



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-031-10/2014
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
Kontrolerzy	1. Krzysztof Gołębiwski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93263 z dnia 10 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93289 z dnia 22 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Suwałkach, ul. Świerkowa 60 (dalej „PCPR”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Dziemian – Dyrektor PCPR. (dowód: akta kontroli nr 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Suwałkach zapewniło pomoc i wsparcie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu Suwalskiego³. Rodziny zastępcze wychowujące małoletnie dzieci powierzono opiece koordynatorów, którzy posiadali wymagane kwalifikacje i należycie realizowali zadania określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. Rodzinom zastępczym utrzymującym pełnoletnich wychowanków, zapewniono wsparcie pracownika opiekuńczo - wychowawczego PCPR.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że:

- koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej powierzono w sprawowanie opieki nad nadmierną w stosunku do obowiązujących standardów (art. 77 ust. 4 ustawy owr) liczbą rodzin zastępczych. Miało to istotny wpływ na pracę koordynatorów, ponieważ nie wywiązali się oni z obowiązku opracowania planów pomocy wszystkim dzieciom wychowywanym w objętych opieką rodzinach zastępczych oraz wpłynęło na niedokonywanie w wymaganym zakresie cyklicznych ocen sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej,
- koordynatorów wykonujących zadania na podstawie umów o pracę, wbrew wymogom art. 79 ust. 2 ustawy owr nie zatrudniono w systemie zadaniowego czasu pracy,
- od rodzin zastępczych, obejmowanych opieką koordynatora, nie uzyskiwano opinii o proponowanym jej koordynatorze, wymaganej przepisami art. 77 ust. 2 ustawy owr,
- z opóźnieniem opracowano i przedstawiono Radzie Powiatu projekt *Program rozwoju pieczy zastępczej dla Powiatu Suwalskiego na lata 2014-2016*, wymagany postanowieniami art. 180 pkt 1 ustawy owr, który został uchwalony dopiero 26 czerwca 2014 r. (na lata 2014-2016) mimo, że zadanie to wprowadzono od 1 stycznia 2012 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 Zwanego dalej „Powiatem”

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wyłanianie i organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012-2014 i w styczniu 2015 r. w PCPR zatrudniano trzech koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Pierwszego koordynatora (G.P.H.) zatrudniono z dniem 1 lutego 2012 r. (najpierw w wymiarze 0,55 etatu i od 2 stycznia 2013 r. na 0,8 etatu). Drugiego koordynatora (E.K.) do pracy zaangażowano 1 kwietnia 2014 r. w wymiarze 0,5 etatu, a trzeciego koordynatora (H.B.) zatrudniono z dniem 1 października 2014 r.⁵, w pełnym wymiarze czasu pracy. (dowód: akta kontroli nr 10-28)

Dwóch (z trzech zatrudnionych) koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej pracowało w PCPR w latach 2008-2011, w charakterze psychologa i psychologa dziecięcego. Trzeciego koordynatora zatrudniono, po analizie posiadanych przez PCPR podań o pracę, złożonych przez 33 osoby, z których kwalifikacje wymagane na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej spełniała wyłącznie H.B. (dowód: akta kontroli nr 10-11 i 32)

Pracujący w PCPR koordynatorzy pieczy zastępczej posiadali wymagane wykształcenie i spełniali warunki określone art. 78 ust. 1 ustawy owr do zatrudnienia na omawianym stanowisku pracy. (dowód: akta kontroli nr 10-11)

1.2. PCPR poinformowało wszystkie funkcjonujące w Powiecie (w okresie objętym kontrolą) rodziny zastępcze (60), w których wychowywano niepełnoletnie dzieci, o możliwości objęcia ich opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej⁶. W efekcie tych działań:

- w okresie od 1 lutego do 7 czerwca 2012 r. uzyskano pisemne oświadczenia w sprawie „wyrażenia zgody na objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej” 39 rodzin, w tym 10 rodzin ze stażem poniżej dwóch lat i 29 rodzin zastępczych ze stażem dłuższym,
- w okresie od 8 czerwca 2012 r. do 31 stycznia 2015 r. otrzymano wnioski o objęcie opieką koordynatora od 21 rodzin, w tym 19 ze stażem krótszym niż dwa lata i 2 ze stażem dłuższym.

Dyrektor PCPR zdecydował o objęciu opieką koordynatorów wszystkich (60) rodzin, które złożyły stosowne dokumenty. Nie zasięgnięto przy tym opinii rodzin o wyznaczonym koordynatorze. (dowód: akta kontroli nr 93-98, 140 i 224-228)

Z wyników badania ankietowego, w którym udział wzięło 19 rodzin objętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wynika, że 13 ankietowanych dowiedziało się o możliwościach skorzystania ze wsparcia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z informacji uzyskanych w PCPR. Pracownicy tej jednostki budżetowej pomogli w sporządzeniu wniosku o wyznaczenie koordynatora. (dowód: akta kontroli nr 153-154)

1.3. W okresie objętym kontrolą 11 rodzin zastępczych (wychowujących pełnoletnie dzieci i które nie złożyło wniosków o przyznanie opieki koordynatora) zostało objętych opieką specjalisty ds. opiekuńczo – wychowawczych PCPR. W ten sposób opiekę zapewniono 11 rodzinom zastępczym w 2012 r., sześciu rodzinom w 2013 r. oraz czterem rodzinom w 2014 r. i w styczniu 2015 r. (dowód: akta kontroli nr 67, 77 i 140)

Specjalista ds. opiekuńczo – wychowawczych, opiekująca się rodzinami zastępczymi, nie posiadała kwalifikacji wymaganych od koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, ale jej wykształcenie (wyższe administracyjne oraz ukończone Studium Pomocy Rodzinie i kurs o funkcjonowaniu rodziny) oraz 25 letnie doświadczenie zawodowe pozwalało na współpracę z rodzinami zastępczymi oraz zapewnienie im realnej opieki i wsparcia. (dowód: akta kontroli nr 67)

Analiza akt czterech rodzin (z 11 w sumie pozostających pod opieką specjalisty ds. opiekuńczo – wychowawczych) wykazała, że bezpośrednie kontakty tego pracownika z rodzinami zastępczymi polegały na prowadzeniu spotkań w siedzibie PCPR, głównie w celu dopełnienia formalności związanych z ustalaniem świadczeń pieniężnych oraz opracowaniem dokumentacji dla usamodzielnianych się wychowanków. Pracownik ten

⁵ Najpierw na umowę zlecenie, a od 1 grudnia 2013 r. na umowę o pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy.

⁶ Informacje te przekazywano także osobom uczestniczącym w szkoleniach kandydatów na rodziny zastępcze.

uczestniczył także w posiedzeniach Zespołu ds. pieczy rodzinnej. Nie odwiedzał jednak rodzin zastępczych w miejscach ich zamieszkania, ponieważ – jak podał – rodziny nie sygnalizowały takiej potrzeby. Z własnej inicjatywy natomiast zapewnił pomoc korepetytora w nauce dwóm wychowankom oraz udział (jednemu z nich) w kursie wymaganym do uzyskania uprawnień kierowania pojazdami samochodowymi kategorii „C”.

(dowód: akta kontroli nr 67-71 i 222-223)

1.4. Zatrudnieni w PCPR koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej wywiązali się z określonego w art. 77 ust. 5 ustawy owr obowiązku podnoszenia kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną. Swoją wiedzę teoretyczną poszerzali w drodze samokształcenia wykorzystując posiadane przez PCPR książki i opracowania naukowe dotyczące (m. in.) pracy z dziećmi i rodziną, a także pomagali w organizacji szkoleń organizowanych dla kandydatów na rodziny zastępcze. Koordynator G.P.H. uczestniczyła ponadto w ośmiogodzinnym szkoleniu, zorganizowanym w 2014 r. w zakresie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli nr 29-31 i 131-139)

1.5. Dyrektor PCPR z trzema koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej zawarł umowy o pracę na czas nieograniczony i zobowiązał do przestrzegania zakładowego regulaminu pracy, którym (m. in.) określono ośmiogodzinny czas pracy⁷.

(dowód: akta kontroli nr 10-28 i 55-59)

Koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej nie zatrudniono w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy zlecenia, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor PCPR - :

- nałożyłoby to na koordynatorów obowiązek sporządzania pisemnych sprawozdań z wykonanych zadań, co w jego ocenie, odbywałoby się to kosztem czasu i energii, przeznaczonej na rzecz dzieci i rodzin zastępczych,
- przepisy art. 79 ustawy owr są niespójne z przepisami art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁸,
- ... *„Ustawa o finansach publicznych określa, iż budżet ma charakter roczny. Zatem każdego roku należałoby wyłaniać usługodawcę jako koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jest więc bardzo prawdopodobne, że usługodawca, koordynator każdego roku byłby inny. Stawia to pod znakiem zapytania sens, jakość i ciągłość prowadzonych oddziaływań w obszarze pieczy zastępczej”*,
- ... *„brzmienie art. 79 ustawy owr jest na tyle ogólne, że na jego podstawie nie da się wywieść ani możliwości zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych ani możliwości zatrudnienia koordynatora z pominięciem publicznego konkursu ofert”*. (dowód: akta kontroli nr 10-11, 32-33 55-59 i 75-76)

Pisemnymi zakresami obowiązków i uprawnień Dyrektor PCPR ustalił koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej zadania, wynikające z art. 77 ust. 3 ustawy owr oraz ponadto przypisał im część zadań realizowanych przez PCPR jako organizatora rodzinnej pieczy zastępczej co szerzej opisano w pkt. 2 zakładki „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli nr 13-14, 16-17,19, i 26-27)

Koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej nie określano czasu niezbędnego do wykonania poszczególnych, ciężących na nich zadań bądź przypadającego na pomoc i wsparcie poszczególnych rodzin zastępczych, ponieważ - jak wyjaśnił Dyrektor PCPR - standaryzacja omawianych usług nie należy do kompetencji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i obowiązek ten nie wynika z ustawy owr. (dowód: akta kontroli nr 146-148)

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie byli jednocześnie zatrudniani w innych jednostkach organizacyjnych Powiatu oraz nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego i prowadzeniem postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez Powiat. (dowód: akta kontroli nr 32)

⁷ Zaznaczając, iż czasem pracy, jest czas w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w siedzibie zakładu pracy lub innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, z możliwością wyboru godziny rozpoczęcia czasu pracy (pomiędzy 7³⁰, a 10³⁰)

⁸ Dz. U. 1502.2014 j.t.

1.6. Dojazdy koordynatorów do rodzin zastępczych, odbywały się przy wykorzystaniu ich samochodów prywatnych lub należących do innych pracowników PCPR⁹. Koszty tych wyjazdów rozliczano na podstawie poleceń wyjazdu służbowego, ewidencji przebiegu pojazdów, w której określono faktyczną ilość przejechanych kilometrów oraz w oparciu o ustaloną przez Dyrektora PCPR stawkę za jeden kilometr przejazdu. Wydatki z tytułu dojazdów koordynatora G.P.H. wyniosły w latach 2012-2014 odpowiednio 125 zł, 90 zł i 261 zł. Analiza tych rozliczeń wykazała, że wydatki poniesiono celowo, rzetelnie rozliczono i prawidłowo zaksięgowano. (dowód: akta kontroli nr 60-63 i 162-169)

1.7. Jak wyjaśniła koordynator G.P.H. i Dyrektor PCPR działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej najbardziej utrudniają:

- „*Stale zmieniające się i niejednolite przepisy*”, w tym szczególnie dotyczące obowiązku dokonywania ocen sytuacji dzieci, które wymagają obecności przedstawiciela ośrodka adopcyjnego i rodziców dziecka, którzy w większości nie odpowiadają na zaproszenia i nie przychodzą na posiedzenia,
- sposoby współpracy z sądem, które ... *„bywa, że sprawy załatwiane są w sposób opieszły”* i są utrudnione w przypadkach odbioru dzieci od rodzin biologicznych po wydaniu postanowienia przez sąd, z uwagi na brak jasnych rozwiązań prawnych dotyczących sposobu dokonywania tych czynności. W ocenie Dyrektora PCPR ... *„Zasadą jest, że w sytuacji, gdy sam sąd potrzebuje by w trybie pilnym wskazać kandydatów na rodzinę zastępczą wówczas żąda, by wskazanie zrealizować w nierealnych terminach (np. jeden dzień)”*,
- nie zawsze właściwe relacje pomiędzy rodzicami biologicznymi, a rodziną zastępczą, w tym w szczególności dotyczące agresywnych działań rodziców, które są kierowane do rodzin zastępczych i polegają na buntowaniu dzieci,
- braki w zatrudnieniu asystentów rodzin (w Powiecie asystenci rodzin działają w dwóch gminach, tj. Suwałki i Bakalarzewo),
- trudności we współpracy koordynatorów ze szkołami, w których dzieci objęte pieczą zastępczą są *„Często szykanowane, obrażane, naznaczone społecznie”*,
- realizacja zadań z związanych z obowiązkami alimentacyjnymi przez kierownika PCPR, co powoduje nieporozumienia w rodzinach biologicznych i utrudnia ich relacje z rodzinami zastępczymi,
- *„bezsensowne pozbawienie pracowników pieczy zastępczej kwestionariuszy wywiadów środowiskowych, które były pomocne przy wykonywaniu zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej w odniesieniu do pieczy zastępczej”*.

(dowód: akta kontroli nr 79-80 i 142)

1.8. Uchwałą Rady Powiatu z 26 czerwca 2014 r. przyjęto *Program rozwoju pieczy zastępczej dla Powiatu Suwalskiego na lata 2014-2016*¹⁰. Przewidziano w nim zadania do realizacji przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zgodne z przepisami art. 77 ust. 3 ustawy owr i pozwalające na osiągnięcie celów określonych w art. 33 ustawy owr. Koordynatorzy mieli uczestniczyć w realizacji dwóch zadań: organizowaniu i udostępnianiu rodzinom zastępczym wsparcia i pomocy oraz tworzenia i realizacji programów usamodzielniania pełnoletnich wychowanków przebywających w rodzinach zastępczych. (dowód: akta kontroli nr 32 i 34-54)

1.9. Dyrektor PCPR sprawował nadzór nad pracą koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (m. in.) poprzez:

- zapoznavanie się z dokumentami sporządzanymi przez koordynatorów, które przedkładano mu do podpisu, w tym sprawozdaniem z ich pracy,
- udział w posiedzeniach Zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej,
- przeprowadzanie rozmów z rodzinami zastępczymi o pracy koordynatorów,
- zlecanie i rozliczanie wyjazdów służbowych koordynatorów.

(dowód: akta kontroli nr 32-33)

⁹ Najczęściej pracownika socjalnego.

¹⁰ Uchwałą nr XXXV/210/14 Rady Powiatu w Suwałkach z dnia 26 czerwca 2014 r.

Realizując obowiązek wynikający art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy owr koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej przedkładali kierownikowi PCPR roczne sprawozdania z efektów swojej pracy w latach 2012-2014. W dokumentach tych wskazano, zakres udzielonego rodzinom indywidualnego wsparcia oraz porad (m. in.) opisując, iż „udzielano rodzinom zastępczym indywidualnego wsparcia oraz pomocy psychologicznej” odpowiednio: 13 rodzinom w 2012 r., 14 rodzinom w 2013 r. i 17 rodzinom w 2014 r.), a także dane o przeprowadzonych z nimi badaniami i wywiadami psychologicznymi oraz pedagogicznymi. (dowód: akta kontroli nr 131-139)

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że w jego ocenie omawiane sprawozdania zawierają wystarczające informacje. (dowód: akta kontroli nr 323)

1.10. W okresie objętym kontrolą w Powiecie funkcjonowały 72 rodziny zastępcze, z których 60 (wychowujących małoletnie dzieci) było objętych opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W poszczególnych latach analizowanego okresu koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej opiekowali się następującą liczbą rodzin zastępczych:

- w 2012 r. jeden koordynator, zatrudniony w wymiarze 0,55 etatu, opiekował się 41 rodzinami zastępczymi,
- w 2013 r. jeden koordynator pracujący w wymiarze 0,8 etatu zajmował się 47 rodzinami zastępczymi,
- w 2014 r. na stanowiskach koordynatorów pracowały trzy osoby, z których koordynator G.P.H. (zatrudniona w na 0,8 etatu pracy) opiekowała się: 47 rodzinami w I półroczu 2014 r. i 26 rodzinami w II półroczu 2014 r. Koordynator E.K., która pracę świadczyła w okresie od 1 kwietnia do 19 września 2014 r.¹¹ w wymiarze 0,5 etatu, opiekowała się 21 rodzinami, a pracująca od 1 października 2014 r. koordynator H.B. (w październiku i listopadzie 2014 r. na umowę zlecenie, a od 1 grudnia 2014 r. na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy) sprawowała opiekę nad 23 rodzinami zastępczymi,
- w styczniu 2015 r. dwóch koordynatorów opiekowało się 53 rodzinami, w tym koordynator G.P.H. - 26 rodzinami, a koordynator H.B. opiekowała się 27 rodzinami zastępczymi. (dowód: akta kontroli nr 10, 77, 81-83 i 140)

1.11. W ocenie Dyrektora PCPR koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej są w Powiecie potrzebni, bowiem ich praca ... „wprowadziła nową jakość do systemu pieczy zastępczej w powiecie” i w sytuacji pozbawiania lub ograniczania praw rodziców biologicznych ich rola staje się nie do zastąpienia. (dowód: akta kontroli nr 80)

1.12. PCPR terminowo sporządziło sprawozdania rzeczowo – finansowe z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w załączniku nr 2 do rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lutego 2012 r.¹² i 4 grudnia 2012 r.¹³ w sprawie sprawozdań rzeczowo – finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy rodzinnej. W sprawozdaniach zgodnie ze stanem faktycznym przedstawiono dane dotyczące rodzin zastępczych i wychowywanych w nich dzieci oraz koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, z wyjątkiem sprawozdania sporządzonego za I półrocze 2014 r., w którym dane wyszczególnione w tabeli D „Informacje statystyczne na temat rodzinnej pieczy zastępczej” nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Niezgodność ta została ujawniona przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku i na jego wniosek wyeliminowana. (dowód: akta kontroli nr 169-186)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, obciążonych obowiązkiem sprawowania opieki nad nadmierną w stosunku do obowiązujących standardów liczbą rodzin zastępczych, nałożono dodatkowo zadania, przypisane ustawowo do realizacji organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej, tj.:

- a) opiniowanie kandydatów na rodziny zastępcze ubiegające się o funkcje rodziny zastępczej,

¹¹ Od 20.09.2014 r. przebywa na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 240

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1371

- b) opiniowanie niezawodowych rodzin zastępczych do funkcji rodzin zastępczych zawodowych,
- c) opiniowanie kandydatów do pełnienia rodzinnego domu dziecka,
- d) sporządzanie oceny sytuacji dziecka oraz sporządzanie opinii dotyczącej zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, a następnie przekazanie jej do właściwego sądu,
- e) sporządzenie oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka.
(dowód: akta kontroli nr 13-14, 16-17, 19 i 26-27)

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej są pracownikami PCPR i dlatego realizują zadania należące do tej grupy pracowników oraz równoległe działają w imieniu organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Sytuacja finansowa Powiatu oraz niski stopień udziału środków z budżetu państwa (ich udział pokrywa 1,7% kosztów pieczy zastępczej odnotowanej w latach 2012-2014) powoduje, że nie było możliwe zatrudnienie dodatkowych pracowników, realizujących zadania ciężące na PCPR.
(dowód: akta kontroli nr 231-232)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od lutego 2012 r. do kwietnia 2014 r. i w styczniu 2015 r. koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej obejmowali opieką większą liczbę rodzin, niż dopuszczał wskaźnik ustalony art. 77 ust. 4 ustawy owr. Zgodnie z nim, w latach 2012-2014 jeden koordynator mógł sprawować opiekę nad maksymalnie 30 rodzinami, a od 1 stycznia 2015 r. - nad 15 rodzinami. Tymczasem jednemu koordynatorowi w 2012 r. powierzono opiekę nad 41 rodzinami zastępczymi (w sytuacji zatrudnienia go w wymiarze 0,55 etatu), w 2013 r. nad 47 rodzinami (przy zatrudnieniu na 0,8 etatu) i w I kwartale 2014 r. nad 47 rodzinami zastępczymi. W styczniu 2015 r. dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (zatrudnionych w wymiarze odpowiednio 1 i 0,8 etatu) sprawowało opiekę odpowiednio nad 27 i 26 rodzinami zastępczymi. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że powierzenie opieki koordynatorów większej liczby rodzin zastępczych, w porównaniu do wskaźników określonych przepisami art. 77 ust. 4 ustawy owr, wynikało z dążenia do udzielenia rodzinom zastępczym wsparcia, które może zapewnić wyłącznie koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Dodał, że decyzje te podjął w uzgodnieniu z koordynatorami i nie było możliwości zwiększenia planowanych wydatków na ich wynagrodzenia (i tym samym zwiększenie zatrudnienia), z uwagi na sytuację finansową Powiatu.
(dowód: akta kontroli nr 77, 81-83, 140 i 148-149)

Skutkiem nadmiernego obciążenia koordynatorów zapewnienia opieki nad rodzinami zastępczymi było nie wywiązanie się z obowiązku opracowania wymaganych indywidualnych planów pomocy dzieciom i dokonywania cyklicznych ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. Zagadnienie to omówiono w pkt. 2.1. i 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2. Koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zatrudniono na umowę o pracę w podstawowym systemie czasu pracy, mimo iż w myśl art. 79 ust. 2 ustawy owr powinni oni pracować w zadaniowym systemie czasu pracy lub w ramach umowy o świadczenie usług. Z wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora PCPR (przedstawionych w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) wynika, że wiązałoby się to z nałożeniem na koordynatorów dodatkowego obowiązku sporządzania pisemnego sprawozdania z wykonanych zadań lub usług. W ocenie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej G.P.H., pracującej od 1 lutego 2012 r. „Wprowadzenie zadaniowego systemu pracy byłoby dla koordynatorów korzystniejsze, głównie z uwagi na możliwość poprawy kontaktów (w godzinach popołudniowych) z rodzinami zastępczymi. Warunkiem wprowadzenia tego systemu byłoby jednak, nie obciążanie nas dodatkowymi obowiązkami sprawozdawczymi, powodującymi konieczność dokumentowania wykonanych zadań. Obecnie bowiem mamy już obowiązek sporządzania dużej ilości dokumentów”. (dowód: akta kontroli nr 32-33, 74- 75 i 142)

3. Przy wyznaczaniu koordynatora, organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie zasięgał opinii rodzin zastępczych, do czego zobowiązywał art. 77 ust. 2 ustawy owr.
(dowód: akta kontroli nr 82).

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że:

- ... „Oczekiwanie, by w sposób literalny wypełnić zapis art. 77 ust. 2 ustawy owr, przez wyrażenie przez rodziny zastępcze swojej opinii na temat osoby zatrudnionej na stanowisku koordynatora, było sztuczne i nienaturalne dla tychże rodzin, gdyż żadna z rodzin nie znała wcześniej osoby zatrudnionej na tym stanowisku.”,
- żadna z rodzin zastępczych nie odmówiła współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.
(dowód: akta kontroli nr 148)

Z wyników badania ankietowego, w którym udział wzięło 19 rodzin objętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wynika, że 13 ankietowanych rodzin zastępczych podało, że nie miało żadnego wpływu na wyznaczenie im osoby koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Odmienne zdanie wyraziło sześć rodzin.
(dowód: akta kontroli nr 153-154)

4. Trzyletni *Program rozwoju pieczy zastępczej dla Powiatu Suwalskiego na lata 2014-2016* wymagany przez art. 180 pkt 1 ustawy owr, został uchwalony przez Radę Powiatu dopiero 26 czerwca 2014 r., mimo że ustawa owr obowiązuje od 1 stycznia 2012 r. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że projektu takiego dokumentu wcześniej nie opracowano, bowiem oczekiwano na sprawdzenie sposobu funkcjonowania systemu pieczy zastępczej ustalonego przepisami powyższej ustawy. Starosta Suwalski stwierdził natomiast, że podziela pogląd Dyrektora PCPR, mając (m. in.) na uwadze: 1) wątpliwości, co do dalszych kierunków pieczy zastępczej, 2) przekazanie Powiatowi nowych zadań bez zapewnienia „pełnych” środków koniecznych na ich realizację, 3) konieczność wypracowania spójnych i przejrzystych procedur mających na celu realizację nałożonych na powiat nowych zadań publicznych, 4) konieczność dokonania rzeczowej analizy systemu pieczy zastępczej w ciągle zmieniających się uwarunkowaniach prawnych.
(dowód: akta kontroli nr 32, 74 i 156-160)

Ocena cząstkowa

PCPR wywiązało się z obowiązku zorganizowania opieki nad rodzinami zastępczymi, tym niemniej jednak zatrudnionym (w części w niepełnym wymiarze czasu pracy) koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej powierzono opiekę nad nadmierną liczbą rodzin oraz obciążono dodatkowymi zadaniami, które pracownicy Ci wykonywali w imieniu organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Z opóźnieniem przygotowano i przedstawiono do zatwierdzenia Radzie Powiatu projekt *Programu rozwoju pieczy zastępczej dla Powiatu Suwalskiego*.

2. Realizacja zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

2.1. Na przykładzie losowo wybranej dokumentacji prowadzonej dla 20 rodzin zastępczych (z 60 które w okresie objętym kontrolą objęte były opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej) i w których wychowywano 32. niepełnoletnich dzieci stwierdzono, że:

- a) indywidualne plany pomocy dzieciom sporządzono dla dziewięciu wychowanków, tj. dla 28,1% przebywających w 20 analizowanych rodzinach zastępczych (zagadnienie to szerzej omówiono w pkt. 1 zakładki „Stwierdzone nieprawidłowości”).
(dowód: akta kontroli nr 91-92).

Analiza powyższych (w sumie 10 planów pracy, sporządzonych dla dziewięciorga dzieci) wykazała, że:

- w trzech planach pomocy nie określono daty opracowania tych dokumentów, a pozostałych siedem planów sporządzono w okresie od 27 dni do 417 dni od dnia przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej, w tym trzy plany w okresie od 27 dni do 28 dni, a pozostałych pięć planów w okresie od 123 dni do 417 dni od dnia przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej. Koordynator GPH wyjaśniła, że: „Dłuższy termin sporządzenia tych dokumentów spowodowany był pojawieniem się problemów wychowawczych u dzieci, których nie zaobserwowano (ponieważ nie wystąpiły) zaraz po przyjęciu dziecka do rodziny”,

- plany pomocy opracowali koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, we współpracy z rodzinami zastępczymi i w czterech przypadkach (z 10 sporządzonych) z rodzicami biologicznymi. Przy sporządzaniu omawianych dokumentów nie współdziałano z asystentami rodzin (głównie z uwagi na ich brak na terenie gmin Powiatu),
- w planach pomocy w sposób ogólnikowy określano zaplanowane działania, nie podając terminów ich realizacji, oczekiwanych skutków oraz osób odpowiedzialnych za realizację. Na przykład w opracowanym 14 września 2014 r. indywidualnym planie pomocy określono, iż należy: 1) prowadzić czynności pomocowe rodzinie zastępczej w rozpoznaniu potrzeb dziecka, 2) odbywać spotkania i rozmowy psychologa z dzieckiem oraz przekazywać rodzinie istotne wskazówki wychowawczo – opiekuńcze, 3) utrzymywać kontakt z biologiczną matką dziecka, 4) współpracować z gminą w celu skoordynowania opieki nad matką dziecka, potrzebującej wsparcia, 5) utrzymywać stały kontakt osobisty i telefoniczny z rodziną zastępczą oraz podejmować czynności doradcze w zależności od zgłaszanych potrzeb. Koordynator GPH wyjaśniła, że: *„Przepisy nie określają wzorów tych dokumentów. Plany opracowałam, według własnego pomysłu, koncentrując się na koniecznych działaniach. Praktyka te wykazała, że plany należy uzupełnić o wspomniane elementy, które będą uzupełnione”*.

(dowód: akta kontroli nr 91, 99-104 i 142)

Biegły z zakresu pedagogiki i psychologii Pan dr Krzysztof Sawicki, w wyrażonej na wniosek NIK opinii pozytywnie ocenił plany pomocy dzieciom sporządzane przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, podając, że są one sporządzane „na funkcjonalnym szablonie, umożliwiającym jego sprawne wypełnianie i posługiwanie się w pracy”. Zwrócił jednak uwagę, że dokumenty te posiadają braki polegające na nie uwzględnianiu (nie w każdym przypadku) terminów realizacji poszczególnych zadań oraz nie wskazywaniu dat, podpisów i danych potwierdzających przepływ informacji pomiędzy podmiotami oraz osobami odpowiedzialnymi za monitorowanie zaplanowanych działań. Podkreślił, że omawiane plany nie były weryfikowane przez organizatora pieczy zastępczej, szczególnie w zakresie wskazania, czy osoby (podmioty) uczestniczące w procesie planowania otrzymały informacje na temat treści planów.

(dowód: akta kontroli nr 189-201)

- b) koordynatorzy utrzymywali kontakty z rodzinami i wychowankami, których częstotliwość była uzależniona od potrzeb rodziny i dzieci. Z dokumentów zgromadzonych w analizowanych aktach wynika, że koordynatorzy odbyli w sumie 172 rozmów i pobyków w omawianych rodzinach, co oznacza, że z jedną rodziną przeciętnie kontaktowali się raz na cztery miesiące.

(dowód: akta kontroli nr 92)

Z wyników badania ankietowego, w którym udział wzięło 19 rodzin objętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wynika, że:

- osiem rodzin pozytywnie oceniło pomoc udzielaną w zakresie wsparcia edukacyjnego dzieci, przede wszystkim chwaliąc koordynatorów za organizację pomocy wychowankom w rozwiązywaniu problemów w nauce szkolnej, która przyczyniła się do poprawy wyników nauczania. Pięć rodzin nie było zadowolonych z tego wsparcia, podkreślając, iż żadnej pomocy im nie zaproponowano. Pozostałych pięć rodzin zaznaczyło odpowiedź „nie dotyczy” lub podały słowo „brak”,
- osiem rodzin pozytywnie oceniło zaangażowanie się koordynatorów we współpracę rodzin zastępczych z rodzicami naturalnymi wychowanków, podkreślano korzystne dla dzieci spotkania integracyjne. Negatywnie zaangażowanie to oceniło pięć rodzin, a sześć rodzin nie wypowiedziało się.

(dowód: akta kontroli nr 153-155)

W wyniku wizyt w miejscu zamieszkania rodzin zastępczych i przeprowadzonych rozmów koordynatorzy dokonywali ocen jakości opieki sprawowanej przez rodziców zastępczych, omawiali bieżące sprawy rodziny, motywowali wychowanków do systematycznego uczęszczania do szkoły i odrabiania prac domowych, zasięgaliby informacji u wychowawców szkolnych wychowanków o ich postępach w nauce, udzielali

pomocy w nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów między dziećmi i ich rodzicami biologicznymi. (dowód: akta kontroli nr 91-92)

c) koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej służyli pomocą rodzinom zastępczym w nawiązaniu wzajemnego kontaktu. W tym celu corocznie organizowano dwudniowe zajęcia integracyjne dla rodzin zastępczych i ich dzieci. Na przykład w zajęciach tych w 2012 r. udział wzięło 14 rodzin i 26 dzieci, a w 2013 r. – 15 rodzin i 28 wychowanków. (dowód: akta kontroli nr 131-139)

d) koordynatorzy wywiązywali się z obowiązku zapewnienia objętym opieką rodzinom dostępu do specjalistycznej pomocy, w tym psychologicznej, psychiatrycznej, zdrowotnej, prawnej i pedagogicznej. Działania w tym zakresie podejmowano na wnioski rodzin oraz z inicjatywy koordynatorów. (dowód: akta kontroli nr 91-104 i 131-139)

Z ankiet uzyskanych od 19 rodzin zastępczych (m. in.) wynika, że pięć rodzin pozytywnie (wskazując, że prowadzono działania przydatne i bardzo przydatne) oceniło pomoc koordynatorów w obszarze zapewnienia wychowankom dostępu do specjalistycznej opieki zdrowotnej. Między innymi podkreślano, że pomagał on w każdej sytuacji zdrowotnej dzieci i udzielał porad w tym zakresie. Siedem rodzin wyraziło opinie negatywną (wskazując na brak działań lub podając, że były one nieprzydatne), a sześć rodzin stwierdziło, że pomoc ta w ogóle nie jest potrzebna, gdyż ich wychowankowie nie chorują.

(dowód: akta kontroli nr 153-155)

2.2. W okresie objętym kontrolą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie współpracowali z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego i rodzinnymi domami dziecka (na terenie Powiatu nie było takich placówek). Koordynatorzy współpracowali z asystentami rodzin z gmin Bakalarzewo i Suwałki w zakresie utrzymywania kontaktów z rodzicami naturalnymi dzieci, zamieszkujących na terenie tych gmin. Pozostałych siedem gmin Powiatu nie zatrudniało asystentów rodzin.

(dowód: akta kontroli nr 142 i 169)

2.3. W okresie objętym kontrolą 22 wychowanków rodzin zastępczych z 60 które znajdowały się pod opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, osiągnęło pełnoletność. W odniesieniu do tych osób koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej (w 19 przypadkach) i sprawujący opiekę pracownik PCPR (ze strony organizatora rodzinnej pieczy zastępczej – w trzech przypadkach) pomogli w opracowaniu indywidualnego planu usamodzielnienia. Funkcję opiekuna osoby usamodzielnianej przyjęły osoby spokrewnione lub obce (reprezentujące w trzech przypadkach rodziny zastępcze). Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie sprawował funkcji opiekuna usamodzielnianych wychowanków.

(dowód: akta kontroli nr 202)

Analiza dokumentacji pięciu wychowanków wykazała, że koordynatorzy wywiązali się z obowiązku określonego w art. 77 ust. 3 pkt 6 ustawy owr i udzielali im wsparcia między innymi w formie:

- pomocy przy opracowaniu indywidualnego programu usamodzielnienia oraz w aktualizowaniu tych planów,
- kontaktów osobistych, podejmowanych w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż raz w roku, podczas których zasięgano informacji o sytuacji wychowanków oraz motywowano do kontynuacji nauki i podnoszenia kwalifikacji,
- zachęcania do korzystania z porad prawnych i psychologicznych oraz uczestnictwa w projekcie programu finansowanego środkami budżetu Unii Europejskiej „Korkociąg – wypłynij na głębię”¹⁴. (dowód: akta kontroli nr 68-71 i 203-207)

Z ankiet uzyskanych od pięciu pełnoletnich wychowanków wynika, że trzech z nich uzyskane wsparcie i pomoc koordynatorów oceniło jako bardzo przydatną, a dwóch w tej sprawie nie miało zdania. Najbardziej chwalono pomoc udzieloną w obszarze edukacji oraz rozwoju zainteresowań. Za niewystarczające wsparcie uznano w zakresie ochrony zdrowia i znalezienia zatrudnienia. Najczęstszymi formami kontaktów wychowanków

¹⁴ Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, realizowany przez PCPR, umożliwiający sfinansowanie pomocy w nauce i uzyskanie kwalifikacji i umiejętności zawodowych.

z koordynatorami były rozmowy telefoniczne i wizyty wychowanków w PCPR. Rzadko dochodziło do spotkań domowych. (dowód: akta kontroli nr 153-155)

Biegły w sporządzonej opinii pozytywnie ocenił działania koordynatora w zakresie usamodzielniania wychowanków. Stwierdził, że: „Proces usamodzielnienia podopiecznych przeprowadzany jest adekwatnie do ich możliwości i aspiracji, wieku oraz poziomu ich rozwoju. Stosuje się procedury umożliwiające poznanie predyspozycji oraz umiejętności, umożliwiające efektywne działania w bieżącym oraz perspektywnym wymiarze. Ważnym elementem jest zwracanie przez koordynatorów uwagi na działania z zakresu edukacji, przygotowania do zawodu oraz odpowiedzialnego pełnienia „dorosłych” ról społecznych.

(dowód: akta kontroli nr 187-201)

2.4. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczyli w sporządzaniu ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej i rodzin zastępczych, wymaganych art. 131 ust. 1 i art. 132 ustawy owr. Analiza ocen sytuacji 32 dzieci w przebywających w losowo wybranych 20 rodzinach zastępczych wykazała, że nie dokonywano ich w terminach określonych przepisami art. 131 ust. 1 ustawy owr. Na przykład:

- oceny pobytu rocznej N. umieszczonej w dniu 7 sierpnia 2013 r. w rodzinie zastępczej dokonano w dniu 22 maja i 10 września 2014 r., zamiast pięciokrotnie w latach 2013-2014,
- oceny pobytu dziewięcioletniej J, którą w rodzinie zastępczej umieszczono 12 grudnia 2012 r. dokonano tylko w dniu 22 maja 2013 r., zamiast nie rzadziej, niż co pół roku.

(dowód: akta kontroli nr 105-108)

2.5. W okresie objętym kontrolą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej i PCPR nie zgłaszali do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających, ponieważ w rodzinach zastępczych nie było dzieci z uregulowaną sytuacją prawną.

(dowód: akta kontroli nr 144 i 169)

2.6. Dokonując podsumowania sposobu realizacji zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej biegły na podstawie przeanalizowanych dokumentów oraz opinii rodzin zastępczych stwierdził, że koordynatorzy należycie wykonują swoje obowiązki. Wydając pozytywną opinię działalności koordynatorów zwrócił jednak uwagę na braki w planowaniu pracy z podopiecznymi (które omówiono w pkt. 2.1. lit. „a” niniejszego wystąpienia) oraz nie zawsze dla nich zrozumiałe dokumenty i procedury, związane z usamodzielnieniem się wychowanków rodzin zastępczych.

(dowód: akta kontroli nr 187-201)

Wyrażając ocenę wypełniania funkcji koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej 12 ankietowanych rodzin zastępczych (z 19 rodzin uczestniczących w badaniach) dobrze oceniło pracę koordynatorów, a pięć rodzin podało, iż koordynatorzy pracują „raczej dobrze”. Zwracano uwagę, że są oni nastawieni na współpracę, budzą zaufanie i motywują do pełnienia funkcji rodzica zastępczego. W ocenie 12 rodzin zastępczych wprowadzenie omawianej instytucji przyniosło korzyści w wykonywaniu obowiązków rodziny zastępczej. Odmienne zdanie wyraziły dwie rodziny, a sześć rodzin nie miało w tej sprawie zdania. Trzynastu ankietowanych uznało, że pomoc udzielona przez koordynatorów jest wystarczająca, trzy nie miało żadnych oczekiwań, a trzy rodziny uznały, iż jego rola powinna ulec zmianie, bowiem za dużo rodzin przypada na jednego koordynatora, co powoduje, że jego kontakty z rodziną zastępczą są zbyt rzadkie i w zbyt małym stopniu wspiera rodziny zastępcze.

(dowód: akta kontroli nr 153-155)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opracowywane przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej indywidualne plany pomocy dziecku nie określają sposobów i terminów realizacji poszczególnych celów oraz osób odpowiedzialnych za ich wykonanie, co utrudniało bieżące monitorowanie realizacji poszczególnych zadań oraz dokonywanie ocen zaplanowanych celów. W ocenie biegłego jak i NIK wzbogacenie sporządzanych dokumentów o wskazane elementy usprawni planowanie pracy z podopiecznymi.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie wywiązali się z obowiązku opracowania planów pomocy wszystkim dzieciom przebywającym w objętych ich opieką rodzinach zastępczych. Plany zostały sporządzone tylko w odniesieniu do 9 dzieci z 32 wychowywanych przez 20 analizowanych rodzin. W myśl przepisów art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wr plany pomocy dzieciom powinny być opracowane dla wszystkich dzieci przebywających w rodzinach zastępczych objętych opieką koordynatora.

Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej G.P.H. wyjaśniła, że: „Nie ma potrzeby opracowania planów pomocy dzieciom dla tych, które nie sprawiają problemów. W PCPR przyjęto zasadę, że plany te opracowywane są tylko dla dzieci, które przedstawiają trudności ogólnorozwojowe i wymagają wsparcia koordynatora. Ponadto duża ilość bieżących zadań nie pozwoliłaby na wywiązanie się z czasowych założeń realizacji planów”.

(dowód: akta kontroli nr 91-92 i 142)

2. Ocen sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej dokonywano z częstotliwością mniejszą od wymaganej przepisami art. 131 ust. 1 ustawy o wr (nie rzadziej, niż co 3 miesiące dla dzieci poniżej 3 lat i nie rzadziej, niż co 6 miesięcy dla dzieci starszych). Jak wyjaśniła koordynator rodzinnej pieczy zastępczej G.P.H. w PCPR nie terminowo sporządzano powyższe oceny, ponieważ koordynatorzy zostali nadmiernie obciążeni obowiązkami służbowymi i występowały trudności w zorganizowaniu spotkań z dziećmi i rodzinami¹⁵. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że przyjęto zasadę dokonywania w pierwszej kolejności ocen sytuacji dziecka w rodzinach nowo utworzonych i o najmniejszym stażu, a „w miarę potrzeb” ocen dzieci starszych, które przebywały w rodzinach o dłuższym stażu oraz w których nie występowały żadne sytuacje problemowe. Podał on, że powyższe wynikało z sytuacji finansowej powiatu suwalskiego, w szczególności braku należytego dofinansowania środkami z budżetu państwa, co powodowało zatrudnienie w PCPR „małej liczby pracowników zajmujących się pieczą zastępczą” oraz braku wypracowanych wzorów kwestionariuszy, ankiet i innych dokumentów.
- (dowód: akta kontroli nr 105-108, 143 i 231)

Ocena cząstkowa

Zatrudnieni w PCPR koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zapewniali, w miarę swoich możliwości, opiekę i pomoc rodzinom zastępczym oraz usamodzielnianym wychowankom. Oferowana pomoc była dostosowana do indywidualnych potrzeb podopiecznych. Na podkreślenie zasługuje stworzenie i utrzymywanie dobrych relacji z większością rodzin zastępczych. W niezadawalający sposób wywiązywano się natomiast z obowiązku sporządzania planów pomocy dzieciom i dokonywania okresowych ocen sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej.

3. Finansowanie działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2012 – 2014 wydatki poniesione na wynagrodzenia koordynatorów wyniosły 127.938 zł. Sfinansowano je środkami własnymi w wysokości 90.887 zł i otrzymanymi z dotacji z budżetu państwa w wysokości 37.051 zł. Wydatki w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- w 2012 r. – 24.388 zł, z tego 13.894 zł środki własne i 10.493 zł dotacja (omówiona w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia),
- w 2013 r. – 40.788 zł, z tego 31.855 zł środki własne i 8.933 dotacja,
- w 2014 r. – 62.762 zł, z tego 45.138 zł środki własne i 17.625 zł dotacja.

(dowód: akta kontroli nr 64)

Na wynagrodzenia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w 2015 r. zaplanowano 174.537 zł, co ma umożliwić zatrudnienie koordynatorów w łącznym wymiarze 3,7 etatu (w styczniu 2015 roku zatrudniano trzech koordynatorów na 2,3 etatu). Wydatki te w całości planuje się sfinansować środkami własnymi.

(dowód: akta kontroli nr 65-66 i 161)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyniosło w 2012 r. 2.217 zł (stanowiąc 101,1% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika socjalnego – 2.192 zł) i w 2013 r. - 3.399 zł (123,9 % - 2.734 zł). Przeciętne

¹⁵ Na przykład z uwagi na pracę w rodzinach zastępczych, czy uczęszczanie dzieci do szkoły.

miesięczne wynagrodzenie koordynatora w 2014 roku wyniosło 4.023 zł, co stanowiło 130,6% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika socjalnego (3.080 zł).

(dowód: akta kontroli nr 64 i 221)

W okresie objętym kontrolą nie poniesiono kosztów podnoszenia kwalifikacji przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli nr 64)

3.2. Powiat suwalski trzykrotnie uzyskał dotację z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, uczestnicząc w realizacji następujących programów:

- „Resortowy Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej w 2012 r.” – na realizację którego uzyskano dotację w kwocie 10.691 zł,
- „Resortowy Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2013 – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” – na realizację którego otrzymano dofinansowanie w kwocie 8.933 zł,
- „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2014” – w związku z udziałem w tym programie uzyskano dotację w kwocie 17.625 zł.

(dowód: akta kontroli nr 65-66)

Dofinansowanie, wynikające z przystąpienia do realizacji powyższych programów uzyskano na podstawie wniosków, które nie wymagały składania uzupełnień i wyjaśnień. Umowy na wnioskowane dofinansowanie podpisano odpowiednio w dniach: 6 sierpnia 2012 r., 31 maja 2013 r. i 3 czerwca 2014 r. W 2012 r. i 2014 r. otrzymano środki we wnioskowanej wysokości i w terminach umożliwiających niezakończoną realizację zadań. W 2013 r. wnioskowano o kwotę 17.625 zł, a otrzymano 8.933 zł, ponieważ (jak wynika z dokumentów PCPR) jednostki samorządu terytorialnego złożyły zapotrzebowanie na dotacje w łącznej kwocie 66.890 tys. zł, tj. większą o 21.390 tys. zł od zaplanowanej (w skali kraju).

(dowód: akta kontroli nr 65-66)

W PCPR rzetelnie i terminowo sporządzono sprawozdania z realizacji powyższych programów. Dane w sprawozdaniach były zgodne z zapisami w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli nr 65-66)

W okresie od stycznia 2012 r. do 23 lutego 2015 r. w PCPR nie przeprowadzono kontroli z wykorzystania środków z dotacji otrzymanej na zatrudnienie koordynatorów.

(dowód: akta kontroli nr 65-66)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że przewidywane na zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej środki finansowe, przy zachowaniu określonego przepisem art. 77 ust. 4 ustawy owr dopuszczalnego limitu rodzin znajdujących się pod opieką jednego koordynatora, w okresie objętym kontrolą nie zaspokajały istniejącego zapotrzebowania na wsparcie koordynatorów.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą PCPR zabezpieczyło środki finansowe na wynagrodzenia zatrudnionych koordynatorów, co przy obowiązujących limitach obciążenia koordynatorów opieką, nie zaspokajało potrzeb Powiatu. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano i rozliczono dotacje otrzymane w tym okresie na dofinansowanie zatrudnienia 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zorganizowania pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w sposób zgodny z wymogami art. 77 ust. 4 i 79 ust. 2 ustawy owr, tj. z zachowaniem limitu do 15 rodzin zastępczych objętych opieką jednego koordynatora oraz w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy o świadczenie usług.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

2. Opracowanie planów pomocy wszystkim dzieciom wychowywanym w rodzinach zastępczych, znajdujących się pod opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i podjęcie działań w celu podniesienia standardu tych dokumentów.
3. Dokonywanie ocen sytuacji dzieci w terminach określonych w art. 131 ust. 1 ustawy owr.
4. Umożliwienie rodzinom zastępczym zaopiniowania wyznaczonego kandydata na koordynatora, zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 2 ustawy owr.

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 26 lutego 2015 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis