



00580015

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-031-09/2014
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 Gołębiowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93264 z dnia 10 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)

Jednostka
kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Suwałkach, ul. 23 Października 20, 16-400 Suwałki (dalej „MOPS” lub „Ośrodek”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Leszek Lewoc – Dyrektor MOPS od dnia 1 września 2014 r. (wcześniej dyrektorem Ośrodka była Pani Maria Metelska). (dowód: akta kontroli str.3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Suwałkach zapewniał rodzinom zastępczym opiekę posiadającego wymagane kwalifikacje koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynator ten prawidłowo wywiązywał się z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³, udzielając rodzinom zastępczym pomocy w sprawach związanych z wychowaniem, edukacją i zdrowiem dzieci, a także wspierając pełnoletnich wychowanków tych rodzin.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie jednak ocenia odstępianie w latach 2013-2014 od sprawowania opieki nad 19 rodzinami zastępczymi, w związku z osiągnięciem przez nie dwuletniego stażu pracy w pieczy. Dziesięć z tych rodzin, na ich wniosek, ponownie objęto wsparciem w 2015 r. Z dniem 1 stycznia 2015 r., w związku ze zmianą art. 77 ust. 4 ustawy owr, zatrudniono czterech nowych koordynatorów, zapewniono tym samym objęcie opieką przez każdego z nich niż nie więcej niż 15 rodzin zastępczych.

Zwracając uwagę na stwierdzony przypadek nieopracowania planu pomocy dziecku oraz treści analizowanych planów, NIK podkreśla, że stanowią one podstawowe dokumenty określające kierunki pracy z podopiecznymi i powinny być opracowane niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dzieci objętych opieką.

MOPS jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej wykazał nierzetelne dane w trzech sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wyłanianie i organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie od 1 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. w MOPS zatrudniony był jeden koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, który wcześniej był pracownikiem socjalnym w Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Suwałkach⁴. Zastępca Dyrektora MOPS, podając przesłanki zatrudnienia tej osoby na stanowisku koordynatora wyjaśniła, iż zdecydowały o tym kwalifikacje zawodowe kandydatki, jej wieloletnie doświadczenie w pracy z dzieckiem i rodziną oraz dotychczasowa współpraca z pracownikami MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 39)

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 od 1 stycznia 2003 r. do 31 maja 2012 r.

Od 1 stycznia 2015 r. w Ośrodku zatrudniono kolejnych 4 koordynatorów, w tym:

- pracownika socjalnego zatrudnionego dotychczas w MOPS (z 20-letnim stażem pracy na tym stanowisku),
- 3 osoby spoza Ośrodka (na okres próbny do 31 marca 2015 r.), z których jedna posiadała doświadczenie w pracy socjalnej zdobyte podczas zatrudnienia w MOPS w latach 2011-2012, druga – przed zatrudnieniem na stanowisku koordynatora – pracowała jako pielęgniarka w Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Paliatywnej w Suwałkach oraz Środowiskowym Domu Samopomocy, zaś trzecia zatrudniona była m.in. w Wydziale Spraw Społecznych Urzędu Miasta w Suwałkach, Szpitalu Wojewódzkim oraz w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Suwałkach (od grudnia 2006 r. do marca 2008 r. jako referent ds. analiz).

(dowód: akta kontroli str. 13-34, 35-37)

Dyrektor MOPS, wskazując na przyjęte zasady rekrutacji koordynatorów zatrudnionych od 2015 r. wyjaśnił: „(...) W związku z tym, iż Ośrodek dysponował licznymi CV osób ubiegających się o zatrudnienie w MOPS, dokonałam analizy kwalifikacji tych osób. Spośród ubiegających się nieliczne posiadały wykształcenie o kierunku wskazanym w art. 78 ust.1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dodatkowym atutem był staż pracy wykazany w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. W tym stanie w odniesieniu do 3 osób podjąłem decyzję o zatrudnieniu na okres próbny – 3 miesiące. O dalszym ich zatrudnieniu zdecyduję na podstawie oceny realizowanych zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Wszyscy koordynatorzy zatrudnieni w MOPS spełniali wymagania określone w art. 78 ustawy o w zakresie wykształcenia, posiadania władzy rodzicielskiej, wywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych i niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

1.2. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 10 losowo wybranych rodzin zastępczych ustalono, że wszystkie rodziny złożyły wniosek o objęcie opieką koordynatora, w którym wskazały swoje oczekiwania i potrzeby związane ze wsparciem. Rodziny były informowane o możliwości objęcia opieką w trakcie wizyt koordynatora i innych pracowników MOPS w miejscu ich zamieszkania podczas przeprowadzanych wywiadów kwalifikacyjnych oraz sporządzanych ocen sytuacji dziecka, a także podczas rozmów telefonicznych i spotkań z pracownikami działu pieczy na terenie MOPS. Rodziny uzyskiwały informacje dotyczące roli i zadań koordynatora oraz możliwości złożenia stosownych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 47, 120-144)

Z badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli wśród 10 rodzin zastępczych⁵ objętych opieką koordynatora wynika, że cztery rodziny uzyskały pomoc od pracowników Ośrodka przy składaniu wniosku o wyznaczenie koordynatora, a tylko jedna podała, iż miała wpływ na jego wybór.

(dowód: akta kontroli str. 298)

Wyniki ankiet świadczą o braku przekonania wśród rodzin zastępczych o możliwości wpływu na wyznaczenie koordynatora, pomimo, że z dokumentacji znajdującej się w MOPS wynika, że miały możliwość wypowiedzenia się o nim. Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła: „Opinia sformułowana we wniosku o objęcie opieką koordynatora wskazuje obszary pracy i wsparcia tejże rodziny w stosunku do koordynatora. Jest uzasadnieniem potrzeb i oczekiwań rodziny. Sformułowanie opinii dotyczącej koordynatora wymaga poznania jego osoby i sposobu pracy, co na etapie wyznaczania koordynatora jest niemożliwe”.

(dowód: akta kontroli str. 119, 208-213)

1.3. Przed 1 czerwca 2012 r. zadania koordynatora w stosunku do rodzin zastępczych wykonywane były przez pracowników socjalnych oraz pedagoga zatrudnionego w MOPS. Na podstawie analizy działań podejmowanych wobec dziewięciu rodzin ustalono, że korzystały one – w miarę zgłaszanych potrzeb – z poradnictwa i indywidualnego wsparcia psychologicznego w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, warsztatów kształtowania kompetencji społecznych i umiejętności życiowych, pomocy

⁵ Ankiety skierowano do 26 rodzin korzystających ze wsparcia koordynatora; wypełniło je 10 rodzin.

w nauce (korepetycje), indywidualnych konsultacji z doradcą zawodowym, obozów socjoterapeutycznych i innych działań o charakterze środowiskowym.

(dowód: akta kontroli str.45-47)

1.4. W 2012 r. koordynator uczestniczył w szkoleniu z zakresu pracy z dziećmi i rodziną pn. „Dziecko w nowym systemie wspierania rodziny i pieczy zastępczej”. W marcu 2014 r. odbył również wizytę studyjną w Lublinie, poświęconą dobrym praktykom w zakresie wspierania rodziny i opieki zastępczej, zaś w styczniu 2015 r. wziął udział w kursie specjalistycznym z zakresu terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach I stopnia (przedmiotem szkolenia – jak wyjaśnił koordynator – były metody pracy z klientem nastawionym na rozwiązanie problemu w krótkim czasie, a ukończenie całego kursu pozwoli na poszerzenie umiejętności rozwiązywania bieżących problemów związanych z opieką nad rodzinami zastępczymi). Szkolenia te zostały zorganizowane i sfinansowane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. MOPS poniósł jedynie koszty przejazdów koordynatora w łącznej kwocie 132 zł⁶.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 43)

Koordynator, w ramach samokształcenia, korzystał z gromadzonych przez siebie publikacji i opracowań specjalistycznych⁷. Jak wyjaśnił: „*wykorzystuję je miarę potrzeb, na ogół codziennie. Najczęściej korzystam z materiałów, które mogą mi się przydać w konkretnych przypadkach/problemach występujących w opiece nad rodzinami zastępczymi. Poza materiałami, które gromadzę na bieżąco np. fragmenty książek, artykułów i publikacji, korzystam z podręcznego księgozbioru, przejętego po ośrodku adopcyjnym, zawierającego pozycje z dziedziny psychologii, edukacji, zagadnień prawnych. Poza tym korzystam z Internetu*”.

(dowód: akta kontroli str. 44, 207)

1.5. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy owr wszyscy koordynatorzy zostali zatrudnieni w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy. Opracowano dla nich szczegółowe zakresy czynności. Nie ustalano godzinowego wymiaru zadań, ani czasu przypadającego na pomoc i wsparcie poszczególnych rodzin zastępczych. Kontakty z rodzinami zastępczymi odnotowywane były w karcie pracy z dzieckiem i rodziną oraz w karcie pracy z rodziną w środowisku (w związku z okresowymi ocenami sytuacji dziecka).

(dowód: akta kontroli str. 7-34, 148-155, 159-171, 176-192)

W latach 2012-2013 dojazdy koordynatora do rodzin zastępczych finansowane były w formie miesięcznego ryczału na korzystanie z samochodu prywatnego do celów służbowych, wynikającego z przemnożenia miesięcznego limitu 100 km i stawki za 1 km wynoszącej 0,8358 zł (na podstawie analizy wszystkich wypłat dokonanych w wymienionym okresie ustalono, że należności z tytułu ryczału naliczono prawidłowo, z uwzględnieniem absencji urlopowych i chorobowych koordynatora). W 2014 r. koordynator nie otrzymywał ryczału na dojazdy. Jak wyjaśnił: „*W 2014 r. zrezygnowałam z ryczału na przejazdy samochodem prywatnym i postanowiłam sama organizować dojazdy do rodzin zastępczych. Nie spowodowało to utrudnień ani ograniczeń w kontaktach z rodzinami zastępczymi. Nadal korzystałam z samochodu prywatnego. Rodziny odwiedzałam również pieszo, sporadycznie jeździłam środkami komunikacji miejskiej (nie występowałam o zwrot biletów). Od stycznia 2015 r. ponownie korzystam z ryczału*”.

(dowód: akta kontroli str. 48-57, 207)

Koordynatorzy nie byli zatrudniani w innej jednostce organizacyjnej Miasta. Nie wykonywali także innych obowiązków ograniczających wypełnianie powierzonych im zadań. Koordynator zatrudniony w MOPS od 2012 r., wskazując na bariery utrudniające mu wykonywanie obowiązków, wyjaśnił: „*Pracę najbardziej utrudnia mi brak wytycznych w zakresie tworzenia planów pomocy dziecku, brak specjalistycznych szkoleń*”.

⁶ W tym 62 zł w 2012 r., 30 zł w 2014 r. i 40 zł w 2015 r.

⁷ Np. fragmenty opracowania „Psychologia dla pracowników socjalnych” (czynniki werbalne i niewerbalne w razie zagrożenia przemocą), opracowanie pn. „Zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania spowodowane przyjmowaniem substancji psychoaktywnych”, opracowania „Depresja a ciało”, „Lęk”, „Praca socjalna na rzecz ochrony zdrowia psychicznego”, prezentacja poświęcona obrazowi klinicznemu depresji u dzieci i młodzieży, publikacja dot. maltretowania dzieci (arkusz oceny ryzyka), fragmenty publikacji książkowej „Biologiczne podstawy rozwoju” (style wychowania, rodzina, rodzice i socjalizacja.), przykład terapii AA – krok 4. (materiały pomocnicze).

dla koordynatorów. Nie mam też prawnych możliwości wpływania na rodzinę, gdy dzieje się coś niepokojącego, np. gdybym chciałam wysłać rodzinę na terapię, a napotykam na opór z jej strony. Dostrzegam również potrzebę angażowania na potrzeby organizatora pieczy zastępczej specjalistów w dziedzinie psychiatrii, terapii uzależnień, seksuologów. Dobrą praktyką byłoby również wprowadzenie superwizji w mojej pracy (...)

(dowód: akta kontroli str. 207)

1.6. W Miejskim Programie Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej w Mieście Suwałki na lata 2013-2015 przewidziano między innymi takie zadania jak: [1] promowanie rodzicielstwa zastępczego, [2] organizowanie szkoleń rodzinom zastępczym i kandydatom na rodziny zastępcze, [3] monitorowanie funkcjonowania rodzin zastępczych i ocena funkcjonowania dzieci w tych rodzinach oraz bieżąca współpraca z sądem, kuratorami, pedagogami, [4] organizowanie grup wsparcia rodzinom zastępczym i stopniowe przekształcanie ich w grupy samopomocowe, [5] zapewnienie rodzinom wsparcia koordynatora, [6] rozwój zawodowych rodzin zastępczych, zgodnie z przyjętym limitem rocznego wzrostu z 1 do 2 rodzin, [7] praca socjalna z usamodzielnianymi wychowankami, [8] uruchamianie grup usamodzielnienia wychowanków w wieku 16-18 lat (mających na celu poradnictwo socjalne i pomoc w opracowaniu indywidualnego programu usamodzielnienia), [9] aktywizacja zawodowa wychowanków poprzez monitorowanie ich ścieżki edukacyjnej oraz współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy. (dowód: akta kontroli str. 58-75)

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 koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej sprawowano w oparciu o składane przez niego corocznie sprawozdania w trybie art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy owr, w których ujęte zostały działania podejmowane wobec wszystkich rodzin zastępczych pozostających pod jego opieką (np. liczba udzielonych porad i przygotowanych planów pomocy, informowanie rodzin o możliwości skontaktowania ze specjalistami, uczestniczenie w konsultacjach w szkołach, sporządzanie oceny sytuacji dzieci w rodzinach zastępczych, rozmowy i mediacje z rodzicami biologicznymi dzieci umieszczonymi w pieczy, kontakty z asystentami rodzin, sądami, kuratorami, dzielnicowymi, pomoc w planowaniu usamodzielniania wychowanków, itp.). Ponadto w sierpniu 2014 roku kierownik działu pieczy zastępczej przeprowadziła kontrolę terminowości sporządzania ocen rodzin zastępczych i ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy (badaniem objęto dokumentację 8 rodzin – nie stwierdzono nieprawidłowości). (dowód: akta kontroli str. 76-84, 85)

Dyrektor MOPS, odnosząc się do wypełniania zadań przez koordynatora wyjaśnił, że: „(...) Opieka koordynatora jest jak najbardziej wskazana w I okresie ustanowienia rodziny zastępczej, np. pierwsze 6 miesięcy i ewentualnie w okresach przejściowych, w związku z występującymi problemami opiekuńczo-wychowawczymi. Rolą koordynatora powinna być pomoc w adaptacji rodziny do nowej sytuacji, wskazanie możliwości uzyskania pomocy specjalistycznej i wsparcia, a także ukształtowanie pozytywnych relacji ze środowiskiem i rodziną naturalną. Sprawowanie stałej opieki jest sukcesywnym wyręczaniem rodziny z jej obowiązków, a tym samym przejmowaniem odpowiedzialności przez instytucję, która realizuje zadanie. Reasumując, moim zdaniem o pomocy i okresie sprawowanej opieki powinna decydować rodzina”. (dowód: akta kontroli str. 42)

Siedem na dziesięć ankietowanych rodzin zastępczych dobrze oceniło pracę koordynatora. Respondenci wskazywali m.in. na przyjazne nastawienie, pomoc w trudnych sytuacjach, bardzo dobre wypełnianie powierzonych mu zadań. Trzy rodziny oceniły pracę koordynatora jako przeciętną (jedna zauważyła, że opieka koordynatora nie jest niezbędna, zaś dwie wskazały na zbyt małe wsparcie, brak inicjatywy, niedostateczną komunikację pomiędzy szkołą, rodzicami zastępczymi i koordynatorem, brak nacisku na rozwiązywanie bieżących problemów, brak realizacji zaleceń psychologa i psychiatry, małe zainteresowanie sprawami dzieci – szczególnie w odniesieniu do kontaktów z rodzicami biologicznymi). Odnosząc się do zastrzeżeń zgłoszonych przez ankietowane rodziny koordynator wyjaśniła: „Z przedstawionych ocen rodzin zastępczych można wywnioskować, że opiekunowie oczekują całkowitego wyręczania ich w pełnieniu funkcji opiekuńczo – wychowawczych,

np. rozwiązywanie sytuacji konfliktowych z dziećmi bez udziału rodzin. Rolą koordynatora jest prowadzenie rodziny, wskazywanie konstruktywnych rozwiązań, podnoszenie standardów pracy, a nie narzucanie własnego zdania. W przypadku kontaktów ze szkołą, obowiązek kontrolowania sytuacji szkolnej dzieci należy do zadań rodziny zastępczej. Rolą koordynatora jest współpraca z pedagogiem/ wychowawcą i opiekunami zastępczymi w celu wzmocnienia kompetencji rodziny i dzieci w tym zakresie (np. wskazywanie możliwości diagnozowania i rozwiązywania problemów szkolnych, rozmowy wychowawcze z podopiecznymi, zapewnienie pomocy wolontariuszy). Koordynator poszukuje rozwiązań w postaci możliwości wsparcia rodziny w formie zajęć kompensacyjno – wyrównawczych, porad psychologa, doradcy zawodowego, pedagoga czy też dodatkowych bezpłatnych zajęć np. logopedycznych, językowych w ramach programów UE. Zdarza się również – w przypadku sytuacji konfliktowych między szkołą, a rodzinami zastępczymi, że koordynator występuje w roli mediatora, pośrednika między zwaśnionymi stronami. W związku z tym kilkakrotnie uczestniczył w spotkaniach z radą pedagogiczną na prośbę rodziców zastępczych. Koordynator systematycznie zasięga opinii szkoły na temat funkcjonowania dziecka, jak również wywiązywania się rodziny z obowiązku zaspokojenia potrzeb podopiecznego (telefoniczne kontakty z pedagogami, pisemna prośbą o wydanie opinii, spotkania z nauczycielami i dyrekcją na terenie szkoły) o czym nie musi informować opiekunów. Pozyskane informacje są zawsze konsultowane z rodziną zastępczą i ujmowane w planie pomocy dziecku.

Sformułowanie "brak nacisku" jest w obecnej sytuacji raczej komplementem niż wadą ponieważ sugeruje, że koordynator w swojej pracy nie kieruje się poczuciem wyższości, nie narzuca swojego zdania i jest nastawiony na wydobycie potencjału rodziny.

Zalecenia specjalistów (np. psychologa, psychiatry) są wskazówkami dla opiekunów do pracy z dzieckiem. W sytuacji konieczności leczenia szpitalnego lub zabiegu operacyjnego wymagana jest również zgoda rodzica biologicznego. Koordynator dostrzegając potrzebę konsultacji niejednokrotnie prosił o umówienie terminów badań, spotkań z terapeutami w Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej lub Poradni Zdrowia Psychicznego dla Dzieci i Młodzieży w Suwałkach. Wskazywał adresy odpowiednich placówek i poszukiwał specjalistów o sprawdzonej renomie specjalizujących się w danym problemie. Umówienie na konkretną wizytę leży w kompetencjach osoby sprawującej bezpośrednią opiekę nad dzieckiem i wymaga obecności opiekuna. Na prośbę rodziny koordynator uczestniczył również we wspólnych spotkaniach z terapeutą i rodziną (...) Podczas wizyty w rodzinie zastępczej koordynator zawsze pyta o kontakty dziecka z rodziną naturalną. Jest to istotne również w kontekście realizowania planu pomocy dziecku, gdzie na pierwszy plan wysuwa się nawiązanie i podtrzymanie relacji z rodzicami biologicznymi. Koordynator w tym zakresie współpracuje z asystentami lub pracownikami socjalnymi ośrodków pomocy społecznej". (dowód: akta kontroli str. 298, 300)

W ocenie powołanego do kontroli biegłego w dziedzinie nauk społecznych, Pana dr. Krzysztofa Sawickiego, koordynator jest aktywny na wielu płaszczyznach, a kwestię zaspokajania potrzeb rodzin zastępczych analizuje wielowymiarowo. Biegły zwrócił szczególną uwagę na zaangażowanie koordynatora w działania z zakresu reintegracji (powrotu dziecka do rodziców biologicznych) jako jednego z priorytetowych elementów pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 289-290)

1.8. Liczba rodzin zastępczych w Mieście Suwałki wynosiła:

- w 2012 r. – 121, w tym 22 ze stażem do dwóch lat (z których 21 złożyło wnioski o objęcie opieką koordynatora) i 99 ze stażem powyżej dwóch lat (z których 11 złożyło wnioski o objęcie opieką koordynatora,
- w 2013 r. – 121, w tym 30 ze stażem poniżej dwóch lat (z których 17 złożyło wnioski o objęcie opieką koordynatora) i 91 ze stażem powyżej dwóch lat (z których żadna nie złożyła wniosku),
- w 2014 r. – 120, w tym 32 ze stażem poniżej dwóch lat (z których 16 złożyło wnioski o objęcie opieką koordynatora) i 88 ze stażem powyżej dwóch lat (żadna z nich nie złożyła wniosku. (dowód: akta kontroli str. 86)

W okresie od 1 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. opieką koordynatora – stosownie do wymogów określonych w art. 233 ustawy „owr” – objęte zostały (na czas nieokreślony) wszystkie rodziny zastępcze, które złożyły wnioski. Liczba rodzin pozostających pod opieką koordynatora nie przekraczała limitu określonego w art. 77 ust. 4 ustawy owr i wynosiła: od 9 do 30 rodzin w 2012 r., od 24 do 30 rodzin w 2013 r. i od 27 do 30 rodzin w 2014 r.

Z dniem 1 stycznia 2015 r., w związku ze zmianą przepisów ustawy owr zatrudniono czterech nowych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Stosownie do wymogów określonych w art. 77 ust. 4 wymienionej ustawy na każdego z koordynatorów przypada obecnie od 11 do 15 rodzin. (dowód: akta kontroli str. 87)

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.⁸ w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz rozporządzenia w tej samej sprawie z dnia 4 grudnia 2012 r.⁹ (dowód: akta kontroli str. 89-118)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W latach 2013-2014 odstąpiono od sprawowania opieki nad 19 rodzinami zastępczymi, które objęto opieką (na podstawie wcześniej złożonych wniosków), bez określenia czasu jej trwania. Powodem wyłączenia tych rodzin spod opieki koordynatora było osiągnięcie przez nie ponad dwuletniego stażu pracy w pieczy. W styczniu i lutym 2015 r. dziesięć z tych rodzin, na ich wniosek, ponownie zostało objętych opieką koordynatora¹⁰.

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że: „w związku z przekroczeniem przez te rodziny dwuletniego stażu oraz w celu uniknięcia przekroczenia dopuszczalnej liczby rodzin objętych opieką koordynatora, informowaliśmy je o przejęciu opieki nad nimi przez pedagoga i psychologa z działu pieczy zastępczej MOPS. Rodziny te zyskały zatem opiekę specjalistyczną. W związku z dokonaną zmianą nie wpływały od rodzin zastępczych sygnały o braku wsparcia”. (dowód: akta kontroli str. 88, 119)

Z badania ankietowego¹¹ przeprowadzonego w trakcie kontroli wśród dziewięciu rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora wynika, że dwie rodziny nie potrzebowały wsparcia, zaś trzy wskazały, iż złożyły wniosek o objęcie opieką koordynatora, jednak pozostawiono go bez odpowiedzi. Po dwie rodziny oceniły jako bardzo przydatne działania podejmowane przez organizatora pieczy w zakresie ochrony zdrowia, edukacji i reedukacji, rozwiązywania problemów wychowawczych i profilaktyki niedostosowania społecznego (większość respondentów nie miała zdania lub nie udzieliła odpowiedzi). W ocenie sześciu respondentów wsparcie koordynatora byłoby przydatne, jeden był odmiennego zdania, zaś dwóch nie udzieliło odpowiedzi. (dowód: akta kontroli str. 298)

2. W trzech sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (tabela J. wiersz 5.) zawarto nierzetelne dane, bowiem:

- w sprawozdaniu za II półrocze 2012 r. wykazano 34 rodziny objęte opieką koordynatora, podczas gdy na dzień 31 grudnia 2012 r. było 30 takich rodzin,
- w sprawozdaniu za I półrocze 2013 r. wykazano 37 rodzin, zaś faktycznie na koniec czerwca 2013 r. opieką były objęte 24 rodziny,
- w sprawozdaniu za II półrocze 2013 r. podano liczbę 36 rodzin, podczas gdy opieką koordynatora na koniec 2013 r. objętych było 30 rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 87, 94, 99, 105)

Kierownik rodzinnej pieczy zastępczej, odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań wyjaśniła, iż: „nieprawidłowe dane wynikają z błędnej interpretacji sprawozdania. Uznano, iż w wierszu 5. tabeli J należy podać liczbę rodzin w układzie narastającym, podobnie jak w wierszu 4”. (dowód: akta kontroli str. 119)

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

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371.

¹⁰ Spośród pozostałych dziewięciu rodzin trzy zostały rozwiązane, zaś sześć nie złożyło wniosków o wsparcie.

¹¹ Ankiety skierowano do 20 rodzin nieobjętych opieką koordynatora; wypełniło je dziewięć rodzin.

W latach 2012-2014 koordynator zapewniał pomoc i wsparcie wszystkim rodzinom zastępczym ze stażem poniżej dwóch lat. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia odstępianie w latach 2013-2014 od sprawowania opieki nad 19 rodzinami zastępczymi, którym przyznano tę opiekę (nie określając czasu jej trwania), w związku z osiągnięciem przez nie dwuletniego stażu pracy w pieczy. Dziesięć z tych rodzin ponownie objęto wsparciem w styczniu i lutym 2015 r.

Ponadto MOPS jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej wykazał nierzetelne dane w trzech sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

2. Skuteczność realizacji zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie analizy działań podejmowanych przez koordynatora wobec 10¹² rodzin zastępczych ustalono, iż:

- Dla 14¹³ z 17 dzieci znajdujących się u rodzin zastępczych sporządzono plan pomocy, zawierający cele i zadania z zakresu: [1] wspierania kontaktów z rodziną biologiczną, [2] wspierania procesu edukacyjnego dziecka oraz jego intelektualnego i emocjonalnego rozwoju, [4] rozwoju społecznego, fizycznego oraz profilaktyki zdrowotnej [6] wspierania rodziny zastępczej w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych [7] poradnictwa (np. tzw. rozmowy kierowane). Przy przygotowaniu wszystkich planów współpracowano z rodziną zastępczą (ponadto plany dla trojga dzieci sporządzono we współpracy z asystentem rodziny¹⁴). (dowód: akta kontroli str.120-144, 145-147, 156-168, 172-175)

W ocenie biegłego plan pomocy dziecku, którym posługuje się koordynator z MOPS w Suwałkach można uznać za dokument wzorcowy (ze względu na jego przejrzystość oraz funkcjonalność). Biegły wysoko ocenił zakres wyznaczonych celów oraz ich układ hierarchiczny. Zwrócił także uwagę na posługiwanie się przez koordynatora czytelnym kodem symboli do wskazywania osób zaangażowanych w realizację danego celu (RB-rodzina biologiczna, K-koordynator, P-pedagog, itp.). Biegły wskazał ponadto na kilka cech oraz prawidłowości charakterystycznych dla planu pomocy, takich jak:

- przypisanie każdemu celowi zadań pośrednich służące jego realizacji;
- wskazanie wśród osób realizujących zadania nie tylko przedstawicieli służb społecznych, ale również rodziców biologicznych, dalszej rodziny i rodzeństwa (jako istotnego czynnika w kontekście wielowymiarowego planowania pracy z podopiecznym);
- uwzględnienie w planowaniu procesu edukacji wychowawców, pedagogów i wolontariuszy (działania wielowymiarowe, z uwzględnieniem zasobów środowiska);
- planowanie działań z zakresu ochrony zdrowia z uwzględnieniem roli pielęgniarki, a w uzasadnionych przypadkach terapeuty (biegły zwrócił uwagę na podjęcie adekwatnych działań w odpowiedzi na próbę samookaleczenia przez podopiecznego jednej z rodzin, takich jak spotkanie z psychologiem, badanie w poradni psychologiczno-pedagogicznej, obserwacja zachowań dziecka);
- wprowadzenie harmonogramu działania umożliwiającego precyzyjne określenie efektów realizacji planu;
- realne terminy realizacji zadań (w uwagach sprecyzowano zalecenia do realizacji zadań z wyszczególnieniem czynności oraz osób zaangażowanych w ich realizację);
- ocena sytuacji dziecka (będąca podstawą planu pracy) dokonywana przez zespół w składzie: koordynator, pedagog, psycholog, kierownik pieczy zastępczej oraz rodzic. (dowód: akta kontroli str. 291-293)

¹² W tym 5 rodzin spokrewnionych, 2 zawodowych i 3 niezawodowych.

¹³ Jedna rodzina zastępcza nie wyraziła zgody na sporządzenie planu pomocy dziecku, jedno dziecko zostało przekazane do adopcji, zaś jednemu nie sporządzono.

¹⁴ Asystenta przydzielono 2 rodzinom biologicznym, z których 3 dzieci umieszczonych było w rodzinach zastępczych analizowanych w toku kontroli.

- Koordynator współpracował z asystentami rodzin biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy przy opracowywaniu planów pomocy. Asystent jednej z rodzin uczestniczył również w posiedzeniach zespołu ds. oceny sytuacji dziecka oraz w kilku spotkaniach z koordynatorem poświęconych omówieniu sytuacji jego matki biologicznej (29.10.2014 r., 11.12.2014 r., 19.01.2015 r., 22.01.2015 r.). W przypadku innej rodziny, w dniu 30.06.2014 r. poinformował kierownika działu pieczy zastępczej MOPS o interwencji Policji w Miejskim Centrum interwencji Kryzysowej w Suwałkach, w którym od 12.06.2014 r. przebywała z dziećmi matka biologiczna (była pod wpływem alkoholu, dzieci były brudne, głodne i zziębnięte, jedno z nich nosiło ślady stosowania przemocy). Asystent podjął decyzję o umieszczeniu dzieci w rodzinie zastępczej o charakterze pogotowia opiekuńczego, zaś matkę przewieziono do izby wytrzeźwień. Asystent informował również koordynatora o leczeniu uzależnienia matki biologicznej (14.08.2014 r.) oraz o postępowaniu sądowym w sprawie wykonywania władzy rodzicielskiej (16.09.2014 r.). Współpraca dotyczyła także działań mających na celu unormowanie sytuacji matki biologicznej dziecka, m.in. umieszczenie w domu samotnej matki. (dowód: akta kontroli str.125-127, 137-138)
- W celu ułatwienia rodzinom zastępczym nawiązania wzajemnego kontaktu zapraszano je do udziału w spotkaniach grupy wsparcia (w okresie od listopada 2013 r. do kwietnia 2014 r.) oraz w szkoleniach, np. *szkoła dla rodziców* (2014 r.), *szkolenie dla rodzin zastępczych na podstawie programu PRIDE* (luty-kwiecień 2013 r.), *szkolenie dotyczące problemu uzależnienia od narkotyków*, *szkolenie dla rodzin zastępczych* (17 września - 15 października 2013 r. oraz 22 października-12 listopada 2013 r.). Pięć ankietowanych rodzin wysoko oceniło aktywność koordynatora w nawiązywaniu kontaktu z innymi rodzinami zastępczymi, dwie oceniło ją na 2-3 (w pięciostopniowej skali), dwie wskazało na brak jakichkolwiek działań, zaś jedna nie wypowiedziała się. (dowód: akta kontroli str.120-144)
- Koordynator zapewnił rodzinom pomoc w dostępie do specjalistycznej pomocy psychologicznej, pedagogicznej, zdrowotnej i prawnej w zależności od ustalonych potrzeb. Np. rodzinie I.S. udzielono pomocy w sporządzeniu wniosku o wypłatę świadczenia z tytułu urodzenia dziecka, zasiłku rodzinnego, jednorazowego świadczenia na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, zaproponowano udział w „szkole dla rodziców”; rodzinie L. i M. M. udzielono pomocy w dostępie do pomocy psychologa oraz w przygotowaniu wniosku o ustanowienie kuratora sądowego, ponadto rodzinę zgłoszono do udziału w projekcie „Od bierności do aktywności” (poradnictwo i wsparcie psychologa, kształtowanie kompetencji społecznych i umiejętności życiowych, aktywizacja zawodowa i edukacyjna, obóz socjoterapeutyczny w ramach wypoczynku letniego); rodzinie J i K. J. udzielono pomocy w napisaniu wniosku do sądu o ustalenie kontaktów z matką biologiczną, a także w skierowaniu na badania w specjalistycznej poradni genetycznej w Białymstoku (pod kątem wystąpienia płodowego zespołu alkoholowego - FAS). Koordynator 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 rodziną A. i M.G. średnio raz w miesiącu; z rodziną I.S. od 1 do 2 razy w miesiącu; z rodzinami K. i T.O. oraz M.P. z częstotliwością od 1 do 4 miesięcy – dzieci nie wymagały specjalistycznej pomocy; z rodziną L. i M.M. oraz J i K. J. od jednego do kilku razy w miesiącu). (dowód: akta kontroli 120-144, 148-155, 159-171, 176-192)

Koordynator wyjaśnił: *„Karty pracy koordynatora z rodziną zastępczą w środowisku zostały wprowadzone z dniem 1 maja 2013 r. Do tego czasu kontakty z rodzinami zastępczymi dokumentowane były w ocenie sytuacji dziecka. Częstotliwość kontaktów była uwarunkowana ocenami sytuacji dzieci i aktualnymi potrzebami. Rodziny, które nie zgłaszały problemów były przeze mnie odwiedzane średnio raz w miesiącu. Ponadto kontaktowałam się z nimi również telefonicznie (kontaktów tych z reguły nie odnotowywałam w dokumentacji pracy koordynatora). Od 1 stycznia 2015 r. wprowadziłam jednak praktykę odnotowywania wszystkich rozmów telefonicznych*

z rodzinami zastępczymi, a także z różnymi instytucjami w sprawie wsparcia dla tych rodzin. W stosunku po pozostałych rodzin kontakty te podejmowane były przede mną nawet raz w tygodniu (nie wyłączając świąt i weekendów), w zależności od nasilenia problemów i potrzeb”. (dowód: akta kontroli str. 206-207)

Sześć spośród 10 rodzin zastępczych objętych opieką koordynatora, które wzięły udział w ankiecie wskazało, iż nie potrzebowało wsparcia w zapewnieniu dostępu do specjalistycznej opieki w zakresie ochrony zdrowia, jedna stwierdziła, że pomoc koordynatora w tym obszarze nie jest konieczna, zaś trzy oceniło ją dobrze lub bardzo dobrze (jedna z ankietowanych wskazała, iż koordynator był pomocny w wypełnianiu wniosku do sądu, w celu uzyskania zgody na operację). Cztery rodziny dobrze oceniły wsparcie koordynatora w zakresie edukacji (zwróciły uwagę na częste kontakty ze szkołą i wychowawcą, pomoc w wyborze korepetytora), dwie nie wypowiedziały się, zaś trzy wskazały na ograniczoną pomoc (jedna rodzina, ze względu na wiek dziecka nie wymagała takiego wsparcia). (dowód: akta kontroli str. 298)

Biegły pozytywnie ocenił diagnozowanie potrzeb dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. Wskazał m.in., iż koordynator: *„(...) w procesie diagnozowania potrzeb edukacyjnych [dominujący obszar działania] uwzględnia specyfikę rozwojową podopiecznych, a poszukiwane rozwiązania uwzględniają indywidualne predyspozycje i ograniczenia. Zaspokajanie potrzeb w zakresie zdrowia jest adekwatne do stwierdzonych potrzeb. 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 koordynatora jest zgodne z zasadami etyki, umożliwia minimalizowanie skutków oddzielenia od rodziców naturalnych, podejmowane przez koordynatora działania umożliwiają zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci. Koordynator zwraca uwagę na potrzeby bytowe dzieci, dąży do zaspokajania potrzeb zdrowotnych (nawet wymagających działań specjalistycznych) oraz edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych w stopniu, w jakim umożliwia im to dostępna infrastruktura”.*

Jednocześnie zwrócił uwagę na problemy podnoszone przez koordynatora: *„(...) W swojej opinii koordynator podkreślał potrzebę zwiększenia dostępności do pomocy specjalistycznej. Dotyczy nie tylko psychiatrii, ale ogólnie rozwoju (np. zdiagnozowanie zespołu Aspergera); na wizytę u psychiatry czeka się pół roku, terapia rodzinna praktycznie niedostępna (...) Jest problem z dokumentacją medyczną, nie przepływa nawet między szkołami np. bilans ucznia przy zmianie szkół (...) dodatkowym zadaniem jest przypominanie o kontrolach np. bioder maluchów, szczepieniach (...) Jest słaby poziom diagnoz takich dzieci, od upośledzeń po dentystę, wszawicę czy świerzb”.*

(dowód: akta kontroli str. 288, 290)

- Dla trzech wychowanków¹⁵ rodzin zastępczych, którzy osiągnęli pełnoletność w kontrolowanym okresie (jeden w grudniu 2014 i dwóch w styczniu 2015 r.), sporządzone zostały indywidualne programy usamodzielnienia (w jednym przypadku koordynator opracował program wspólnie z osobą usamodzielnianą oraz pełnił funkcję opiekuna usamodzielniania). 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). Jeden z wychowanków (D.S.) wobec którego koordynator pełnił funkcję opiekuna usamodzielniania został objęty specjalistyczną opieką psychologiczną, m.in. ze względu na podejmowane próby samobójcze. Odnosząc się do wsparcia udzielanego wychowankom koordynator wyjaśniła: *„Kontakt z D.S. utrzymuję średnio raz w tygodniu. Są to kontakty osobiste (najczęściej wizyty w MOPS lub kontakt telefoniczny). Mam też z nim kontakt na Facebooku. Wychowanek ten wrócił do swojego lokalnego środowiska. Pomagam mu w wyborze ścieżki edukacyjnej*

¹⁵ Tj. dla wszystkich wychowanków rodzin zastępczych objętych badaniem.

i zdobyciu zawodu. Obecnie jesteśmy na etapie podejmowania pierwszych decyzji życiowych, uczenia załatwiania spraw urzędowych. W przypadku D. P. i E.P. pomagałam w opracowaniu indywidualnego programu usamodzielnienia i podjęciu decyzji dotyczącej wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia. Rozmawiałam również z opiekunami usamodzielnienia (była to najbliższa rodzina podopiecznych), co udokumentowałam w zeszycie porad udzielanych rodzinom zastępczym. Rozmowy z tymi wychowankami przeprowadzałam podczas wizyt w środowisku. Na chwilę obecną wychowankowie ci nie potrzebują wsparcia w procesie usamodzielnienia, gdyż niedawno osiągnęli pełnoletność. Zachęcałam ich do pozostania w rodzinie zastępczej dłużej niż do 18 roku życia z uwagi na możliwość uzyskania dodatkowej pomocy finansowej np. na zagospodarowanie. Zachęcałam również E.P. do uzyskania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, w celu zapewnienia w przyszłości odpowiednich warunków zatrudnienia, adekwatnych do stanu zdrowia wychowanka. Motywowałam także D.P. do rozwijania zainteresowań i podjęcia studiów po ukończeniu szkoły średniej”.

(dowód: akta kontroli str.122, 139-140, 143-144, 194-204, 206)

Wychowanek, który wziął udział w ankiecie przeprowadzonej w trakcie kontroli wskazał, iż miał wpływ na wybór opiekuna usamodzielnienia (był nim koordynator). W jego ocenie koordynator był pomocny w rozwiązywaniu bieżących problemów (również we współpracy z rodzicami zastępczymi) inspirował do działania oraz służył częstym wsparciem w zakresie organizacji zajęć specjalistycznych i w kontaktach ze szkołą, zgodnie z ustalonym harmonogramem lub z własnej inicjatywy.

(dowód: akta kontroli str. 298)

Biegły uczestniczący w kontroli pozytywnie ocenił działania koordynatora na rzecz usamodzielnienia wychowanków. Zwrócił uwagę, iż dąży się do przygotowania podopiecznych do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, poprzez realizację działań w zakresie edukacji oraz zdobycia zawodu. Wskazał, 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. Biegły wyraził pogląd, iż należy dążyć do unikania sytuacji, w których koordynator jest zarazem opiekunem usamodzielnienia; „powinien pozostać osobą organizującą proces, a nie bezpośrednio go realizującą (chyba, że sytuacja losowa wychowanka uniemożliwia znalezienie osoby sprawującej opiekę nad usamodzielnieniem)”.

(dowód: akta kontroli str.294-296)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie współpracowano z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego (na terenie Suwałk nie występują tego rodzaju placówki).

(dowód: akta kontroli str. 120-144)

2.3. Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczył w sporządzaniu wymaganych art. 131 ust. 1 i art. 132 ustawy owr ocen 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. 120-144)

2.4. W ośmiu¹⁶ zbadanych przypadkach – stosownie do wymogów określonych w art. 134 ustawy owr – organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonał oceny rodziny zastępczej przed upływem roku od umieszczenia w niej pierwszego dziecka, zaś kolejnej po upływie roku.

(dowód: akta kontroli str. 120-144)

2.5. W latach 2012-2014 zgłoszono do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku (dalej ROPS) informacje o wszystkich 23 dzieciach z rodzin zastępczych z uregulowaną sytuacją prawną, które były pod opieką koordynatora. W 16 przypadkach stwierdzono zasadność dalszego pozostawania dzieci w pieczy (zwracano uwagę na silne więzi emocjonalne dzieci z opiekunami i właściwe wywiązywanie się przez rodziny zastępcze z powierzonych im zadań). Z informacji uzyskanych od ROPS w Białymstoku wynika, iż współpraca z MOPS układa się dobrze (wskazano

¹⁶ W pozostałych przypadkach nie upłynął jeszcze termin do dokonania oceny rodziny zastępczej.

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 MOPS 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. 214, 215-216)

Ustalone
nieprawidłowości

Wbrew wymogom art. 77 ust. 3, pkt 2 ustawy owr, do dnia kontroli nie sporządzono planu pomocy dziecku umieszczonemu w rodzinie zastępczej I.S. w dniu 17.06.2014 r. Koordynator wyjaśnił, że dziecko jest tak małe (ur. 17.03.2014 r.), że nie zdołał jeszcze opracować tego dokumentu. Zadeklarował sporządzenie planu w 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 130, 206)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że 12 z 21 zbadanych planów pomocy dziecku nie zostało opatrzone datą, co nie pozwala stwierdzić, w jakim czasie od dnia umieszczenia dziecka w rodzinie zostały one sporządzone. Plan pomocy dziecku stanowi podstawowy dokument określający kierunki pracy z podopiecznymi i powinien być opracowany niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dziecka objętego opieką. Z terminów realizacji zadań ujętych w planach wynika, że zostały one opracowane w następnym roku. Na przykład:

- w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej J. i K. J. w dniu 02.05.2013 r. jako termin realizacji zadań wpisano daty: 30.06.2014 r., 31.12.2014 r.,
- w przypadku A. B., umieszczonej w rodzinie zastępczej K. B. w dniu 02.04.2014 r. jako termin realizacji zadań wpisano daty: 01.01.2015 r., 31.08.2015 r.,
- w przypadku rodziny zastępczej A. i M. G. w planach pomocy dzieciom (M. F., A. F. i N. G.) jako termin realizacji zadań wpisano daty: 31.12.2012 r., 31.08.2013 r., podczas gdy jedno z dzieci zostało umieszczone w pieczy w dniu 4.07.2012 r. a dwoje w dniu 2.04.2012 r.; w kolejnych planach jako termin realizacji zadań wskazano daty: 31.08.2014 r., 31.12.2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 120-144)

Koordynator wyjaśniła: „Wynikało to z moich założeń dotyczących opracowywania planów we współpracy z rodziną zastępczą. Tworzenie planów jest procesem ciągłym. Rodzina ma możliwość nanoszenia zmian w każdym momencie realizacji planu. Daty graniczne zakładają ocenę planu z reguły co pół roku (z nielicznymi wyjątkami), np. zapis termin realizacji zadania: 30.06.2014 r. – 31.12.2014 r. nie oznacza daty powstania planu z dniem 30.06.2014 r. lecz weryfikację zadań zrealizowanych w wymienionym okresie. Nie ma nakazu sporządzania planu w określonym terminie od dnia umieszczenia dziecka w rodzinie. Nie ma też wzoru takiego planu. Dotychczas nie były także organizowane specjalistyczne szkolenia dla koordynatorów w tym zakresie. Moim zdaniem plan pomocy dziecku to kolejny etap współpracy: najpierw jest zapoznanie rodziny z dzieckiem, a następnie koordynatora z rodziną i dzieckiem. Następnym etapem jest pisanie wniosku (wyrażenie zgody i wydanie opinii) o ewentualną współpracę z koordynatorem. Następnie, po analizie sytuacji, wspólnie diagnozuje się problemy oraz planuje formy pomocy i dopiero wtedy formuluje się plan pomocy. Nie wszystkie rodziny zastępcze uważają, że tworzenie takich planów jest potrzebne, gdyż skupiają uwagę na problemach, a nie na mocnych stronach dziecka. W domyśle rodziny te są postrzegane jako te, które nie radzą sobie z problemami z dzieckiem” (dowód: akta kontroli str. 206)

2. W jednym z planów pomocy zawarto, nieadekwatny do sytuacji dwuletniego dziecka, wpis o treści: „pomoc w nauce, korzystanie z zajęć wyrównawczych w szkole, monitorowanie wyników nauczania, kontakt w wychowawcą, udział w zebraniach”, zaś u dziecka trzyletniego w opisie działań z zakresu edukacji stwierdzono wpis: „W razie występowania trudności pomoc w nauce, korzystanie z zajęć wyrównawczych w szkole. Monitorowanie wyników nauczania. Kontakt z wychowawcą, udział w zebraniach. Rozwijanie zainteresowań, udział w zajęciach pozalekcyjnych, kołach zainteresowań”. Koordynator potwierdził, że wpisy są niewłaściwe, za przyczynę podał błąd przy sporządzaniu dokumentów i zobowiązał się do ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 292-293)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK koordynator właściwie wywiązywał się z realizacji zadań określonych w ustawie owr, zapewniając rodzinom zastępczym i usamodzielnianym wychowankom

adekwatną do potrzeb pomoc i wsparcie. Jednocześnie, zwracając uwagę na stwierdzone uchybienia w opracowaniu planów pomocy dziecku, NIK podkreśla, że stanowią one podstawowe dokumenty określające kierunki pracy z podopiecznymi i powinny być opracowane niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dziecka objętego opieką.

3. Finansowanie działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2012–2014 zatrudnienie koordynatora finansowano ze środków własnych miasta oraz dotacji z budżetu państwa¹⁷. Wydatki na ten cel wyniosły 27.489 zł w 2012 r., 50.706 zł w 2013 r. oraz 51.753 zł w 2014 r. i pozwoliły na realizację zadań powierzonych koordynatorowi.

W 2015 r. na zatrudnienie koordynatorów zaplanowano środki własne w wysokości 288,1 tys. zł (od stycznia zatrudniono dodatkowe 4 osoby – co zostało omówione w punkcie 1.1. wystąpienia).
(dowód: akta kontroli str. 218-232)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie koordynatora brutto wyniosło 3.199 zł w 2012 r., 3.317 zł w 2013 r. i 3.417 zł w 2014 r. i stanowiło odpowiednio 113%, 115% i 112,6% przeciętnego wynagrodzenia pracowników MOPS. Wynagrodzenie koordynatorów zatrudnionych od 1 stycznia 2015 r. ustalono w wysokości od 1.800 zł do 2.800 zł brutto.
(dowód: akta kontroli str. 13, 17, 23, 29, 233)

Wysokość środków wydatkowanych z budżetu Miasta pozwoliła na realizację przez koordynatora powierzonych mu zadań.

3.2. W latach 2012-2014, na podstawie prawidłowo złożonych wniosków i w terminach wynikających z zawartych umów, MOPS otrzymał z Resortowych programów wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej środki w łącznej kwocie 33.776 zł (w tym 7.610 zł w 2012 r.¹⁸, 11.166 zł w 2013 r.¹⁹ i 15.000 zł w 2014 r.²⁰). Wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie wynagrodzeń koordynatora pieczy zastępczej.
(dowód: akta kontroli str. 234-284)

W latach 2012-2014 nie przeprowadzono kontroli wykorzystania środków z dotacji na zatrudnienie koordynatora. Sprawozdania z realizacji resortowych programów zostały sporządzone rzetelnie.
(dowód: akta kontroli str. 258, 267-268, 280, 281-284)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W latach 2012-2014 MOPS zapewniał środki finansowe umożliwiające koordynatorowi rodzinnej pieczy zastępczej wywiązywanie się z powierzonych mu zadań. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano i rozliczono dotacje otrzymane w tym okresie na dofinansowanie zatrudnienia koordynatora.

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. Sporządzenie planu pomocy dziecku umieszczonego w rodzinie zastępczej I.S.
2. Opracowywanie planów pomocy dziecku niezwłocznie po zapoznaniu się z jego sytuacją.
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

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

¹⁸ Na podstawie umowy nr 05/20/2012/K z dnia 9 sierpnia 2012 r.

¹⁹ Na podstawie umowy nr 1/12/2013 z dnia 31 maja 2013 r.

²⁰ Na podstawie umowy nr 1/13/2014 z dnia 3 czerwca 2014 r.

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

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.

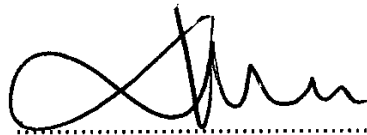
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

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.

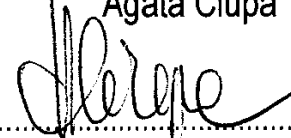
Białystok, dnia 24 lutego 2015 r.

Kontroler
Krzysztof Gołębiowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis

