



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.002.01.2015
P/15/075

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/15/075 – Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93288 z 21 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hajnówce, ul. 11 Listopada 24, 17-200 Hajnówka (dalej: „MOPS”, „Ośrodek”) (dowód: akta kontroli str. 3)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Zdzisława Wasiluk – Dyrektor ¹ (dowód: akta kontroli str. 4)	

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 (do lutego) Ośrodek na ogół wspierał rodziny zagrożone odebraniem dzieci poprzez właściwą identyfikację ich potrzeb oraz udzielanie adekwatnej pomocy. Działania podejmowane przez pracowników socjalnych i asystentów, ukierunkowane były na motywowanie rodzin do podjęcia kroków mających na celu zmianę ich sytuacji, a także zauważalną pomoc w poprawie ich sytuacji materialnej. Skuteczność tych działań ograniczały jednak częste zmiany na stanowisku asystentów oraz ich niezatrudnienie od 1 stycznia 2015 r. (mimo istniejących potrzeb i zarezerwowanych w planie finansowym środków na ten cel). Ośrodek nie korzystał również ze wszystkich dostępnych możliwości pomocy rodzinom, rezygnując z zawierania kontraktów socjalnych i z stosowania instytucji rodzin wspierających. Ponadto w Programie Wsparcia Rodziny nie zawarto wskaźników umożliwiających dokonanie oceny stopnia realizacji ujętych w nim zadań. NIK zwraca także uwagę, iż w ograniczonym zakresie monitorowano efekty pracy z rodzinami, skupiając się na sporządzaniu wywiadów środowiskowych w sytuacji wnioskowania rodziny o pomoc finansową lub materialną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie potrzeby udzielania rodzinie wsparcia w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom w latach 2013-2015³

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z § 2 Statutu MOPS⁴, przedmiotem jego działania była realizacja zadań własnych i zleconych z zakresu pomocy społecznej, wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka oraz realizacja zadań wynikających z innych przepisów, w tym m.in.:

- analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej,
- realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb,
- rozwijanie nowych form pomocy i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb,
- realizacja zadań z zakresu wspierania rodziny,
- realizacja zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 5-11)

¹ Funkcję pełni od 16 marca 1998 r.

² 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.

³ Do zakończenia czynności kontrolnych z dniem 28 lutego 2015 r.

⁴ Będącego załącznikiem do Uchwały Nr XXIX/220/13 Rady Miasta Hajnówka z dnia 25 września 2013 r.

Stosownie do art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ Rada Miasta Hajnówka uchwałą z dnia 30 maja 2012 r.⁶ przyjęła Program Wsparcia Rodziny w Gminie Miejskiej Hajnówka na lata 2012-2015 („Program”).

(dowód: akta kontroli str. 86-98)

Przyjęcie *Programu* było poprzedzone umieszczeniem go na stronie internetowej Miasta oraz w biuletynie informacji publicznej, poza tym projekt uchwały otrzymali radni oraz przedstawiciele rad osiedli⁷, a mieszkańcy poprzez swoich przedstawicieli oraz instytucje z obszaru wspierania rodziny – mogli zapoznać się z *Programem* i zgłosić swoje uwagi. Uwag takich nie wniesiono i Rada Miasta Hajnówka przyjęła przedmiotowy dokument w wersji zaproponowanej przez dyrektora MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

Realizatorami *Programu* zostali: Gmina Miejska Hajnówka, MOPS, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Hajnówce, Zespół Interdyscyplinarny i placówki oświatowe i kulturalne. W *Programie* nie sprecyzowano, które zadania będzie wykonywał każdy z realizatorów. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że odpowiada jedynie za organizację i zadania realizowane przez jej placówkę i trudno jej ingerować w kompetencje i organizację placówek kulturalnych, oświatowych, Gminy Miejskiej Hajnówka czy też Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Dyrektor - jako członek wielu komisji społecznych - uważa, że ma to służyć współpracy i wypracowywaniu dobrych praktyk, które mają przelożyć się na rozwiązywanie problemów społecznych w lokalnym środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 86-98, 287)

Zgodnie z koncepcją formułowania celów w dziedzinie planowania SMART⁸, będącą zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel, treść *Programu* powinna zostać napisana możliwie konkretnie (S), każdy cel powinien mieć swój wskaźnik, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja (M), akceptowalny, zaaprobowany przez wykonawców (A), powinien być realistyczny a cele realne do osiągnięcia (R) i mieć określony termin realizacji celów (T).

Program spełniał założenia czterech postulatów SMART – opisane założenia były proste, akceptowalne przez ich wykonawców, cel – stworzenie rozwiązań profilaktycznych zapobiegających marginalizacji mieszkańców gminy – realistyczny i określony w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 86-98)

W założeniach *Programu* znajdowały się zapisy odwołujące się do zapobiegania powstawaniu sytuacji niepożądanych (m.in. wymagających interwencji kryzysowej, uzależnieniom, niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży), przeciwdziałania marginalizacji i degradacji społecznej rodzin, poszukiwania nowych alternatywnych rozwiązań w zakresie pracy z dzieckiem.

(dowód: akta kontroli str. 86-98)

Zgodnie z treścią *Programu* praca z rodziną miała następować poprzez rozbudowę systemu chroniącego rodzinę przed utratą bezpieczeństwa socjalnego: wsparcie rodzin z osobą długotrwale bezrobotną, zagrożonych ubóstwem, problemem uzależnienia, z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, zapewnianie poradnictwa specjalistycznego (prawnika i pracownika socjalnego), kierowanie na leczenie odwykowe osób uzależnionych i współuzależnionych, pomoc materialna i finansowa. Działania mające na celu realizację założeń *Programu* nastawione miały być na bezpośrednią pracę z rodziną poprzez:

- diagnozowanie problemów rodziny i dziecka,
- podejmowanie działań w środowisku, inicjowanie interwencji w uzasadnionych przypadkach,
- opracowanie i realizacja planu pomocy indywidualnej,
- rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielania pomocy w środowisku lokalnym,

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

⁶ Uchwała Nr XVI/117/12 Rady Miasta Hajnówka z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia i realizacji Programu Wsparcia Rodziny w Gminie Miejskiej Hajnówka na lata 2012-2015.

⁷ Organów pomocniczych utworzonych w Gminie Miejskiej Hajnówka.

⁸ Akronim od angielskich słów Simple (skonkretyzowany, prosty), Measurable (mierzalny), Achievable (akceptowalny, osiągalny), Relevant (istotny, realny), Timely defined (terminowy, określony w czasie).

- monitorowania sytuacji rodzin, zwłaszcza niewydolnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, uzależnionych, stosujących przemoc,
- dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin oraz efektów tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 86-98)

Monitorowanie *Programu* miało polegać na gromadzeniu informacji dotyczących projektów pomocowych, realizowanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, edukacyjne oraz organizacje pozarządowe w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz poprzez analizę statystyczną efektów m.in.: [1] ilości interwencji kryzysowych, [2] liczby rodzin niewydolnych wychowawczo z określeniem powodów zjawiska, [3] liczby rodzin, w których występuje zjawisko przemocy domowej, [4] liczby dzieci objętych pomocą socjalną i materialną, [5] liczby dzieci umieszczonych w placówkach zastępczych, opiekuńczo-wychowawczych, [6] liczby dzieci opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki przed usamodzielnieniem (powrót do rodziny naturalnej, adopcja). (dowód: akta kontroli str. 86-98)

Program był spójny ze Strategią Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Hajnówka na lata 2006-2010⁹ (*Strategia*), rozszerzoną następnie o lata 2011-2012¹⁰. Autorzy *Strategii* uznali, że problemami, dla których należy zaprogramować działania jest m.in. rodzina, która powinna zapewniać swoim członkom oparcie i pomoc, może to zrobić tylko silna rodzina, w związku z czym wszelkie problemy opiekuńczo-wychowawcze, osłabiające powyższe funkcje powinny być diagnozowane i rozwiązywane. Polepszeniu powinna ulec sytuacja dziecka w szczególności należy zająć się brakiem miejsc spędzania czasu wolnego. *Strategia* przyjęta na kolejny okres programowy (lata 2013-2021)¹¹ przewidywała kontynuację poprzednich założeń, tj. m.in. niezbędnego wsparcia z zewnątrz przez instytucje i służby zobligowane do udzielenia pomocy rodzinie, w sytuacji zagrożenia realizacji funkcji spoczywających na rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 99-141)

Program zakładał upowszechnianie wiedzy na jego temat poprzez plakaty umieszczane na terenie miasta, rozpowszechnianie ulotek i wizytówek informacyjnych w trakcie imprez społeczno-kulturalnych, informacje w mediach, strony internetowe, w trakcie konferencji, spotkań szkoleniowych, imprez kulturalno-sportowych z udziałem adresatów. Burmistrz Hajnówki poinformował, że od 2012 roku corocznie organizowany był przez stowarzyszenia katolickie działające na terenie miasta oraz Hajnowski Dom Kultury - piknik rodzinny, promujący wartości rodzinne oraz rodzinę a ponadto przez Urząd Miasta Hajnówka organizowany był corocznie „Jarmark Żubra”, w ramach którego działania promocyjne na rzecz wspierania rodziny realizowała świetlica socjoterapeutyczna przy MOPS. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że jej placówka jest instytucją bardzo otwartą a pracownicy realizują swoje ustawowe zadania najlepiej jak potrafią, do swojej pracy przywiązują ogromną wagę, gdyż to dzięki pracy socjalnej propagowane są ogromne treści edukacyjne i wychowawcze, kierowane do rodziców podczas wywiadów środowiskowych. Dużą rolę w propagowaniu wiedzy i uświadamianiu mieszkańców gminy pełni świetlica socjoterapeutyczna MOPS, która w sposób szczególny nakierowana jest na wspomaganie dzieci z rodzin dysfunkcyjnych. Działania Ośrodka w zakresie edukacji podopiecznych wspierane są również przez Hajnowskie Stowarzyszenie „Sami sobie”, które zostało założone z inicjatywy pracowników MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 86-98, 142-143, 147-148, 288)

Jako źródło finansowania *Programu* wskazano budżet miasta, budżet państwa (programy rządowe, konkursy), dotacje unijne oraz środki pochodzące od sponsorów. W planie finansowym Ośrodka, w rozdziale 85206 *Wsparcie rodziny*, na zadania związane z zatrudnieniem asystentów rodziny w latach 2013-2014 wydatkowano odpowiednio 59.130 zł oraz 52.446 zł, w tym 26.726 zł i 11.887 zł z budżetu miasta i 32.405 zł i 40.559 zł w ramach *Programu asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej*. Założeniem

⁹ Przyjęta uchwałą Nr XXXII/202/06 Rady Miasta Hajnówka z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Hajnówka na lata 2006-2010.

¹⁰ Uchwała Nr XL/255/10 Rady Miasta Hajnówka z dnia 26 października 2010 r. w sprawie zamiany uchwały Nr XXXII/202/06 Rady Miasta Hajnówka z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Hajnówka na lata 2006-2010.

¹¹ Przyjęta uchwałą Nr XXXII/245/13 Rady Miasta Hajnówka z 30 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Hajnówka na lata 2013-2021.

programu było stymulowanie podejmowania działań nakierowanych na wsparcie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze poprzez dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystentów rodziny¹². W 2013 r. wykorzystano również dotację w kwocie 15.652 zł¹³, uzyskaną na remont świetlicy socjoterapeutycznej w ramach *Resortowego programu dofinansowania standardów placówek wsparcia dziennego*. Wysokość zaplanowanych środków w planie finansowym na rok 2015 w rozdziale 85206 *Wsparcie rodziny*, wynosiła łącznie 72.000 zł z czego na wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń¹⁴ 66.188 zł. (dowód: akta kontroli str. 86-98, 149-154, 160-199)

1.2 W latach 2013-2015 (do lutego) opieką Ośrodka objętych było odpowiednio 1.257, 1.138 i 796 rodzin, w tym 123, 105 i 22 nowych. Rodziny z dziećmi stanowiły odpowiednio 27,7% (348), 30,9% (352) i 27,4% (218) rodzin objętych opieką. Odsetek rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosił odpowiednio 50,9% (177), 41,2% (145) i 42,2% (92). W okresie objętym kontrolą przybyło 4, 7 i 2 nowe rodziny. Na podstawie wszczętej procedury Niebieskiej Karty, MOPS zajmował się odpowiednio 51, 48 i 14 rodzinami, w których rodziny z dziećmi stanowiły 37,3% (19), 33,3% (16) i 21,4% (3). Rodziny z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych z procedurą niebieskiej karty to odpowiednio 2, 4 i 0. (dowód: akta kontroli str. 337)

W latach 2013-2015 (do lutego) opieką asystentów rodziny objętych było 25, 25 i 0 rodzin, w których znajdowało się łącznie 61 dzieci. Nieobjętych opieką asystenta było zaś 152, 120 i 92 rodziny z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których znajdowało się 269, 208 i 167 dzieci. (dowód: akta kontroli str. 338)

Powodami korzystania z pomocy społecznej w MOPS w latach 2013-2015 (do lutego), wskazanymi w sprawozdaniu MPiPS-03¹⁵, najczęściej były ubóstwo – 78,8%, 83,3%, 86,8% i bezrobocie 52,3%, 55,4%, 52,1%¹⁶. Rodziny z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa dziennego stanowiły 14,1%, 12,7% i 11,6% rodzin pozostających pod opieką MOPS. (dowód: akta kontroli str. 340)

1.3 Wg stanu na dzień 28 lutego 2015 r. w Ośrodku zatrudnione były łącznie 32 osoby¹⁷, w tym 11 pracowników socjalnych¹⁸ (w latach 2013-2014 - wg stanu na koniec grudnia zatrudniano 10 pracowników socjalnych). Poziom zatrudnienia pracowników socjalnych był zgodny z art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁹. Miasto Hajnówka zostało podzielone na dziewięć rejonów, z których każdy miał przypisanego pracownika socjalnego. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że podział miasta nastąpił w roku 1999, w tym celu został powołany zespół złożony z pracowników, którzy dysponowali odpowiednią wiedzą odnośnie liczebności klientów w poszczególnych dzielnicach miasta. Podział na rejon był później modyfikowany na podstawie monitoringu obciążenia pracowników i możliwości kadrowych. Do utworzonego rejonu losowo zostali przypisani pracownicy socjalni. W ocenie dyrektora Ośrodka, koniecznym jest zatrudnienie jeszcze dwóch pracowników socjalnych i podział miasta na 11 rejonów, co zostało odzwierciedlone w informacji sprawozdawczej z działalności MOPS za rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 200-237, 263, 275, 287, 346)

Asystenci rodziny zatrudniani byli w okresach 01.07-31.12.2012 r. (2 asystentów), 10.04-31.12.2013 r. (2 asystentów) oraz 01.04-31.12.2014 r. (2 asystentów). W latach 2013-2014 były to każdego roku inne osoby. Brak kontynuacji współpracy z asystentami rodziny, jak wyjaśniła dyrektor MOPS, wynikał z braku współfinansowania ich zatrudnienia przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (dalej MPiPS). Na dzień 28 lutego 2015 r. Ośrodek nie zatrudniał asystentów rodziny.

¹² Drugim z założeń programu było wsparcie rodzin zastępczych i dofinansowanie zatrudnienia koordynatorów pieczy zastępczej.

¹³ Koszt remontu świetlicy wyniósł 16.800 zł a różnica wynosząca 1.148 zł stanowiła wkład własny w inwestycję.

¹⁴ W poprzednich latach na tym rozdziale były tylko wynagrodzenia asystentów rodziny.

¹⁵ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach.

¹⁶ W sprawozdaniu można wskazać kilka powodów korzystania z pomocy przez jedną rodzinę, stąd suma nie będzie równa 100%.

¹⁷ W tym dwie osoby na 3/4 etatu czyli liczba etatów wynosiła 31,5.

¹⁸ Jedną z osób przebywała w okresie 22.05.2014 – 20.05.2015 na urlopie macierzyńskim i wychowawczym.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

Rotacja na stanowisku asystentów była powodem odmowy współpracy z nimi przez niektóre rodziny, co szerzej omówiono w punkcie 3. niniejszego wystąpienia. Asystą obejmowano rodziny, które były znane pracownikom MOPS i korzystały z pomocy finansowej lub materialnej (ich sytuacja była analizowana podczas wywiadów środowiskowych). Typowanie rodzin wymagających przydzielenia asystentów, jak wyjaśniła dyrektor MOPS, następowało na wspólnym spotkaniu wszystkich pracowników socjalnych z dyrektorem, podczas którego każdy z pracowników – po wnikliwym przeanalizowaniu i przedstawieniu sytuacji rodziny od dawna będącej pod opieką Ośrodka – wskazywał na zasadność wprowadzenia asystenta do rodziny. (dowód: akta kontroli str. 230-237, 275, 293, 307-309, 315-326)

Na udzielanie pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wydatkowano 460.137 zł w 2013 r. i 476.685 zł w 2014 r. Najwięcej środków przeznaczono na wypłatę zasiłków okresowych (odpowiednio 191.432 zł i 176.888 zł, tj. 41,6% i 37,1%), zasiłków celowych na zakup żywności (116.900 zł i 151.690 zł, tj. 25,4% i 31,8%) oraz zapewnienie posiłków w szkole dzieciom z tych rodzin (122.978 zł i 109.470 zł, tj. 26,7% i 23,0%). Wydatki związane z umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej wynosiły 8.318 zł i 17.852 zł (1,8% i 3,7 % ogółu wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 336)

Na terenie Miasta funkcjonowały dwie placówki wsparcia dziennego: Świetlica Środowiskowa MOPS oraz Powiatowy Ośrodek Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi. Brak było natomiast rodzin wspierających. Jak wyjaśniła dyrektor MOPS, przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w zakresie ustanawiania rodzin wspierających nie określają dokładnie funkcji tych rodzin, nie doprecyzowują określenia „bezpośrednie otoczenie” i nie zawierają zasad finansowania tych rodzin. W ocenie dyrektor jest to kolejny przykład scedowania na samorząd ogromnej odpowiedzialności bez zabezpieczenia środków budżetowych na ten cel. Dyrektor Ośrodka dodała, że już rodziny zastępcze budzą bardzo duże emocje w środowisku, a przecież są one odpowiednio przygotowane, przeszkolone i nadzorowane przez sąd oraz Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie („PCPR”) oraz odpowiednio finansowane. Dyrektor MOPS nie są znane przykłady okolicznych ośrodków, które w sposób formalny ustanowiły rodzinę wspierającą. W praktyce często pracownik socjalny lub asystent rodziny, jeśli jest taka potrzeba, pozyskuje do współpracy sąsiadów, znajomych, członków rodziny w ramach realizowanej pracy socjalnej. (dowód: akta kontroli str. 265-266, 278, 282)

1.4 W regulaminie organizacyjnym Ośrodka²⁰ określono m.in. następujące zadania Działu Świadczeń Pomocy Społecznej²¹ [1] przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, [2] opracowywanie planów pomocy, [3] praca socjalna, [4] poradnictwo i informacja, kierowanie klientów do placówek świadczących usługi specjalistyczne, [5] przygotowywanie (...) materiałów służących opracowywaniu diagnoz, programów i projektów w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, [6] rozeznanie i analiza zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, [7] pobudzanie aktywności społecznej klientów Ośrodka oraz ich rodzin, inspirowanie i wspieranie dążeń do osiągania samodzielności, [8] udzielanie wsparcia osobom tego wymagającym, [9] zapobieganie marginalizacji osób i grup a także przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom występującym w środowisku lokalnym, [10] przyjmowanie wszelkich interwencji i zgłoszeń dotyczących udzielenia pomocy. (dowód: akta kontroli str. 12-38)

W zakresach czynności pracowników socjalnych uszczegółowiono powyższe zadania o m.in.: [1] rozpoznawanie i diagnozowanie potrzeb socjalnych mieszkańców przydzielonego rejonu, [2] przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, [3] przyjmowanie interwencji i zgłoszeń dotyczących udzielenia pomocy, [4] współpracę z innymi instytucjami, organizacjami pozarządowymi, [5] wspomaganie rodzin i osób wymagających pomocy w osiągnięciu możliwie pełnej aktywności społecznej, [6] współdziałanie z grupami i społecznościami lokalnymi, [7] udzielanie informacji, wskazówek i pomocy osobom jej potrzebującym. (dowód: akta kontroli str. 250-262)

²⁰ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2010 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Hajnówce z dnia 12 stycznia 2010 r., zmieniony Zarządzeniem Nr 1/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r.

²¹ W którym zatrudnieni byli pracownicy socjalni.

Sposób postępowania w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzinie zawarto w zakresie czynności asystenta, do którego obowiązków należało m.in.:

- diagnozowanie problemów rodziny i określanie wspólnie z nią podstawowych problemów i potrzeb,
- sporządzanie planu pomocy rodzinie (we współpracy z rodziną i w konsultacji z pracownikiem socjalnym), zorganizowanie wsparcia środowiskowego oraz podejmowanie wspólnie z rodziną działań związanych z realizacją zadań zawartych w planie,
- udzielanie kompleksowej pomocy rodzinie w wypełnianiu jej zadań,
- wspieranie poprzez poradnictwo i działania o charakterze edukacyjnym w zakresie m.in.
 - prawidłowego wychowania i opieki nad dziećmi (organizowanie czasu wolnego dzieciom, budowanie prawidłowych więzi między członkami rodziny, rozwijanie umiejętności wychowawczych, aktywne uczestnictwo w życiu szkolnym dziecka),
 - dbałości o zdrowie (higiena, pielęgnacja, prawidłowe odżywianie),
 - nauki zarządzania i gospodarowania budżetem domowym (planowanie i monitorowanie wydatków),
 - wykonywania prac na rzecz domu oraz ich podziału między członków rodziny,
 - pozyskiwanie usług na rzecz domu i rodziny (w tym załatwianie spraw urzędowych, kontaktów z opieką zdrowotną),
 - usamodzielnienia się poprzez uzupełnianie wykształcenia i podjęcie pracy, dbałości o edukację i rozwój dzieci (motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej),
 - rozwiązywania problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych z dziećmi,
- motywowanie rodziców do udziału w zajęciach grupowych w celu kształtowania prawidłowych wzorców rodzicielskich i wsparcie dzieci poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych,
- współpraca z innymi instytucjami i organizacjami. (dowód: akta kontroli str. 242-249)

W Ośrodku nie zostały wprowadzone dodatkowe procedury dotyczące postępowania z rodzinami zagrożonymi odebraniem dzieci. Zdaniem dyrektora Ośrodka opracowanie procedur jest złudne i nie rozwiązuje problemu, istnieją rozbudowane przepisy prawa zawarte w ustawach, które określają kierunki i zasady działania. Pracownicy MOPS uczestniczą zaś w szkoleniach organizowanych przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białymstoku, podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe w celu rozwiązywania konkretnych problematycznych przypadków i to one – w opinii dyrektora MOPS – najwięcej wnoszą do codziennej pracy, podobnie jak wewnętrzne spotkania służące dyskusji nad zaistniałymi zdarzeniami i wyciąganiu konstruktywnych wniosków oraz usprawnianiu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 275)

W latach 2013-2015 w szkoleniach wzięli udział wszyscy pracownicy socjalni, jeden aspirant pracy socjalnej oraz czterech asystentów rodziny. Szkolenia dla pracowników socjalnych dotyczyły m.in. dobrych praktyk pracy socjalnej, pracy socjalnej z osobą doświadczającą ubóstwa, mediacji rodzinnych, terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach. Asystenci rodziny uczestniczyli w kursach asystenta rodziny, mediacji rodzinnych oraz pracy z rodziną doświadczającą przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 238-241)

Na lata 2013-2014 przygotowane zostały rejestry ryzyk w bieżącej działalności Ośrodka²². Wśród ryzyk dotyczących zagadnień pracy socjalnej znalazły się m.in.: ryzyko podjęcia błędnej decyzji pod presją czasu, ryzyko komunikacji i przepływu informacji (brak informacji i dokumentacji skutkujące zakłóceniami we właściwej realizacji celów i zadań)²³, ryzyko zasobów ludzkich – obniżonej jakości wykonywanej pracy ze względu na nadmiar

²² Rejestr taki na rok 2015 był w trakcie przygotowywania.

²³ Ryzyko wykazane tylko w roku 2013.

obowiązków²⁴. W celu minimalizowania wystąpienia tych ryzyk podejmowano takie działania jak: panele pracowników socjalnych, wymiana doświadczeń, weryfikacja informacji, analiza zakresów czynności i zasobów kadrowych poszczególnych działów, dbałość o spełnienie standardu zatrudnienia pracowników socjalnych. MOPS nie zdefiniował ryzyka polegającego na braku ujawnienia bądź dotarcia do rodzin niewydolnych wychowawczo, wymagających wsparcia lub nieobjęcia opieką asystenta rodziny wszystkich rodzin potrzebujących. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że nieujęcie takiego ryzyka nie wskazuje jednoznacznie na możliwość nieudzielenia pomocy, a pracownik socjalny podejmuje działania, by rodzic zadbał o to co mu się obligatoryjnie należy i złożył wniosek o przyznanie zasiłków rodzinnych i przysługujących mu świadczeń pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 72-82, 275)

1.5 MOPS nie zawierał porozumień ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi w sprawie wsparcia rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Z analizy dokumentacji MOPS wynika jednak, że taka współpraca miała miejsce. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że jest nastawiona na realizację konkretnych działań i rozwiązywanie problemów społecznych takich jak wspieranie rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, *jest przeciwna tworzeniu zbędnej papierologii*. Wyjaśniła ponadto, że: *„Współpraca MOPS ze środowiskiem lokalnym, sądami, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, kościołami oraz innymi organizacjami społecznymi prowadzona jest na bieżąco, w miarę naszych możliwości i kompetencji. Pragnę zauważyć iż nakładane na ops-y w ostatnim czasie nowe zadania i obowiązki niejednokrotnie przerastają nasze możliwości. Scedowanie nowych zadań ustawowych bez zabezpieczenia kadrowego, jak również zabezpieczenia finansowego jest wysoce niemoralne i nieetyczne z punktu widzenia odpowiedzialności państwa za swoich obywateli. Pragnę zauważyć, że kiedy rozpoczynałam pracę w MOPS w 1998 roku Ustawa o pomocy społecznej zawierała się w 16-stostronicowym dokumencie, dziś ma 105 stron, w 2004 roku dołożono realizację Ustawy o świadczeniach rodzinnych, fundusz alimentacyjny (wobec którego ZUS okazał się bezskuteczny mając 4% na jego obsługę, a nam wystarczy 3%), realizacja Ustawy o pieczy zastępczej, Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, niebieskie karty, lokalne zespoły interdyscyplinarne, grupy robocze, programy, projekty (...)* Jako były nauczyciel pozwolę podzielić się doświadczeniem, że z moich nauczycielskich czasów to funkcje opiekuńczo-wychowawcze były głównie przypisane szkole. Panowało przekonanie, że za wychowanie dzieci w pierwszej kolejności odpowiada rodzina, następnie szkoła i w dalszej kolejności otoczenie, środowisko. W dzisiejszej dobie role się odwróciły i widać wyraźnie, że system odwrócił się do góry nogami. Przerzuca się odpowiedzialność na instytucje pomocy społecznej, które generalnie nie zostały do tego merytorycznie przygotowane, nie zostały wyposażone w jakiegokolwiek instrumenty. Ustawowe zapisy obarczające samorządy określonymi zadaniami powinny być obligatoryjnie zabezpieczone w rozwiązania systemowe i odpowiednie środki budżetowe. (dowód: akta kontroli str. 287)

Współpraca MOPS ze środowiskiem lokalnym realizowana była poprzez członkostwo pracowników Ośrodka w Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁵ oraz w Zespole interdyscyplinarnym na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie²⁶. Efektem prac komisji ds. problemów alkoholowych – jak wyjaśniła dyrektor MOPS – było nawiązanie bezpośredniego kontaktu z instytucjami delegującymi do niej członków oraz możliwość monitorowania sytuacji osób potrzebujących pomocy (np. etapu leczenia). Dyrektor – jako przewodnicząca Zespołu interdyscyplinarnego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie („Zespół”) – wyjaśniła ponadto, iż przyjęto praktykę uczestniczenia w posiedzeniach Zespołu wszystkich pracowników socjalnych (pomimo że nie byli jego członkami). Pozwalało to na bezpośredni przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi

²⁴ Ryzyko wykazane tylko w roku 2013.

²⁵ Zarządzenie nr 55/12 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Hajnówce.

²⁶ Zarządzenie nr 50/11 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie powołania i składu zespołu interdyscyplinarnego i Zarządzenie nr 44/13 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 11 czerwca 2013 r. w tej samej sprawie.

instytucjami. Ponadto na jednym spotkaniu *Zespołu* w ciągu roku przeprowadzono szkolenie służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 155-159, 344)

Ponadto MOPS uczestniczył w projekcie „Sieć pomocy ofiarom przestępstw”, realizowanym wraz z Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, w ramach którego klientom Ośrodka oferowana była bezpłatna pomoc prawna, psychologiczna i rzeczowa. W każdy wtorek w MOPS dyżur pełnił psycholog (w godz. 15-19) a we wtorek i czwartek prawnik (w godz. 14-18).

(dowód: akta kontroli str. 155-159, 272-273)

Z informacji otrzymanej od Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej do Wykonywania Orzeczeń w Sprawach Rodzinnych i Nieletnich wynika, że nie zgłaszano uwag do dotychczasowej współpracy z pracownikami socjalnymi i asystentami rodziny z MOPS. Potwierdziło to również dwoje kuratorów, którzy zaangażowani byli w sprawy związane z odebraniem dzieci rodzicom. Ich zdaniem współpraca przebiegała w sposób zadowalający i adekwatny do pojawiających się potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 267-271)

Dyrektor MOPS wyjaśniła dodatkowo, że o decyzji przydzielenia kuratora danej rodzinie, Ośrodek najczęściej dowiaduje się z bezpośredniego kontaktu i współpracy z kuratorem, który systematycznie odwiedza MOPS. O toczących się postępowaniach, w których MOPS nie jest stroną, Ośrodek nie jest informowany. Dyrektor zwróciła uwagę, że odczuwalny jest brak właściwego przepływu informacji, szczególnie w sytuacji umieszczenia dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Dodała również, że *sąd wydaje postanowienie o umieszczeniu dziecka w placówce, a dopiero dużo później Starostwo wskazuje, do której placówki i gdzie ma dziecko trafić i w tym zakresie dział świadczeń rodzinnych ma niejednokrotnie problem. Nie zawsze rodzic jest na tyle solidny i rzetelny, że poinformuje Ośrodek o zaistniałej zmianie sytuacji rodziny. Wskazaniem byłoby żeby decyzja o umieszczeniu dziecka w placówce szła również do wiadomości Ośrodka.*

(dowód: akta kontroli str. 286)

Wszyscy pracownicy socjalni²⁷ Ośrodka, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym, przeprowadzonym w trakcie kontroli, wskazali na bardzo dobrą lub dobrą współpracę z asystentami rodziny, świetlicą środowiskową oraz z innymi pracownikami socjalnymi. Podobnie została oceniona współpraca z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz z Policją i Strażą Miejską (90% respondentów). Nieco mniej ankietowanych (70%) wyraziło zadowolenie ze współpracy z kuratorami sądowymi, organizacjami pozarządowymi i placówkami oświatowymi (70%). Większość respondentów słabo oceniło współpracę z powiatowym urzędem pracy (70%) oraz z PCPR i koordynatorami pieczy zastępczej (67%). Połowa biorących udział w ankiecie podobnie oceniła współpracę z zakładami opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 306)

1.6 Zdaniem dyrektora MOPS współpraca ze środowiskiem lokalnym w zakresie identyfikacji rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jest prawidłowa. W przypadku uzyskania z placówek przedszkolnych i szkół sygnałów o niepokojących symptomach pracownicy socjalni i przedstawiciele tych placówek diagnozowali sytuację i wyznaczali wspólny cel działania. W wyniku takiej współpracy po pomoc finansową bądź materialną w latach 2013-2015 (do lutego) do MOPS zgłosiło się odpowiednio cztery, siedem i dwie nowe rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 293, 339)

1.7 W MOPS nie zostały opracowane dodatkowe procedury i standardy pracy pracownika socjalnego i asystenta rodziny. Elementami systemu kontroli zarządczej, określonymi w zarządzeniu dyrektora MOPS w sprawie zasad sprawowania kontroli zarządczej²⁸ były niepisane zasady etyczne, ustalone i przyjęte normy zachowania, którymi kierują się wszyscy pracownicy Ośrodka, kodeks pracownika socjalnego – Kodeks Etyczny Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych z 1994 r. Zakresy czynności pracowników opisane zostały w pkt. 1.4.

(dowód: akta kontroli str. 39-71, 294-298)

²⁷ Ankietę wypełniło 10 pracowników.

²⁸ Zarządzenie nr 7/2011 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Hajnówce z dnia 22 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedur oraz zasad sprawowania i oceny Kontroli Zarządczej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Hajnówce w oparciu o ustanowione przez Ministra Finansów Standardy Kontroli Zarządczej.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Programie Wsparcia Rodziny nie zawarto wskaźników ilościowych, co uniemożliwia dokonanie oceny, czy określone w Programie działania zostały zrealizowane i czy osiągnięto zakładany wynik. Program nie zawierał również wskaźników jakościowych, odwołujących się do poziomu merytorycznego jego realizacji. Nie jest zatem możliwa ocena, na ile realizacja Programu faktycznie wpłynęła na poprawę sytuacji rodzin objętych pomocą (w tym zagrożonych odebraniem dzieci) oraz na ile wypracowane dzięki Programowi mechanizmy wspierania rodziny były skuteczne w udzielaniu pomocy. (dowód: akta kontroli str. 86-98)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że pracownicy Ośrodka nie są specjalistami w zakresie tworzenia dokumentów programowych, opracowywania wskaźników i rezultatów i nie dysponuje ludźmi odpowiednio przygotowanymi i zatrudnionymi w tym celu. Dyrektor MOPS stoi na stanowisku, że zarówno Program jak też Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie są integralną częścią Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Hajnówka na lata 2013-2021. Przy pracach nad strategią przyjęte zostało założenie, aby była ona dokumentem „żywym”, opracowanym przy zaangażowaniu wszystkich możliwych podmiotów działających w lokalnym środowisku. Dokument ten ma służyć i być pomocny w rozwiązywaniu problemów społecznych w mieście. *W celu realizacji Programu w MOPS nie zostały wprowadzone żadne zmiany, tak jak pracowaliśmy, tak nadal pracujemy. Sam program opisuje to co i tak, bez jego uchwalania, było i nadal jest robione w codziennej pracy moich pracowników. Jeśli nie będzie odpowiednich ludzi i współpracy między tymi podmiotami, to nawet najlepsze programy nie będą właściwie realizowane. To czynnik ludzki jest najważniejszym ogniwem współpracy i realizacji programów*.

(dowód: akta kontroli str. 287, 293)

Ocena cząstkowa

MOPS prawidłowo współpracował ze środowiskiem lokalnym, identyfikując rodziny niewydolne wychowawczo. NIK zwraca jednak uwagę na rezygnację przez Ośrodek ze stosowania instrumentu pomocy w postaci rodzin wspierających.

2. Prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom w latach 2013-2015

Opis stanu
faktycznego

2.1-2.2 W latach 2013-2014 postanowieniem sądu odebrano dzieci czterem rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji wychowawczych. Podejmowane wobec nich działania były zgodne z przyjętą w MOPS praktyką (nie stosowano żadnych ustalonych standardów) i polegały na zdiagnozowaniu problemów (m.in. w wywiadzie środowiskowym, na podstawie korespondencji z sądem, szkołą, PCPR, itp.), zaplanowaniu działań mających na celu wyeliminowanie problemu oraz ich wdrożeniu.

- Rodzina MWD. Na podstawie orzeczenia sądu z 18 czerwca 2013 r. jedyne dziecko zostało odebrane i umieszczone w pieczy zastępczej. Na podstawie wywiadów środowiskowych przeprowadzonych z matką samotnie wychowującą dziecko zdiagnozowano problemy w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz problem alkoholowy. Od 2010 r. rodzina była objęta nadzorem kuratora sądowego. Nie objęto jej opieką asystenta. Opiekę nad rodziną sprawował pracownik socjalny, który wielokrotnie dyscyplinował matkę do właściwych zachowań i pozostawiania w abstynencji, lecz – mimo nawiązanej współpracy z Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – nie podjęła ona leczenia odwykowego. Przed odebraniem dziecka rodzina objęta była pomocą w formie świadczeń finansowych. Wdrożono także pracę socjalną w postaci rozmów dyscyplinujących do prawidłowych zachowań, podjęcia leczenia odwykowego, współpracy z pedagogiem szkolnym i do większego zaangażowania w poszukiwanie pracy. Od ostatniego wywiadu środowiskowego (miał on miejsce 11 grudnia 2012 roku do zakończenia czynności kontrolnych nie przeprowadzono wywiadów środowiskowych, ani w inny sposób nie dokumentowano sytuacji rodziny. Pracownik socjalny wyjaśnił, że zna sytuację klientki i wg stanu na luty 2015 r. klientka nie zmieniła miejsca zamieszkania, figuruje w Powiatowym Urzędzie

Pracy jako osoba bezrobotna bez prawa do zasiłku, stara się powstrzymać od alkoholu i utrzymywać kontakt z dzieckiem. Dziecko zabierane jest przez matkę raz w miesiącu do domu, w placówce opiekuńczo-wychowawczej właściwie realizuje obowiązek szkolny, uczestniczy w zajęciach sportowych. Od czasu sporządzenia ostatniego wywiadu środowiskowego, sytuacja rodziny była znana pracownikowi socjalnemu, pomimo braku dokumentacji o tym świadczącej. Wiedzę tę uzyskiwał on podczas wizyt w PCPR i od wychowawców placówki opiekuńczo-wychowawczej. Notatki sporządzane było tylko z informacji najważniejszych, które wносиły nowe, istotne fakty, mające wpływ na zmianę sytuacji w rodzinie. (dowód: akta kontroli str. 280-281, 308-309)

- Rodzina HAB. Wyrokiem sądu z 27 kwietnia 2014 r. jedno dziecko zostało odebrane²⁹ i umieszczone w domu dziecka, zaś na podstawie orzeczenia sądu odwoławczego z 26 września 2014 r. wróciło do rodziny biologicznej. Na podstawie wywiadów środowiskowych i zgromadzonych dokumentów w postaci korespondencji sądowej oraz korespondencji z PCPR zdiagnozowano, że samotna matka miała problemy w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, połączone z ubóstwem oraz bezrobociem, a jej niepełnoletnie dziecko było zdemoralizowane i miało niską frekwencję w szkole. Rodzinie przydzielono asystenta w okresach 07-12.2012 r., 10-12.2013 r., 04-12.2014 r.³⁰ (pomiędzy tymi okresami rodzina nie korzystała ze wsparcia asystentów, gdyż Ośrodek oczekiwał na współfinansowanie kosztów ich zatrudnienia z MPIPS). W celu przezwyciężenia problemów rodziny, asystent zaplanował: rozmowy dotyczące sprecyzowania celów przez rodzinę, określenie niezbędnych działań, motywowanie dziecka do uczęszczania na zajęcia szkolne, uporządkowanie mieszkania, aktywne poszukiwanie pracy, dialog mający na celu ustalenie niezbędnych działań w środowisku rodzinnym, ustalenie potrzeb poszczególnych członków, wsparcie matki oraz dziecka w nauce. W latach 2012-2014 asystent odbył łącznie 62 spotkania z rodziną (odpowiednio 23, 12 i 27). W złożonych sprawozdaniach wskazywał, że w wyniku wdrożonych działań, zrealizowano plan pracy z rodziną i osiągnięto efekty (matka aktywnie poszukiwała zatrudnienia, dziecko uczęszczało na zajęcia szkolne i zasymilowało się z klasą). W sprawozdaniu na koniec roku 2014 odnotowano, że rodzina nadal potrzebuje wsparcia ze strony instytucji pomocowych³¹. W latach 2013-2014 sporządzonych zostało łącznie siedem wywiadów środowiskowych pracownika socjalnego, poprzedzonych wnioskiem rodziny o udzielenie pomocy finansowej/materialnej. Nie zawierano kontraktu socjalnego³². Rodzinie udzielono również pomocy w postaci zasiłków celowych na zakup żywności, zasiłków okresowych i obiadów dla dziecka w szkole. W wywiadach środowiskowych nie zawarto zapisów dotyczących pracy socjalnej oraz o korzystaniu przez rodzinę z placówek wsparcia dziennego. Po odebraniu dziecka rodzinie, kontynuowano współpracę z asystentem rodziny, a dziecko na podstawie postanowienia sądu odwoławczego wróciło do rodziny biologicznej. (dowód: akta kontroli str. 307-310, 314)
- Rodzina JJL. Wyrokiem sądu z 5 marca 2013 r. czworo dzieci zostało odebranych rodzinie (na podstawie wyroku z 28 października 2013 r. dzieci powróciły do domu rodzinnego, a kolejnym wyrokiem z 10 lutego 2014 r. troje dzieci³³ ponownie odebrano i umieszczono w pieczy zastępczej). Na podstawie wywiadów środowiskowych, korespondencji prowadzonej z sądem, z PCPR i Policją, zdiagnozowano, że rodzina ma problem w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a także z nadużywaniem alkoholu przez oboje rodziców. Stwierdzono także przemoc domową, bezrobocie, ubóstwo i niezaradność życiową. W 2012 roku rodzinie zastała założona Niebieska Karta. Przydzielono jej także asystenta na okres 07-12.2012 r. W kolejnych latach rodzinie nie zapewniono wsparcia asystenta, gdyż - jak wyjaśnił pracownik socjalny MOPS - *klientka po okresie abstynencji ponownie zaczęła nadużywać alkoholu, był z nią utrudniony kontakt, nie wpuszczała pracowników Ośrodka do mieszkania, nie wyrażała*

²⁹ Drugie dziecko było pełnoletnie.

³⁰ Przyczyny przerw w opiece asystenta nad rodziną omówione zostały w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

³¹ J.w.

³² Pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

³³ W międzyczasie jedno osiągnęło pełnoletność.

zgody na kontynuację pracy z asystentem rodziny, była agresywna, notorycznie pod wpływem alkoholu, urządziła w mieszkaniu libacje alkoholowe, dzieci klientki w tym czasie przebywały u babci. Asystent przydzielony rodzinie w 2012 roku, w celu przezwyciężenia jej problemów, zaplanował m.in.: rozmowy dotyczące sprecyzowania celów i podjęcie niezbędnych działań, w tym [1] zapisanie do poradni zdrowia psychicznego w celu rozpoczęcia terapii odwykowej, [2] wystąpienie o rozłożenie na raty zadłużenia z tytułu nieopłaconych rachunków za energię elektryczną, [3] przeprowadzanie rozmów dotyczących metod wychowawczych, [4] modelowanie, poprzez przykład własny asystenta, poprawnego kontaktu z dziećmi, [5] aktywne poszukiwanie pracy. W roku 2012 asystent odbył 39 wizyt u rodziny. W sprawozdaniu końcowo-rocznym podał, że w wyniku wdrożonych działań, zrealizowano plan pracy z rodziną i osiągnięto efekty w postaci m.in. spłaty zadłużenia i podłączenia energii elektrycznej, podjęcia przez matkę leczenia odwykowego, znalezienia zatrudnienia przez ojca, uzyskania dodatku mieszkaniowego, nawiązania stałego kontaktu z kuratorem sądowym oraz pedagogiem szkolnym, poprawy frekwencji dzieci na zajęciach szkolnych, podjęcia przez matkę leczenia w poradni specjalistycznej, zachowywania higieny osobistej, estetycznego wyglądu mieszkania (m.in. likwidacja pleśni, dezynsekcja), pozyskania piętrowego łóżka dla dzieci, zgłoszenia przemocy domowej ze strony męża (ojciec rodziny odbywa karę pozbawienia wolności za to przestępstwo). W latach 2013-2014 sporządzonych zostało łącznie pięć wywiadów środowiskowych pracownika socjalnego, poprzedzonych wnioskiem rodziny o udzielenie pomocy finansowej/materialnej. Nie zawierano kontraktu socjalnego, zaś rodzinie udzielono pomocy w postaci zasiłków celowych na zakup żywności i zasiłków okresowych. W ramach pracy socjalnej motywowano rodzinę do uregulowania zadłużenia wobec Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i zakładu energetycznego, kilkakrotnie zachęcano do ubiegania się o rentę socjalną dla córki, aktywnego poszukiwania zatrudnienia. W wywiadzie środowiskowym nie odnotowano, czy rodzina korzystała z pomocy placówki wsparcia dziennego.

(dowód: akta kontroli str. 292, 307-314)

- Rodzina IBMP. Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim w dniu 23 stycznia 2014 r. wydał postanowienie o umieszczeniu dwojga dzieci w pieczy zastępczej, przy czym do czasu wydania postanowienia sądu odwoławczego (co miało miejsce 26 marca 2014 r.) dzieci nie opuściły domu rodzinnego. W rodzinie zdiagnozowano³⁴ problemy w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz niezaradność finansową, ubóstwo, bezrobocie, problemy alkoholowe i zdrowotne. Rodzinie przydzielono asystenta w okresie 04-12.2014 r. tj. po orzeczeniu sądu odwoławczego. Jak wyjaśnił pracownik socjalny MOPS, klientka wcześniej nie wyraziła zgody na asystę, była agresywna i nie współpracowała prawidłowo. W celu przezwyciężenia problemów rodziny asystent zaplanował m.in.: dialog służący ustaleniu niezbędnych działań w środowisku rodzinnym i potrzeb poszczególnych członków rodziny, motywowanie klientki do podjęcia terapii odwykowej, rozmowy dotyczące metod wychowawczych, pomoc dzieciom w nauce i rozmowy wspierające. W roku 2014 asystent odbył 27 wizyt u rodziny. W wyniku wdrożonych działań zrealizowano plan pracy z rodziną i osiągnięto efekty takie jak m.in. podjęcie pracy przez klientkę, podniesienie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych, podejmowanie prób terapii uzależnień, próby utrzymania abstynencji przez dorosłych członków rodziny, zdiagnozowanie silnych stron rodziny i umiejętności ich wykorzystania w rozwiązywaniu problemów. Wskazano, iż rodzina nadal potrzebuje wsparcia instytucji pomocy społecznej. W latach 2013-2014 sporządzonych zostało łącznie osiem wywiadów środowiskowych pracownika socjalnego, poprzedzonych wnioskiem rodziny o udzielenie pomocy finansowej/materialnej. Nie zawierano kontraktu socjalnego. Rodzinie, poza przydzieleniem asystenta udzielono również pomocy w formie zasiłków celowych na zakup żywności, zasiłków okresowych, bonów żywnościowych i posiłków w szkole dla dzieci. W wywiadach środowiskowych nie zawarto zapisów o prowadzonej pracy socjalnej ani o korzystaniu przez rodzinę

³⁴ Na podstawie wywiadów środowiskowych, zgromadzonej dokumentacji w postaci korespondencji sądowej, z PCPR.

z placówki wsparcia dziennego (ostatni wywiad środowiskowy przeprowadzono 20 stycznia 2015 r.). Współpraca z rodziną jest kontynuowana.

(dowód: akta kontroli str. 291, 308-311, 314)

Pracę z rodzinami asystenci dokumentowali w formie diagnoz rodziny, planów pracy z rodziną, kart informacyjnych, analiz wstępnych, kart czasu pracy, sprawozdań z pracy z rodziną, korespondencji sądowej przekazanej przez klientów/PCPR, a także – w zależności od potrzeb – gromadzili karty leczenia, notatki z rozmów z kuratorem sądowym, pedagogiem szkolnym, itp.

(dowód: akta kontroli str. 310-312)

W wyniku analizy 21 decyzji administracyjnych, wydanych w latach 2013-2014 w sprawie przyznania pomocy w formie zasiłków bądź dożywiania dzieci w szkole stwierdzono, że w każdym przypadku:

- dochód na członka rodziny, stosownie do wymogów art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, nie przekraczał kryterium ustawowego (wysokość dochodu udokumentowano oświadczeniami i zaświadczeniami klientów),
- decyzje administracyjne przyznające pomoc zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵ i zostały wydane w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa.

W żadnym z analizowanych przypadków nie wydano decyzji odmawiającej przyznania świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 314)

2.3 Odsetek rodzin, którym w latach 2013-2014 odebrano dzieci, w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych objętych opieką Ośrodka, wyniósł odpowiednio 1,7% oraz 2,1%. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że jej zdaniem najczęstszymi powodami odebrania dzieci z rodziny biologicznej były problemy alkoholowe występujące w rodzinie, zaś w dalszej kolejności bezrobocie i spowodowane brakiem pracy ubóstwo, brak właściwych wzorców wyniesionych z domu rodzinnego oraz zaniedbania środowiskowe.

(dowód: akta kontroli str. 302, 338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Od 1 stycznia 2015 r., wbrew wymogom art. 11 i 17 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i mimo zgłaszanych potrzeb, Ośrodek nie zatrudniał asystentów rodziny (w raportach sporządzanych przez asystentów na koniec 2014 r., wskazywana była potrzeba kontynuacji pracy i dalszego wsparcia instytucji pomocy społecznej). W planie finansowym Ośrodka na rok 2015 uchwalono na ten cel 66.188 zł. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że oczekuje na ogłoszenie programu współfinansowania zatrudniania asystentów przez MPiPS, jak miało to miejsce w latach ubiegłych. Wskazała, iż z doświadczenia lat poprzednich wynika, iż optymalne byłoby zatrudnienie dwóch asystentów, zaś posiadane środki pozwolą na zatrudnienie jednego, o ile MPiPS nie ogłosi nowego programu (program współfinansowania przez MPiPS zatrudniania asystentów rodziny szerzej opisano w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Dyrektor Ośrodka dodała, że jeśli w roku 2015 nie zostanie ogłoszony program MPiPS, wówczas zostanie zatrudniony jeden asystent rodziny a decyzję w tej sprawie podejmie w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 230-237, 275, 293, 311, 315-326, 344)

2. Ośrodek nie podjął działań w celu poprawy sytuacji rodziny MWD i zapobieżenia odebraniu dziecka, w tym nie wykorzystał instrumentów pomocy przewidzianych przepisami prawa (np. nie ustanowił rodziny wspierającej), nie przydzielił jej również asystenta³⁶. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że o przydzielenie asystenta rodziny nie wnioskował kurator sądowy oraz że zaawansowane było postępowanie mające na celu umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej..

(dowód: akta kontroli str. 278, 280, 308)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Ośrodek nie dokumentował opieki nad rodziną MWD po odebraniu dziecka i umieszczeniu w pieczy zastępczej. W sytuacji gdy rodzina

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: Kpa)

³⁶ Pomimo że od 1 lipca 2012 r. w MOPS zatrudnionych było dwóch asystentów.

nie wnioskowała do MOPS o pomoc, nie sporządzano nowych wywiadów środowiskowych ani notatek oceniających stan rodziny. (dowód: akta kontroli str. 280-281)

2. Ośrodek nie stosował wszystkich dostępnych możliwości pomocy rodzinom, rezygnując z zawierania kontraktów socjalnych. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że kontrakty są dodatkowym narzędziem pracy socjalnej, jednakże są bardzo czasochłonne i z uwagi na duże obciążenie pracą jak również dużą liczbę podopiecznych, nie znajdują akceptacji pracowników socjalnych. Dyrektor dodała, że ważniejsza jest efektywna praca socjalna, a nie tworzenie dokumentacji *dla samej papierologii* i jej zdaniem te same efekty można osiągnąć realizując pracę socjalną w środowisku z rodziną, a kontrakt socjalny pracownik może również realizować w oparciu o wywiad środowiskowy i ustną umowę. (dowód: akta kontroli str. 278)

Ocena częściowa

W ocenie NIK Ośrodka prawidłowo zdiagnozował potrzeby rodzin, którym w latach 2013-2014 odebrano dzieci. Zapewniono im wsparcie w przewyższaniu trudności w codziennym funkcjonowaniu i sprawowaniu opieki nad dziećmi. Działania podejmowane przez pracowników socjalnych i asystentów, ukierunkowane były na motywowanie rodzin do podjęcia kroków mających na celu zmianę ich sytuacji, a także zauważalną pomoc w poprawie ich sytuacji materialnej. Skuteczność podejmowanych działań ograniczały jednak częste zmiany na stanowisku asystentów oraz ich niezatrudnienie asystentów w 2015 r. (mimo zgłaszanych potrzeb). Nie korzystano także z możliwości zawierania kontraktów socjalnych zmierzających do przewyższenia trudnej sytuacji życiowej rodzin, zaś kontakt z pracownikiem socjalnym następował najczęściej w sytuacji wnioskowania rodziny o pomoc finansową.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2015 roku, Ośrodek nie zatrudniał asystentów rodzin (co zostało omówione w punkcie 1.3 wystąpienia).

W wyniku analizy dokumentacji losowo wybranych 15 rodzin, objętych opieką asystenta w latach 2013-2014, ustalono, iż w każdym przypadku sporządzono diagnozę rodziny, ustalono jej problemy i zaplanowano pracę, w celu ich przewyższenia. W sprawozdaniach z zakończenia pracy z rodziną, asystent wskazywał na uzyskane efekty (zarówno w sferze materialnej jak i mentalnej), takie jak.:

- ponowne uzyskanie dodatku mieszkaniowego, odświeżenie mieszkania, zakup mebli, podpisanie porozumienia w sprawie rozłożenia na raty zadłużenia czynszowego,
- podjęcie prób leczenia odwykowego, podjęcia leczenia dzieci, rehabilitacja,
- zwiększenie kwoty wypłacanych alimentów, wnioskowanie o dostępne świadczenia (m.in. rodzinne, renty socjalne), podjęcie pracy i aktywnego poszukiwania zatrudnienia,
- poprawa relacji rodzinnych, wyników dzieci w szkole,
- udział w terapii rodzinnej,
- motywowanie i rozmowy z rodzinami na temat przewyższenia problemów.

(dowód: akta kontroli str. 315-326)

Analizą objęto również dokumentację 15 rodzin, które w latach 2013-2014 miały problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ale pozostawały pod opieką pracownika socjalnego i nie miały przyznanego asystenta rodziny. Ustalono, iż kontakt z pracownikiem socjalnym miał miejsce po złożeniu przez rodzinę wniosku o pomoc finansową/materialną, przy czym niektóre rodziny wnioskowały o taką pomoc często (9 razy w roku) inne rzadziej (2 razy w roku). Wykonywana praca socjalna polegała na motywacji do m.in. aktywnego poszukiwania zatrudnienia, podjęcia leczenia odwykowego, racjonalnego gospodarowania swoim budżetem, informowaniu o konieczności dopełnienia formalności związanych z rejestracją w Powiatowym Urzędzie Pracy, złożeniem wniosku o alimenty dla dzieci, o rentę socjalną. (dowód: akta kontroli str. 327-335)

3.2 W Ośrodku nie było wdrożonych zasad monitorowania sytuacji rodziny po zakończeniu wsparcia w osobie asystenta rodziny. Jak wyjaśniła dyrektor MOPS, jego obowiązki przejmował pracownik socjalny i wspierał rodzinę w miarę swoich możliwości i potrzeb rodziny. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że wizyta w środowisku i sporządzenie

wywiadu środowiskowego każdorazowo było poprzedzone złożeniem przez klientów wniosku o udzielenie pomocy finansowej lub rzeczowej.

(dowód: akta kontroli str. 279, 315-335)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W ograniczonym zakresie monitorowano efekty pracy z rodzinami, skupiając się na sporządzaniu wywiadów środowiskowych w sytuacji wnioskowania rodziny o kolejną pomoc finansową lub materialną. (dowód: akta kontroli str. 315-335)

2. W przypadku czterech rodzin z analizowanej próby – mimo wyrażanych przez asystentów opinii o potrzebie kontynuacji pracy z rodziną – w kolejnym roku asystent nie był rodzinie przydzielony. Jak wyjaśnili pracownicy socjalni Ośrodka, w przypadku dwóch rodzin nie wyraziły one woli współpracy z asystentem bo uznały, że praca wykonana podczas poprzedniej asysty tak wpłynęła na samodzielne funkcjonowanie, że nowy asystent nie jest potrzebny. Pozostałe dwie rodziny nie wyraziły zgody na objęcie asystą, z uwagi na zmianę personalną na tym stanowisku. W jednym przypadku rodzina stwierdziła, że nie byłaby w stanie nawiązać podobnych relacji jak z poprzednim pracownikiem, w drugim uznała, że asystent jako osoba młodsza, mniej doświadczona życiowo nie będzie w stanie zrozumieć problemów rodziny i jej potrzeb. Brak zgody na objęcie asystą w tych przypadkach nie był dokumentowany dodatkowym oświadczeniem, ani też wpisem w wywiadzie środowiskowym i – jak wyjaśniła dyrektor MOPS – w większości przypadków informacje te zostały przyjęte w formie ustnego oświadczenia, w trakcie składania propozycji o objęcie opieką asystenta. Dyrektor Ośrodka przyznała, iż odmowa współpracy z asystentem powinna być przyjęta w formie pisemnej i zadeklarowała przyjęcie takiego rozwiązania w dalszej pracy, tym niemniej zauważyła, że klienci często nie są chętni do składania pisemnych oświadczeń. (dowód: akta kontroli str. 289-290, 300, 315-326)

Ocena cząstkowa

Ośrodek podejmował efektywne działania wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, skutkujące poprawą ich sytuacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na potrzebę większego zaangażowania służb pomocy społecznej w monitorowanie efektów pracy z rodzinami.

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zatrudnienia w Ośrodku asystentów rodziny.
2. Korzystanie z możliwości udzielania pomocy rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze w formie kontraktów socjalnych i rodzin wspierających.

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.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 24 marca 2015 r.

Kontroler
Wojciech Zambrzycki
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis