



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-001-05/2014
P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 – Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Marcin Grabowski specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89384 z dnia 14 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Piotr Narek starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89383 z dnia 14 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, ul. Piotrkowska 140, 90-440 Łódź, zwany dalej MOPS lub Ośrodkiem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Wagner, p.o. Dyrektora MOPS w Łodzi. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, Ośrodek prawidłowo realizował zadania powiatu wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹, („ustawa o pieczy zastępczej”) polegające na przyznawaniu pomocy pieniężnej dla osób opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz zagospodarowanie.

Badanie dokumentacji 58 świadczeń, przyznanych dla 41 wychowanków wykazało, że pomoc udzielana była z zachowaniem wymogów formalnych wynikających z ustawy o pieczy zastępczej oraz przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (Kpa). Jednakże w pięciu badanych przypadkach wskazanie opiekuna usamodzielnienia nastąpiło z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

Z ustaleń kontroli wynika, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był w pełni skuteczny. W zbadanej ww. próbie czterech wychowanków odstępowało od procesu usamodzielnienia. Pomimo podejmowanych przez MOPS działań w celu udzielenia pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, miały miejsce liczne przypadki bezrobocia wśród wychowanków. Spośród 58 wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w 2012 r., aż 21 osób, tj. 36,2% zarejestrowało się w ewidencji osób bezrobotnych. Spośród nich pracę podjęły zaledwie dwie osoby.

Miasto Łódź miało też ograniczone możliwości zapewniania usamodzielniającym się wychowankom odpowiednich warunków mieszkaniowych, co dla niektórych z nich może oznaczać konieczność powrotu do dawnego środowiska. Okres oczekiwania przez wychowanka na otrzymanie lokalu z zasobów mieszkaniowych miasta wynosił około 3 lat.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2012 – 2014 zawierał wskaźniki określające stopień realizacji poszczególnych działań, jednakże bez wskazania liczbowych wartości docelowych dla tych wskaźników.

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 267

Niezależnie od powyższego stwierdzono występowanie błędów w półrocznym sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za I półrocze 2012 roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W badanym okresie, zakres działalności i organizację MOPS określał statut stanowiący załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi Nr VI/84/90 z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do Zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi: Nr 1403/VI/11 z dnia 28 października 2011 r., Nr 2334/VI/12 z dnia 1 czerwca 2012 r., Nr 5972/VI/14 z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Łodzi.

MOPS jest samodzielną jednostką organizacyjną Miasta Łodzi, działa w formie jednostki budżetowej, a podstawą jego gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi Nr 1574/VI/11 z dnia 8 grudnia 2011 r., Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi został wyznaczony na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w Mieście Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 9-76)

Z dniem 1 stycznia 2012 r., w strukturach MOPS utworzono Wydział Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej. W Wydziale zatrudnionych było 64 pracowników. Zadania związane z usamodzielnieniem wychowanków realizowało 24 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej wspierających proces usamodzielnienia oraz trzech pracowników Zespołu ds. Obsługi Świadczeń w zakresie obsługi wniosków i przyznawania pomocy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 85-89, 678-714)

1. Realizacja zadań w zakresie usamodzielniania wychowanków, w tym wybór form pomocy.

Opis stanu
faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej przewidzianych do usamodzielnienia, MOPS prowadził w oparciu o dane z systemu teleinformatycznego Pilot. Natomiast w przypadku wychowanków instytucjonalnych form pieczy zastępczej stosowana była procedura wprowadzona pismem Dyrektora MOPS z dnia 3 marca 2005 r. Zgodnie z zapisami tej procedury placówki opiekuńczo-wychowawcze są zobowiązane w okresie od 1 do 10 grudnia roku poprzedzającego osiągnięcie przez wychowanka pełnoletności zgłosić do MOPS informację o wychowankach, którzy w danym roku osiągną pełnoletność. Natomiast w terminie do 30 maja każdego kolejnego roku placówki zobowiązane są przekazać informacje o planowanych usamodzielnieniu wychowanków na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 678-709)

MOPS udzielał informacji w zakresie świadczonych usług, w tym o możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem poprzez, między innymi, szczegółowe informacje umieszczone na stronie internetowej www.mops.lodz.pl oraz na tablicach informacyjnych w placówkach MOPS, indywidualne konsultacje udzielane wychowankom przez pracowników socjalnych, opracowanie informatora o realizowanych usługach w tym także dla pełnoletnich wychowanków. Ponadto w ramach projektu systemowego PO KL 7.1.1. *Nowy obraz pomocy społecznej w Łodzi* w TV Regionalnej, w ogłoszeniach prasowych oraz na spotkaniach informacyjnych przedstawiano kwestie działań aktywizacji szkoleniowej i społecznej, w tym także dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Ponadto, w ramach dobrych praktyk opracowano wzory wniosków o przyznanie poszczególnych świadczeń dla wychowanków, wzór pisma o powołaniu opiekuna usamodzielnienia i wzór indywidualnego programu usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 168-171)

2. W latach 2012 – 2013, pomoc MOPS dla osób opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, realizowana była w trzech formach wymienionych w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz

zagospodarowanie. W roku 2012 r. pomocą objęto po raz pierwszy 58 usamodzielnianych wychowanków, natomiast w roku 2013 pomoc taką objęto 108 wychowanków. W badanym okresie, czterech wychowanków nie zostało objętych żadnymi formami pomocy, co stanowiło 2,4% ogółu usamodzielnianych. We wszystkich przypadkach przyczyna leżała po stronie wychowanka, z którym koordynator pieczy zastępczej, pomimo wielokrotnych prób, nie był w stanie nawiązać kontaktu.

(dowód: akta kontroli str. 90-112, 172, 678-689, 861-863, 926-933)

W 2012 r. na kontynuowanie nauki przyznano 233 świadczeń na kwotę 112,8 tys. zł, na usamodzielnienie przyznano 10 świadczeń na kwotę 52,8 tys. zł, a na pomoc pieniężną na zagospodarowanie udzielono 14 świadczeń na kwotę 21,0 tys. zł. W 2013 r. na kontynuowanie nauki przyznano 1018 świadczeń na kwotę 498,0 tys. zł, na usamodzielnienie przyznano 14 świadczeń na kwotę 72,6 tys. zł a na pomoc pieniężną na zagospodarowanie przyznano 27 świadczeń na kwotę 40,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 585-597, 756-767)

W roku 2012 na podstawie przepisów ustawy o pieczy zastępczej oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ przyznano 4.250 świadczeń, z tego 4.077 świadczeń dotyczyło pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Zrealizowane wydatki wyniosły łącznie 2.961,8 tys. zł, tj. 92,5% zaplanowanych na usamodzielnienie środków finansowych i stanowiły one 4,8% wydatków ogółem poniesionych na pieczę zastępczą.

W 2013 r., MOPS przyznało łącznie 4.929 świadczeń, z tego 4.786 świadczeń na pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki. Zrealizowane wydatki na usamodzielnienie wyniosły łącznie 2.778,0 tys. zł, tj. 99,5% zaplanowanych na usamodzielnienie środków finansowych, co stanowiło 4,5% wydatków ogółem na pieczę zastępczą.

W badanym okresie MOPS zrealizował w całości dotację celową z budżetu państwa otrzymaną w 2012 r. w kwocie 18,4 tys. zł na dofinansowanie pomocy na kontynuowanie nauki dla osób usamodzielnianych, o których mowa w art. 240 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 145-167, 173-401, 584, 678-713)

Zarówno wydatki dotyczące ustawy o pieczy zastępczej, jak i wydatki dotyczące ustawy o pomocy społecznej, w budżecie MOPS oraz w ewidencji ujmowane były łącznie. Ewidencja księgowa prowadzona była w podziale na świadczenia dla rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych z uwzględnieniem wydatków ogółem na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie oraz wydatków na zagospodarowanie.

3. Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, Rada Miejska w Łodzi w dniu 5 grudnia 2012 r. przyjęła do realizacji Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2012 – 2014⁴. Program opracowany został przez zespół powołany przez Prezydenta Łodzi, w skład którego weszli reprezentanci jednostek i instytucji samorządowych oraz organizacji pozarządowych. Założenia do Programu zostały poddane konsultacjom społecznym.

Jako nadrzędną zasadę Programu wymieniono dobro dziecka i poszanowanie jego podmiotowości, w tym prawo do ustanowienia dla niego pieczy zastępczej, w razie konieczności wychowania dziecka poza rodziną. Program wskazywał trzy cele główne, w tym cel III - Wsparcie wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania. W ramach poszczególnych celów zostały wyodrębnione zadania, w których z kolei wydzielono działania oraz przypisano do nich indywidualne wskaźniki określające stopień ich realizacji (np. liczba wychowanków objętych wsparciem). Wskaźniki nie zawierały liczbowych ani procentowych wartości docelowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak określenia bezwzględnych wartości docelowych dla wskaźników uniemożliwia właściwe ustalenia postępów w realizacji poszczególnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 439-512, 752-755)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

⁴ Uchwała Nr LIII/1105/12 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej.

Koordynatorem Programu został wyznaczony MOPS w Łodzi w partnerstwie z jednostkami i komórkami organizacyjnymi Miasta oraz organizacjami pozarządowymi. Do oceny stopnia realizacji wynikających z Programu działań powołany został Zespół ds. Monitorowania Programu, składający się z przedstawicieli MOPS, komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, placówek opiekuńczo – wychowawczych oraz organizacji pozarządowych. Zespół spotkał się trzykrotnie w pełnym składzie osobowym oraz pracował w trzech grupach roboczych. Efektem prac Zespołu było m. in. dostosowanie tematyki szkoleń oferowanych w ramach projektu *Nowy obraz pomocy społecznej w Łodzi* do zainteresowań pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 402-438, 494, 535-545, 570-582)

Program zakładał sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji Programu. Przyjęte przez Radę Miejską roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu pieczy zastępczej za rok 2012 i 2013, zawierały między innymi informacje dotyczące organizowania wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodzinne i instytucjonalne formy pieczy zastępczej oraz wydatków związanych z przyznawaniem pomocy usamodzielnianym wychowanków⁵. Sprawy dotyczące pieczy zastępczej, w tym usamodzielnianych wychowanków, były omawiane na czterech posiedzeniach Komisji Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej oraz na sześciu sesjach Rady Miejskiej w 2012 i 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 513-534, 546-569, 583, 598-605)

4. Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2012-2013, w tym zadań dotyczących realizacji pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, zgodnie z § 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁶ były terminowo przekazywane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. do końca lipca oraz stycznia. Ustalono jednakże, iż łączne dane ze sprawozdań za I i II półrocze 2012 r. w zakresie realizacji pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej nie odpowiadały danym wykazanym w rocznym sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu pieczy zastępczej za rok 2012 oraz danym z ewidencji księgowej. Rozbieżności dotyczyły liczby świadczeń (zawyżenie o 11,5%) i kwot udzielonej pomocy dla usamodzielnianych (zaniżenie o 3,7%). Przyczyną ww. nieprawidłowości były zmiany związane z nową organizacją systemu pieczy zastępczej na terenie Łodzi.

Łączne dane ze sprawozdań za I i II półrocze 2013 r. były zgodne z danymi z ewidencji księgowej oraz wykazanymi w sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu pieczy zastępczej za rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 768-803)

MOPS w ramach dobrych praktyk opracował i wdrożył wzory wniosków o przyznanie poszczególnych świadczeń dla wychowanków pieczy zastępczej oraz wzór pisma o powołaniu opiekuna usamodzielnienia i wzór indywidualnego programu usamodzielnienia. Ponadto, w MOPS przyjęto zasadę, że wszyscy usamodzielniający się wychowankowie zostają objęci wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, niezależnie od tego czy dotyczy to rodzinnych czy też instytucjonalnych form pieczy.

(dowód: akta kontroli str. 113-144, 678-689)

W MOPS w Łodzi w latach 2012-2014 nie przeprowadzano kontroli w zakresie systemu pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 598-605, 678-689)

5. Zaspokajanie potrzeb lokalowych wychowanków odbywało się w drodze wynajmowania pozostałych lokali mieszkalnych, stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi, innych niż lokale zamienne, lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe (Uchwały Rady Miejskiej

⁵ Uchwała Nr XXIII/235/2013 z dnia 27 lutego 2013 r. oraz Nr XXXIII/334/2014 r. z dnia 27 lutego 2014 r.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371

w Łodzi: Nr LXXV/1765/02 z dnia 6 marca 2002 r. oraz Nr XLIV/827/12 z dnia 29 czerwca 2012 r.). Zgodnie z ww. uregulowaniami uprawnionymi do najmu lokali mieszkalnych w pierwszej kolejności są m. in. osoby opuszczające po osiągnięciu pełnoletności domy dziecka, rodzinne domy dziecka oraz rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub inne ośrodki wymienione w przepisach o pomocy społecznej, nie mające zabezpieczonych potrzeb mieszkaniowych, pod warunkiem złożenia wniosku w terminie nie później niż 12 miesięcy od dnia osiągnięcia pełnoletności.

(dowód: akta kontroli str. 606-654)

Z informacji uzyskanej w Wydziale Budynków i Lokali Departamencie Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi, wynika, że w latach 2012- 2013 do Wydziału o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobów Miasta zwracało się 211 wychowanków pieczy zastępczej. W tym okresie 100 wychowanków otrzymało lokal. Do końca maja 2014 r. przyjęto do realizacji 59 wniosków wychowanków, a lokal przyznany został 18 wychowanków. Zdaniem Wydziału, wychowanek pieczy zastępczej może oczekiwać na otrzymanie lokalu z zasobów mieszkaniowych miasta, licząc od dnia złożenia wniosku, około 3 lat. Odzysk lokali do ponownego zasiedlenia jest dalece niewystarczający w stosunku do istniejących zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 655-669)

W sytuacjach szczególnie trudnych (np. niepełnosprawność wychowanka, wyjątkowo trudne warunki mieszkaniowe w rodzinie zastępczej, wychowywanie małoletniego dziecka przez wychowankę) MOPS występował do Wydziału Budynków i Lokali UM w Łodzi o wdrożenie przyspieszonego trybu przydziału lokalu mieszkalnego. W latach 2012-2013 MOPS zwracał się do Wydziału Budynków i Lokali w 6 takich sprawach, w 3 przypadkach wychowankom zostały wskazane lokale.

(dowód: akta kontroli str. 655-663, 864-867)

Na terenie Miasta Łodzi funkcjonowało 5 mieszkań chronionych, dysponujących łącznie 30 miejscami, z czego 3 mieszkania prowadzone przez MOPS i 2 mieszkania prowadzone na zlecenie Miasta przez podmiot niepubliczny – Fundację im. Joanny Bednarczyk w Łodzi.

W 2012 r. 13 pełnoletnich osób, które opuściły pieczę zastępczą po 1 stycznia 2012 r., zamieszkało w tych mieszkaniach. W 2013 r. takich osób było 17.

(dowód: akta kontroli str. 596-597, 655-663)

W zakresie udzielenia pomocy w uzyskaniu zatrudnienia MOPS, począwszy od 2008 r., realizuje kolejne edycje projektu systemowego „Nowy Obraz Pomocy Społecznej w Łodzi” w ramach EFS, skierowanego do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym m.in. do wychowanków pieczy zastępczej. W ramach projektu mogą oni skorzystać m. in. z warsztatów kompetencji społecznych, indywidualnych konsultacji z doradcą zawodowym oraz szkoleń zawodowych połączonych z treningiem pracy. Wśród szkoleń zawodowych, wybieranych przez osoby uczestniczących w projekcie przeważały kursy z zakresu fryzjerstwa, prawa jazdy, obsługi wózków jezdniowych, przedstawiciela handlowego, opiekunki dziecięcej, kucharz, pracownika administracyjno-biurowego, a także nadające uprawnienia operatora koparko-ładowarki. W 2012 r. do projektu przystąpiło 94 wychowanków opuszczających lub przebywających w rodzinach zastępczych, a także 11 wychowanków przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Udział w projekcie zgodnie ze ścieżką uczestnictwa zakończyły 63 osoby. Z kolei w 2013 r. do projektu przystąpiło 82 wychowanków opuszczających lub przebywających w rodzinach zastępczych, a także 23 wychowanków przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Udział w projekcie zgodnie ze ścieżką uczestnictwa zakończyło 86 osób.

(dowód: akta kontroli str. 513-534, 546-569, 585-595)

W ramach współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Łodzi dla wychowanków organizowane były warsztaty z zakresu preorientacji zawodowej oraz nabywania kompetencji społecznych. W 2012 r. w zajęciach tych wzięło udział 29 wychowanków rodzinnej oraz instytucjonalnej pieczy zastępczej. W 2013 r. wychowanków biorących udział w zajęciach było 41.

(dowód: akta kontroli str. 513-534, 546-569, 672-675)

Ponadto, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. realizowany jest przez Fundację „Inkubator”, we współpracy z MOPS, projekt **poMOCNI** adresowany do niezatrudnionych wychowanków pieczy zastępczej w wieku 18 – 30 lat, zamieszkałych lub uczących się na terenie Łodzi. Celem projektu jest zwiększenie szans na rynku pracy dla grupy 50 wychowanków. W ramach projektu przewidziane zostały formy wsparcia takie jak: indywidualne poradnictwo psychologiczne – zawodowe, szkolenia i kursy zawodowe dostosowane do predyspozycji uczestników i zapotrzebowania rynku pracy, pośrednictwo pracy, płatne 6-miesięczne staże dla 25 uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 585-595, 804-819)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że w półrocznym sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za I półrocze 2012 roku wykazywano błędne dane dotyczących liczby świadczeń i kwot udzielonej pomocy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność.

Opis stanu
faktycznego

1. MOPS nie określił wewnętrznych zasad i kryteriów regulujących przyznawanie świadczeń dla osób usamodzielniających się. Na podstawie objętej kontrolą dokumentacji ustalono, że pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie przyznawana była w wysokości minimalnej przewidzianej w ustawie o pieczy zastępczej. W MOPS opracowano własny wzór programów usamodzielnienia. Program zawierał zadania przewidziane do realizacji, sposób i formy ich realizacji, osoby odpowiedzialne i osoby i instytucje wspierające oraz terminy realizacji poszczególnych działań i zobowiązania opiekuna usamodzielnienia wobec wychowanka i ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 168, 678-689)

2. Szczegółowym badaniem objęto łącznie dokumentację 58 świadczeń, przyznanych na podstawie wydanych decyzji dla wybranych 41 wychowanków objętych procesem usamodzielnienia w latach 2012-2013, z tego 29 świadczeń przyznającą pomoc na naukę, 16 na usamodzielnienie i 13 na zagospodarowanie oraz wszystkie 7 decyzji odmownych.

Stwierdzono, iż wskazanie opiekuna usamodzielnienia w pięciu przypadkach nastąpiło z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którym osoba usamodzielniana, co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności, winna była wskazać osobę pełniącą funkcję opiekuna usamodzielnienia. Opóźnienie wyniosło od sześciu do 16 dni. Przyczyną opóźnień było składanie oświadczeń o wyznaczeniu opiekuna z przekroczeniem ww. terminu, pomimo iż koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej przypominali wychowankom o ciążyącym na nich obowiązku wskazania osoby, która podejmie się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia, z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym.

Przyjętą praktyką w MOPS było obejmowanie wszystkich usamodzielniających się wychowanków wsparciem konkretnego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Terminowo były opracowywane IPU, zgodnie z art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. We wszystkich analizowanych przypadkach IPU zatwierdzone były przez Kierownika Wydziału Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej MOPS. IPU zawierały wymagane informacje, o których mowa w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej. Z analizy dokumentów wynikało, iż opracowanie IPU następowało w ciągu niespełna kilku dni od wskazania osoby pełniącej funkcję opiekuna. Średni czas (w miesiącach), jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia, do opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia, wyniósł w badanej próbie ok. 1 miesiąca. Natomiast najdłuższy okres od złożenia wniosku o udzielenie pomocy, do wydania decyzji administracyjnej wynosił nie dłużej niż 30 dni (min. 2 dni).

Udzielanie pomocy było udokumentowane: wnioskiem, załącznikami i wydaną decyzją administracyjną o przyznaniu świadczenia lub decyzją o odmowie jego przyznania wraz z uzasadnieniem. Każdy wniosek był składany oddzielnie dla każdego rodzaju udzielanej pomocy bez wskazywania kwoty świadczenia. Przyjmowane do rozpatrzenia wnioski o przyznanie pomocy spełniały warunki pod względem formalnym. Przyznanie oraz odmowa przyznania pomocy następowała w formie decyzji administracyjnej. Wydawanie decyzji administracyjnych odbywało się zgodnie z wymogami określonymi w kpa oraz ustawie o pieczy zastępczej. Zachowane zostały terminy określone w kpa, rozpatrywanie wniosków od daty przyjęcia do wydania decyzji trwało od kilku do kilkunastu dni, więcej niż 2 dni ale nie przekraczało terminów 30 dniowych. Decyzje administracyjne zawierały między innymi podstawę prawną udzielonej pomocy wraz z jej uzasadnieniem oraz informacje dotyczące zobowiązania wychowanka do prawidłowego dysponowania otrzymaną pomocą. Nie stwierdzono przypadków zaskarżania wydanych decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczeń.

Czynnikami które brano pod uwagę przy udzielaniu pomocy były: czas (okres) przebywania wychowanka pod pieczą zastępczą (rodzina zastępcza lub placówka), dochody uzyskiwane przez wychowanka (renta rodzinna) oraz warunki kontynuacji nauki (rodzaj szkoły, zdawalność, postępy w nauce), a także warunki mieszkaniowe i potrzeby materialne wychowanka – w przypadku pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie. W zbadanej próbie przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej oraz prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę.

(dowód: akta kontroli str. 681-689, 957-962)

3. Na podstawie udostępnionej dokumentacji nie można ocenić, jak przebiegała współpraca opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem ani stopnia wywiązywania się opiekuna usamodzielnienia z nałożonych na niego obowiązków. Częstotliwość kontaktów opiekunów usamodzielnienia z wychowankiem nie była określona ani opisana. W opinii Ośrodka usamodzielniający się wychowanek jest osobą dorosłą, mającą pełną zdolność do czynności prawnych i to on powinien inicjować kontakty z opiekunem w miarę swoich potrzeb, a nie odwrotnie. Opiekun usamodzielnienia ma spełniać jedynie funkcje doradcze i wspierające, a nie zastępować osobę usamodzielnianą w jej czynnościach. Zdaniem NIK, zgodnie z § 9 rozporządzenia MPiPS z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie⁷ do zadań opiekuna usamodzielnienia należy m. in. obowiązek oceny realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia. Stąd należy przyjąć, że prawidłowe wywiązywanie się opiekuna z tego obowiązku wymaga zarówno inicjatywy w kontaktowaniu się z wychowankiem, jak i dokumentowania przebiegu współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 715-735)

Na podstawie dokumentacji można było natomiast określić zakres współpracy MOPS (koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej) z usamodzielniającym się wychowankiem. Współpraca ta miała względnie regularny charakter co 2-3 miesiące, w zależności od potrzeb i okoliczności (sprawy związane z nauką, pomocą w uzyskaniu mieszkania, pomocą przy sporządzaniu wniosków na pomoc na kontynuację nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie).

W IPU nie został określony sposób pomiaru (wskaźniki) oceniania wykonania zadań oraz nie określono mierników efektywności realizacji IPU. Nie były oceniane wyniki usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej, stąd nie dokonywano efektywności podejmowanych działań. Nie dokonywano ocen częściowych i ocen końcowych realizacji programu usamodzielnienia. Nie badano trwałości efektów usamodzielnienia.

MOPS nie monitoruje losów byłych wychowanków, w celu oceny skuteczności prowadzonego procesu usamodzielniania, posiada tylko wiedzę który z wychowanków

⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 6, poz.45 ze zm.

korzysta z pomocy MOPS. Wiedzę o przyznaniu mieszkania uzyskuje w przypadku złożenia wniosku na zagospodarowanie lub pomocy MOPS przy staraniu o mieszkanie.

W dokumentacji prowadzonej przez koordynatorów pieczy zastępczej brak wzmianki o kontaktach koordynatora z opiekunem usamodzielnienia oraz brak w dokumentacji prowadzonej w MOPS (zawierającej IPU) wzmianki o kontaktach koordynatorów pieczy zastępczej z opiekunami usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 715-735, 845-860, 894-933)

W ankietach dotyczących usamodzielnienia się pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej nie informowali o problemach we współpracy z opiekunami⁸. Z kolei czterech opiekunów skarżyło się na niewielkie zaangażowanie ze strony wychowanków, choć dwaj inni opiekunowie oceniali współpracę jako bezproblemową⁹.

(dowód: akta kontroli str. 840-844, 894-933, 934-956)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r., żaden z wychowanków objętych przepisami ustawy o pieczy zastępczej nie zakończył formalnie procesu usamodzielniania, jednak w zbadanej próbie czterech wychowanków odstąpiło od procesu usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 585-595, 715-735, 894-933)

4. W latach 2010-2011 usamodzielniały się 102 osoby, spośród których 15 osób korzystało ze świadczeń pomocy społecznej (w tym 5 osób długotrwale tj. powyżej 1 roku)

(dowód: akta kontroli str. 820-839)

Z informacji uzyskanej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Łodzi wynika, że spośród 58 wychowanków, które rozpoczęły proces usamodzielnienia w 2012 r., 21 osób, tj. 36,2% zarejestrowało się w ewidencji osób bezrobotnych tutejszego PUP. Spośród nich jedynie dwie osoby podjęły pracę, siedmiu osobom przedstawiono ofertę pracy zaś siedem osób zostało wykreślonych z rejestru za niestawienie się.

(dowód: akta kontroli str. 670-677)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o wypracowanie odpowiednio skutecznych procedur i działań na rzecz wywiązania się przez wychowanków z terminów wskazania swojego opiekuna, stosownie do przepisów art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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

⁸ Ankiety skierowano do 40 wychowanków. Odpowiedzi udzieliło 7 wychowanków.

⁹ Ankiety skierowano do 37 opiekunów usamodzielnienia. Odpowiedzi udzieliło 6 opiekunów.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia 29 lipca 2014 r.

Za zespół kontrolny

Marcin Grabowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dyrektor
Jacek Szczerbiński