



00580515

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-031-08/2014
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	Krzysztof Gołębiewski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93262 z dnia 10 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Augustowie, ul. Młyńska 52 (dalej „PCPR” lub „Centrum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Wasilewski – Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Augustowie w latach 2012-2014 zapewniło opiekę koordynatorów wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu, które o to wnioskowały. W okresie objętym kontrolą² zatrudniano troje posiadających wymagane kwalifikacje koordynatorów, którzy prawidłowo wywiązywali się z realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³, udzielając rodzinom zastępczym adekwatnej do potrzeb pomocy w sprawach związanych z wychowaniem, edukacją i zdrowiem dzieci, a także wspierając pełnoletnich wychowanków tych rodzin.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przekroczenie od 1 stycznia 2015 r. dopuszczalnej liczby rodzin zastępczych pozostających pod opieką jednego koordynatora, określonej w art. 77 ust. 4 ustawy owr. Ponadto NIK zwraca uwagę, że organizator pieczy zastępczej nie sporządził oceny jednej z rodzin zastępczych, do czego zobowiązywał go art. 134 ust. 2 ustawy owr, zaś w planach pracy z dzieckiem ujmowano zbędne i nadmiernie rozbudowane diagnozy kosztem minimalizacji zapisów odnoszących się do działań podejmowanych dla dobra dziecka (plany nie zostały także opatrzone datą, co nie pozwalało stwierdzić, w jakim czasie od dnia umieszczenia dziecka w rodzinie zostały one sporządzone).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wytłanianie i organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012-2014 w PCPR zatrudnionych było troje koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w tym:

- jedna osoba od 10 kwietnia 2012 r. na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy;
- jedna osoba od 5 marca 2012 r. (do 4 września 2012 r. pracownik ten wykonywał zadania pedagoga i koordynatora na podstawie umowy w sprawie organizacji robót publicznych; od 5 września do 31 grudnia 2012 r. zatrudniony był na podstawie umowy o świadczenie usług koordynatora⁴, zaś od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.

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

⁴ W okresie tym pracownik wykonywał zadania na podstawie tygodniowego planu pracy.

- na podstawie umowy o pracę na czas określony, a od 1 stycznia 2015 r. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w systemie zadaniowego czasu pracy);
- jedna osoba od 1 października 2012 r. do 3 października 2013 r. w ramach umów w sprawie organizacji robót publicznych w systemie zadaniowego czasu pracy. Pracownik ten jest obecnie zatrudniony od 11 sierpnia 2014 r. na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa (w związku z urlopem macierzyńskim koordynatora zatrudnionego od 1 września 2013 r.⁵). (dowód: akta kontroli str. 3, 4-7)

W latach 2012-2014 wyboru koordynatorów dokonywał Dyrektor PCPR, spośród ofert składanych przez kandydatów ubiegających się o to stanowisko. Dyrektor Centrum, wskazując na przyjęte zasady rekrutacji wyjaśnił, iż czynnikiem decydującym o wyborze kandydatów było spełnienie przez nich wymagań ustawowych i znajomość przepisów prawnych związanych z pracą koordynatora. Wskazał także na takie elementy jak: umiejętność pracy w zespole, odpowiedzialność, komunikatywność, dyspozycyjność, znajomość obsługi komputera (pakietów biurowych), prawo jazdy kategorii B (w tym posiadanie samochodu). (dowód: akta kontroli str. 312-313)

Wszyscy koordynatorzy zatrudnieni w PCPR spełniali wymagania określone w art. 78 ustawy o w. w zakresie wykształcenia, posiadania władzy rodzicielskiej, wywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych i niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. (dowód: akta kontroli str. 4-7)

1.2. Analiza dokumentacji dotyczącej 30 losowo wybranych rodzin zastępczych wykazała, że wszystkie złożyły pisemne oświadczenie o wyborze koordynatora, zawierające imienne wskazanie tej osoby oraz przyjęły do wiadomości informacje o zadaniach koordynatora (w szczególności dotyczące przygotowania planu pomocy dziecku, zapewnienia dostępu do pomocy psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej, wsparcia w nawiązywaniu wzajemnego kontaktu pomiędzy rodzinami zastępczymi, zgłaszania do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających, udzielania wsparcia pełnoletnim wychowankom). Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła: „W latach 2012-2014 przyjęliśmy praktykę zapoznawania rodziny zastępczej z kandydatem na koordynatora danej rodziny poprzez kontakt osobisty. Odwiedzałam rodzinę zastępczą wraz z koordynatorem, przedstawiałam go rodzinie i mówiłam o zadaniach jakie wykonuje. Żadna z rodzin zastępczych nie wyraziła swojej negatywnej opinii na temat przedstawianych kandydatów. W trakcie spotkania rodzina zastępcza wyrażała chęć współpracy z konkretnym koordynatorem, podpisując stosowne oświadczenie. Ponadto koordynatorzy przedstawiani byli na wszystkich szkoleniach i spotkaniach z rodzinami zastępczymi (jasełka, kulig, ogniska)”.
(dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175, 177-179, 372)

Na podstawie wyników ankiet⁶ przeprowadzonych w trakcie kontroli wśród rodzin zastępczych ustalono, że:

- wszyscy ankietowani dowiedzieli się o możliwości korzystania z opieki koordynatora za pośrednictwem PCPR,
- w ocenie 36% respondentów pracownicy PCPR służyli wsparciem przy składaniu wniosku o wyznaczenie koordynatora, 43% rodzin była przeciwnego zdania, zaś trzy rodziny nie udzieliły odpowiedzi,
- 79% ankietowanych stwierdziło, iż nie mieli żadnego wpływu na wyznaczenie osoby koordynatora,
- 29% respondentów nie zostało poinformowanych o przesłankach podjęcia decyzji wyznaczającej koordynatora, co do którego mieli negatywne zdanie, jednej rodzinie przekazano taką informację, zaś w pozostałych 64% przypadków nie zaistniała taka sytuacja. (dowód: akta kontroli str. 370)

Wyniki ankiet świadczą o braku przekonania wśród rodzin zastępczych o możliwości wpływu na wyznaczenie koordynatorów, pomimo że z dokumentacji znajdującej się w PCPR

⁵ Pracownik ten w okresie od 1 maja 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r. zatrudniony był na stanowisku pracownika socjalnego w PCPR.

⁶ Ankiety skierowano do 45 rodzin korzystających ze wsparcia koordynatorów; odpowiedź uzyskano od 14 rodzin.

wynika, że miały możliwość wypowiedzenia się o nich (na druku oświadczenia składanego w sprawie wyboru koordynatora znajdowała się rubryka pn. „Opinia o wyborze koordynatora”, jednak - jak wynika z analizy tej dokumentacji - żadna z rodzin nie wyraziła takiej opinii). Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła: „(...) Do PCPR w Augustowie nie wpłynęły żadne informacje na temat negatywnej oceny koordynatorów, wyrażane przez rodzinę zastępczą. Odnosimy wrażenie, że ankiety, które przeprowadziła wśród rodzin zastępczych Najwyższa Izba Kontroli, mogą być niemiarodajne, większość rodzin zastępczych to osoby z niskim wykształceniem, którym trudność sprawia wypełnienie wniosku wymagającego wpisania danych osobowych”. (dowód: akta kontroli str. 372)

1.3. W okresie od 1 stycznia do 5 marca 2012 r. (tj. przed zatrudnieniem pierwszego koordynatora) do PCPR nie wpłynęły wnioski od rodzin zastępczych o objęcie ich opieką. Kierownik działu pieczy wyjaśniła: „Po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do wszystkich rodzin zastępczych zostało skierowane pismo informujące o zmianie przepisów i możliwości wyboru formy świadczeń. Do końca lutego 2012 r. żadna z rodzin zastępczych nie wniosowała o wsparcie koordynatora. Przez pierwsze 2 miesiące 2012 r. rodziny te funkcjonowały na dotychczasowych zasadach i korzystały ze wsparcia pracowników socjalnych, psychologa i pedagoga. W przypadku wykraczania zgłaszanych potrzeb poza kompetencje PCPR umawialiśmy rodziny zastępcze na wizyty np. w poradniach specjalistycznych”. (dowód: akta kontroli str. 345)

1.4. Dwoje spośród trojga koordynatorów, legitymujących się wyższym wykształceniem pedagogicznym, podjęło w ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, dodatkowe studia magisterskie z zakresu psychologii. W latach 2012 - 2014 Koordynatorzy zatrudnieni w PCPR uczestniczyli także w szkoleniach z zakresu pracy z dziećmi i rodziną, takich jak: „Praca z rodziną metodą genogramu” (trzy osoby), „Przemoc seksualna wobec dzieci- elementy diagnozy, formy pomocy, profilaktyka” (dwie osoby), szkolenie trenerskie PRIDE: „Rodzinna opieka zastępcza. Adopcja” (jedna osoba), „Zaburzenia wieku rozwojowego: depresje, stany depresyjne, choroba dwubiegunowa, zaburzenia zachowania, stany dysocjacyjne” (jedna osoba), „Płodowy zespół alkoholowy FAS-kontekst społeczny problemu, sytuacja w Polsce”, „Zaburzenia przywiązania i przeżywanie odrzucenia” (dwie osoby), „Motywowanie do zmiany - etapy rozmowy motywującej z osobą uzależnioną” (jedna osoba), „Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej” (dwie osoby). (dowód: akta kontroli str.4-7)

Wydatki na szkolenia wyniosły 629 zł w 2012 r., 5.080 zł w 2013 r. i 1.262 zł w 2014 r. i stanowiły odpowiednio 2%, 7,7% i 1,4% kosztów na zatrudnienie koordynatorów rodzin zastępczych ogółem. (dowód: akta kontroli str. 35)

Odnosząc się do samokształcenia koordynatorzy wyjaśnili: „Prenumerujemy periodyk „Pracownik socjalny”, w którym publikowane są artykuły dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej i omawiane zmiany w przepisach prawnych. Mam również możliwość korzystania z biblioteczki w PCPR. Zgromadzone w niej publikacje wykorzystuję w ramach przygotowania do szkoleń rodzin zastępczych. Z zasobów tych korzystam co najmniej kilka razy w miesiącu (najczęściej w dniach „wewnętrznych”, tj. w poniedziałki). Korzystam także z Internetu (...) Wymieniamy się doświadczeniami i publikacjami w ramach zespołu koordynatorów (...) Staram się uzupełniać swoją wiedzę na bieżąco (...) Informacje o zmianach w przepisach dotyczących rodzinnej pieczy zastępczej uzyskuję od kierownika działu pieczy zastępczej. Korzystam także z własnym materiałów szkoleniowych (publikacji, artykułów, diagnoz)”. Koordynatorzy nie dokumentowali samokształcenia. (dowód: akta kontroli str. 134, 155, 176)

Dyrektor PCPR wyjaśnił: „W latach 2012-2015 PCPR posiadało odpowiedniej wysokości środki finansowe w swoim budżecie z przeznaczeniem na potrzeby szkoleniowe pracowników, w tym koordynatorów. Koordynatorzy w miarę możliwości i potrzeb uczestniczyli w różnych formach szkoleniowych, które mogą być wykorzystane w ich pracy (...) W szkoleniach nie uczestniczył Pan A. Puczyłowski, ponieważ jest zatrudniony od niedawna (11.08.2014 r.) w ramach zastępstwa za koordynatora A. Pilichowską przebywającą na zwolnieniu lekarskim, a obecnie na urlopie macierzyńskim (...)”. (dowód: akta kontroli str. 313)

1.5. Wszyscy koordynatorzy – stosownie do wymogów określonych w art. 79 ust. 2 owr – zostali zatrudnieni w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy. Opracowano dla nich szczegółowe zakresy czynności. Koordynatorzy opracowywali ponadto tygodniowe plany pracy (ze sprawozdaniami z ich wykonania). Kontakty z rodzinami zastępczymi dokumentowano notatkami służbowymi oraz odnotowywano w kartach pracy z rodziną. (dowód: akta kontroli str. 8-34,180-191)

Na potrzeby dojazdów do rodzin zastępczych koordynatorzy korzystali z samochodów prywatnych. Wydatki na ten cel w latach 2012-2014 wyniosły 3.154 zł. W wyniku analizy 15 wyjazdów (na które wydatkowano 618,28 zł) ustalono, że zostały one rozliczone prawidłowo i wg stawek określonych w zarządzeniach Starosty Augustowskiego⁷ na podstawie rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej⁸. (dowód: akta kontroli str. 62-66)

Koordynatorzy nie byli zatrudniani w innej jednostce organizacyjnej Powiatu. Nie wykonywali także innych obowiązków utrudniających wypełnianie powierzonych im zadań. Wskazując na bariery utrudniające wykonywanie obowiązków koordynatorów kierownik działu pieczy wyjaśnił: „Do przeszkód tych zaliczyłabym np. [1] nieprecyzyjne przepisy, [2] brak jednolitych wzorów dokumentów (np. do ustawy o pomocy społecznej były wzory druków wywiadów środowiskowych i w całej Polsce dokumenty były jednolite, spójne i doprecyzowane), [3] brak wytycznych i możliwości uzyskania wiążącej wykładni przepisów i ich interpretacji w konkretnych sytuacjach, [4] brak profesjonalnych szkoleń i specjalistów, którzy mogliby takie szkolenia poprowadzić (jedyne szkolenie pod nazwą „Zadania koordynatora rodzin zastępczych” – oczywiście płatne - jakie zostało zorganizowane przez Stowarzyszenie Centrum, odbywało się w Zakopanem (odległość i koszty) – skorzystała z niego nasza koordynatorka Renata Szyszkiewicz-Dobrowolska), [5] konsekwencją nieprecyzyjnych przepisów jest niewłaściwa współpraca z OPS-ami spowodowana różnorodną interpretacją zapisów ustawy (kto, kiedy, jakie dokumenty, w jakiej formie współpraca), [6] brak środków finansowych – kolejne zadanie zostało nałożone na powiaty bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację”. (dowód: akta kontroli str. 344)

1.6. W Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Augustowskim na lata 2012-2014 przewidziano m.in. takie zadania jak: [1] promowanie rodzicielstwa zastępczego (m.in. poprzez rozpowszechnianie ulotek informacyjnych, plakatów, artykułów i ogłoszeń w lokalnej prasie oraz publikację ogłoszeń i informacji na stronie internetowej PCPR), [2] prowadzenie naboru kandydatów na rodziny zastępcze oraz prowadzenie dla nich szkoleń, [3] zapewnienie pomocy i wsparcia rodzinom zastępczym w formie grup wsparcia, poradnictwa specjalistycznego i terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą oraz dzieci umieszczonych w pieczy, [4] wspieranie rodzin zastępczych przez koordynatora (przyjęto, iż na jednego koordynatora przypadać będzie 15 rodzin zastępczych), [5] organizowanie rodzinom zastępczym pomocy wolontariuszy (stosownie do potrzeb), [6] tworzenie i realizacja programów usamodzielnienia, [7] wsparcie dla osób usamodzielnianych (pomoc psychologiczna, pedagogiczna, prawna, wsparcie finansowe i rzeczowe oraz praca socjalna). (dowód: akta kontroli str. 36-61)

⁷ Zarządzenie Nr 5/13 Starosty Augustowskiego z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie ustalenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdów samochodowych nie będących własnością Powiatu Augustowskiego, używanych przez kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz pracowników Starostwa Powiatowego w Augustowie (ustalono w nim stawkę w wysokości 0,52 zł za 1 km). Wcześniej obowiązywało wydane w tej samej sprawie Zarządzenie Nr 9/12 Starosty Augustowskiego z dnia 30 marca 2012 r. (obowiązywała w nim taka sama stawka).

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 167) oraz obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

Wymienione zadania były zbieżne z zadaniami określonymi w ustawie owr oraz realizowanymi przez koordynatorów, a także pozwalały na osiągnięcie celów określonych w art. 33 tej ustawy.

1.7. Nadzór nad pracą koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej sprawowano w oparciu o składane przez nich corocznie sprawozdania w trybie art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy owr. W sprawozdaniach za lata 2012-2013 koordynatorzy odnotowali sytuację w poszczególnych rodzinach pozostających pod ich opieką oraz podejmowane wobec nich działania (np. dotyczące kontaktów ze szkołami i świetlicami mających na celu rozwiązywanie problemów z nauką, wsparcia w uzyskaniu specjalistycznej pomocy, planowania usamodzielniania wychowanków, itp.), a także informacje o organizowanych dla rodzin imprezach okolicznościowych, spotkaniach grup wsparcia i szkoleniach. Jak wyjaśniła kierownik działu pieczy termin sporządzenia sprawozdań za 2014 r. ustalono na 23 lutego 2015 r.

Kierownik wyjaśniła ponadto, iż nadzór nad pracą koordynatorów polegał również na: *„bieżącym omawianiu sytuacji poszczególnych rodzin, konsultowaniu działań, jakie podejmowali koordynatorzy w stosunku do poszczególnych rodzin, wspólnym modyfikowaniu planów pracy z dziećmi, wspólnym dokonywaniu ocen zasadności pobytu dzieci w pieczy zastępczej oraz ocen rodzin zastępczych. Odwiedzałam też rodziny zastępcze i rozmawiałam, z nimi. Ponadto, każdy poniedziałek jest dniem biurowym, kiedy spotykam się z koordynatorami i omawiamy bieżące sprawy. Ze sprawowanego nadzoru wynika, że koordynatorzy prawidłowo pełnią swoją funkcję, do PCPR nie wpływały żadne informacje o nieprawidłowościach, rodziny zastępcze znają swoich koordynatorów, z bieżącymi sprawami kierowały się do nich, nie zgłaszały żadnych nieprawidłowości”*.

(dowód: akta kontroli str. 67-110, 114-133, 135-154, 156-175, 372-373)

Dyrektor PCPR, odnosząc się do wypełniania zadań przez koordynatora wyjaśnił: *„Uważam, że praca koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest potrzebna i niezbędna w celu prawidłowego realizowania procesu wychowawczego dzieci pozostających w pieczy zastępczej jak i sprawowania opieki nad dzieckiem. Uważam, że zatrudnieni koordynatorzy w sposób należyty i sumienny wypełniają swoje zadania, które niejednokrotnie wychodzą poza zakres ich obowiązków. Jest to między innymi organizowanie dzieciom równych form imprez, które mają zadanie integrujące i wychowawcze”*. Wskazując na bariery w prawidłowym wypełnianiu obowiązków przez koordynatorów Dyrektor zwrócił przede wszystkim uwagę na nienależytą współpracę na szczeblu gminnych ośrodków pomocy społecznej (brak asystentów rodzin), a także na niską świadomość władz gminnych i powiatowych w zakresie zaspokajania potrzeb dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 312-313)

Dwanaście na 14 ankietowanych rodzin zastępczych dobrze oceniło pracę koordynatorów. Respondenci wskazywali m.in. iż *„zawsze służą pomocą i radą i można na nich liczyć w każdej sytuacji”*. Dwie rodziny oceniły pracę koordynatora jako przeciętną, zaś jedna nie wypowiedziała się. Wyniki ankiety potwierdzają właściwe wywiązywanie się koordynatorów z nałożonych na nich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 370)

1.8. W okresie objętym kontrolą wsparciem koordynatorów zostały objęte wszystkie rodziny, które o to wniosowały, tj.:

- w 2012 r. – 17 rodzin ze stażem poniżej 2 lat i 57 rodzin z dłuższym stażem,
- w 2013 r. – 12 rodzin ze stażem krótszym niż 2 lata i 59 z ponad dwuletnim stażem,
- w 2014 r. – 15 rodzin ze stażem poniżej 2 lat i 54 rodziny z dłuższym stażem,

W latach 2012-2014 liczba rodzin objętych opieką jednego koordynatora nie przekraczała limitu określonego w art. 77 ust. 4 ustawy owr i wynosiła od 24 do 30.

(dowód: akta kontroli str.11-112)

1.9. 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. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania

rodziny i systemu pieczy zastępczej⁹. oraz rozporządzenia w tej samej sprawie z dnia 4 grudnia 2012 r.¹⁰ Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 112-247-270)

Ustalone
nieprawidłowości

Po 1 stycznia 2015 r. przekroczono, określony w art. 77 ust. 4 ustawy owr, limit 15 rodzin zastępczych przypadających na jednego koordynatora. Pod ich opieką pozostaje odpowiednio: 16 rodzin i jeden rodzinny dom dziecka, 22 rodziny i jeden rodzinny dom dziecka, 26 rodzin zastępczych. (dowód: akta kontroli str. 113)

W projekcie planu finansowego PCPR na 2015 r., przekazanym Staroście Augustowskiemu w październiku 2014 r., ujęto cztery¹¹ etaty koordynatorów w celu zapewnienia odpowiedniej liczby tych pracowników, zgodnie z wymogami cytowanego wyżej przepisu (w planie zostały uwzględnione trzy etaty). W dniu 8 stycznia 2015 r. Dyrektor PCPR zwrócił się do Zarządu Powiatu Augustowskiego o zwiększenie środków w budżecie o 17 tys. zł, z przeznaczeniem na zatrudnienie czwartego koordynatora. Z ponowną prośbą o zapewnienie środków finansowych na ten cel zwrócono się do Starosty w dniu 28 stycznia 2015 r. (do dnia kontroli PCPR nie otrzymał odpowiedzi).

Dyrektor PCPR wyjaśnił: „Pomimo ujęcia w projekcie budżetu PCPR na rok 2015 w § 4010 wynagrodzenia osobowe - niezbędnych środków finansowych z przeznaczeniem na zatrudnienie 2 koordynatorów (jeden koordynator do dnia 31 grudnia 2014 r. był zatrudniony w ramach realizowanego projektu POKL) Zarząd Powiatu nie zapewnił tych środków. Pomimo kilkakrotnych monitów pisemnych do Zarządu Powiatu w sprawie przyznania środków na zatrudnienie 2 koordynatorów, do dnia dzisiejszego PCPR nie uzyskało odpowiedzi”. (dowód: akta kontroli str. 312-314)

Ocena cząstkowa

W latach 2012-2014 koordynatorzy zapewniali pomoc i wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie natomiast ocenia niezapewnienie po 1 stycznia 2015 r. odpowiedniej liczby koordynatorów sprawujących opiekę na rodzinami zastępczymi i rodzinnym domem dziecka (przekroczenie limitu 15 rodzin przypadających na jednego koordynatora).

2. Skuteczność realizacji zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na podstawie analizy działań podejmowanych przez koordynatorów wobec 30¹² rodzin ustalono, iż:

- W stosunku do 54¹³ z 55 dzieci znajdujących się w rodzinach zastępczych sporządzono plan pracy z dzieckiem, zawierający m.in. diagnozę emocjonalną i społeczną, diagnozę psychomotoryczną, diagnozę pedagogiczną, charakterystykę pedagogiczną, diagnozę zdrowotną, wnioski opracowane na podstawie przeprowadzonych diagnoz oraz plan pomocy (ze wskazaniem działań, osoby realizującej, terminu i osoby monitorującej realizację zadań). (dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175)
- Koordynatorzy współpracowali z asystentami rodzin biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy głównie przy opracowywaniu planów pomocy dziecku¹⁴. Asystenci uczestniczyli również w posiedzeniach zespołu ds. oceny sytuacji dzieci oraz opiniowali możliwość ich readaptacji (powrotu do rodziny biologicznej). Na przykład w czerwcu i grudniu 2014 r. PCPR wystąpił do asystenta rodziny biologicznej K.G. (umieszczonej w rodzinie zastępczej M.G.) z prośbą o ocenę sytuacji rodziny biologicznej dziecka; w odpowiedzi asystent poinformował, że rodzina nie jest w stanie sprostać stawianym jej wymaganiom, zatem dalszy pobyt dziecka w rodzinie zastępczej jest uzasadniony. W dniu 18 czerwca 2014 r. asystent rodzin biologicznych R.W. i P.B. (umieszczonych w rodzinie zastępczej J.W.) przekazał opinię na temat readaptacji dzieci, z której

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 240 – rozporządzenie obowiązywało do 8 grudnia 2012 r.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371.

¹¹ W ramach wnioskowanych 4 etatów wskazano na potrzebę zatrudnienia 2 koordynatorów, w związku z zakończeniem z dniem 31 grudnia 2014 r. finansowania zatrudnienia jednego z koordynatorów ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹² W tym 1 rodzinny dom dziecka, 20 rodzin spokrewnionych, 2 zawodowe, 7 niezawodowych.

¹³ Jednej wychowance nie sporządzono planu w związku z osiągnięciem przez nią pełnoletności po 3 i pół miesiącach od umieszczeniu w rodzinie zastępczej.

¹⁴ Asystenta przydzielono 6 rodzinom biologicznym dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

wynikało, iż upłynął zbyt krótki czas by potwierdzić trwałość zmian na lepsze w rodzinie biologicznej dziewczynki, zaś sytuacja ojca biologicznego chłopca jest na tyle niestabilna (nie uzyskał zgody sądu na odroczenie wykonywania kary pozbawienia wolności), że powrót dziecka do rodziny biologicznej nie jest możliwy.

(dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175)

- W celu ułatwienia rodzinom zastępczym nawiązania wzajemnego kontaktu zapraszano je do udziału w spotkaniach grupy wsparcia oraz w szkoleniach poświęconych np. rozwiązywaniu trudności wychowawczych, komunikacji w rodzinie, roli i zadaniom rodzicielstwa zastępczego, trudnościom w nauce szkolnej, a także w szkoleniach dla kandydatów zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Siedem ankietowanych rodzin wysoko oceniło aktywność koordynatora w nawiązywaniu kontaktu z innymi rodzinami zastępczymi, dwie wskazały na brak działań, zaś cztery nie wypowiedziały się.

(dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175, 245-246, 370)

- Koordynatorzy zapewnili rodzinom wsparcie w dostępie do specjalistycznej pomocy psychologicznej, pedagogicznej, zdrowotnej i prawnej w zależności od ustalonych potrzeb. Np. dziecku umieszczonemu w rodzinie zastępczej T. Rz. zapewniono opiekę psychologiczną (w związku z samookaleczeniami, agresywnym zachowaniem oraz zdiagnozowanymi stanami depresyjnymi); złożono także zawiadomienie o podejrzeniu znęcania się fizycznego i psychicznego oraz wykorzystywania seksualnego dziecka przez ojca biologicznego (śledztwo zostało umorzone z powodu braku danych dostatecznie uzasadniających popełnienie przestępstwa); rodzinie E.M. udzielono pomocy umieszczeniu podopiecznego w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii w Różanymstoku; rodzina E.Sz. uzyskała pomoc w zdiagnozowaniu w Białymstoku autyzmu wczesnodziecięcego i uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności; rodzinie E.R. udzielono pomocy w kontakcie ze specjalistami (dziecko ze zdiagnozowanym wodogłowiem, padaczką, porażeniem nerwowym) oraz zaopiniowano udzielenie wsparcia finansowego na zakup wózka, łóżeczka, fotelika do kąpielii, itp. Koordynatorzy monitorował także wyniki w nauce i frekwencję w szkole dzieci umieszczonych w pieczy poprzez kontakty ze pedagogiem i wychowawcą (występowano także o opinie do poradni psychologiczno-pedagogicznej). Kontakty z rodzinami zastępczymi dokumentowano notatkami służbowymi oraz odnotowywano w karcie pracy z rodziną (np. z rodzinami T. Rz. i E.R. średnio raz w miesiącu; z rodziną E.M. przeciętnie 2 razy w miesiącu; z rodziną D.K. co 2 miesiące, z rodziną E.Sz. co 2 tygodnie).

(dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175)

Dziesięć spośród 14 rodzin zastępczych, które wzięły udział w badaniu ankietowym nie potrzebowało bądź nie występowało o wsparcie w zapewnieniu dostępu do specjalistycznej opieki w zakresie ochrony zdrowia. Połowa respondentów nie zgłaszała również potrzeb dotyczących wsparcia w zakresie edukacji. Pozostałe rodziny potwierdziły na ogół duże zaangażowanie koordynatora w udzielaniu pomocy (w szczególności w zakresie diagnozowania problemów szkolnych, organizowania czasu wolnego, zajęć terapeutycznych i pomocy wychowankom z problemami w nauce).

(dowód: akta kontroli str. 370)

Powołany do kontroli biegły w dziedzinie nauk społecznych, Pan dr Krzysztof Sawicki, pozytywnie ocenił diagnozowanie potrzeb dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. Wskazał m.in., iż koordynatorzy: „(...) *Podjęmą działania na rzecz diagnoz w specjalistycznych obszarach (zwłaszcza w aspekcie zdrowia). To zapewnia realne i wystarczające wsparcie podopiecznych oraz rodziców zastępczych. W analizowanym obszarze nie stwierdzono działań świadczących o zaniedbaniu bądź nieudzieleniu pomocy adekwatnej do potrzeb dzieci lub rodziców zastępczych. Sposób budowania relacji z podopiecznymi oraz rodzicami zastępczymi gwarantuje diagnozowanie potrzeb zgodne ze stanem rzeczywistym. Postępowanie koordynatorów jest zgodne z zasadami etyki, umożliwia minimalizowanie skutków oddzielenia od rodziców naturalnych, podejmowane przez koordynatorów działania umożliwiają zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci. Koordynatorzy zwracają uwagę na potrzeby bytowe dzieci, umożliwiają zaspokajanie potrzeb zdrowotnych (nawet wymagających*

działań specjalistycznych) oraz edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych w stopniu, w jakim umożliwia im to dostępna infrastruktura. W przypadku małych dzieci jest weryfikowana możliwość zastosowania procedur na rzecz przysposobienia”.

(dowód: akta kontroli str. 356-357)

Zaproponował również działania służące zwiększeniu efektywności koordynatorów:

- wyjście - w obszarze diagnozowania potrzeb dzieci i planowania pracy - poza schemat działań w zakresie edukacji na rzecz innych obszarów, np. rozwoju uzdolnień i zainteresowań wychowanków oraz intensyfikacji działań na rzecz reintegracji;
- zwiększenie dostępności korzystania z diagnoz lekarskich, psychologicznych oraz innych specjalistów, w szczególności w przypadku dzieci do 3 roku życia, np. w formie dyżurów specjalistów w PCPR w określone dni tygodnia (biegły wskazał na problemy podnoszone przez koordynatorów takie jak brak psychiatry dziecięcego i związane z tym organizowanie transportu do Suwałk lub Białegostoku).

(dowód: akta kontroli str. 357)

- Dla 13 wychowanków¹⁵ rodzin zastępczych, którzy osiągnęli pełnoletność w kontrolowanym okresie, sporządzone zostały indywidualne programy usamodzielnienia (we wszystkich przypadkach funkcje opiekuna usamodzielniania pełnił rodzic zastępczy). W programach określono współdziałanie osoby usamodzielnianej z opiekunem w zakresie edukacji zgodnie z możliwościami i aspiracjami wychowanka, pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych, a także pomoc pieniężną na usamodzielnienie (określono także zobowiązania wychowanka i opiekuna oraz wskazano termin realizacji). Wsparcie koordynatorów udzielane było wychowankom w formie kontaktów osobistych, podejmowanych w zależności od potrzeb, podczas których zasięgano informacji o sytuacji wychowanków, motywowano ich do kontynuowania nauki i podnoszenia kwalifikacji (trzem wychowankom udzielono pomocy przy skierowaniu na kurs prawa jazdy organizowany w ramach projektu „Razem łatwiej – integracja społeczno-zawodowa mieszkańców powiatu augustowskiego”).

(dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175, 224-244)

W dokumentacji jednego z koordynatorów ostatni kontakt z usamodzielnianym wychowankiem odnotowano w dniu 14 listopada 2014 r. (rodzic zastępczy zgłaszał, iż podopieczny często jest pod wpływem narkotyków i zachowuje się agresywnie). Odnosząc się do działań podejmowanych w tej sprawie koordynator wyjaśnił: „Sytuacja P.S. na chwilę obecną unormowała się. Wychowanek wykonuje prace na cele społeczne w związku nałożoną na niego karą ograniczenia wolności (...). W ostatnim czasie nie dotarły też do mnie sygnały o zażywaniu narkotyków przez wychowanka (chłopak stara się pilnować, tym bardziej, że mieszka obecnie u swojej siostry, która opiekuje się nowonarodzonym dzieckiem). Od 14 listopada 2014 r. z P. widziałem się tylko raz. Pozostają natomiast w kontakcie telefonicznym z opiekunem wychowanka (babcią) oraz z jego siostrą, które na bieżąco informują mnie o sytuacji P. Na dzień dzisiejszy nie dotarły do mnie niepokojące sygnały na temat zachowania P. Do PCPR wpływają też zaświadczenia o kontynuowaniu nauki przez P. Dodam, że wychowanek jest pełnoletni i skierowanie na jakąkolwiek terapię wymagałoby jego zgody”.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 155)

W czterech przypadkach w dokumentacji koordynatorów nie odnotowano wsparcia wychowankom w procesie usamodzielniania (M.K., T.F., M.G. i V.B.). Koordynatorzy wyjaśnili, iż wszyscy wychowankowie byli informowani o możliwości skorzystania z pomocy. Troje z nich nie zgłaszało żadnych problemów, zaś czwarta odrzuciła oferowane wsparcie.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 127-128, 132-133, 134, 174-175, 176)

Sześciu spośród dziewięciu wychowanków, którzy wzięli udział w ankiecie przeprowadzonej w trakcie kontroli wskazało, iż mieli wpływ na wybór opiekuna

¹⁵ Tj. dla wszystkich wychowanków rodzin zastępczych objętych badaniem.

usamodzielnienia (pięć osób wskazało, że koordynator pomógł im w sporządzeniu indywidualnego programu usamodzielniania - cztery potwierdziły uwzględnianie ich potrzeb w programie). Oceniając współpracę z koordynatorem sześciu ankietowanych określiło ją jako przydatną lub bardzo przydatną. Po czterech respondentów wskazało na częste wsparcie ze strony koordynatora w zakresie edukacji i poszukiwania zatrudnienia, zaś trzech w zakresie pomocy zdrowotnej i dwóch w ramach pomocy społecznej. Sześciu wychowanków stwierdziło, że koordynator kontaktował się z nimi zgodnie z ustalonym harmonogramem lub z własnej inicjatywy, natomiast w ocenie siedmiu respondentów koordynator uwzględniał ich potrzeby oraz skupiał się na rozwiązywaniu bieżących problemów. (dowód: akta kontroli str. 270)

Biegły, powołując się na wyniki ankiet wypełnianych przez wychowanków, zwrócił uwagę że ich usamodzielnianie skupia się na kwestiach edukacji oraz zatrudnienia, zaś w znikomym stopniu koordynatorzy zwracają uwagę na kontakt z rodziną biologiczną albo pracodawcą. Ponadto z danych uzyskanych przez biegłego wynika, że koordynatorzy w znikomym stopniu angażowali się w wybór opiekuna usamodzielnienia, aczkolwiek spotykają się z podopiecznymi zgodnie z ustalonym wcześniej harmonogramem (w 75% opinii wskazano na taką prawidłowość). (dowód: akta kontroli str. 362)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła: „(...) Art.145 ust. 1 ustawy owr określa co powinien zawierać program usamodzielnienia – w szczególności: zakres współdziałania z opiekunem oraz sposób uzyskania wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, pomoc w uzyskaniu warunków mieszkaniowych i podjęciu zatrudnienia. W momencie sporządzania programu usamodzielnienia wychowanek nie posiada jeszcze wykształcenia, dlatego trudno jest określić pracodawcę u którego mógłby szukać pracy, a tym bardziej kontakty z nim. Art. 77 ust. 3 pkt. 6 mówi, że do zadań koordynatora należy „udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom (...)” nie określając na czym konkretnie miałyby to wsparcie polegać dlatego zarzut że koordynatorzy nie angażowali się w wybór opiekuna usamodzielnienia uważam za bezzasadny, ponadto należy pamiętać, że są to osoby dorosłe, które same podejmują decyzje co do swojej przyszłości”. (dowód: akta kontroli str. 344)

Biegły, mimo zasygnalizowanych wyżej uwag, pozytywnie ocenił działania koordynatorów na rzecz usamodzielnienia wychowanków. Wskazał, iż dąży się do przygotowania podopiecznych do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, poprzez realizację działań w zakresie edukacji oraz zdobycia zawodu. Zwrócił również uwagę, iż podejmowane oraz planowane działania na rzecz usamodzielnienia bazują na możliwościach, jakie daje środowisko lokalne, zaś założenia programu usamodzielnienia są realne i możliwe do osiągnięcia, a jego treści odzwierciedlają indywidualne potrzeby podopiecznych.

Jednocześnie, w celu zwiększenia efektywności działań realizowanych w obszarze usamodzielnienia biegły zaproponował:

- uproszczenie indywidualnego programu usamodzielnienia (w ocenie biegłego to dokument o znacznym poziomie formalizmu, trudny w percepcji i nie w pełni zrozumiały przez usamodzielniane osoby),
- uświadamianie wychowankom w większym stopniu zadań określonych w programie usamodzielnienia,
- dostosowanie działań związanych z podjęciem pracy do indywidualnego poziomu rozwoju psychofizycznego i możliwości podopiecznych (zdaniem biegłego nadmiernie preferowano zatrudnienie w służbach mundurowych),
- minimalizację planowania usamodzielnienia na rzecz kształtowania poczucia odpowiedzialności u wychowanków. (dowód: akta kontroli str. 363-364)

2.2. Nie współpracowano z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego, gdyż – jak wyjaśniła kierownik działu pieczy zastępczej – nie było takiej inicjatywy ze strony Dyrektora Rodzinnego Domu Dziecka w Augustowie.

(dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175, 345)

2.3. Koordynator uczestniczył w sporządzaniu wymaganych w art. 131 ust. 1 i art. 132 ustawy owr oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych (nie rzadziej niż co 3 miesiące w przypadku dzieci w wieku poniżej 3 lat, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy). (dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175)

2.4. W 29¹⁶ zbadanych przypadkach – stosownie do wymogów określonych w art. 134 ustawy owr – organizator rodzinnej pieczy zastępczej z udziałem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej dokonywał oceny rodziny zastępczej przed upływem roku od umieszczenia w niej pierwszego dziecka, zaś kolejnej po upływie roku. (dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175)

2.5. W latach 2012-2014 zgłoszono do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku (dalej ROPS) informacje o wszystkich pięciorgu dzieciach z rodzin zastępczych z uregulowaną sytuacją prawną, które były objęte opieką koordynatorów. Troje dzieci zostało adoptowanych. W jednym przypadku stwierdzono zasadność dalszego pozostawiania dziecka w pieczy (w związku z silnymi więziami emocjonalnymi łączącymi je ze spokrewnioną rodziną zastępczą i zaspokojeniem wszystkich potrzeb opiekuńczych i wychowawczych), zaś dla jednego dziecka (z zaburzeniami rozwojowymi) – mimo poszukiwań rodziny adopcyjnej zarówno w kraju jak i za granicą – ROPS nie zdołał znaleźć kandydatów gotowych je przysposobić. Z informacji uzyskanych od ROPS w Białymstoku wynika, iż współpraca z PCPR układa się dobrze (wskazano m.in. na skuteczny i terminowy przepływ informacji). ROPS systematycznie uczestniczy w posiedzeniach zespołów do spraw okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, a także korzysta z dokumentacji zgromadzonej przez PCPR przy sporządzaniu kart zgłoszeń dzieci do adopcji. W okresie objętym kontrolą ROPS nie stwierdził przypadków niezgłoszenia do przysposobienia dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. (dowód: akta kontroli str. 368-369)

Ustalone
nieprawidłowości

Wbrew wymogom określonym w art. 134 ust. 2 ustawy owr do dnia kontroli organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie sporządził drugiej okresowej oceny rodziny zastępczej K.R. (pierwszą ocenę wydano 5 stycznia 2014 r.). Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, iż było to spowodowane spiętrzeniem prac w okresie sprawozdawczym. (dowód: akta kontroli str. 137-138, 345)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że w planach pracy z dzieckiem ujmowano nadmiernie rozbudowane diagnozy kosztem minimalizacji zapisów odnoszących się do działań podejmowanych dla dobra dziecka. Ocenę tę podzielił biegły powołany do kontroli, który jakość planów ocenił przeciętnie. W jego opinii zdecydowaną ich część stanowią elementy diagnostyczne (opis sytuacji rodzinnej dziecka, podstawowe dane na temat realizacji obowiązku szkolnego, rozbudowana diagnoza społeczno-emocjonalna, diagnozę trudności sprawianych przez dziecko, diagnoza psychomotoryczną, pedagogiczną, zdrowotną). Resztę stanowią wnioski z diagnoz, zidentyfikowane mocne i słabe strony dziecka w wymiarze: opiekuńczym, rozwojowym, społecznym i emocjonalnym, wskazania do pracy z rodzicami biologicznymi. W formularzu jest tylko jedna tabela zatytułowana: „Plan pomocy dziecku”, w którym określa się: cele, działania, realizatora, terminy oraz sposób monitorowania. W ocenie biegłego to niepotrzebne mnożenie dokumentacji, zwłaszcza, że wypełniając kartę oceny sytuacji dziecka koordynatorzy muszą umieszczać w niej niemal identyczne informacje. Ponadto biegły stwierdził, iż w planowaniu pracy w niewielkim stopniu uwzględnia się zaangażowanie samorządów lokalnych, sądów, opieki zdrowotnej, instytucji oświatowych, organizacji pozarządowych, kościołów i innych związków wyznaniowych w działania na rzecz podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 192-217, 360-361)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła: „Plan pracy jest wynikiem poszukiwania najlepszego z rozwiązań przy braku jakichkolwiek wytycznych, wzorców ze strony twórców ustawy czy podmiotów nadzorujących jej realizację i braku współpracy z nimi oraz braku jakichkolwiek szkoleń z tego zakresu. Postępując metodologicznie, aby ustalić plan działania, należy zdiagnozować sytuację dziecka w różnych aspektach: opiekuńczym, rozwojowym, społecznym, zdrowotnym, nazwać problemy, dysfunkcje czy deficyty

¹⁶ Nie sporządzono jednej oceny rodziny zastępczej.

w poszczególnych obszarach i wtedy dostosować do nich działania, metody pracy i rozwiązania. Ustawa w art. 77 ust. 3 pkt. 2 mówi o przygotowaniu planu pracy we współpracy z rodziną zastępczą nie precyzując na czym miałyby ta współpraca polegać i w jakiej formie ma być wyrażona (np. podpis na planie). Powyższy artykuł precyzuje kto ma przygotować plan pracy i wymienia literalnie: koordynatora, rodzinę zastępczą i asystenta (jeżeli nie jest przydzielony to podmiot organizujący pracę z rodziną) na tym etapie nie ma mowy o angażowaniu np. samorządów lokalnych, czy związków wyznaniowych, powstaje pytanie na jakiej podstawie mieliby oni być zapoznani z planem pracy z dzieckiem, który zawiera chociażby dane osobowe wrażliwe.

Ważne jest tu także rozeznanie środowiska lokalnego, zaplecza pomocowego – dla przykładu w Powiecie Augustowskim nie ma żadnej organizacji pozarządowej, która w zakresie swojego działania ma wsparcie rodzin zastępczych czy usamodzielnianych wychowanków, niestety nadal jeszcze inne jest zaplecze oświatowe czy kulturalne na wsi, a inne w miastach”. (dowód: akta kontroli str. 343)

2. Plany pomocy dziecku nie zostały opatrzone datą, co nie pozwala stwierdzić, w jakim czasie od dnia umieszczenia dziecka w rodzinie zostały one sporządzone. Ponadto 46 planów nie zawierało również informacji o współpracy przy ich opracowywaniu z rodzinami zastępczymi. (dowód: akta kontroli str. 114-133, 135-154, 156-175)

Kierownik działu pieczy wyjaśniła: „Brak dat wynikał z niedopatrzenia. Przy planach pracy współpracowano z rodzinami zastępczymi, ponieważ plany te sporządzane są na podstawie rozmów z rodzicami zastępczymi i dziećmi w nich przebywającymi jak i wizyt w rodzinach zastępczych (czego potwierdzeniem są notatki koordynatorów). Nie istnieją wzory planów pracy, ani wytyczne jak taki plan ma być skonstruowany. Ustawa w art.77 ust. 3 pkt. 2 mówi o przygotowaniu planu pracy we współpracy z rodziną zastępczą nie precyzując na czym miałyby ta współpraca polegać i w jakiej formie ma być wyrażona, stąd brak podpisów rodzin zastępczych na planach pomocy.

W związku z tym że wejście w życie ustawy nie wiązało się z żadnymi szkoleniami dla osób które mają wykonywać nowe zadania, brak było i jest jakichkolwiek wytycznych do realizacji ustawy, ani Urząd Wojewódzki, który sprawuje nadzór nad PCPR-ami, ani Ministerstwo nie udzielało żadnych wyjaśnień. Wzór planu pracy jest wynikiem poszukiwań i pomysłów pracowników – z perspektywy czasu okazało się, że miejsce na opinię na druku planu jest niewłaściwe, ponieważ bardziej zasadne jest wspólne opracowywanie planu i podpis organizatora pod sporządzonym planem jak jest to w przypadku aktualizacji tych planów.” (dowód: akta kontroli str. 342-343)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK koordynatorzy właściwie wywiązywali się z zadań określonych w ustawie owr. Nawiązali oni kontakt z rodzinami zastępczymi i usamodzielnianymi wychowankami oraz zapewnili im adekwatną do potrzeb pomoc i wsparcie. NIK zwraca jednocześnie uwagę na nadmiernie rozbudowane diagnozy zawarte w planach pomocy dzieciom, opracowywane kosztem minimalizacji zapisów odnoszących się do działań podejmowanych dla dobra dziecka oraz brak wskazania dat ich sporządzenia. W ocenie NIK plan pomocy dziecku stanowi podstawowy dokument określający głównie kierunki pracy z podopiecznymi i powinien być opracowany niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dziecka.

3. Finansowanie działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2012–2014 zatrudnienie koordynatorów finansowano ze środków własnych Powiatu, dotacji z budżetu państwa¹⁷, środków powiatowego urzędu pracy oraz funduszy unijnych. Wydatki na ten cel wyniosły 31.080 zł w 2012 r., 66.734 zł w 2013 r. i 92.184 zł w 2014 r. i pozwoliły na prawidłową realizację zadań powierzonych koordynatorom. (dowód: akta kontroli str. 309)

W 2015 r. na wynagrodzenia osobowe trzech¹⁸ koordynatorów zaplanowano środki własne w wysokości 75.000 tys. zł (w planie nie uwzględniono potrzeb zgłaszanych przez Centrum związanych z zatrudnieniem czwartego koordynatora). W styczniu 2015 r. dyrektor PCPR

¹⁷ Otrzymywanej w ramach Resortowych programów wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej w latach 2013-2014.

¹⁸ Z wynagrodzeniem 2.100 zł brutto miesięcznie.

zwracał się bezskutecznie do Starosty Augustowskiego o dodatkowe środki na zatrudnienie koordynatora w wysokości 17.000 zł, co zostało opisane w punkcie 1.2. wystąpienia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie koordynatora brutto wyniosło 1.674 zł w 2012 r., 2.199 zł w 2013 r. i 2.407 zł w 2014 r. i stanowiło odpowiednio 54%, 63,9% i 66,3% przeciętnego wynagrodzenia pracowników PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 309, 310, 315-341)

3.2. W latach 2013-2014, na podstawie prawidłowo złożonych wniosków i w terminach wynikających z zawartych umów, PCPR otrzymał z Resortowych programów wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej środki w łącznej kwocie 52.332 zł (w tym 22.332 zł w 2013 r.¹⁹ (tj. o 19.668 zł mniej od złożonego zapotrzebowania) i 30.000 zł w 2014 r.²⁰ (w zgłoszonej wysokości). Z kwoty tej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie wynagrodzeń koordynatora pieczy zastępczej 49.832 zł (zwrócono 2.500 zł). Dane w sprawozdaniach z wykonania zadań odzwierciedlały zapisy w ewidencji księgowej PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 281-284)

W 2012 r. PCPR nie korzystał ze wsparcia resortowego programu, ponieważ koordynatorzy zatrudnieni byli w tym okresie w ramach prac subsydiowanych przez urząd pracy i ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 309)

W czerwcu 2013 r. Wydział Polityki Społecznej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził w PCPR kontrolę wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatu wynikających z ustawy owr. Nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu środków na zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 346-350)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo podejmowanych starań, pozyskane środki finansowe przewidziane na realizację zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej w 2015 roku nie zabezpieczają zapotrzebowania PCPR na zatrudnienie odpowiedniej liczby koordynatorów, zgodnej z wymogami art. 77 ust. 4 ustawy owr. (tj. objęcie opieką przez jednego koordynatora nie więcej niż 15 rodzin zastępczych).

Ocena cząstkowa

W latach 2012-2014 PCPR zapewniał środki finansowe umożliwiające koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej wywiązywanie się z powierzonych im zadań. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano i rozliczono dotacje otrzymane w tym okresie na dofinansowanie zatrudnienia koordynatorów. Jednak od początku 2015 roku PCPR nie dysponuje środkami finansowymi pozwalającymi na zatrudnienie adekwatnej do potrzeb liczby koordynatorów.

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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Zapewnienie odpowiedniej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
2. Rozważenie potrzeby uzupełnienia opracowywanych planów pomocy dziecku o szerszy katalog działań podejmowanych dla dobra dziecka.
3. Sporządzenie oceny okresowej rodziny zastępczej K.R.

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.

¹⁹ Na podstawie umowy nr 1/6/2013 z dnia 31 maja 2013 r.

²⁰ Na podstawie umowy nr 1/4/2014 z dnia 3 czerwca 2014 r.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

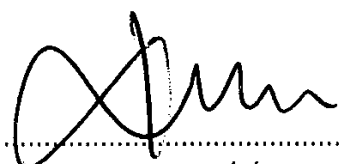
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

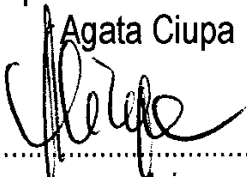
Białystok, dnia 24 lutego 2015 r.

Kontroler
Krzysztof Gołębiewski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis

