 (11 spokrewnionych i osiem niezawodowych), w tym jedna o stażu poniżej dwóch lat – wg stanu na 30 czerwca 2014 r.,
- 18 (10 spokrewnionych i osiem niezawodowych), w tym dwie o stażu poniżej dwóch lat – wg stanu na 31 grudnia 2014 r.

W 2014 roku 10 rodzin zastępczych, w tym dwie o stażu poniżej dwóch lat, skierowało do PCPR wnioski o wyznaczenie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie. Wnioskodawców poinformowano o wyznaczeniu koordynatora do 31 grudnia 2014 r., bez zasięgnięcia opinii rodzin o koordynatorze, co szerzej opisano w pkt 1.2. wystąpienia.

Zgodnie z wymogami art. 233 ust. 1 ustawy owr opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej objęto wszystkie rodziny, które funkcjonowały krócej niż dwa lata.

(dowód: akta kontroli str. 61-97, 99-103, 135-136, 159-162)

Odnosnie zapotrzebowania na opiekę koordynatora Dyrektor PCPR wyjaśniła: „Uważam, że na dzień dzisiejszy występuje zapotrzebowanie na opiekę jednego koordynatora. W powiecie funkcjonuje 18 rodzin zastępczych, w tym 10 spokrewnionych i osiem rodzin niezawodowych”.
(dowód: akta kontroli str. 111)

W styczniu 2015 roku nie zapewniono rodzinom zastępczym opieki koordynatora. Po 1 lutego 2015 r. PCPR poinformowało wszystkie rodziny z terenu Powiatu kolneńskiego (18) o tym, że „w okresie od 1 lutego 2015 r do 31 grudnia 2015 r. w PCPR zatrudniony będzie koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w osobie Pani M.B.” i możliwości objęcia opieką koordynatora, wysyłając wzór wniosku o przyznanie takiej opieki. Do 20 lutego 2015 r. wnioski złożyło dziewięć rodzin.

Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR opiekę koordynatora przydzielono pięciu rodzinom o najkrótszym stażu i z największymi trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi, informując pozostałe rodziny o braku możliwości objęcia ich opieką koordynatora z uwagi na ograniczenia kadrowe. Jednocześnie zapewniono pozostałe cztery rodziny o wykonywaniu zadań koordynatora przez PCPR.

Rodziny, którym przyznano tę opiekę pozytywnie zaopiniowały wyznaczonego koordynatora.
(dowód: akta kontroli str. 187-191)

1.10. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywano wojewodzie w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2012 r.³ 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.⁴ Korektę sprawozdania za I półrocze przesłano 10 sierpnia 2012 r. Dane dotyczące realizacji zadań koordynatora, zawarte w sprawozdaniach były zgodne ze stanem faktycznym. (dowód: akta kontroli str. 61-96)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wyboru kandydata na koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej dokonano na podstawie analizy dostarczonych dokumentów rekrutacyjnych, bez przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej, mimo że przeprowadzenie takiej rozmowy było warunkiem koniecznym, wymaganym postanowieniami regulaminu pracy Komisji Rekrutacyjnej, ustalonego przez Dyrektora PCPR zarządzeniem z 9 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7-9, 13)

Przewodnicząca Komisji Rekrutacyjnej wyjaśniła: „Rozmowa kwalifikacyjna została przeprowadzona ze wszystkimi kandydatami w dniu 17 czerwca 2014 r. W protokole z przeprowadzenia naboru na stanowisko koordynatora, z powodu przeoczenia, nie podano informacji o przeprowadzeniu takich rozmów”.

Wyjaśniając dlaczego w protokole z przeprowadzenia naboru na stanowisko koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej zapisano, że w dniu 17 czerwca 2014 r. zakończono postępowanie w sprawie dokonania wyboru kandydata na stanowisko księgowego w PCPR w Kolnie, Przewodnicząca Komisji Rekrutacyjnej podała: „Nabór na stanowisko księgowego odbywał się w tym samym czasie i w związku z tym podczas sporządzania protokołów nastąpiła pomyłka i zapis o wyborze księgowego znalazł się w protokole z przebiegu konkursu na stanowisko koordynatora”. (dowód: akta kontroli str. 13-14)

Ustalone nieprawidłowości

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

W wyniku nowelizacji art. 77 ust. 1 i 4 ustawy owr, od 1 stycznia 2015 r. opieką koordynatora należy objąć wszystkie rodziny, które o taką opiekę wystąpią, zaś koordynator nie może mieć pod opieką więcej niż 15 rodzin. W styczniu 2015 roku PCPR, nie zatrudniał koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, a przyjęty do pracy (w wymiarze 1/3 etatu) od 1 lutego 2015 roku koordynator będzie w stanie zapewnić wsparcie tylko pięciu rodzinom, z 9 które o taką opiekę wnioskowały.

Ocena cząstkowa

W okresie od początku 2012 roku do 19 czerwca 2014 roku PCPR jako organizator pieczy zastępczej wykonywał zadania koordynatora w stosunku do wszystkich rodzin zastępczych i wychowanków z terenu Powiatu. Wsparcie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej PCPR zapewnił rodzinom zastępczym dopiero od 20 czerwca 2014 roku, obejmując tą opieką 10 rodzin. Nie zapewniono jednak ciągłości pracy koordynatora, bowiem z uwagi na ograniczenia finansowe zatrudniono go w wymiarze 1/3 etatu i tylko do końca 2014 roku. Ponownie koordynatora zatrudniono dopiero od 1 lutego 2015 r również w wymiarze 1/3 etatu, co jednak po zmianie od 1 stycznia 2015 roku dopuszczalnego limitu rodzin objętych opieką jednego koordynatora, powoduje, że objął on opieką jedynie 5 rodzin (55.5 % rodzin, które w 2015 roku o taką opiekę wnioskowały, a co jednocześnie stanowi 50 % rodzin otrzymujących takie wsparcie do końca 2014 roku).

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

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji sześciu rodzin zastępczych wykazała, że pedagog i pracownik socjalny PCPR, wykonując zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, aktywnie wspierali te rodziny i pełnoletnich wychowanków. W szczególności:

- uczestniczyli w sporządzeniu planów pomocy dziecku, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 2 ustawy owr dla wychowanków znajdujących się w tych rodzinach,

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 240 – rozporządzenie obowiązywało do 8 grudnia 2012 r.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371

- przeprowadzali spotkania z rodzinami i wychowankami, podczas których m.in. omawiali sytuację socjalno-bytową i zdrowotną rodzin, motywowali wychowanków do systematycznego uczęszczania do szkoły, utrzymywania właściwych relacji z rodzicami naturalnymi, umożliwiali korzystanie z porad specjalistycznych (psychologicznych, prawnych), zasięgaliby u dyrektorów szkół opinii o wychowankach. Liczba spotkań była uzależniona od potrzeb rodziny,
- sporządzali oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej,
- udzielali wsparcia pełnoletnim wychowankom, w tym między innymi przy sporządzaniu indywidualnych programów usamodzielniania, podjęciu zatrudnienia, uzyskaniu porad prawnych. Wychowankom umożliwiono także udział w projekcie systemowym „Rozwijam skrzydła”, w ramach którego zapewniono wsparcie psychologiczne, w tym warsztaty grupowe, trening umiejętności społecznych i zawodowych (jeden wychowanek uzyskał prawo jazdy kategorii C + E, a jedna osoba – uprawnienia operatora wózka widłowego). W 2013 r. pracownik socjalny pełnił funkcję opiekuna usamodzielniania jednego wychowanka
- zgłaszano do Ośrodka Adopcyjnego dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej – zagadnienie to szerzej opisano w pkt 3.5. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 137-142)

W badaniu ankietowym wzięły udział trzy z ośmiu rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora. Żadna nie składała wniosku o objęcie opieką koordynatora, uznając że nie potrzebuje takiego wsparcia. Dwie rodziny pozytywnie oceniły otrzymaną pomoc i wsparcie w obszarze ochrony zdrowia, z zakresu reedukacji, a pomoc w obszarze edukacji i usamodzielniania wychowanków pozytywnie oceniło 100% respondentów. Wyniki ankiet trzech pełnoletnich wychowanków wskazały, że wszyscy respondenci pozytywnie ocenili pomoc i wsparcie otrzymane od organizatora pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 165-167)

Powołany przez NIK biegły z dziedziny nauk społecznych Pan Karol Konaszewski pozytywnie ocenił działania podejmowane przez pracownika socjalnego w zakresie wsparcia udzielanego usamodzielniającym się wychowankom. W sporządzonej opinii stwierdził między innymi: „Przeprowadzone wywiady oraz badania ankietowe wykazały, że specjalista [A.O] to osoba, które wspiera wychowanków w procesie usamodzielniania się. Wychowankowie pomoc i wsparcie otrzymywane oceniają jako przydatne. Specjalista pomaga w rozwiązaniu różnorodnych trudności życiowych, w kontekście edukacji i znalezienia pracy, mieszkania, jak również motywuje do podejmowania różnych działań”.

(dowód: akta kontroli str. 182)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, PCPR jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej, właściwie wywiązywał się z obowiązków nałożonych ustawą owr. Rodzinom zastępczym i usamodzielniającym się wychowankom zapewniono pomoc i wsparcie. NIK zauważa jednak, że ze względu na wykonywanie przez pracownika socjalnego także innych zadań, częstotliwość kontaktów z rodzinami zastępczymi oczekującymi pomocy i wsparcia nie zastąpi współpracy z rodziną, jaką oferuje koordynator.

3. Realizacja zadań przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na przykładzie dokumentacji 10 rodzin zastępczych (wszystkich) objętych opieką koordynatora ustalono, że:

- a) stosownie do wymogów art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy owr plan pomocy dziecku i rodzinie zastępczej sporządzono dla wszystkich wychowanków, przy czym koordynator sporządził trzy plany. Zawierały one:
 - wskazanie celów głównych – zapewnienie potrzeb opiekuńczych, rozwojowych, społecznych oraz utrzymywanie kontaktu z rodzicami biologicznymi,
 - określenie celów długoterminowych – w tym podtrzymywanie i zacieśnianie więzi rodzinnych, zapewnienie opieki medycznej, motywowanie do nauki, rozwijanie

zainteresowań dziecka, wzmacnianie trwałych, pozytywnych relacji z rówieśnikami, kształtowanie poczucia odpowiedzialności i dyscypliny, pomoc w sytuacjach kryzysowych,

- określenie celów szczegółowych, w tym kontynuowanie nauki, rozwijanie umiejętności związanych z codziennym funkcjonowaniem, wzmacnianie poczucia własnej wartości, przyzwyczajanie do systematycznego dbania o czystość osobistą, rozwijanie umiejętności okazywania szacunku, nauka dbania o rzeczy własne i cudze.

W planach nie podano terminów realizacji poszczególnych celów ani osób odpowiedzialnych za ich realizację.

W każdym przypadku w procesie ustalania planu pomocy uczestniczyły rodziny zastępcze. (dowód: akta kontroli str. 7, 99-103, 143-148)

Plany pomocy dziecku zostały ocenione przez biegłego w dziedzinie nauk społecznych Pana Karola Konaszewskiego, który w sporządzonej opinii stwierdził, między innymi, że: *„Cele sformułowane są dość szeroko i nieprzeliczalnie. Dlatego trudno jest sprawdzić czy dany cel zostanie osiągnięty. Uważam, że niektóre cele są sformułowane w sposób dość zawiły, złożony i niejednoznaczny, przez to mogą być różnie interpretowane. Na przykład „rozwijanie umiejętności związanych z codziennym funkcjonowaniem” rodzice mogą to rozumieć inaczej niż koordynator. Tak rozbudowane cele mogą również powodować zagubienie rodziny w podejmowanych działaniach. Związane może to być także ze zbyt dużą ilością działań do wykonania między spotkaniami”*.

Biegły sformułował między innymi następujące rekomendacje i wskazówki:

- plan powinien być krótki i syntetyczny,
- cele powinny być proste (ich zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu dla rodziny), mierzalne, osiągalne, istotne, określone w czasie,
- przy każdym działaniu należy wyznaczyć osobę odpowiedzialną za jego wykonanie, powinno się także uwzględnić termin realizacji.

W konkluzji biegły stwierdził: *„Jakość planów pomocy dziecku przygotowanych przez koordynatora [M.B] oceniam pozytywnie. Wyszczególnione cele są wystarczające do realizacji działań w różnych obszarach pracy”*. (dowód: akta kontroli str. 170-173)

- b) koordynator utrzymywał kontakt z rodzinami zastępczymi i wychowankami. Podczas wizyt w miejscu ich zamieszkania oceniał jakość opieki sprawowanej przez rodziców zastępczych, motywował wychowanków do systematycznego uczęszczania do szkoły, udzielał pomocy przy rozwiązywaniu problemów zdrowotnych, wspierał nawiązywanie relacji z rodzicami biologicznymi, informował rodziny o możliwości skorzystania z porad psychologa, o możliwości skierowania wniosku do Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Kolnie, przeprowadzał rozmowy z nauczycielami szkół, do których uczęszczali wychowankowie rodzin zastępczych. Częstotliwość kontaktów była uzależniona od potrzeb rodziny, średnio raz w miesiącu. Sześć z siedmiu ankietowanych rodzin podało, że kontaktowało się z koordynatorem raz w miesiącu, natomiast jedna – trzy razy w miesiącu,
- c) koordynator sporządził ocenę sytuacji wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej oraz ocenę rodzin zastępczych, wraz z analizą metod wychowawczych (oceny takie sporządzono także dla rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora). (dowód: akta kontroli str. 99-105, 149-157, 164-165)

Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego potwierdzają zaangażowanie i pomoc koordynatora. Wszyscy respondenci (siedem rodzin) pozytywnie ocenili działania koordynatora w obszarze zdrowia. Pięć rodzin pozytywnie oceniło otrzymane wsparcie w zakresie edukacji, a trzy w obszarze współpracy z rodziną naturalną. Na pytanie czy w przypadku wystąpienia u dziecka symptomów niedostosowania społecznego koordynator wspiera rodzinę zastępczą, cztery rodziny udzieliły pozytywnej odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

3.2. W okresie objętym kontrolą koordynator nie współpracował z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego i rodzinnymi domami dziecka (na terenie powiatu nie było takich placówek) oraz z asystentami rodzin (w żadnej z gmin powiatu nie funkcjonowali asystenci rodzin).
(dowód: akta kontroli str. 61-97, 99-103)

3.3. Od czerwca do grudnia 2014 roku żaden z wychowanków rodzin zastępczych objętych opieką koordynatora nie osiągnął pełnoletności. Koordynator nie pełnił też funkcji opiekuna osoby usamodzielnianej.
(dowód: akta kontroli str. 99-103)

3.4. Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczył w sporządzaniu wymaganych art. 131 ust. 1 i art. 132 ustawy owr ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Posiedzenia Zespołu ds. oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej odbyły się 30 czerwca 2014 r. i 12 grudnia 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 99-103)

3.5. Spośród 10 rodzin objętych opieką koordynatora w pięciu znajdowały się dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Czterech małoletnich zostało zgłoszonych do Ośrodka Adopcyjnego w Łomży przez PCPR w dniach 18 lipca 2012 r. i 13 grudnia 2013 r., tj. przed zatrudnieniem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W przypadku jednego dziecka zgłoszenia dokonał Sąd Rejonowy w Łomży. Żadne dziecko nie zostało zakwalifikowane do przysposobienia.
(dowód: akta kontroli str. 30)

3.6. Dokonując podsumowania sposobu realizacji zadań przez koordynatora biegły na podstawie przeanalizowanych dokumentów oraz opinii rodzin zastępczych stwierdził, między innymi, że: „... koordynator [M.B.] to osoba, która wyjaśnia, doradza, motywuje i wskazuje różne instytucje, organizacje i placówki w zależności od potrzeb danej rodziny. Jest nastawiona na wspieranie i pomoc. Poszukuje z rodziną najbardziej skutecznych rozwiązań ich problemów. Pomimo niewielkiego doświadczenia jest osobą, która inspirowa do działania, pomaga w sytuacjach trudnych, uwzględnia potrzeby dziecka i rodziny. Wychodzi naprzeciw oczekiwaniom rodzin zastępczych, wspiera ich w trudach codziennej pracy, w razie potrzeb pomaga w rozwiązywaniu występujących trudności. Cechy osobowości koordynatora pozwalają postawić tezę, że jest osobą która bardzo dobrze wykonuje powierzone jej zadania. Można zatem stwierdzić, że jakość kontaktu pomiędzy koordynatorem a opiekunami zastępczymi świadczy w dużej mierze o efektywności pracy i skuteczności niesionej pomocy i wsparcia. Wobec tego ocena aktywności koordynatora pieczy zastępczej w skutek uzyskanych danych jest oceniona pozytywnie. Uważam, że aktywność koordynatora pieczy zastępczej jest adekwatna do potrzeb dzieci objętych pieczą rodzin zastępczych”.
(dowód: akta kontroli str. 177-178)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób wywiązywania się koordynatora z zadań określonych w ustawie owr. Koordynator potrafił nawiązać kontakt z rodzinami zastępczymi i wychowankami oraz zapewnić im adekwatną do potrzeb pomoc i wsparcie.

4. Finansowanie działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

4.1. W 2014 r. źródła finansowania wynagrodzenia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej stanowiły środki własne powiatu w wysokości 2.816,56 zł oraz dotacja w kwocie 2.649,45 zł otrzymana w ramach Resortowego programu wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej.

W planie finansowym na 2015 rok, na zatrudnienie jednego koordynatora zaplanowano środki w wysokości 9.600 zł. Przewidziano też kwotę 6.000 zł na dodatek specjalny dla organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Umowę o pracę z koordynatorem, w wymiarze 1/3 etatu, zawarto 30 stycznia 2015 r. na okres od 1 lutego do 31 grudnia 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie koordynatora w 2014 r. wynosiło (brutto) 710 zł miesięcznie, co stanowiło 23,6% wynagrodzenia pracownika socjalnego PCPR (3.006 zł).

(dowód: akta kontroli str. 32, 125, 129-131)

4.2. W latach 2012-2013 Starosta Kolneński nie występował o dotacje na dofinansowanie działalności koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z powodu braku środków na zapewnienie udziału własnego. W 2014 roku wnioskował natomiast o przyznanie 2.916,69 zł. Dotację przyznano we wnioskowanej kwocie, na podstawie umowy zawartej z Wojewodą Podlaskim w dniu 3 czerwca 2014 r. Dotacja wpłynęła na rachunek PCPR w umówionym terminie, tj. 30 czerwca 2014 r., co pozwoliło na niezakłóconą realizację zadań koordynatora. (dowód: akta kontroli str. 111,114-124)

Otrzymałą dotację wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dofinansowanie wynagrodzenia z pochodnymi koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Niewykorzystaną kwotę 266, 63 zł (koordynator rozpoczął pracę od 20 czerwca 2014 r.) zwrócono na rachunek Wojewody Podlaskiego. Sprawozdanie z wykonania zadania przedłożono w terminie ustalonym w umowie. Dane w sprawozdaniu odzwierciedlały zapisy w ewidencji księgowej PCPR. (dowód: akta kontroli str. 125, 128)

PCPR nie było kontrolowane w zakresie wykorzystania środków dotacji na zatrudnienie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 183)

Ocena cząstkowa

Od czerwca do grudnia 2014 roku PCPR zapewniał środki finansowe umożliwiające zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (1/3/ etatu) jednego koordynatora. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano i rozliczono dotację otrzymaną w tym okresie na dofinansowanie zatrudnienia koordynatora. NIK zauważa, że przewidziane na rok 2015 środki finansowe, na zatrudnienie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w wymiarze 1/3 etatu, z uwagi na zmianę dopuszczalnego limitu rodzin znajdujących się pod opieką jednego koordynatora nie zaspakajają zapotrzebowania na opiekę koordynatora wszystkim rodzinom, które w lutym 2015 roku o takie wsparcie wystąpiły.

IV Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi o :

1. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia opieki wszystkim zainteresowanym rodzinom zastępczym wsparcia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.
2. Stosowanie zasad ustalonych przez Dyrektora PCPR w regulaminie pracy Komisji Rekrutacyjnej podczas naboru na wolne stanowiska w PCPR w Kolnie i rzetelne dokumentowanie przeprowadzanych postępowań.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 25 lutego 2015 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis