



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-008-03/2014

P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 – Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88984 z dnia 9 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy, ul. Ogrodowa 9, 85-043 Bydgoszcz, zwany dalej: „Ośrodkiem” lub „MOPS”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Dębińska, Dyrektor Ośrodka (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację zadań w zakresie usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej w latach 2012 – 2013, w tym skuteczność stosowanych form pomocy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny pozytywnej było w szczególności prawidłowe wykonywanie przez Ośrodek zadań związanych z rozpoznawaniem potrzeb w zakresie liczby wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej przewidzianych do usamodzielnienia, przyznawaniem wychowankom pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie i usamodzielnienie, udzielaniem pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych (w tym w uzyskaniu miejsc w mieszkaniach chronionych), egzekwowaniem od osób usamodzielniających się realizacji zobowiązań wynikających z decyzji o przyznaniu świadczenia oraz wspieraniem wychowanków w procesie usamodzielnienia. Bezzwłocznie rozpatrywano wnioski wychowanków o pomoc finansową i wydawano decyzje administracyjne w sprawie przyznania świadczenia.

Uwagi NIK dotyczyły m.in. nieokreślenia w Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Bydgoszczy na lata 2012-2014 docelowych wskaźników oceny efektywności ujętych w nim działań oraz niewystarczającego współdziałania usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej z opiekunami usamodzielnienia w zakresie opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia w wymaganym terminie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012-2013 MOPS przyznał pomoc osobom usamodzielniającym się w następujących formach:

- pomoc pieniężna na usamodzielnienie – 109 osób (w tym 21 osób na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej² - dalej: „ustawa o pieczy zastępczej”),
- pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki – 381 osób (w tym 95 osób na podstawie ustawy o pieczy zastępczej),
- pomoc pieniężna na zagospodarowanie – 66 osób (w tym 24 osoby na podstawie ustawy o pieczy zastępczej).
- pomoc w uzyskaniu miejsca w mieszkaniu chronionym – 9 osób (w tym jedna osoba na podstawie ustawy o pieczy zastępczej).

MOPS nie udzielał pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Osoby usamodzielniane nie składały wniosków w tej sprawie.

Wydatki na świadczenia pieniężne dla osób usamodzielniających się wyniosły łącznie 711,1 tys. zł w 2012 r. i 703,3 tys. zł w 2013 r. Według wyjaśnienia Pani Renaty Dębińskiej rozpoznawanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej przewidzianych do usamodzielnienia prowadzono w oparciu o: bazę dzieci umieszczonych w placówkach i rodzinach zastępczych, zgłoszenia powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, prowadzony w Ośrodku rejestr osób zgłoszonych do usamodzielnienia, współpracę z pracownikami placówek opiekuńczo-wychowawczych działających na terenie Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli, str. 5-6, 286-295)

1.2. W latach 2012-2013 spośród 93 wychowanków pieczy zastępczej, którzy osiągnęli pełnoletność i zostali zgłoszeni do usamodzielnienia, procesu usamodzielnienia nie podjęło 25 osób, tj. 26,9%. Przyczyny nierozpoczęcia procesu usamodzielnienia były następujące:

- decyzja wychowanka o pozostaniu w pieczy zastępczej – 16 przypadków,
- długotrwała ucieczka wychowanka z pieczy instytucjonalnej przed osiągnięciem pełnoletności – 3 przypadki,
- brak zainteresowania ze strony wychowanka, który po osiągnięciu pełnoletności opuścił pieczę zastępczą i z którym Ośrodek nie miał żadnego kontaktu - 6 przypadków.

Wszystkie osoby usamodzielniające się składały wnioski o udzielenie pomocy pieniężnej, o której mowa w art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Ucieczki z instytucjonalnej pieczy zastępczej i brak możliwości opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia (niezbędnego do realizacji procesu usamodzielnienia) były czynnikiem uniemożliwiającym przyznanie wychowankowi świadczeń pieniężnych.

(dowód: akta kontroli, str. 14-18)

² Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

1.3. Na tablicach ogłoszeń w siedzibach MOPS przy ul. Ogrodowej 9 i ul. Toruńskiej 272 w Bydgoszczy oraz na stronie internetowej Ośrodka nie podawano informacji o możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem.

(dowód: akta kontroli, str. 19)

Pani Renata Dębińska wyjaśniła, że odstąpiono od prezentowania szczegółowych informacji o procesie usamodzielniania się i przysługujących świadczeniach z uwagi na zawartość przepisów i konieczność indywidualnego podejścia do wychowanka. Z obserwacji MOPS wynika m.in., że usamodzielniani wychowankowie nie są w stanie odróżnić, do której grupy usamodzielnienia są zaliczani, w związku z czym pracownicy przygotowujący wychowanków do rozpoczęcia procesu usamodzielnienia oraz realizujący pomoc udzielaną już w ramach tego procesu prowadzą te osoby „krok po kroku”, na bieżąco i często wielokrotnie informując o ich prawach i obowiązkach. Przeprowadzane są częste rozmowy bezpośrednie i telefoniczne, zarówno z wychowankami, jak i z ich rodzicami oraz opiekunami usamodzielnienia. Wychowankowie, według potrzeb, są też obejmowani opieką psychologiczno-pedagogiczną i mogą bezpłatnie korzystać z poradnictwa prawnego.

(dowód: akta kontroli, str. 289-295)

1.4. Wydatki na usamodzielnianie osób opuszczających instytucjonalną pieczę zastępczą ujęto w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85201 – Placówki opiekuńczo-wychowawcze, § 3110 – Świadczenia społeczne, natomiast wydatki na usamodzielnianie wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej zostały wykazane w dziale 852, rozdziale 85204 – Rodziny zastępcze, § 3110.

W rozdziale 85201, § 3110 w 2012 r. wydatkowano 434,7 tys. zł (100,0% planu po zmianach), a w 2013 r. – 411,4 tys. zł (100,0% planu po zmianach). Na 2014 r. zaplanowano kwotę 412,9 tys. zł. W rozdziale 85204, § 3110 w 2012 r. wydatkowano 5.181,5 tys. zł (100,0% planu po zmianach), a w 2013 r. – 5.177,7 tys. zł (100,0% planu po zmianach). Na 2014 r. zaplanowano kwotę 4.930,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 41-52)

W 2013 r. Ośrodek brał udział w wykonaniu zadania publicznego „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” w ramach „Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na Rok 2013”, realizowanego na podstawie dwóch umów zawartych pomiędzy Miastem Bydgoszcz a Wojewodą Kujawsko-Pomorskim. Umowy dotyczyły dofinansowania kosztów wynagrodzenia zatrudnionych w Ośrodku asystentów rodziny i koordynatorów pieczy zastępczej. Dofinansowanie, w formie dotacji celowych z budżetu państwa, wyniosło łącznie 229.383 zł, przy wkładzie własnym Miasta Bydgoszczy w wysokości 436.833 zł. Środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 65-73)

1.5. Na 31 grudnia 2012 r. zadania związane z realizacją ustawy o pieczy zastępczej wykonywało 185 pracowników Ośrodka, tj.: Dyrektor i Zastępca Dyrektora MOPS, trzech pracowników Działu Realizacji Świadczeń i Pomocy Instytucjonalnej (kierownik Działu i dwóch inspektorów), dziesięciu pracowników Działu Rodzinnej Pieczy Zastępczej (kierownik Działu, siedmiu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, dwóch psychologów), dziewiętnastu pracowników Działu Wsparcia Rodziny i Asysty Rodzinnej (kierownik Działu, dziesięciu asystentów rodziny, dwóch specjalistów pracy z rodziną, czterech psychologów,

pedagog i radca prawny) oraz 151 pracowników sześciu Rejonowych Ośrodków Pomocy Społecznej³ (kierownicy, specjaliści pracy socjalnej, pracownicy socjalni). Na 31 grudnia 2013 r. wymieniona wyżej obsada kadrowa wzrosła do 186 pracowników, tj. o jedną osobę (pedagoga w Dziale Rodzinnej Pieczy Zastępczej).

Zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków wykonywali zarówno pracownicy działów, jak i ROPS.

(dowód: akta kontroli, str. 74-89)

1.6. Na podstawie art. 180 pkt 1 w związku z art. 182 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej Ośrodek opracował trzyletni Program Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Bydgoszczy na lata 2012-2014, zwany dalej „Programem”⁴. Program zawierał diagnozę rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz analizę SWOT (mocne i słabe strony oraz zagrożenia i szanse systemu pieczy zastępczej w Bydgoszczy). Za cel główny Programu uznano stworzenie warunków dla skutecznego rozwoju pieczy zastępczej ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju jej formy rodzinnej. W ramach celu głównego sformułowano pięć celów szczegółowych⁵, z którymi powiązano 16 zadań do realizacji. Wymieniono cztery źródła finansowania Programu⁶. Wskazano, że monitoring Programu będzie polegał na zbieraniu informacji dotyczących realizowanych zadań, natomiast ewaluacja Programu będzie prowadzona w oparciu o dziewięć wskaźników oceny efektywności⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 90-108)

1.7. Ośrodek nie sporządzał odrębnych zestawień potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej. Dyrektor MOPS przedstawiła Prezydentowi Bydgoszczy sprawozdania z działalności Ośrodka za lata 2012 i 2013, w których uwzględniono potrzeby w zakresie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str.163-165, 211-212)

Pani Renata Dębińska wyjaśniła, że zestawienia takie nie zostały odrębnie sporządzone, ponieważ Miasto Bydgoszcz jest miastem na prawach powiatu i realizuje zarówno zadania gminy, jak i powiatu. MOPS jest bezpośrednim wykonawcą zadań wynikających zarówno z ustawy o pomocy społecznej, jak i ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, i aby uniknąć powielania informacji, składane jest jedno sprawozdanie z działalności MOPS, które w części

³ ROPS „Błonie”, „Bartodzieje”, „Fordon”, „Szwederowo”, „Śródmieście” i „Wyżyny”.

⁴ Załącznik do uchwały Nr XXXVI/743/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2012 r.

⁵ Promocja, nabór i szkolenie kandydatów na rodziców zastępczych, zapewnienie profesjonalnego wsparcia osobom prowadzącym rodzinne formy pieczy zastępczej, zapewnienie profesjonalnego wsparcia dzieciom w rodzinnych formach pieczy zastępczej, organizacja instytucjonalnej pieczy zastępczej zgodnie z nowymi wymogami ustawowymi, prawidłowe przygotowanie wychowanków do samodzielności.

⁶ Środki z budżetu państwa, środki z budżetu województwa, środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, inne środki.

⁷ Liczba podjętych inicjatyw (festyny, pikniki integracyjne, spotkania dla rodzin zastępczych, udział w kampaniach medialnych, inne inicjatywy podejmowane w celu promocji idei rodzicielstwa zastępczego), liczba przeszkolonych rodzin – kandydatów na rodziców zastępczych, liczba rodzin zastępczych zawodowych funkcjonujących na terenie Bydgoszczy, liczba zorganizowanych szkoleń, warsztatów, pogadanek dotyczących rodzicielstwa zastępczego, liczba rodzin uczestniczących w grupach wsparcia dla rodzin zastępczych, liczba rodzin objętych pomocą koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, liczba rodzin zastępczych objętych pomocą specjalistów, odsetek dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej wśród wszystkich dzieci objętych pieczą zastępczą, liczba dzieci do lat 10 przebywających w pieczy instytucjonalnej, zgłoszonych do rodzinnej pieczy zastępczej w celu poszukiwania środowiska zastępczego.

obejmującej zestawienie potrzeb w zakresie pomocy społecznej uwzględnia również potrzeby w zakresie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 289-295)

W badanym okresie Ośrodek nie opracowywał i nie wdrażał lokalnych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 182 ust. 6 ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 19)

W latach 2012-2013 sprawy związane bezpośrednio z zagadnieniem usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie były przedmiotem obrad Rady Miasta Bydgoszczy ani Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Rady Miasta Bydgoszczy. Jak wynikało z informacji udzielonej przez Panią Annę Mackiewicz – Wiceprzewodniczącą Rady Miasta Bydgoszczy, tematyka pieczy zastępczej była omawiana w tym okresie na czterech posiedzeniach Rady i czterech posiedzeniach Komisji Rodziny i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 214-252)

1.8. W badanym okresie w Ośrodku nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych, których tematyka obejmowałaby usamodzielnianie wychowanków pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 253-254)

1.9. Udzielanie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych następowało w drodze umieszczania wnioskodawców w mieszkaniach chronionych, poszukiwania wraz z wychowankami mieszkań do wynajęcia i prowadzenia doradztwa w tym zakresie, pomocy w pozyskiwaniu mieszkań z zasobów miejskich oraz zbierania przez pracowników MOPS wyposażenia mieszkań (mebli, przedmiotów codziennego użytku, itp.). W 2012 r. Miasto Bydgoszcz dysponowało czterema mieszkaniami chronionymi zapewniającymi cztery miejsca. W 2013 r. baza ta została zamieniona na trzy inne mieszkania, przeznaczone łącznie dla dziewięciu wychowanków. W badanym okresie powierzchnia użytkowa dla jednej osoby zajmującej miejsce w mieszkaniu chronionym⁸ wynosiła od 20,83 m² do 43,37 m². Dyrektor Ośrodka z upoważnienia Prezydenta Bydgoszczy ustalała w drodze decyzji administracyjnej wysokość opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, stosownie do uchwały Rady Miasta Bydgoszczy⁹.

Według wyjaśnienia Pani Renaty Dębińskiej, w badanym okresie nie było przypadków negatywnego rozpatrzenia wniosku o pomoc w uzyskaniu miejsca w mieszkaniu chronionym, a baza lokalowa jest, w jej ocenie, wystarczająca, gdyż wychowankowie pieczy oczekują raczej samodzielnego mieszkania, w którym nie musieliby się dostosowywać do określonych zasad, przestrzegać regulaminu oraz pozostawać pod nadzorem pracownika MOPS.

(dowód: akta kontroli, str. 255-262, 289-295)

⁸ Stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2012 r., poz. 305) minimalna powierzchnia użytkowa dla jednej osoby nie może być mniejsza niż 12 m².

⁹ Obowiązujące w badanym okresie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych określono w załączniku Nr 2 do uchwały Nr XXIX/675/04 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Miesięczna odpłatność za pobyt w mieszkaniu była ustalana w zależności od dochodu mieszkańca, do wysokości miesięcznego kosztu eksploatacji lokalu podzielonego przez liczbę lokatorów.

Na dzień 1 lipca 2014 r. na miejsce w mieszkaniu chronionym oczekiwała jedna usamodzielniająca się wychowanka pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 263)

Z informacji przekazanej przez Administrację Domów Miejskich „ADM” Spółka z o.o. w Bydgoszczy wynikało, że:

- w latach 2010-2013 liczba wychowanków pieczy zastępczej, którzy wystąpili o przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych, wynosiła: w 2010 r. – 13, w 2011 r. – 11, w 2012 r. – 26, w 2013 r. – 22. Lokal otrzymało odpowiednio 9, 5, 1 i 12 wychowanków;
- liczba osób oczekujących na wynajęcie lokalu mieszkalnego z zasobów Miasta Bydgoszczy wg stanu na 31 grudnia wynosiła: w 2010 r. – 84, w 2011 r. – 110, w 2012 r. – 115, w 2013 r. – 122;
- średni czas oczekiwania na lokal (w miesiącach) wyniósł w 2010 r. – 16, w 2011 r. – 11, w 2012 r. – 15 i w 2013 r. – 20.

(dowód: akta kontroli, str. 264-265)

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Programie, uchwalonym w dniu 19 grudnia 2012 r. przez Radę Miasta Bydgoszczy, nie określono: częstotliwości dokonywania oceny jego realizacji, osób lub komórek organizacyjnych MOPS odpowiedzialnych za przeprowadzanie monitoringu i ewaluacji, formy raportowania z realizacji zadań, docelowych wartości wskaźników oceny efektywności działań. W ocenie NIK, brak tych elementów może utrudnić dokonanie obiektywnej oceny stanu i stopnia realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli, str. 90-108)

Pani Renata Dębińska wyjaśniła, że w Programie nie ustalono częstotliwości dokonywania oceny jego realizacji z uwagi na przyjęcie założenia, iż Program zostanie oceniony po jego zakończeniu, tj. w 2015 r. Nie określono osób odpowiedzialnych za monitoring i ewaluację, ponieważ w tego rodzaju programach nie określa się imiennie osób odpowiedzialnych np. z uwagi na mogące zaistnieć zmiany personalne. W związku z przejęciem przez MOPS części zadań realizowanych dotąd przez ośrodki adopcyjno-opiekuńcze oraz wprowadzeniem wielu zmian systemowych trudno było określić konkretne założenia oraz wskaźniki ich realizacji. Po przeszło dwuletnim okresie obowiązywania i realizacji zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej i tym samym zdobytych doświadczeń, przy tworzeniu następnego programu trzyletniego będzie możliwe bardziej precyzyjne określenie założeń i wskaźników ich realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 289-295)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w zbadanym obszarze.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienia oraz jej skuteczność

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Ośrodku nie ustalono wewnętrznych zasad i kryteriów przyznawania świadczeń dla osób usamodzielniających się. Na podstawie objętej kontrolą dokumentacji stwierdzono, że MOPS przyznawał pomoc finansową na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie w minimalnej wysokości ustalonej w ustawie o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267, 289-295)

2.2. Usamodzielniający się wychowankowie wnioskowali o rodzaj pomocy nie wskazując oczekiwanej wysokości świadczenia. Na 40 skontrolowanych spraw: z jednej formy pomocy skorzystały 23 osoby, z dwóch – 14 osób, z trzech – 3 osoby. Najczęściej występującą formą pomocy, z której korzystały osoby usamodzielniające się, była pomoc na kontynuowanie nauki (36 osób, tj. 90,0% badanych). Nie stwierdzono przypadków odmownego rozpatrzenia wniosku o przyznanie świadczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 268-278)

Pani Renata Dębińska wyjaśniła, że przy wyborze form pomocy dla usamodzielniających się wychowanków brano pod uwagę czynniki takie, jak: dojrzałość emocjonalna, przystosowanie do funkcjonowania w dorosłości, możliwość powrotu do rodziny, sytuacja mieszkaniowa, zawodowa i zdrowotna. Wskazała, że skuteczność form usamodzielnienia jest trudna do określenia, ponieważ jest ona uzależniona od indywidualnych potrzeb i możliwości każdego wychowanka. W jej ocenie, najmniej skuteczna jest pomoc w pozyskaniu mieszkania i zatrudnienia, co wiąże się z ogólną sytuacją mieszkaniową oraz sytuacją na rynku pracy. Formy pomocy finansowej odpowiadają potrzebom osób usamodzielniających się, niemniej jednak bardzo ważne dla wychowanka byłoby posiadanie własnego mieszkania i pracy, która umożliwiałaby jego utrzymanie.

(dowód: akta kontroli, str. 289-295)

2.3. We wszystkich 40 skontrolowanych sprawach decyzje administracyjne dotyczące przyznania świadczenia wydawano niezwłocznie, a wnioski o pomoc były rozpatrywane w ciągu miesiąca od daty wpływu. Nie stwierdzono przypadków zaskarżenia wydanej decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267)

2.4. We wszystkich analizowanych przypadkach wychowankowie posiadali zatwierdzone indywidualne programy usamodzielnienia (IPU), które zawierały wymagane informacje, o których mowa w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej. Nie stwierdzono przypadków przerwania procesu usamodzielnienia.

Badanie dokumentacji 40 usamodzielniających się osób wykazało 6 przypadków niewywiązania się wychowanków z obowiązków zawartych w IPU, czego powodem była zmiana miejsca kontynuowania nauki lub rezygnacja z dalszej nauki. W takich sytuacjach IPU były aktualizowane. Wychowankowie, którym przyznano pomoc na kontynuowanie nauki, przedkładali w Ośrodku zaświadczenia o jej pobieraniu i uczęszczaniu na zajęcia. Opiekunowie usamodzielnienia i pracownicy socjalni wywiązywali się ze swoich obowiązków, akceptowali wnioski osób usamodzielniających się, kontaktowali się ze szkołą, pomagali w trudnych sytuacjach życiowych.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267)

W latach 2012-2013 usamodzielniający się wychowankowie nie wnioskowali o pomoc w znalezieniu zatrudnienia. W badanych IPU zobowiązywano wychowanków do rejestracji w urzędzie pracy i do aktywnego poszukiwania pracy. Wskazywano w nich także sposób zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

W IPU nie określano, na co zostaną poniesione wydatki na usamodzielnienie. Sposób wykorzystania środków finansowych wskazywano w decyzjach przyznających pomoc na zagospodarowanie. W IPU nie określano sposobu pomiaru stopnia wykonania zawartych w nich zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267)

Na 40 usamodzielnianych wychowanków, których dokumentację objęto kontrolą, osiem osób powróciło do środowiska, w którym przebywały przed umieszczeniem w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej, z czego w dwóch przypadkach rodzina korzystała ze świadczeń pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 279-281)

We wszystkich badanych sprawach proces usamodzielniania się wychowanka nie został zakończony, w związku z czym MOPS nie przeprowadził końcowej ewaluacji stopnia realizacji IPU.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267)

2.5. Efektami udzielonej pomocy było uzyskanie przez wychowanków środków pieniężnych na usamodzielnienie, zagospodarowanie (zakup mebli, artykułów gospodarstwa domowego, sprzętu komputerowego), uzyskanie warunków do zamieszkania, możliwość kontynuowania nauki.

Renata Dębińska wyjaśniła, że MOPS nie monitorował losów byłych wychowanków pieczy zastępczej, nie oceniał wyników usamodzielnienia i nie badał trwałości efektów usamodzielnienia, ponieważ nie ma takiego ustawowego obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267, 289-295)

2.6. W latach 2010-2011 usamodzielniały się 82 osoby, spośród których dziewięciu wychowanków korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, w tym dwie osoby długotrwale, tj. powyżej jednego roku.

(dowód: akta kontroli, str. 282)

2.7. Praca socjalna prowadzona z usamodzielnianym wychowankiem w zakresie udzielania pomocy w uzyskaniu zatrudnienia polegała na kierowaniu do urzędu pracy (w przypadku osób uczących się w trybie wieczorowym lub zaocznym i gotowych do podjęcia zatrudnienia), a w przypadku osób pobierających naukę w trybie dziennym – na motywowaniu do podjęcia zatrudnienia w formie pracy dorywczej i do jej poszukiwania we własnym zakresie. MOPS nie posiadał wykazu osób gotowych do podjęcia zatrudnienia, poszukiwanych zawodów, ani osób zarejestrowanych w urzędzie pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267)

Na podstawie badanej próby 40 usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej stwierdzono, że w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy zarejestrowało się 13 osób (32,5%), spośród których:

- pięć osób otrzymało propozycje pracy, z których nie skorzystało;
- dwóm osobom przedstawiono ofertę odbycia stażu;

- według stanu na 22 lipca 2014 r. jedenaście osób zostało wykreślonych z ewidencji PUP za niestawiennictwo w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli, str. 283-285)

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kontrola 40 spraw usamodzielnień wykazała niewywiązywanie się przez wychowanków z obowiązków w zakresie usamodzielniania, o których mowa w art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Niewystarczające było współdziałanie opiekunów usamodzielnienia z osobami usamodzielnianymi, co spowodowało, że:

- w 15 przypadkach brakowało daty sporządzenia IPU,
- ośmiu usamodzielnianych wskazało opiekuna w terminie krótszym niż dwa miesiące przed osiągnięciem pełnoletności, w tym dwie osoby już po osiągnięciu pełnoletności, podczas gdy zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej osoba usamodzielniana co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawia pisemną zgodę tej osoby,
- czterech usamodzielnianych wskazało opiekuna w dniu sporządzenia IPU,
- w jednym przypadku opiekun podpisał zgodę na pełnienie swej funkcji po dacie sporządzenia IPU,
- ośmiu usamodzielnianych opracowało IPU w terminie krótszym niż miesiąc przed osiągnięciem pełnoletności (w tym trzy osoby już po osiągnięciu pełnoletności), tj. po upływie terminu określonego w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej¹⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 268-278)

Pomimo, że w badanych przypadkach zaistniałe opóźnienia nie wpłynęły negatywnie na realizację procesu usamodzielnienia, NIK zwraca uwagę, iż nieegzekwowanie obowiązku opracowania IPU z odpowiednim wyprzedzeniem i przy rzeczywistym współdziałaniu opiekuna usamodzielnienia może skutkować prowadzeniem procesu usamodzielnienia w sposób nieusystematyzowany, z ograniczeniem możliwości weryfikacji pożądanych i zapisanych w IPU działań wychowanka. W konsekwencji może to prowadzić do osłabienia procesu usamodzielnienia, mającego na celu przygotowanie wychowanków do pełnienia samodzielnych ról społecznych.

Jednocześnie NIK bierze pod uwagę, że wpływ Ośrodka na postępowanie wychowanków pieczy zastępczej jest ograniczony, brak jest bowiem środków, które umożliwiałyby egzekwowanie wszystkich spoczywających na wychowankach obowiązków.

¹⁰ IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, a następnie jest zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Pani Renata Dębińska wyjaśniła, że opóźnienia we wskazaniu opiekuna bądź też w opracowaniu IPU wynikają z przyczyn niezależnych od Ośrodka. Wychowankowie są przygotowywani do rozpoczęcia procesu usamodzielnienia przebywając jeszcze w placówkach lub rodzinach zastępczych, przy wsparciu wychowawców, pracowników socjalnych i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. MOPS nie posiada narzędzi pozwalających na skuteczne nadzorowanie okresu przygotowawczego do procesu usamodzielnienia wychowanków przebywających w placówkach, w tym na terenie innych gmin. Wykazane uchybienia dotyczą w większości wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, wobec których MOPS nie posiada uprawnień do sprawowania nadzoru, przez co nie ma bezpośredniego wpływu na przygotowywanie dokumentacji dotyczącej procesu usamodzielnienia wychowanka. W jej ocenie, niezachowanie terminu złożenia IPU nie powinno skutkować brakiem jego realizacji, dlatego też były one przez Ośrodek zatwierdzane, także w przypadkach braku daty ich sporządzenia. Według dalszych wyjaśnień, Ośrodek skieruje do dyrektorów placówek odpowiedzialnych za przygotowanie IPU pismo o konieczności wpisywania dat na przekazywanej do MOPS dokumentacji.

(dowód: akta kontroli, str. 305-308)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w zbadanym obszarze.

IV. 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2014 r.

Kontroler
Łukasz Burczyk
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis