



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-001-07/2014

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

Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89388
z dnia 23 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu (zwany w dalszej treści „MOPS” lub
„Ośrodek”).
26-612 Radom, ul. Limanowskiego 134.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Halina Janiszek, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, Ośrodek prawidłowo realizował zadania¹ wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej² polegające na przyznawaniu pomocy pieniężnej dla osób opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz zagospodarowanie.

Z ustaleń kontroli wynika, że pomoc udzielana była z zachowaniem wymogów formalnych wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Decyzje administracyjne dotyczące przyznawanej pomocy wydawane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³ (Kpa).

NIK stwierdziła jednak, że wskazywanie przez wychowanków pieczy zastępczej opiekuna usamodzielnienia oraz opracowywanie indywidualnych programów usamodzielnienia (IPU) następowało z naruszeniem art. 145 ustawy o pieczy zastępczej.

Z ustaleń kontroli wynika, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był w pełni skuteczny. Pomimo podejmowanych przez MOPS działań w celu udzielenia pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, miały miejsce liczne przypadki bezrobocia wśród wychowanków. Spośród 20 wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w 2012 r., aż 11, tj. 51% zarejestrowało się w powiatowym urzędzie pracy. Spośród nich pracę podjęło zaledwie czterech, żaden z nich na czas nieokreślony.

Miasto Radom nie miało też wystarczających możliwości zapewniania usamodzielniającym się wychowankom odpowiednich warunków mieszkaniowych, co dla niektórych z nich może

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 Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm., zwana dalej „ustawą o pieczy zastępczej”

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 267

oznaczając konieczność powrotu do dawnego środowiska. Lokal otrzymało 14 wychowanków z 28 ubiegających się w tym okresie. Czas oczekiwania przez wychowanka na otrzymanie lokalu z zasobów mieszkaniowych miasta w latach 2012-2013 wyniósł około 2 lat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu został utworzony 1 września 1990 r.⁴ i jest jednostką organizacyjną Gminy Miasta Radom. Działa na podstawie statutu⁵ oraz regulaminu organizacyjnego MOPS, wprowadzonego przez Dyrektora Ośrodka⁶. Prezydent Miasta Radomia zarządzeniem Nr 1417/2011 z dnia 27 września 2011 r. wyznaczył Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, o której mowa w ustawie o pieczy zastępczej. W związku z wyznaczeniem Ośrodka przez Prezydenta Miasta Radomia na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, funkcjonujący w MOPS Zespół Profilaktyki Rodzinnej i Opieki nad Dzieckiem został przekształcony⁷ w Dział Pieczy Zastępczej (DPZ). Zatrudnionych w nim było 15 osób realizujących zadania z zakresu pieczy zastępczej. W skład Działu wchodziły następujące stanowiska: kierownik, główny specjalista, 6 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, 2 specjalistów pracy socjalnej, pracownik socjalny, pedagog, starszy inspektor, 2 referentów. Zadania związane z usamodzielnieniem wychowanków realizowane były przez wszystkich wskazanych wyżej pracowników. Od 1 lipca 2014 r. zwiększono liczbę etatów w DPZ do 18 osób. Ponadto w MOPS funkcjonuje zespół psychologów z 5 etatami. Osoby zatrudnione na tych stanowiskach są do dyspozycji wychowanków, i w miarę zgłaszanych potrzeb udzielają stosownych porad i wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 4, 46-51, 96, 384)

Realizując wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawę o pieczy zastępczej przy wydaniu decyzji dotyczących przyznania, zmiany lub uchylenia pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie oraz na pobyt w mieszkaniu chronionym, Ośrodek stosował między innymi przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 360-381)

Informacje dotyczące form i możliwości korzystania ze świadczeń oraz wsparcia związanego z procesem usamodzielniania i przysługującej pomocy dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą były zamieszczone na stronach internetowych MOPS w Radomiu⁸ w sposób wyczerpujący. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej w ramach wsparcia dla osób opuszczających pieczę zastępczą na bieżąco informowali wychowanków o przysługujących im świadczeniach i procedurach ubiegania się o pomoc. Takie informacje zawarte były także w indywidualnych programach usamodzielniania.

(dowód: akta kontroli str. 137-146, 179, 182)

Ośrodek w ramach dobrych praktyk opracował i wdrożył wzory wniosków o przyznanie poszczególnych świadczeń dla wychowanków pieczy zastępczej oraz wzór pisma o powołaniu opiekuna usamodzielnienia, wzór indywidualnego programu usamodzielnienia oraz oświadczenia i pouczenia prawne. 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. 139-146, 490-502)

⁴ Uchwały Nr 27/90 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 26 lipca 1990 r.

⁵ Uchwałą Nr 421/2004 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 17 maja 2004 r. z późniejszymi zmianami.

⁶ Zarządzenie Dyrektora MOPS w Radomiu Nr 29/2010 z dnia 14 maja 2010 r. z późniejszymi zmianami.

⁷ Zarządzenie Nr 50/2011 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomiu z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Ośrodka.

⁸ www.mops.radom.pl w zakładce Piecza zastępcza - Formy pomocy dla usamodzielniających się wychowanków

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

1. W latach 2012 – 2013, pomoc MOPS dla osób opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, realizowana była we wszystkich formach wymienionych w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej.

W 2012 r. na podstawie przepisów ustawy o pieczy zastępczej oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹, pomocą w zakresie usamodzielniania objętych było ogółem 131 wychowanków (w tym: 92 osoby z rodzin zastępczych i 39 osób z placówek), którym przyznano 1.192 świadczeń. Wydatki wyniosły łącznie 797,9 tys. zł, tj. 85,5% planu po zmianach i stanowiły 19,7% wydatków ogółem poniesionych na pieczę zastępczą.

Na kontynuowanie nauki udzielono 1.124 świadczenia dla 126 osób na kwotę 538,7 tys. zł. Na usamodzielnienie udzielono 37 świadczeń dla 37 osób na kwotę 194,4 tys. zł. Na zagospodarowanie dla 31 osób wydatkowano 64,8 tys. zł, w tym pomocy rzeczowej na kwotę 24,3 tys. zł udzielono dla 6 osób oraz 40,5 tys. zł w formie pieniężnej dla 25 osób. Z pobytu w mieszkaniach chronionych skorzystało 10 osób. Na utrzymanie mieszkań chronionych wydatkowano 23,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 179)

W 2013 r. udzielono pomocy 153 osobom usamodzielnianym (w tym: 103 osobom z rodzin zastępczych i 50 osobom z placówek), którym przyznano 1.360 świadczeń. Wydatki wyniosły łącznie 792,0 tys. zł, tj. 85,1% planu po zmianach, co stanowiło 19,0% wydatków ogółem poniesionych na pieczę zastępczą

Na kontynuowanie nauki udzielono 1.306 świadczeń dla 140 osób na kwotę 630,0 tys. zł. Na usamodzielnienie udzielono 24 świadczenia dla 24 osób na kwotę 117,0 tys. zł. Na zagospodarowanie dla 30 osób wydatkowano 45,0 tys. zł, w tym pomocy rzeczowej na kwotę 24,3 tys. zł udzielono dla 6 osób oraz 40,5 tys. zł w formie pieniężnej dla 25 osób. Z mieszkań chronionych skorzystało 9 osób. Na utrzymanie mieszkań chronionych wydatkowano 22,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 172, 179)

2. Plan wydatków na usamodzielnienie przygotowywany był na podstawie danych dotyczących liczby wychowanków pieczy zastępczej ujętej w systemie informatycznym Pomost. Natomiast dane o wychowankach przebywających w ośrodkach z terenu i spoza terenu miasta Radomia, były pozyskiwane od koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, rodzin zastępczych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka, dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie, na terenie, których przebywały dzieci z Radomia umieszczone po raz pierwszy w pieczy zastępczej na podstawie wyroków sądowych. W okresie objętym kontrolą, wszyscy uprawnieni wychowankowie, którzy złożyli wnioski o udzielenie przysługującej im pomocy taką pomoc otrzymali. Nie stwierdzono przypadku, w którym osoba usamodzielniana nie byłaby zainteresowana procesem usamodzielniania.

(dowód: akta kontroli str. 182, 210-235, 237, 461-484)

W Ośrodku wydatki na usamodzielnienie osób opuszczających instytucjonalną pieczę zastępczą ujęto w dziale 852 rozdziałach: 85201 - *Placówki opiekuńczo-wychowawcze*, 85204 - *Rodziny zastępcze*, 85214 - *Zasiłki i pomoc w naturze*, 85220 - *Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji*. Wydatki na usamodzielnienie ujmowane były w § 3110.

3. Wydatki poniesione przez Ośrodek związane z realizacją ustawy o pieczy zastępczej przedstawiały się następująco¹⁰:

W 2012 roku wydatkowano 3.934.223 zł, co stanowiło 8,2% wydatków na pomoc społeczną, w tym na usamodzielnienie wychowanków wydano kwotę 822.164 zł. Ponadto z otrzymanych dotacji z budżetu państwa w kwocie 281.712 zł na zadania związane

⁹ Dz.U. z 2013 r. Nr 182 ze zm.

¹⁰ Uchwała Budżetowa na 2012 r. Nr 246/2011 z 12 grudnia 2011 r. oraz Uchwała Budżetowa na 2013 r. Nr 448/2012 z 17 grudnia 2012 r.

z realizacją ustawy o pieczy zastępczej wykorzystano kwotę 272.571 zł. Kwota 9.141 zł¹¹ nie została wykorzystana, ponieważ sześć osób nie spełniało warunków do przyznania pomocy zgodnie z art. 240 ust 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W 2013 roku wydatkowano 4.132.740 zł, co stanowiło 7,68% wydatków na pomoc społeczną, w tym na usamodzielnienie wydatkowano 792.029 zł. Otrzymane dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 128.025 zł na zadania związane z realizacją ustawy o pieczy zastępczej wykorzystano w całości.

Na rok 2014 na wydatki na pieczę zastępczą zaplanowano kwotę 5.385.260 zł, w tym na usamodzielnienie wychowanków kwotę 980.300 zł.

Środki, jakimi dysponował MOPS na realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej były wystarczające.

Ośrodek w okresie objętym kontrolą nie otrzymywał dotacji z budżetu państwa na podstawie art. 197 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej, natomiast pozyskiwano dotacje na innej podstawie prawnej¹².

(dowód: akta kontroli str. 236-267, 268-359, 389-419)

4. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, Rada Miejska w Radomiu w dniu 29 października 2012 r. przyjęła Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012 – 2014¹³. Program opracowany został przez MOPS, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej.

Celem głównym Programu był „Rozwój rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy zastępczej na terenie Miasta Radomia”. W Programie określono także cele szczegółowe programu¹⁴, kierunki i sposoby ich realizacji, w tym organizowanie pomocy i wsparcia w procesie usamodzielnienia się i integracji ze środowiskiem wychowanków opuszczających pieczę zastępczą. W ramach poszczególnych celów zostały wyodrębnione zadania, w których wydzielono działania oraz w sposób ogólny określono stopień ich realizacji. Wskaźniki nie zawierały liczbowych ani procentowych wartości docelowych i nie były powiązane z kwotami uchwalanymi corocznie w budżecie.

W udzielonym wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora MOPS podała m. in., iż zgodnie z art. 180 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej został opracowany Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012 – 2014 dla miasta Radomia, w którym

¹¹ Na podstawie umowy z dnia 14 grudnia 2012 r. podpisanej pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Prezydentem Miasta Radom, na podst. art. 150 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 197 ust 1 ustawy o pieczy zastępczej otrzymano dotację w kwocie ogółem 72.809 zł, w tym kwotę 15.447 zł z przeznaczeniem na pomoc na kontynuowanie nauki dla osób, o których mowa w art. 240 ust 3 ww. ustawy.

¹² Rok 2012

1) Dotacja przyznana na podstawie art. 187 ust. 1 pkt.2 ustawy o pieczy zastępczej przez MPiPS w kwocie 84.000 zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie do wynagrodzenia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.
2) Dotacja Wojewody Mazowieckiego w kwocie 62.769 zł na podstawie art. 150 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 197 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, z przeznaczeniem na: obowiązkowe zwiększenie wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinach zastępczych (47.322 zł) oraz na realizację pomocy na kontynuowanie nauki dla osób, o których mowa w art. 240 ust.3 ustawy (15.447zł).
3) Dotacja Wojewody Mazowieckiego w kwocie 103.525 zł, na podstawie art. 150 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 197 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, z przeznaczeniem na: wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych (87.786 zł); wynagrodzenia dla osób prowadzących rodzinne domy dziecka (15.739 zł).
4) Dotacja Wojewody Mazowieckiego w kwocie 31.418 zł na podstawie umowy z dnia 14.08.2012 roku o wsparcie realizacji zadania publicznego realizowanego w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na rok 2012 - „Asystent Rodziny”, na podstawie art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz Umowy z dnia 13.11.2012 roku o wsparcie realizacji drugiej edycji ww. zadania. Dotacja została przeznaczona na dofinansowanie do wynagrodzenia asystentów rodziny.

Rok 2013

1) Dotacja przyznana przez MPiPS w kwocie 17.970 zł na podstawie art. 187 ust.1 pkt. 2 w związku z art. 197 ust.1 ustawy o pieczy zastępczej, z przeznaczeniem na szkolenia rodzin zastępczych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo wychowawczych typu rodzinnego oraz na wynagrodzenie dla powstających w 2013 roku rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka.
2) Dotacja Wojewody Mazowieckiego w kwocie 66.995 zł na podstawie art. 247 ustawy o pieczy zastępczej, z przeznaczeniem na dofinansowanie wynagrodzenia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.
3) Dotacja Wojewody Mazowieckiego w kwocie 43.060 zł., na podstawie art. 247 ustawy o pieczy zastępczej, z przeznaczeniem na dofinansowanie wynagrodzenia asystentów rodziny.

¹³ Uchwała Nr 412/2012 Rady Miejskiej w Radomiu.

¹⁴ Cele szczegółowe obejmowały: promowanie idei rodzicielstwa zastępczego; wspieranie rozwoju różnych form rodzicielstwa zastępczego; ustalenie limitu zawodowych rodzin zastępczych; organizowanie pomocy i wsparcia w procesie usamodzielnienia się i integracji ze środowiskiem wychowanków opuszczających pieczę zastępczą; dostosowanie systemu instytucjonalnych form pomocy dziecku i rodzinie.

zawarty jest cel główny oraz cele szczegółowe wraz z informacją o sposobie realizacji działań, realizatorze i terminie realizacji. Cytowana ustawa nie określa szczegółowych wytycznych dotyczących monitorowania stopnia osiągnięcia przyjętych celów oraz dokonywania oceny.

Zdaniem NIK, brak takich wskaźników oraz powiązania z budżetem nie pozwala na dokonywanie ocen realizacji programu i wskazuje na formalny charakter tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 387-391, 421-435, 504)

5. Dyrektor Ośrodka - zgodnie z art. 182 ust.5 i art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy o pieczy zastępczej - przedkładał Prezydentowi Radomia i Radzie Miejskiej roczne Sprawozdania¹⁵ z działalności MOPS w Radomiu w zakresie systemu pieczy zastępczej, w których przedstawiono m.in. osiągnięte efekty w roku 2012 i 2013 oraz potrzeby na najbliższe lata. Rada Miejska w Radomiu oraz Komisja Zdrowia, Pomocy Społecznej i Rodziny na posiedzeniach w 2012 oraz w 2013 roku nie podejmowały problematyki dotyczącej usamodzielniających się wychowanków z pieczy zastępczej. W badanym okresie działalność Ośrodka nie była poddana także kontroli w zakresie usamodzielnienia wychowanków.

(dowód: akta kontroli str. 147-174, 391, 420, 503)

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 zastępczej¹⁶ były terminowo przekazywane do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. do końca lipca roku bieżącego oraz stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 183-208)

6. Udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych następowało w drodze udzielania informacji wychowankom o możliwości ubiegania się o lokal z zasobów Miasta Radomia lub umieszczenia w mieszkaniach chronionych, do czasu otrzymania przez nich lokalu z zasobów Miasta. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej i pracownicy socjalni w tym zakresie pomagali wychowankom w formułowaniu pisemnych wniosków i zgromadzeniu niezbędnej dokumentacji. Pracownik socjalny nadzorujący mieszkania chronione z wychowankami dokonywał wspólnych ustaleń w zakresie: celu pobytu, okresu i rodzaju wsparcia.

W latach 2012-2013 MOPS Radom dysponował 3 mieszkaniami chronionymi, zapewniającymi łącznie 8 miejsc. W 2012 r. 10 osób, które opuściły pieczę zastępczą zamieszkało w tych mieszkaniach oraz dziewięć w 2013 r. Były to wszystkie osoby, które zwróciły się o ten rodzaj pomocy. Wysokość opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym ustalała z upoważnienia Prezydenta Radomia Dyrektor Ośrodka¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 125, 133-135, 175-178, 441-460)

Z informacji uzyskanej z Miejskiego Zarządu Lokalami Urzędu Miasta Radomia wynika, że w latach 2012- 2013 do Wydziału o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobów Miasta zwracało się 28 wychowanków pieczy zastępczej, a 14 otrzymało lokal. Średni czas oczekiwania w latach 2012-2013 wynosił odpowiednio 28 i 17 miesięcy, a liczba osób oczekujących wg stanu na 31 grudnia wynosiła odpowiednio 24 i 25.

(dowód: akta kontroli str. 218-220)

Ocena częściowa

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

¹⁵ W dniu 25 czerwca. 2013 r. za rok 2012 oraz 28 maja 2014 r. za rok 2013.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371

¹⁷ Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych ustalono w załączniku do uchwały nr 125/2011 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30 maja 2011 r. Odpłatność pełną miesięczną w mieszkaniu chronionym określił Dyrektor MOPS w zarządzeniach: Nr 3/2012 z dnia 17 stycznia 2012 r., Nr 5/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r., Nr 15/2014 z dnia 21 lutego 2014 r.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność

*Opis stanu
faktycznego*

1. Ośrodek nie ustalił wewnętrznych zasad i kryteriów regulujących przyznawanie świadczeń dla osób usamodzielniających się. Na podstawie objętej kontrolą dokumentacji¹⁸ ustalono, że Ośrodek przyznawał pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie w wysokości minimalnej ustalonej w ustawie o pieczy zastępczej. Natomiast uregulowane były szczegółowe zasady korzystania z mieszkania chronionego¹⁹ oraz zasady ponoszenia odpłatności za pobyt.

(dowód: akta kontroli, str. 384, 441-460)

2. Szczegółowym badaniem objęto łącznie dokumentację 98 świadczeń, przyznanych na podstawie wydanych decyzji dla wybranych 40 wychowanków objętych procesem usamodzielnienia w latach 2012-2013, z tego 49 świadczeń przyznającą pomoc na naukę, 10 na usamodzielnienie i 34 na zagospodarowanie oraz 28 decyzji odmownych²⁰.

Przed złożeniem wniosku o pomoc wychowankowie posiadali zatwierdzony Indywidualny Program Usamodzielnienia wraz ze wskazaniem opiekuna usamodzielnienia. We wszystkich analizowanych przypadkach IPU zatwierdzone były przez Kierownika Działu Pieczy Zastępczej lub głównego specjalistę z tego Działu upoważnionych przez dyrektora MOPS w tym zakresie. IPU zawierały wymagane informacje, o których mowa w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej. Czas od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia, do opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia, w badanej próbie wynosił od 3,5 miesiąca do dwóch tygodni w 10 przypadkach, a w pozostałych 30 był sporządzany w tym samym dniu. Indywidualny program usamodzielnienia był opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia²¹ we współpracy z koordynatorem.

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 179, 360-381)

Stwierdzono jednak, iż wskazanie przez wychowanka opiekuna usamodzielnienia w 20 przypadkach (50%) nastąpiło z naruszeniem art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Opóźnienia wynosiły od 23 dni do 31 miesięcy. Natomiast IPU nie zostały opracowane w terminach określonych w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej w 21 z 40 objętych kontrolą przypadków. Opóźnienia wynosiły od kilku dni do 31 miesięcy.

Kierownik Działu Pieczy Zastępczej wyjaśniła, że MOPS przekazywał wychowankom, rodzinom zastępczym oraz dyrektorom placówek opiekuńczo – wychowawczych pełną informację dotyczącą procesu usamodzielnienia, zawartą w aktach prawnych. Opóźnienia w przygotowaniu IPU wynikały z: niedojrzałości wychowanków do podjęcia decyzji dotyczącej wskazania opiekuna usamodzielnienia; ich obaw przed rozpoczęciem dorosłego życia i odpowiedzialności za podejmowane decyzje; przebywania na uciezkach wychowanków przed osiągnięciem pełnoletności; hospitalizacji wychowanków.

(dowód: akta kontroli str. 505-507)

¹⁸ 40 usamodzielnianych wychowanków w latach 2012 - 2013.

¹⁹ W załączniku do zarządzenia Dyrektora MOPS Nr 7/05 z dnia 15 kwietnia 2005 r. ustanowiono regulamin mieszkania chronionego dla osób objętych programem usamodzielniania. Do wymienionego zarządzenia wprowadzono zmiany zarządzeniami Dyrektora MOPS Nr 11/2013 oraz 38/2013.

²⁰ w tym: 16 z powodu przerwania nauki, 11 dotyczyło nałożenia obowiązku zwrotu nienależnie pobranej pomocy, 1 dotyczyła umorzenia postępowania na zagospodarowanie z powodu przekroczenia dochodu przez osobę ubiegającą się o pomoc.

²¹ Opiekunami usamodzielnienia mogą być: rodzice zastępczy, osoby prowadzące rodzinne domy dziecka, dyrektorzy placówek rodzinnych, wychowawcy placówek opiekuńczo – wychowawczych, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz inne osoby wskazane przez wychowanka.

3. 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. Przyznanie oraz odmowa przyznania pomocy następowała w formie decyzji administracyjnej. Czynniki, które brano pod uwagę przy udzielaniu pomocy były: okres przebywania wychowanka pod pieczęą zastępczą (rodzina zastępcza lub placówka), dochody uzyskiwane przez wychowanka oraz warunki kontynuacji nauki, a także warunki mieszkaniowe i potrzeby materialne wychowanka – w przypadku pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie.

Przyjmowane do rozpatrzenia wnioski o przyznanie pomocy spełniały warunki pod względem formalnym. W badanej próbie nie stwierdzono wniosków niespełniających tych warunków. Wydawanie decyzji administracyjnych odbywało się zgodnie z wymogami określonymi w Kpa oraz ustawie o pieczy zastępczej. Do wniosków dołączone były wszystkie wymagane dokumenty: zaświadczenia ze szkół, wyliczenia okresu przebywania wychowanka w pieczy zastępczej na podstawie zaświadczeń i dokumentacji z placówek oraz postanowień sądu rodzinnego, a także zaświadczenia o wysokości otrzymywanych świadczeń z tytułu renty rodzinnej. W zbadanej próbie przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej oraz prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę.

Zachowane zostały terminy określone w kpa. Rozpatrywanie wniosków od daty przyjęcia do wydania decyzji trwało na ogół od kilku do kilkunastu dni, tj. nie przekraczało terminów 30 dniowych, poza 7 przypadkami gdzie każdorazowo wydano postanowienie o przedłużeniu postępowania. Nie stwierdzono przypadków zaskarżania wydanych decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczeń. Wydane decyzje administracyjne zawierały między innymi podstawę prawną udzielonej pomocy wraz z jej uzasadnieniem oraz informacje dotyczące zobowiązania wychowanka do prawidłowego dysponowania otrzymaną pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 360-381)

4. Stwierdzono, że realizacja usamodzielnienia wychowanków przebiegała na zasadach określonych w indywidualnym programie usamodzielnienia. IPU zawierał zadania przewidziane do realizacji, sposób i formy ich realizacji, osoby odpowiedzialne i osoby wspierające oraz terminy realizacji poszczególnych działań i zobowiązania opiekuna usamodzielnienia wobec wychowanka. Programy realizowane były terminowo, zgodnie z harmonogramem.

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, natomiast można określić zakres współpracy MOPS (koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej) z usamodzielniającym się wychowankiem. Współpraca ta odbywała się w zależności od potrzeb (sprawy związane z nauką, pomocą w uzyskaniu mieszkania, pomocą przy sporządzaniu wniosków na pomoc na kontynuację nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie), ale nie rzadziej niż raz w miesiącu. Częstotliwość kontaktów opiekunów usamodzielnienia z wychowankiem nie była określona ani opisana.

W IPU nie został określony sposób pomiaru (wskaźnik) 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.

(dowód: akta kontroli str. 139-146, 360-381)

5. Z przeprowadzonej ankiety wynika²², iż osoby zaangażowane w proces usamodzielnienia, tj. wychowanek, opiekun oraz odpowiedzialny za ten proces pracownik MOPS (koordynator rodzinnej pieczy zastępczej), starali się wywiązywać ze swoich zobowiązań i obowiązków zawartych w programach usamodzielnienia. Z udzielonych odpowiedzi 37 wychowanków oraz 23 opiekunów w ankiecie w zakresie usamodzielniania się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej wynika pozytywna opinia o udzielonej pomocy oraz wzajemnych relacjach stron procesu usamodzielniania. Wszyscy wychowankowie stwierdzili, iż byli przygotowani do procesu usamodzielnienia, a realizacja IPU pomogła im w dojściu do samodzielnego życia. Wyrażona opinia opiekunów również wskazywała na zadowolenie z prawidłowej współpracy. Zwracano uwagę na ewentualne zwiększenie pomocy w znalezieniu pracy i otrzymaniu mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 508-568)

6. MOPS nie monitoruje losów byłych wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielnienia z uwagi na brak ustawowych przesłanek²³. Nie prowadzono badań w zakresie trwałości efektów usamodzielnienia. Zastępca dyrektora MOPS przekazała, że z chwilą ukończenia 25 roku życia przez wychowanka dokonywana jest ocena końcowa przebiegu procesu usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 133-136)

W latach 2010-2011 usamodzielniało się 120 osób, spośród których, w okresie objętym kontrolą, 34 osoby (28%) korzystały ze świadczeń pomocy społecznej, w tym 24 osoby (20%) długotrwale tj. powyżej 1 roku, a 14 osób (12%) korzysta nadal.

(dowód: akta kontroli str. 485-489)

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz pracownicy socjalni, którzy wspierają proces usamodzielnienia informowali o możliwości odbycia stażu, wyszukiwania ofert pracy za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy, internetu, lokalnych mediów. Ponadto w latach 2012 – 2013 w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki „Aktywność szansą na lepsze jutro”, realizowanym przez MOPS brało udział 39 wychowanków w ramach, którego nabywały umiejętności i kompetencji społecznych, życiowych oraz podnosiły swoje kwalifikacje zawodowe. Powyższe działania umożliwiły 19 wychowankom podjęcie pracy dorywczej, siedmiu odbycie stażu, a 33 znalezienie stałego zatrudnienia. W ramach dobrych praktyk MOPS zatrudnił na czas nieokreślony dwoje wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, na stanowiskach inspektora oraz pracownika gospodarczego. Stopa bezrobocia w Radomiu wynosiła 22,6% wg stanu na 31 grudnia 2012 oraz 2013 roku²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 135, 385-386, 436-440, 569)

Z informacji uzyskanej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Radomiu wynika, że spośród wybranych 20 wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w 2012 roku 9 osób nie figurowało w rejestrze PUP, natomiast 11 (tj. 51%) zarejestrowało się w ewidencji osób bezrobotnych tutejszego PUP. Spośród nich 4 osoby podjęło pracę²⁵, siedmiu przedstawiono ofertę pracy, a trzech zostało wykreślonych z rejestru za niestawienie się. Ponadto jedna osoba wyłączona z ewidencji, pobiera świadczenie z tytułu samotnego wychowywania dziecka, a trzy osoby zarejestrowane, jako bezrobotne, z tego jedna ponownie. Wymienionym osobom, które pozostawały lub zostają w ewidencji PUP są oferowane dostępne usługi i instrumenty rynku pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zostały również przedstawiane propozycje pracy lub odbycia stażu. Często jednak osoby te nie skorzystały z przedstawionej im oferty z powodu odmowy ze strony pracodawcy.

MOPS nie prowadził wykazu osób gotowych do podjęcia zatrudnienia, wykazu poszukiwanych zawodów, liczby osób, które podjęły zatrudnienie, ani wykazu osób zarejestrowanych w urzędzie pracy.

²² Ankiety przeprowadzono wśród 70 osób, w tym: 37 usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej (z tego 10 wychowanków, którzy przerwali naukę) oraz 23 opiekunów usamodzielnienia. Odpowiedzi udzieliło odpowiednio 37 i 23 ankietowanych.

²³ Ustawodawca w art. 149 ust. 2 i art. 150 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określił wiek osoby usamodzielnianej do otrzymywania pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie tj. do 26 roku życia.

²⁴ Dane pozyskane z Powiatowego Urzędu Pracy w Radomiu.

²⁵ 3 osoby zatrudniono na umowę zlecenie, jedną na czas określony, a jedna odbywa staż.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Decyzje administracyjne dotyczące przyznawanej pomocy wydawane były zgodnie z przepisami Kpa. Natomiast wskazywanie przez wychowanków opiekuna usamodzielnienia oraz opracowywanie indywidualnych programów usamodzielnienia następowało z opóźnieniem, co stanowiło naruszenie art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Zwiększenie skuteczności podejmowanych przez MOPS działań w zakresie wywiązania się przez wychowanków z terminów wskazania opiekuna usamodzielnienia oraz opracowania IPU, wynikających z zapisów art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej.
2. Wskazywanie wartości docelowych dla wskaźników określających stopień realizacji poszczególnych działań, przy opracowywaniu kolejnego 3-letniego powiatowego programu dotyczącego rozwoju 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 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

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 21 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.

Warszawa, dnia 31 lipca 2014 r.

Kontroler
Jadwiga Raczyńska
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dyrektor
Jacek Szczerbiński

.....
podpis

.....
podpis

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.