



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-031-07/2014
P/14/067



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93256 z dnia 5 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grajewie (zwane dalej „PCPR”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Świdarska; kierownik PCPR	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

PCPR w okresie objętym kontrolą² zapewniło pomoc i wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu Grajewskiego. Realizację tych zadań powierzono dwóm, posiadającym wymagane kwalifikacje, koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej, którzy należycie wywiązywali się ze swoich obowiązków określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³. Koordynatorzy udzielali rodzinom zastępczym adekwatnej do potrzeb pomocy w realizacji zadań pieczy zastępczej w zakresie spraw związanych z wychowaniem i edukacją dzieci oraz funkcjonowaniem i zdrowiem rodziny, a także wspierali w procesie usamodzielniania pełnoletnich wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przy wyznaczaniu koordynatora PCPR nie zasięgnięto opinii rodzin zastępczych. Ponadto sporządzane przez koordynatorów plany pomocy dziecku wymagają w ocenie NIK uzupełnień i doprecyzowań, zwłaszcza w części odnoszącej się do formułowania celów długoterminowych, wskazywania konkretnych działań, zmierzających do ich osiągnięcia i zakładanych terminów ich realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wyłanianie i organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z postanowieniami art. 76 ust. 1 i art. 241 ust. 2 ustawy owr oraz zarządzeniem Starosty Powiatu Grajewskiego z 3 listopada 2011 r, PCPR zostało z dniem 1 stycznia 2012 r. wyznaczone na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w Powiecie grajewskim. (dowód: akta kontroli str. 4)

W PCPR w latach 2012-2015 (do 31 stycznia) kierownik PCPR zatrudniła dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w tym:

- jednego (B.R) od 1 stycznia 2012 r. w pełnym wymiarze czasu pracy, na czas nieokreślony – na podstawie umowy o pracę. Poprzednio osoba ta była (w okresie od 1 lutego 2001 r. do 31 grudnia 2011 r.) zatrudniona na czas nieokreślony w PCPR na stanowisku pracownika socjalnego,
- drugiego (M.Cz.) od 1 sierpnia 2012 r. w wymiarze 10 godzin tygodniowo do końca 2012 r., a następnie (poczynając od 1 stycznia 2013 r.) w wymiarze 16 godzin –

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 31 stycznia 2015 r.

³ Dz. U. z 2013r., poz. 135 ze zm – Ustawa zwana dalej „ustawą owr”

na podstawie corocznych umów zleceń. Ostatnia z umów została zawarta na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5-15)

Kierownik PCPR wyjaśniła, że:

- *pracownikowi (B.R.) powierzyłam obowiązki koordynatora z dniem 1 stycznia 2012 r. bez przeprowadzania naboru, z uwagi na moje przekonanie, że jest to właściwa kandydatura, ponieważ osoba ta przez wiele lat bardzo dobrze wykonywała swoje obowiązki na stanowisku starszego pracownika socjalnego w PCPR. Natomiast drugiego koordynatora (M.Cz.) zatrudniłam po przeprowadzeniu niedokumentowanych rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami na to stanowisko, skierowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Grajewie, w którym złożyłam ustną ofertę zatrudnienia. Przy wyborze kandydata kierowałam się głównie jego wykształceniem oraz znajomością zagadnień z zakresu pracy z dzieckiem i rodziną oraz jego akceptacją proponowanych przeze mnie warunków pracy.* (dowód: akta kontroli str. 16-17)

W lipcu 2012 r. na stanowisko koordynatora aplikowało siedem osób, w tym: dwie osoby posiadały studia licencjackie z zakresu pedagogiki, jedna – z zakresu edukacji obronnej, a cztery – ukończyły studia magisterskie, w tym trzy z pedagogiki i jedna z psychologii. Żadna z ww. osób nie posiadała doświadczenia zawodowego z zakresu pracy z dzieckiem i rodziną. (dowód: akta kontroli str. 18)

Zatrudnieni koordynatorzy posiadali kwalifikacje zawodowe określone w art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy owr. Posiadali bowiem odpowiednio tytuł magistra pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej i magistra pedagogiki oraz ukończone – w przypadku koordynatora B.R. – studia podyplomowe w zakresie zarządzania i organizacji pomocy społecznej. Spełniali także wymogi wynikające z art. 78 ust. 1 pkt 2-4 powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

1.2.. W latach 2012-2015 (do 31 stycznia) PCPR objęło opieką wszystkie rodziny z terenu Powiatu grajewskiego tj. odpowiednio: 18, 17, 17 i 17 rodzin, po złożeniu przez nie wniosków, o których mowa w art. 233 ust. 1 i 2 ustawy owr.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

Przy wyznaczaniu koordynatorów, kierownik PCPR nie zasięgała opinii u rodzin zastępczych oraz nie informowała ich o motywach wyboru – co opisano w sekcji „uwagi dotyczące badanej działalności”. Fakt ten potwierdziło 13 (spośród 16) ankietowanych rodzin zastępczych, które stwierdziły, że nie miały wpływu na wyznaczenie osoby koordynatora. (dowód: akta kontroli str. 16-17 i 127-128)

Analiza zapisów w dzienniku korespondencji otrzymanej oraz rejestru skarg i wniosków wykazała, że w latach 2013-2014 do PCPR nie wpłynęła żadna skarga lub zażalenie na pracę koordynatorów. (dowód: akta kontroli str. 19)

1.3. Zatrudnieni w PCPR koordynatorzy, zgodnie z wymogiem art. 77 ust 5 ustawy owr, podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. W latach 2012-2014 koordynator (B.R.) ukończył dziewięć kursów i szkoleń w zakresie pracy z dzieckiem i rodziną zastępczą, trwające od 6 do 32 godz., z tego cztery odpłatne. Natomiast drugi koordynator (M.Cz.) ukończył ww. okresie trzy nieodpłatne szkolenia w tym zakresie, trwające od 8 do 16 godzin. Ponadto koordynator (B.R.) podnosił swoje kwalifikacje poprzez samokształcenie, odnoszące się do udzielania różnych form wsparcia rodzinom zastępczym oraz uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania tych rodzin. Nabytą w wyniku m.in. samokształcenia wiedzę wykorzystano w prowadzonych przez tego koordynatora:

- pięciu indywidualnych szkoleniach dla pięciu rodzin zastępczych spokrewnionych powstałych w latach 2012-2014, w dniu złożenia wniosku przez te rodziny w sprawie objęcia ich opieką. Szkolenia te obejmowały zagadnienia dotyczące m.in.: adaptacji dziecka w rodzinie, stosunku własnych dzieci do dziecka przyjętego na wychowanie, znaczenia podtrzymywania kontaktów z rodziną naturalną, praw i obowiązków rodziców zastępczych, zasad finansowania rodzin zastępczych oraz zakresu udzielanej pomocy i form wsparcia.

- 45-cio godzinny szkoleniu doszkalcającym pięć rodzin zastępczych niezawodowych przeprowadzonym w okresie od 13 grudnia 2012 r. do 6 czerwca 2013 r. Szkolenie to obejmowało wszystkie podstawowe tematy związane z wychowaniem, opieką i rozwojem dziecka oraz wymogami prawnymi i organizacyjnymi odnoszącymi się do rodzin zastępczych. (dowód: akta kontroli str.5-6 i 30)

Na podnoszenie kwalifikacji koordynatorów z budżetu PCPR wydatkowało ogółem 2.060 zł, w tym w 2012 roku – 0 zł, w 2013 roku – 1780 zł i w 2014 roku - 280 zł, co stanowiło 3,6% kosztów zatrudnienia koordynatorów w 2013 roku (49.827 zł) i 0,5% tych kosztów w 2014 roku (51.572 zł). (dowód: akta kontroli str. 5-6)

1.4. Jak wykazano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia, jeden koordynator był zatrudniony w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy, a drugi w niepełnym wymiarze czasu pracy w ramach umowy zlecenia, co było zgodne z wymogami art. 79 ust. 2 ustawy owr. Szczegółowe zadania do wykonania przez koordynatora zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy zostały określone w jego zakresie czynności z 24 lutego 2012 r. Zadania koordynatora zatrudnionego na podstawie umów zleceń określano w treści tych umów, a realizację zadań, koordynator dokumentował w comiesięcznych kartach czasu pracy zatwierdzanych przez kierownika PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 7-15 oraz 22-29 i 40-42)

Kierownik PCPR wyjaśniła, że nie określała czasu potrzebnego do wykonania poszczególnych zadań przez koordynatora B.R., ponieważ duży zakres i złożoność wykonywanych przez niego zadań uniemożliwiał dokładne sprecyzowanie czasu na wykonanie poszczególnych czynności. (dowód: akta kontroli str. 16-17)

1.5. Dojazdy koordynatorów do rodzin zastępczych na terenie miasta Grajewa nie były organizowane przez PCPR, ponieważ z uwagi na stosunkowo mały obszar miasta, koordynatorzy docierali do rodzin zastępczych pieszo. Natomiast do rodzin zamieszkałych na terenie Powiatu grajewskiego, koordynator (B.R.) dojeżdżał własnym samochodem w ramach delegacji służbowych wystawianych przez kierownika PCPR. W latach 2012-2014 odnotowano dziewięć wyjazdów samochodem prywatnym do tych rodzin, z tego w 2012 roku – pięć, w 2013 roku – jeden i w 2014 roku – trzy wyjazdy.

(dowód: akta kontroli str. 16-17 i 31)

Koordynator B.R., wyjaśniła, że faktyczna liczba jej wyjazdów samochodem prywatnym do rodzin zastępczych jest znacznie większa od udokumentowanych delegacjami wyjazdów służbowych, ponieważ wielokrotnie nie pobierała delegacji z uwagi na małe koszty związane z tymi wyjazdami na trasach nieprzekraczających 15 km w jedną stronę oraz zbyt dużą liczbą dokumentów do wypełnienia przy pobieraniu delegacji. (dowód: akta kontroli str. 32)

Z analizy kart kontaktów z sześcioma rodzinami zastępczymi z terenu Powiatu i zapisów wyjazdów odnotowanych w osobistych terminarzach wynika, że koordynator B.R. w latach 2012-2014 wyjeżdżała do tych rodzin 38 razy w 2012 roku, 37 – w 2013 roku i 40 – w 2014 roku. (dowód: akta kontroli str. 33)

1.6. Koordynatorzy w okresie objętym kontrolą nie byli zatrudniani w innych jednostkach Powiatu i nie wykonywali obowiązków pracownika socjalnego oraz nie prowadzili postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez Powiat, o których mowa w art. 79 ust. 3-4 ustawy owr. (dowód: akta kontroli str. 16-17)

1.7. W ocenie kierownika PCPR do barier i utrudnień w wykonywaniu zadań przez koordynatorów należy zaliczyć dużą zmienność i niejednoznaczność przepisów prawnych dotyczących pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 34-35)

Natomiast do barier i utrudnień w wykonywaniu ww. zadań w ocenie:

- koordynatora B.R. należy zaliczyć: a) *brak specjalisty z zakresu psychoterapii rodzinnej na terenie Powiatu grajewskiego, co sprawia, że pomoc w tym zakresie jest utrudniona,* b) *utrudniony kontakt z niektórymi rodzicami biologicznymi, którzy nie chcą współpracować z rodzinami zastępczymi i koordynatorem i c) fakt, iż niektóre rodziny nie informują o występujących trudnościach w sprawowaniu opieki nad dziećmi.*

- koordynatora M.Cz. *jest słaba współpraca dwóch rodzin zastępczych ze mną, przejawiająca się brakiem informacji o występujących trudnościach oraz brak lub utrudniony kontakt z rodzicami biologicznymi, którzy nie chcą współpracować z rodzinami zastępczymi, co w mojej ocenie utrudnia sprawowanie właściwej opieki nad dziećmi.* (dowód: akta kontroli str. 36-39)

1.8. W przyjętym przez Radę Powiatu Grajewskiego 26 kwietnia 2012 r. „Powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej na lata 2012-2014”, zgodne z zapisami art. 33, 77 ust. 3 i art. 180 ustawy owr, ujęto cele i zadania pieczy zastępczej, w tym zadania realizowane m.in. przez koordynatorów, dotyczące w szczególności:

- promowanie idei rodzicielstwa zastępczego i organizowanie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej,
- współpraca z Sądem w zakresie rodzicielstwa zastępczego,
- udzielania wsparcia i pomocy rodzinom zastępczym w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej,
- przygotowywania, we współpracy z asystentem rodziny i rodziną zastępczą planów pomocy dziecku,
- zgłaszania do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu przysposobiania dzieci z rodzin zastępczych,
- udzielania dzieciom i ich opiekunom pomocy specjalistycznej, w tym psychologiczno-pedagogicznej, reedukacyjnej, rehabilitacyjnej i prawnej,
- organizowania wsparcia rodzinom zastępczym oraz osobom usamodzielnianym opuszczającym takie rodziny,
- dokonywania okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinach zastępczych,
- przeprowadzania okresowych szkoleń doszkalających dla opiekunów zastępczych,

Przy określaniu terminów realizacji poszczególnych zadań zapisano, że są to zadania ciągle lub zadania wykonywane stosownie do potrzeb. Nie określono natomiast mierników realizacji celów, odnoszących się do: 1) rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej, 2) zapewnienia profesjonalnego wsparcia rodzinom zastępczym, 3) pomocy w usamodzielnianiu się wychowanków i 4) zwiększenia liczby rodzin zastępczych zawodowych. (dowód: akta kontroli str. 43-52 i 144-147)

1.9. Kierownik PCPR sprawowała nadzór nad pracą koordynatorów poprzez:

- analizę dokumentów opracowanych przez koordynatorów i przedłożonych do podpisu oraz corocznych sprawozdań z efektów pracy koordynatorów,
- udział kierownika PCPR w kwartalnych lub półrocznych posiedzeniach zespołu oceniającego sytuację życiową dziecka w rodzinie zastępczej, o którym mowa w art. 130 i 131 ustawy owr,
- indywidualne rozmowy z koordynatorami, dotyczące bieżących spraw realizowanych przez tych pracowników. (dowód: akta kontroli str. 53)

W ocenie kierownika PCPR, koordynatorzy wykonują swoje zadania właściwe i tym samym zapewniają wszystkim rodzinom zastępczym realne wsparcie i pomoc w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. (dowód: akta kontroli str. 15-16)

1.10. W latach 2012-2014 wszystkie rodziny zastępcze z terenu Powiatu (17) złożyły wnioski o objęcie ich opieką koordynatora, o których mowa w art. 233 ust. 1 i 2 ustawy owr. Zgodnie z tymi wnioskami zostały one objęte opieką i wsparciem koordynatorów, bez względu na długość stażu danej rodziny. Spośród 17 rodzin zastępczych objętych ww. opieką na koniec 2014 r. 12 rodzin posiadało staż powyżej dwóch lat, a 5 rodzin – poniżej dwóch lat. (dowód: akta kontroli str. 20-21)

1.11. W kontrolowanym okresie dwóch koordynatorów sprawowało opiekę nad mniej niż z 15 rodzinami zastępczymi, co było zgodne z dyspozycją zawartą w art. 77 ust. 4 ustawy owr. I tak: koordynator B.R. miał pod opieką odpowiednio 11, 10, 11 i 11 rodzin, a koordynator M.Cz. – 7, 7, 6 i 6 rodzin. (dowód: akta kontroli str. 54)

1.12. Kierownik PCPR sporządzała półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej według wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2012 r.⁴ i 4 grudnia 2012 r.⁵, które terminowo przekazywała Wojewodzie Podlaskiemu. Zawarte w sprawozdaniach dane związane z realizacją zadań przez koordynatorów (dotyczące: liczby rodzin zastępczych, okresów przebywania dziecka w pieczy zastępczej, wieku dzieci i powodów umieszczenia ich w rodzinach zastępczych, napływu i odpływu dzieci z tych rodzin oraz przeprowadzonych szkoleń kandydatów na rodziny zastępcze) były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 55-89)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę że przed wyznaczeniem koordynatorów, kierownik PCPR nie zasięgała opinii rodzin zastępczych, o której mowa w art. 77 ust. 2 ustawy owr.

Kierownik PCPR wyjaśniła, że przy wyznaczaniu koordynatorów poszczególnym rodzinom kierowałam się jedynie miejscem zamieszkania tych rodzin, bowiem koordynator zatrudniony na umowę zlecenie mógł tylko opiekować się rodzinami z terenu miasta Grajewa, gdyż nie mogłam mu wystawiać delegacji służbowej. Delegacja ta przysługuje zgodnie z art. 77⁵ Kodeksu Pracy jedynie pracownikom PCPR, a nie osobom zatrudnionym na umowę cywilno-prawną. W tej sytuacji zrezygnowałam z konsultowania z rodzinami zastępczymi wyboru danego koordynatora. W mojej ocenie wybór ten był prawidłowy, o czym może świadczyć fakt, że rodziny te nie zgłaszały żadnych uwag i zastrzeżeń do dotychczasowej pracy koordynatorów.

(dowód: akta kontroli str. 16-17)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą PCPR zapewniało pomoc i wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu. Realizację tych zadań powierzono koordynatorom posiadającym wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niezapewnienie rodzinom zastępczym możliwości wyrażenia swojej opinii o kandydacie na koordynatora.

2. Realizacja zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. w 17 rodzinach zastępczych objętych opieką koordynatora, przebywało ogółem 26 dzieci, przy czym ww. okresie przyjęto 12 dzieci (w 2012 r. - troje, w 2013 r. - troje i w 2014 r. - sześcioro), a pozostałe 14 dzieci przyjęto w latach 1999-2010.

Analiza dokumentacji wszystkich 17 rodzin zastępczych oraz wszystkich (5) dotyczących osób usamodzielnianych z lat 2012-2014 wykazała, że koordynatorzy, właściwie wykonywali swoje obowiązki określone w art. 77 ust. 3 oraz art. 128-134 i art. 145 ustawy owr. I tak:

- 1) przy współudziale rodzin zastępczych koordynatorzy opracowali dla każdego dziecka – plan pomocy dziecku (wymóg art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy owr). Plany te zawierały dane dziecka i rodziny zastępczej, datę umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, informacje o rodzinie dziecka, jego sytuacji zdrowotnej, potrzebach wyższych, o przebiegu nauki. Sformułowano w nich ogólnikowe cele długoterminowe i cele szczegółowe, bez wskazania sposobów i mierników wykonania zadań (uwagi w tym zakresie zamieszczono w sekcji „Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności”).
- 2) Spośród 12 dzieci objętych pieczą zastępczą w latach 2012-2014, dla 11 plany sporządzono w okresie do 30 dni od daty ich przyjęcia do rodziny zastępczej, natomiast dla jednego dziecka (P.S – przyjętego 27 grudnia 2012 r.) plan ten sporządzono po 74 dniach od daty jego przyjęcia do rodziny spokrewnionej. Natomiast plany dla pozostałych 14 dzieci koordynator sporządził w dniu 8 lutego 2012 r. (dla 11 dzieci), 17 maja 2012 r. (1 dziecko) i 29 czerwca 2012 r. (dwoje dzieci), tj. od 38 do 180 dni od powstania tego obowiązku.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 240. Rozporządzenie w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371 Rozporządzenie w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Kierownik PCPR wyjaśniła, że sporządzenie dla jednego dziecka przyjętego w grudniu 2012 r. oraz dla 14 dzieci przyjętych do rodzin zastępczych przed 2012 rokiem, planów pomocy dziecku w terminie od 38 do 180 dni od daty przyjęcia jednego dziecka lub zaistnienia obowiązku w stosunku do 14 dzieci, było spowodowane koniecznością wykonania innych terminowych zadań. (dowód: akta kontroli, str. 16-17)

- 3) koordynatorzy nie współpracowali z asystentami rodzin w zakresie wsparcia i opieki nad dziećmi przebywającymi w rodzinach zastępczych, ponieważ żadne dzieci objętych pieczęcią zastępczą nie pochodziło z rodzin biologicznych objętych opieką asystenta rodziny;
- 4) koordynatorzy nie udzielali pomocy rodzinom zastępczym w nawiązaniu wzajemnego kontaktu, z wyjątkiem zorganizowania i przeprowadzenia przez koordynatora i pracownika socjalnego PCPR dwunastodniowego szkolenia dla pięciu rodzin niezawodowych w okresie od 13 grudnia 2012 r. do 6 czerwca 2013 r., dotyczącego opieki na dziećmi i ich rozwoju.

Kierownik PCPR wyjaśniła, że nie udzielałam pomocy rodzinom zastępczym w nawiązaniu wzajemnego kontaktu, ponieważ duży zakres wykonywanych zadań przez koordynatorów uniemożliwiał organizację spotkań integracyjnych. Ponadto informuję, że zasięgałam ustnych opinii w tym zakresie u niektórych rodzin, które nie były zainteresowane takimi spotkaniami – głównie z uwagi na brak czasu.

(dowód: akta kontroli, str. 16-17);

- 5) Koordynatorzy zapewnili rodzinom zastępczym dostęp do specjalistycznej pomocy psychologicznej, pedagogicznej, zdrowotnej i prawnej. Zakres tej pomocy wynikał z właściwie zidentyfikowanych przez koordynatorów potrzeb poszczególnych rodzin. I tak w latach 2012-2014 odpowiednio:
 - a) 7, 3 i 7 rodzinom zapewniono pomoc psychologiczną;
 - b) wszystkim rodzinom udzielono pomocy pedagogicznej,
 - c) 4, 3 i 3 rodzinom zapewniono udzielenie pomocy zdrowotnej w zakresie znalezienia specjalisty lub podania adresu przychodni i numeru telefonu,
 - d) 5, 2 i 4 rodzinom udzielono pomocy prawnej.
- 6) koordynatorzy dokumentowali (notatkami służbowymi i kartami kontaktu z rodziną) osobiste kontakty z rodzinami, świadczące o prowadzeniu stałego monitoringu funkcjonowania tych rodzin. W latach 2012-2014 koordynatorzy spotykali się z analizowanymi rodzinami odpowiednio: 152, 234 i 213 razy. Koordynatorzy monitorowali osiągnięcia edukacyjne dzieci poprzez gromadzenie i analizowanie kopii świadectw szkolnych i częściowych ocen oraz opinii wychowawców klas, a także w kontaktach ze szkolnymi pedagogami i tymi wychowawcami. W przypadku odnotowania złych wyników w nauce poszczególnych dzieci, koordynatorzy motywowali opiekunów zastępczych do systematycznej pracy z dzieckiem, ukierunkowanej przede wszystkim na poprawę tych wyników oraz zachęcali, by dzieci te zostały przebadane w poradni psychologiczno-pedagogicznej. W latach 2012-2014 r. spośród 26 dzieci przebywających w 17 analizowanych rodzinach: sześcioro dzieci miało słabe wyniki w nauce (przewaga ocen niedostatecznych, miernych i dostatecznych). Wszystkie dzieci uzyskały jednak promocję do następnej klasy w szkole podstawowej lub gimnazjum.

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że spośród 16 respondentów: 14 rodzin orzekło, że wprowadzenie instytucji koordynatora ułatwiło im wykonywanie obowiązków rodziców zastępczych, jedna rodzina nie miała zdania w tym zakresie, a druga – odpowiedziała przecząco, natomiast 15 rodzin potwierdziło, że koordynatorzy w swoich działaniach uwzględniają potrzeby dziecka i rodziców zastępczych, skupiają się na rozwiązywaniu problemów bieżących tych rodzin oraz inspirują i ustalają dalsze działania w drodze współpracy, zaś 14 rodzin orzekło, że koordynatorzy wspierają rodziców zastępczych w rozwiązywaniu problemów (dwie miały odwrotne zdanie) oraz że są nastawione na współpracę (jedna nie miała zdania, a druga miała ocenę negatywną).

Z opinii powołanego przez NIK biegłego w dziedzinie nauk społecznych, w zakresie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej i resocjalizacyjnej wynika, że „koordynatorzy [...] wyróżniają się doświadczeniem, wiedzą i profesjonalnym przygotowaniem w zakresie pomocy dziecku i rodzinie. Rodziny zastępcze były zdania, że koordynatorzy to 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. Koordynatorzy [...] wychodzą naprzeciw oczekiwaniom rodzin zastępczych, wspierają ich w trudach codziennej pracy, w razie potrzeb pomagają w rozwiązywaniu występujących trudności, wskazują rozwiązania lub pomagają w realizacji założeń planu pracy z dzieckiem. Można zatem stwierdzić, że jakość kontaktu pomiędzy koordynatorami a opiekunami zastępczymi świadczy w dużej mierze o efektywności pracy i skuteczności niesionej pomocy i wsparcia [...]. Wobec uzyskanych informacji uważam, że aktywność koordynatorów w kontekście potrzeb dzieci objętych pieczą rodzin zastępczych jest oceniona wysoko/pozytywnie. Działania koordynatorów pieczy zastępczej są adekwatne do potrzeb dzieci objętych pieczą rodzin zastępczych.”

(dowód: akta kontroli str. 127-128 i 131-143)

- 7) W dniu 25 lipca 2012 r. koordynator zgłosił do Ośrodka Adopcyjnego w Łomży informacje o 10 dzieciach z rodzin spokrewnionych z uregulowaną sytuacją prawną w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających. Zgodnie z protokołem z posiedzenia komisji kwalifikacyjnej ROPS w Białymstoku OA w Łomży z dnia 8 października 2012 r., żadne z dzieci nie zostało zakwalifikowane do przysposobienia, ponieważ nie wyrażały na to zgody, z uwagi na silne więzi rodzinne. W latach 2013 - 2014 nie zgłaszano informacji o ośmiorgu dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną. Zgodnie bowiem z art. 578 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego⁶, właściwy Sąd, po uprawomocnieniu się postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej, przesyłał je do Ośrodka Adopcyjnego w Łomży (z pominięciem PCPR). W tej sytuacji Ośrodek Adopcyjny w Łomży zwracał się do PCPR jedynie o przekazanie opinii i dokumentacji dzieci, w stosunku do których wszczęto procedurę przysposobienia. Z informacji uzyskanej od kierownika ww. Ośrodka Adopcyjnego wynika, że PCPR właściwie wykonuje swoje obowiązki w tym zakresie;
- 8) W ramach funkcjonowania (w PCPR) Zespołu oceniającego zasadność pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, koordynatorzy – przy współudziale kierownika PCPR oraz pracownika socjalnego, brali udział w opracowywaniu protokołów oceny sytuacji każdego dziecka (z 17 analizowanych rodzin) w trybie wynikającym z art. 131 ww. ustawy, tj.: co trzy miesiące w przypadku dzieci do trzeciego roku życia (3 w 2014 roku) i co pół roku dla pozostałych dzieci (29 w 2012 roku, 21 w 2013 roku i 26 w 2014 roku). Następnie po dokonaniu tych ocen przedkładano właściwemu Sądowi pisemne informacje dotyczące zasadności pobytu dziecka w rodzinie zastępczej;
- 9) W 2012 roku koordynatorzy (w imieniu organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, tj. PCPR), stosownie do art. 134 ustawy owr, dokonywali pierwszej oceny wszystkich rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i spokrewnionych w dniu 25 i 26 października 2012 r. Kolejnych ocen tych rodzin dokonano 25 października 2013 r. Natomiast pierwszej oceny:
 - dwóch rodzin, które powstały w kwietniu i grudniu 2012 roku dokonano odpowiednio 26 października 2012 r. i 25 października 2013 r., a drugiej oceny – kolejno 25 października 2013 r. i 21 października 2014 r.,
 - jednej rodziny utworzonej w październiku 2013 roku dokonano 12 listopada 2013 r., a drugiej 11 listopada 2014 r.,
 - trzech rodzin utworzonych w kwietniu, czerwcu i październiku 2014 roku oceniono po raz pierwszy 9 lutego 2015 r.

⁶ ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)

Wszystkie oceny były pozytywne i rodziny nie składały zastrzeżeń, o których mowa w art. 134 ust. 2a ustawy owr; w przypadku jednej rodziny PCPR wnioskował do Sądu Rejonowego w Grajewie. Oceny te (w postaci sprawozdań z wywiadów) zostały przekazane do właściwego Sądu;

- 10) Koordynatorzy oraz kierownik PCPR współpracowali na bieżąco z Sądem Rodzinnym w Grajewie oraz w Łomży w zakresie wydania łącznie 35 opinii o sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej i jego kontaktach z rodzicami naturalnymi. Na prośbę sądu skierowaną do PCPR, koordynatorzy opiniowali także kandydatów na rodziców zastępczych spokrewnionych. I tak: w latach 2012-2014 wydano odpowiednio dwie opinie (w tym jedna pozytywna), w 2013 roku trzy (w tym jedna pozytywna) i pięć opinii (w tym trzy pozytywne);
- 11) Wsparcie udzielane pięciu pełnoletnim wychowankom z rodzin zastępczych spokrewnionych, w stosunku do których koordynatorzy nie są opiekunami polegało głównie na pomocy koordynatora przy:
 - wyborze opiekuna osoby usamodzielnianej,
 - redagowaniu podań, wniosków i oświadczeń składanych przez usamodzielnianego oraz przy zakładaniu konta bankowego,
 - opracowaniu indywidualnego programu usamodzielnienia, szczególnie w części dotyczącej zaplanowania konkretnych działań w tym procesie,
 - analizie potrzeb wychowanka w zakresie pomocy jednorazowej i rzeczowej,
 - kontaktach ze środowiskiem szkolnym i w wyborze szkoły.

Na przykład: w roku 2014, koordynator z wychowanką (E.D. usamodzielnioną z dniem 1 września 2010 r.) dla której nie pełnił funkcji opiekuna usamodzielnienia, spotkał się osobiście cztery razy (13 stycznia, 14 marca, 1 lipca i 11 grudnia 2014 r.). Jedno spotkanie dotyczyło pomocy w poszukiwaniu szkoły, dwa – spraw związanych z planowanym ślubem wychowanki (zmiana nazwiska, zmiana dokumentów, zmiana adresu zamieszkania) oraz jedno – pomocy w redagowaniu pism urzędowych (wniosek o przydzielenie mieszkania komunalnego z zasobów miasta Grajewo). Natomiast w styczniu 2015 roku miało miejsce jedno spotkanie, dotyczące pomocy w zebraniu dokumentów niezbędnych przy ubieganiu się o przydział mieszkania komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 90-93 i 103-126)

Przeprowadzona ankieta wśród wszystkich pięciu wychowanków (tj. P.M., E.D i P.Ł z Grajewa oraz P.Z. i K.Z ze Szczuczyna), w wieku od 20 do 24 lat, potwierdziła na ogół dobrą współpracę koordynatorów z wychowankami w procesie usamodzielniania. Trzech ankietowanych dobrze oceniło wypełnianie funkcji przez koordynatora, a dwóch – przeciętnie, natomiast dwaj ankietowani uznali, że wprowadzenie instytucji koordynatora usprawniło realizację procesu usamodzielniania, a trzech – nie miało w tej kwestii zdania. Ponadto ankietowani odpowiedzieli m. in., że koordynator: uwzględnia ich potrzeby (czterech respondentów), potrzeby rodziców zastępczych i naturalnych (kolejno trzech i dwóch), skupia się na rozwiązywaniu bieżących problemów (czterech), stara się postrzegać pracę w wymiarze perspektywicznym (trzech), współpracuje przy ustalaniu zaleceń (pięciu) i je monitoruje (czterech), natomiast trzech odpowiedziało, że koordynator: inspiruje do działania, wspiera rodziców zastępczych w rozwiązywaniu problemów oraz poszukuje alternatywnych rozwiązań i uwzględnia możliwość powrotu dziecka do rodziny naturalnej, współpracuje z innymi podmiotami, jest nastawiony na współpracę i budzi zaufanie.

Biegły w sporządzonej opinii pozytywnie ocenił działania koordynatorów w zakresie usamodzielniania wychowanków, zaznaczając, że koordynatorzy angażują się w udzielaniu pomocy wychowankom i tym samym aktywnie wspierają ich w tym procesie.

(dowód: akta kontroli str. 129-130)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że sporządzane plany pomocy dziecku są lakoniczne, szczególnie w części dotyczącej planów pracy z dzieckiem. W części odnoszącej się do celów długoterminowych zapisano tylko jeden wyraz – „usamodzielnienie” – bez jakichkolwiek odniesień do planowanych działań w tym zakresie,

omijając jednocześnie inne zadania związane z potrzebami i oczekiwaniami dziecka. Podobnie postąpiono przy określeniu planu pracy w zakresie osiągnięcia celów szczegółowych. Ograniczono się bowiem do krótkich, ogólnych celów o treści: „uregulowanie sytuacji prawnej dziecka”, „dbanie o prawidłowy rozwój dziecka”, częste sprawdzanie lekcji”, czy „pilnowanie, aby wracał na czas do domu” – bez wskazania konkretnych działań, zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych celów w określonym terminie.

Jakość sporządzonych planów biegły ocenił pozytywnie, niemniej jednak - podkreślając brak standardów w tej kwestii - odniósł się równocześnie do zidentyfikowanych w tym zakresie deficytów. Zawarte w planach części, tj. diagnostyczna związana z zebraniem informacji o dziecku oraz rozpoznaniem sytuacji dziecka i rodziny, oraz część odnosząca się do posiadanych przez rodzinę zasobów są wystarczające do realizacji założonych celów. Jednocześnie biegły wskazał, że przy ustalaniu celów długoterminowych i szczegółowych należy dodatkowo uwzględnić kierunki działań dalekosiężnych (np. na pół roku), odnoszących się na przykład do: 1) podniesienia umiejętności wychowawczych rodziców oraz działań zmierzających do osiągnięcia tego celu (pedagogizacja rodziców, ustalenie zasad wychodzenia z domu dzieci oraz nagród za ich przestrzeganie, jak również konsekwencji za ich nieprzestrzeganie), a także przewidywanych efektów w postaci podniesienia autorytetu rodziców i ich umiejętności wydawania i egzekwowania poleceń oraz 2) zgłaszania dzieci na badania do poradni psychologiczno-pedagogicznej w celu zdiagnozowania dojrzałości szkolnej i wydania opinii na temat rozwoju danego dziecka. Jednocześnie biegły wskazał, że sformułowane cele powinny być m. in.: jednoznaczne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie oraz podkreślił, że w planach można uwzględniać działania z podziałem na sfery, na przykład: psychospołeczną, edukacyjną, zdrowotną, materialno-bytową, czy zainteresowań dziecka. Pozwoli to – w ocenie biegłego – na uporządkowanie treści zawartych w tych dokumentach.

Ocena cząstkowa

Koordynatorzy właściwie wywiązywali się z ustawowych zadań, odnoszących się do udzielania wsparcia i pomocy rodzinom zastępczym oraz usamodzielnianym wychowankom z tych rodzin. NIK zwraca jednocześnie uwagę na potrzebę doprecyzowania w sporządzanych planach pomocy dzieciom zwymiarowanych, odnoszących się do wszystkich sfer życia i określonych w czasie celów i działań podejmowanych dla dobra dziecka. W ocenie NIK plan pomocy dziecku stanowi podstawowy dokument określający głównie kierunki pracy z podopiecznymi i powinien być opracowany w sposób uwzględniający szeroki katalog proponowanych działań, w odniesieniu do wszystkich osób zaangażowanych w proces wychowania.

3. Finansowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

1. W latach 2012-2014 dwóch koordynatorów otrzymało wynagrodzenie w łącznej wysokości 138.801 zł, w tym:

- 37.402 zł w 2012 r., z tego: 30.042 zł ze środków własnych, 11.099 zł z budżetu państwa w ramach realizowanego „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”,
- 49.827 zł w 2013 r., z tego: 37.071 zł ze środków własnych i 15.389 zł z budżetu państwa w ramach ww. Programu,
- 51.572 zł w 2014 r., z tego: 30.899 zł ze środków własnych i 20.673 zł z budżetu państwa w ramach ww. Programu,

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pierwszego koordynatora (B.R.) wynosiło kolejno: 2.961 zł, 3.352 zł i 3.498 zł, a drugiego (M.Cz.): 375 zł, 800 zł i 800 zł. Dla porównania przeciętne miesięczne wynagrodzenie dwóch pracowników socjalnych zatrudnionych w 2014 r. w PCPR w pełnym wymiarze czasu pracy (ze stażem 13 i sześciu lat) wynosiło 2.468 zł i 2.068 zł (dowód: akta kontroli str. 94-95)

Na 2015 rok zaplanowano na wynagrodzenie dwóch koordynatorów środki własne w wysokości 54.683 zł (odpowiednio 44.123 zł i 10.560zł), tj. 100% ich wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 94)

Wydatkowane w latach 2012-2014 ww. środki finansowe pozwoliły na pełną realizację przez koordynatorów powierzonych im zadań. (dowód: akta kontroli str. 16-17, 127-130 i 131-143)

2. Zarząd Powiatu Grajewskiego, na podstawie otrzymanych od kierownika PCPR zapotrzebowań, składał w 2012 roku i w latach 2013-2014 wnioski odpowiednio do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku (PUW) o dotacje w ramach „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej” na kwoty określone w zapotrzebowaniach i przeznaczone na dofinansowanie wynagrodzeń dwóch koordynatorów. I tak: 7 maja 2012 r., 27 lutego 2013 r. i 5 marca 2014 r. złożono wnioski (bez konieczności składania uzupełnień i poprawek) na kwotę odpowiednio 11.099 zł, 28.942 zł i 20.673 zł. Na podstawie zawartych pomiędzy Powiatem Grajewskim, a Ministrem Pracy i Polityki Społecznej (w 2012 roku) i Wojewodą Podlaskim (w latach 2013-2014) umów o dofinansowanie zadania w ramach ww. Programu, PCPR otrzymał kolejno: 11.099 zł (100% wnioskowanej kwoty), 15.389 zł (53,2%) i 20.673 zł. (100%). Terminy otrzymania dotacji (13 sierpnia 2012 r., 24 czerwca 2013 r. i 27 czerwca 2014 r.) umożliwiły właściwą realizację zadań przez koordynatorów. Niewykorzystana w 2012 roku kwota w wysokości 668,45 zł została zwrócona do budżetu powiatu 27 grudnia 2012 r. wraz z odsetkami (1,87 zł). (kierownik PCPR nie zna przyczyny otrzymania w 2013 roku mniejszej dotacji od kwoty wnioskowanej).

(dowód: akta kontroli str. 95)

Zgodnie z zapisami § 8 ust. 1 i § 5 ust. 1 zawartych umów o dofinansowanie ww. zadania na lata 2012-2014, PCPR rzetelnie i terminowo sporządził sprawozdania z realizacji „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej” za ww. lata. Przeprowadzona przez PUW w kwietniu 2014 roku kontrola wykorzystania dotacji za 2013 rok, nie wykazała jakichkolwiek nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str.96-102)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W latach 2012-2014 PCPR zapewniał środki finansowe umożliwiające koordynatorom wywiązywanie się z powierzonych im zadań. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano i rozliczono dotacje otrzymane w tym okresie na dofinansowanie zatrudnienia koordynatorów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

1. Zasięganie opinii rodzin zastępczych przy wyznaczaniu im koordynatora, stosownie do postanowień w art. 77 ust. 2 ustawy owr.
2. Opracowywanie planów pomocy dzieciom z uwzględnieniem wszystkich celów wynikających z potrzeb dziecka oraz sposobów i terminów ich realizacji, z jednoczesnym wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich wykonanie.

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.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.


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.

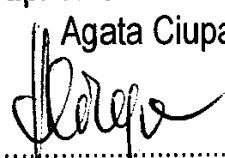
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 24 lutego 2015 r.

Kontroler
Janusz Zawirski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis

