



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-013-02/2014

P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@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 Katowicach
KKontrolerzy	1. Krzysztof Baron, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 90644 z dnia 3 czerwca 2014 r. 2. Bogusława Pala, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 90640 z dnia 30 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku-Białej, ul. Karola Miarki 11, kod 43-300 - Bielsko-Biała ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Ciaciura - Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (dowód: akta kontroli str.5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ramach realizowanych² zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ MOPS, w oparciu o informacje przekazane przez rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze, prowadził z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Środki finansowe będące w dyspozycji MOPS umożliwiały objęcie pomocą usamodzielnianych w poszczególnych latach wychowanków pieczy zastępczej. Również stan zatrudnienia zapewniał realizację zadań wynikających z ww. ustawy. Na podkreślenie zasługują działania MOPS zmierzające do pozyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej na realizowanie zadań mających na celu wzrost aktywizacji zawodowej osób opuszczających pieczę zastępczą.

Z ustaleń kontroli wynika, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był jednak w pełni skuteczny. Występowały bowiem przypadki odstąpienia od realizacji indywidualnych programów usamodzielnienia (IPU) i zerwania kontaktu z MOPS. Istotnym utrudnieniem w procesie usamodzielniania były ograniczone możliwości w zapewnieniu usamodzielniającym się wychowankom odpowiednich warunków mieszkaniowych, co wynikało z niedoboru mieszkań socjalnych i komunalnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pomocy wychowankom udzielano w wysokości określonej przepisami prawa i w zakresie adekwatnym do faktycznych potrzeb. Zaakceptowane do realizacji wnioski wychowanków o pomoc w usamodzielnianiu spełniały wymogi formalne i obowiązujące kryteria. Poza jednym

¹ Zwany dalej „MOPS”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawidłowego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm. zwanej dalej: „ustawą o pieczy zastępczej”.

przypadkiem na 40 zbadanych (2,5%), decyzje w sprawie przyznania pomocy na usamodzielnianie lub odmowy jej udzielenia były wydawane w terminie i trybie określonym w art. 35 i 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego⁴. W IPU jasno sprecyzowano cele, sposoby i mierniki ich realizacji oraz określono wsparcie oczekiwane przez wychowanka.

Pomimo dużego zaangażowania opiekunów i koordynatorów usamodzielniania, 15 wychowanków z grupy 40 osób (37,5 %), których dokumentację analizowano, przerwało realizację IPU lub realizowało zadania nieterminowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta z 17 listopada 2011 r. realizacja zadań z zakresu pieczy zastępczej od stycznia 2012 r. należała do obowiązków MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 19)

W latach 2012-2013 ustalenie liczby usamodzielnianych wychowanków objętych pieczą zastępczą z terenu powiatu bielskiego odbywało się, jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, na podstawie informacji koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w przypadku osób przebywających w rodzinach zastępczych, a w przypadku osób przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na podstawie informacji przekazywanych przez te placówki. O planowanym usamodzielnieniu wychowanków przebywających poza powiatem bielskim MOPS informowały powiaty, na terenie których wychowankowie przebywali.

W okresie objętym kontrolą usamodzielnienie planowało 60 osób, w tym 24 w 2012 r. i 36 w 2013 r. Proces usamodzielniania rozpoczęło (złożyło wnioski) 69 osób - odpowiednio 29 i 40 w kolejnych latach. W sześciu przypadkach MOPS odmówił przyznania świadczeń w ramach usamodzielniania. Przyczyną odmowy było m.in. niekontynuowanie nauki przez wychowanka, skazanie wyrokiem, opuszczenie placówki opiekuńczo-wychowawczej przed ukończeniem pełnoletności. Pozostałe 63 osoby spełniały warunki pozwalające na korzystanie ze świadczeń przysługujących w okresie usamodzielniania.

Różnica pomiędzy liczbą osób planowanych do usamodzielniania, a faktycznie rozpoczynających ten proces wynikała, według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MOPS, z faktu, iż na listach do usamodzielniania na lata 2012-2013 ujęto wychowanków pieczy zastępczej, którzy w tym okresie kończyli 18 lat. Do usamodzielniania przystąpiły również osoby, które 18 lat ukończyły w okresie wcześniejszym. Zgodnie bowiem z ustawą o pieczy zastępczej proces usamodzielniania może trwać od 18 do 26 roku życia⁵.

Spośród wspomnianych 63 usamodzielnianych wychowanków, ze świadczeń na kontynuowanie nauki skorzystało 49 osób, na usamodzielnienie 17 a na zagospodarowanie 46 osób.

(dowód: akta kontroli str. 201-204,212)

2. W latach 2012-2013 dziewięciu wychowanków pieczy zastępczej, w tym dwóch w 2012 r. i siedmiu w 2013 r., pomimo osiągnięcia pełnoletności nie złożyło wniosku o przyznanie pomocy na usamodzielnienie. W każdym z tych przypadków MOPS posiadał informacje o powodach rezygnacji ze świadczeń. Z analizowanej dokumentacji wynikało, że siedmiu wychowanków po osiągnięciu pełnoletności pozostało w rodzinie zastępczej lub w domu dziecka

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., zwana dalej „KPA”.

⁵ Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej: Art. 146, ust.3 - pomoc na kontynuowanie nauki przyznawana jest na okres nie dłuższy niż do ukończenia 25 roku życia; art. 149 ust. 2 i art. 150 ust. 1 - pomoc na usamodzielnianie oraz na zagospodarowanie wypłacana jest nie później niż do ukończenia 26 roku.

i nie podjęło procesu usamodzielniania, natomiast dwóch wychowanków opuściło dom dziecka i nieznane są ich dalsze losy.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora MOPS osoby, które osiągnęły pełnoletniość nie mają obowiązku ubiegania się o pomoc na usamodzielnienie, przy czym skorzystać z niej mogą do ukończenia 25 roku życia. Dodała, że co roku przy planowaniu budżetu na pomoc dla usamodzielnianych, MOPS kontaktuje się z innymi powiatami celem urealnienia planów osób pełnoletnich.

(dowód: akta kontroli str.213-215,365)

3. Informacje o możliwości korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem, zamieszczone były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MOPS, w zakładce Dział Pieczy Zastępczej, w punkcie Zadania Działu. W informacjach tych określono formy pomocy dla usamodzielniających się wychowanków oraz opisano zasady ubiegania się o pomoc. Zawarto również informacje o miejscu i terminach przyjmowania tych osób przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 329,332)

4. Na realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej zaplanowano na lata 2012–2013 odpowiednio 2.983.196 zł i 3.422.478 zł. W wyniku wprowadzonych zmian w budżetach na poszczególne lata, zwiększono plan wydatków na ww. zadania w 2012 r. do kwoty 3.585.318 zł, a w 2013 r. do kwoty 3.490.986 zł. Wykonanie wydatków wynosiło natomiast w 2012 r. – 3.148.328,82 zł (87,81% planu po zmianach), a w 2013 r. – 3.454.492,30 zł (98,95% planu po zmianach)⁶. Planowane i przyjęte w budżecie kwoty na wydatki zapewniały realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej.

Planowane przez MOPS potrzeby finansowe na usamodzielnianie wychowanków domów dziecka i rodzin zastępczych obejmowały świadczenia na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie. Zgłoszone przez MOPS potrzeby na ww. pomoc wynosiły łącznie 708.304 zł w 2012 r. i 647.726 zł w 2013 r., a wydatki wykonane w stosunku do planu stanowiły w kolejnych latach 76,56 % (542.261,61 zł) i 95,30% (617.263,73 zł).

Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych polegała na umieszczaniu w mieszkaniach chronionych usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, którzy o taką pomoc występowali oraz przyznanie w miarę możliwości, mieszkania socjalnego lub komunalnego, co zostało szczegółowo opisane w pkt 1.10 nin. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str.223-226, 228-235, 275-276, 285, 293-295, 314-315, 322-323)

W badanym okresie MOPS otrzymał dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej. Z przyznanej w 2012 r. dotacji w wysokości 250.041 zł wydatkowano 124.366,50 zł (49,7%). Środki przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzeń dla zawodowych rodzin zastępczych oraz dla osób prowadzących rodzinny dom dziecka. Niski stopień wykorzystania dotacji, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, spowodowany był faktem, iż na etapie składania wniosku o przyznanie dotacji na obowiązkowe zwiększenie wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinach zastępczych niezawodowych, pomyłkowo wystąpiono o 100% dofinansowania, tymczasem stosownie do art. 197 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej wysokość dotacji nie mogła przekroczyć 50% wydatków na realizację zadania.

Przyznana w 2013 r. kwotę 68.856,96 zł wydatkowano w 100% i przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne dla siedmiu koordynatorów pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 219-222)

⁶ Na podstawie Rb 28S – Roczne wykonanie planu wydatków budżetowych za 2012 i 2013 r., zgodnie z klasyfikacją budżetową w dziale 852, rozdziale: 85201 i 85204.

5. Zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej realizował w MOPS Dział Pieczy Zastępczej⁷. W okresie objętym kontrolą w Dziale tym zatrudnionych było od 16 do 20 osób. Według stanu na dzień zakończenia kontroli liczba pracowników wynosiła 17 osób, w tym: kierownik i dwóch zastępców Działu⁸, 10 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i czterech pracowników zajmujących się realizacją świadczeń finansowych. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora nie było potrzeby zwracania się do Starosty o zwiększenie zatrudnienia, gdyż liczba pracowników gwarantowała realizację powierzonych zadań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.216-218,363)

6. Przyjęty przez Radę Miejską „Program Wspierania Rodziny oraz Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014” zawierał zarówno zagadnienia dotyczące pieczy zastępczej jak i wspierania rodziny. Program ten był uchwalony na podstawie zestawienia potrzeb określonych przez Dyrektora MOPS. Uwzględniono w nim wszystkie zadania wynikające z potrzeb, natomiast środki finansowe na ich realizację zabezpieczano w budżecie na poszczególne lata. W Programie określono trzy cele strategiczne:

- a) przywrócenie rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze zdolności do prawidłowego wypełniania tych funkcji,
- b) zwiększenie liczby rodzinnych form pieczy zastępczej,
- c) zapewnienie wychowankom opuszczającym formy pieczy zastępczej właściwego startu w dorosłe życie.

Ostatni z wymienionych powyżej celów uwzględniał zagadnienia związane z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej w zakresie:

- tworzenia odpowiednich warunków mieszkaniowych poprzez przyznawanie miejsca w mieszkaniu chronionym i przyznawanie pomocy na zagospodarowanie oraz wyposażenie mieszkania;
- pomocy w uzyskaniu wykształcenia poprzez pomoc w wyborze właściwego kierunku kształcenia i dofinansowanie do kosztów związanych z kontynuowaniem nauki;
- pomocy w uzyskaniu zatrudnienia poprzez udzielanie pomocy pieniężnej na zakup sprzętu ułatwiającego podjęcie zatrudnienia i pomoc specjalistów w wyborze zatrudnienia zgodnego z predyspozycjami.

W Programie określono również sposób monitorowania oraz częstotliwość dokonywania oceny jego realizacji. Zgodnie z pkt 3 Programu, monitorowanie realizacji ujętych w nim zadań odbywać się miało poprzez dokonywanie corocznej oceny, sporządzanej w formie sprawozdania przedkładanego Radzie Miejskiej. MOPS opracowywał i przedkładał rokrocznie ww. sprawozdanie wraz ze szczegółowym opisem podejmowanych działań. Jednakże w sprawozdaniach tych nie odniesiono się jednoznacznie do zadań ujętych w Programie. Ponadto nie zawierały one jednoznacznych ocen stopnia realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli str.143-150,151-154,155 - 156, 176 -200)

Na zadania wynikające z Programu⁹ łącznie wydatkowano:

- w 2012 r. kwotę 3.252.114,28 zł, z tego m.in.: na świadczenia dla rodzin zastępczych 2.800.594,13 zł (§ 3110), na wynagrodzenia i składki od nich naliczane dla koordynatorów pieczy zastępczej i asystentów rodziny – 120.244,76 zł (§§ 4010, 4040, 4110, 4120) oraz na szkolenia dla kandydatów rodzin zastępczych – 3.150,00 zł (§ 4300),
- w 2013 r. – 3.660.171,45 zł, z tego m.in.: na świadczenia dla rodzin zastępczych 2.882.741,66 zł (§ 3110), na wynagrodzenia dla koordynatorów pieczy zastępczej

⁷ Powołany Zarządzeniem Nr ON.0050.1067.2011.PS Prezydenta Miasta Bielska Białej z dnia 30 grudnia 2011 r., zwany dalej „DPZ”.

⁸ W tym jeden z zastępców przebywał na urlopie macierzyńskim

⁹ Dotyczy zadań z zakresu pieczy zastępczej i wspierania rodziny.

i asystentów rodziny oraz składki od nich naliczane – 496.588,81 zł (§§ 4010, 4040, 4110, 4120), na szkolenia dla kandydatów rodzin zastępczych – 18.630,00 zł (§ 4300).¹⁰

(dowód: akta kontroli str. 275-278, 293-297, 314-315, 322-323)

Stosownie do art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, Dyrektor MOPS przedkładała Prezydentowi, sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r. i 2013 wraz z zestawieniem potrzeb na kolejny rok.

(dowód: akta kontroli str. 156-174, 177-200, 174-175, 231-234)

7. Według informacji Przewodniczącego Rady Miejskiej (uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹), w okresie objętym kontrolą na posiedzeniach Rady Miejskiej nie podejmowano tematu dotyczącego usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej. Podjęte przez Radę w tym okresie uchwały dotyczyły: przyjęcia „Programu Wspierania Rodziny oraz Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014”, rocznych sprawozdań z działalności MOPS, w tym z realizacji zadań określonych w ww. Programie oraz szczegółowych warunków umarzania w całości lub w części (łącznie z odsetkami), odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 358-360)

8. W latach 2012-2013 Wojewoda Śląski, jak i inne organy zewnętrzne nie przeprowadzały kontroli w zakresie udzielanej pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 328)

9. W ocenie NIK do działań o charakterze dobrych praktyk zaliczyć należy aplikowanie o środki na realizację projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt pn. „Bielsko-Biała łączy ludzi” skierowany był m.in. do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, nieaktywnych zawodowo deklarujących gotowość podjęcia zatrudnienia po zakończeniu udziału w tym projekcie. W 2012 r. uczestniczyło w nim czterech usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej oraz trzech w 2013 r. Ponadto MOPS (Partner) wraz z Bielskim Stowarzyszeniem Artystycznym „Teatr Grodzki” (Lider) wnioskowali o dofinansowanie projektu „Młodzi Kreatywni Aktywni” ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Kapitał Ludzki. Projekt ten został umieszczony na liście wniosków rekomendowanych do oceny merytorycznej po jego uzupełnieniu. Celem głównym projektu będzie wzrost aktywności zawodowej 30 osób opuszczających pieczę zastępczą poprzez wzrost kwalifikacji i praktycznych umiejętności zawodowych z zakresu usług opiekuńczych i asystenckich, podnoszących zdolność do podjęcia zatrudnienia młodzieży usamodzielniającej się oraz wzrost motywacji u tej młodzieży do podjęcia zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 289, 369-374,)

10. W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała 11 miejscami w dwóch mieszkaniach chronionych, przeznaczonych dla osób usamodzielniających się. Jedno z tych mieszkań stanowiące własność Gminy udostępniono MOPS w drodze umowy najmu, a drugie stanowiące własność Skarbu Państwa, na podstawie umowy użyczenia.

¹⁰ Kwoty zostały ustalone na podstawie Rb 28S – Roczne wykonanie planu wydatków budżetowych jst za 2012 i 2013 r. zgodnie z klasyfikacją budżetową w dziale 852, rozdziale: 85201, 85204, 85206.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

Liczba miejsc w tych mieszkaniach zaspokajała potrzeby wychowanków pieczy zastępczej występujących o przyznanie pomocy na uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych poprzez umieszczenie w mieszkaniu chronionym. O przyznanie miejsca w mieszkaniu chronionym w 2012 r. zwróciło się do MOPS 12 usamodzielniających się wychowanków i 11 w 2013 r. Miejsca w mieszkaniach chronionych przyznano 10 osobom zarówno w 2012 r. jak i w 2013 r.

Powodem wydania trzech decyzji odmownych był fakt, iż wnioskodawcy nie wymagali pomocy w formie mieszkania chronionego, gdyż do momentu ukończenia edukacji mieli możliwość pozostania w placówce opiekuńczo-wychowawczej, domu rodzinnym lub internacie.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora, na dzień zakończenia kontroli MOPS dysponował trzema wolnymi miejscami w mieszkaniach chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 173,197,333-336,337-338,366,378-379)

Liczba mieszkań socjalnych dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej nie zaspokajała natomiast potrzeb w tym zakresie. Według informacji Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej, z żadnym z 12 wychowanków, którzy w latach 2010 – 2013 złożyli wnioski o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, do czasu zakończenia nin. kontroli nie zawarto takiej umowy. Dwa wnioski z 2010 r. (16,7%) zostały uwzględnione na liście wynajmu mieszkań na lata 2013/2014 i oczekują na przydział mieszkania. Ośiem wniosków oczekuje na dalsze rozpatrzenie, a dwa uznano za nieaktualne i nie podlegające dalszej realizacji.

W ramach współpracy z Gminą, przedstawiciele MOPS uczestniczyli w pracach komisji ds. opracowania listy najemców lokali (w tym osób usamodzielnianych) na dany rok.

Liczbę osób składających wnioski w latach 2010 – 2013 i osób oczekujących w tym okresie na mieszkanie oraz średni czas oczekiwania w poszczególnych latach przedstawiono w poniższej tabeli. W rubryce „średni czas oczekiwania...” podano okres od złożenia wniosku do końca czerwca 2014 r., gdyż jak podano powyżej wychowankowie pieczy zastępczej, którzy złożyli wnioski w latach 2010 – 2013 nie otrzymali lokali mieszkalnych.

I.p.	Miasto B-B	Liczba wychowanków pieczy zastępczej, która się zwróciła o lokal (M) w tym liczba która otrzymała lokal (P)								Liczba osób oczekujących (na 31 grudnia)				Średni czas oczekiwania w miesiącach			
		2010		2011		2012		2013		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
		M	P	M	P	M	P	M	P								
Razem:		5	0	3	0	3	0	1	0	22	25	26	26	48,5	34,5	25	15

(dowód: akta kontroli str. 340-341,366,375-377)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W ocenie NIK długi okres oczekiwania na przydział mieszkań socjalnych z zasobów Gminy, z uwagi na niedobór tych lokali, stanowił istotne utrudnienie w usamodzielnieniu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnianie oraz jej skuteczność

Opis stanu
faktycznego

1. W zarządzeniu Dyrektora MOPS z dnia 29 września 2009 r., obowiązującym do 15 listopada 2013 r., nie określono wewnętrznych zasad i kryteriów dotyczących przyznawania świadczeń osobom usamodzielniającym się.

W kolejnym zarządzeniu Dyrektora z dnia 30 października 2013 r. określono dokumenty wymagane do procesu usamodzielniania. Według wyjaśnienia Dyrektor MOPS, wydanie ww. zarządzenia 22 miesiące po wejściu w życie ustawy o pieczy zastępczej wiązało się z koniecznością wypracowania nowej dokumentacji, ustaleniem dla wszystkich klientów pieczy zastępczej uprawnień wynikających z nowego stanu prawnego, zwarciem porozumień między powiatami w zakresie finansowania pobytu dzieci z innych powiatów i dostosowaniem organizacji pracy w Dziale do nowych wymagań ustawowych.

W obydwu wymienionych zarządzeniach określono działania koordynatora pieczy zastępczej w zakresie przygotowania do usamodzielnienia dziecka wychowującego się w rodzinie zastępczej.

Zasady i kryteria przyznawania świadczeń osobom usamodzielniającym się nie były publikowane. Zainteresowani wychowankowie – jak wyjaśniła Dyrektor MOPS - uzyskiwali pełną informację w tym zakresie.

Na podstawie zbadanej próby dokumentacji 40 usamodzielniających się wychowanków ustalono, że w okresie objętym kontrolą pomoc na usamodzielnianie przyznawano w oparciu o kryteria zawarte w artykułach 140-151 ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli: str. 6-62)

2. Wysokość środków przyznanych wychowankom pieczy zastępczej na usamodzielnienie była zgodna z zapisami artykułów 146 ust. 2, 149 ust.1 i 150 ust.1 ustawy o pieczy zastępczej. W 2012 r. i w I połowie 2013 r. przyznawana pomoc na kontynuowanie nauki wynosiła 500 zł miesięcznie, na usamodzielnienie jednorazowo 3300 zł lub 6600 zł w zależności od okresu przebywania wychowanka w pieczy zastępczej, na zagospodarowanie jednorazowo 1500 zł lub 3000 zł w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności. MOPS nie ograniczał zakresu przyznawanych świadczeń w stosunku do wniosków osób usamodzielniających się. Odmowy przyznania określonych świadczeń były związane z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa przez wychowanków pieczy zastępczej.

Z badanej próby 40 wychowanków, 31 zwróciło się o pomoc na kontynuowanie nauki, przy czym w dwóch przypadkach odmówiono pomocy w związku z przerwaniem nauki i skazaniem wychowanków za przestępstwo z winy umyślnej. O przyznanie świadczeń na usamodzielnienie wystąpiło 17 osób, z tego czterem odmówiono ze względu na opuszczenie placówki wychowawczej, przerwanie procesu usamodzielniania i ukaranie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z winy umyślnej. O pomoc w zagospodarowaniu wystąpiło 29 osób, przy czym w trzech przypadkach odmówiono udzielenia pomocy, gdyż wychowankowie zostali skazani za umyślne przestępstwo lub opuścili samowolnie placówkę wychowawczą, a w jednym przypadku odmówiono wsparcia na zagospodarowanie ze względu na uzyskiwanie przez wychowanka dochodów z pracy własnej w kwocie wyższej jak kryterium dochodowe określone w ustawie o pieczy zastępczej. Odmowa przyznania świadczenia nie miała wpływu na sytuację materialną i życiową wychowanka. O pomoc w uzyskaniu lepszych warunków mieszkaniowych wystąpiło dwóch wychowanków. Pomoc w formie mieszkania chronionego przyznano obydwu osobom. Na etapie opracowywania IPU sześciu wychowanków wystąpiło o pomoc w zakresie uzyskania zatrudnienia. Pomoc w tym zakresie została udzielona stosownie do potrzeb poszczególnych wychowanków.

O udzielenie pomocy w jednej formie wystąpiło 12 wychowanków, w dwóch formach 14, w trzech formach 11, a troje wychowanków poprosiło o pomoc w 4 formach. Przy wyborze rodzaju i wysokości pomocy dla usamodzielnianych wychowanków kierowano się ich faktycznymi potrzebami określonymi w składanych wnioskach oraz pozytywnymi opiniami opiekunów i wychowawców oraz koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. We wspomnianych powyżej łącznie dziewięciu przypadkach, odmowa udzielenia świadczeń wydana była w formie decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli: str. 63-68, 112-113)

3. Wnioski wychowanków (w badanej próbie) o przyznanie pomocy spełniały wymogi formalne. Do wniosków dołączane były wszystkie wymagane dokumenty. Każdorazowo przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy pobytu w pieczy zastępczej. Również prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę. Wydanie decyzji administracyjnej poprzedzono analizą wniosków pod kątem spełnienia wymaganych kryteriów. Na 40 badanych spraw w 39 przypadkach (97,5%) czas od złożenia wniosku do wydania decyzji wyniósł od jednego do dwóch miesięcy. W jednym przypadku nie zachowano terminu określonego w art. 35 i art. 36 KPA. W dwóch przypadkach zaskarżono decyzję odmowną (dot. pomocy na kontynuowanie nauki, pomocy na usamodzielnienie) do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które uchyliło te decyzje i skierowało do ponownego rozpatrzenia. Obydwie decyzje ponownie rozpatrzono odmownie.

Opiekunów usamodzielnienia wskazywano w 29 na 40 zbadanych przypadków (72,5%) w dniu opracowania IPU, w pozostałych przypadkach opiekunów wskazano w okresie od jednego do 46 dni przed opracowaniem IPU. Średni czas, jaki upłynął od dnia wskazania przez wychowanka opiekuna usamodzielnienia do dnia opracowania IPU wynosił 4 dni. Natomiast średni czas, jaki upłynął od dnia opracowania IPU do dnia jego zatwierdzenia przez Dyrektora MOPS wyniósł 11,8 miesięcy. Data zatwierdzenia IPU przez Dyrektora była równoznaczna z datą wydania decyzji o rodzaju pomocy przyznanej wychowankowi. W większości przypadków zatwierdzenie IPU przez Dyrektora po upływie około roku było to spowodowane tym, że wychowankowie pomimo uzyskania pełnoletności pozostawali w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych, a w związku z tym nie rozpoczynali procesu usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli: str. 69-77, 114-116)

*Uwagi dotyczące
badanej
działalności*

Przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie pomocy w jednym przypadku nie dotrzymano ustawowego terminu. Wychowanek o inicjałach SS złożył wniosek o pomoc 4 października 2012 r. Decyzja została wydana 7 grudnia 2012 r., tj. trzy dni po upływie terminu określonego w art. 35 KPA. MOPS nie poinformował również strony o niezataśnieniu sprawy w terminie, tym samym nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 KPA.

Opóźnienie w wydaniu decyzji - jak wyjaśniła Dyrektor MOPS - było spowodowane niedopatrzaniem.

NIK zwraca uwagę na konieczność terminowego rozpatrywania wniosków.

(dowód: akta kontroli: str. 69-77)

4. a) W przypadku występowania o pomoc w usamodzielnianiu wychowankowie oprócz wniosku składali opracowane IPU. Programy te zawierały informacje określone w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej. IPU sporządzano w trybie art. 145 ust. 2-4 ww. ustawy. Opracowywane były w ciągu jednego dnia przez wychowanka przy udziale opiekuna usamodzielnienia i koordynatora, co najmniej na jeden miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności. Programy te zawierały opis zadań przewidzianych do realizacji, sposób, formę i termin ich realizacji oraz osoby odpowiedzialne i instytucje wspierające realizację zadań (takie jak np. opiekun, koordynator, PUP, różnego rodzaju fundacje wspierające planowane działania, nauczyciel, pedagog, OHP, instruktor, zakład pracy), a także zobowiązanie opiekuna usamodzielnienia wobec wychowanka i MOPS.

W 25 na 40 zbadanych przypadków (tj. 62,5%) IPU były realizowane terminowo zgodnie z harmonogramem. W 15 przypadkach wychowankowie przerwali realizację IPU lub realizowali zadania nieterminowo z własnej winy, np. przerwali naukę, zostali ukarani za przestępstwa z winy umyślnej, zerwali kontakt z MOPS. Losy ww. 15 wychowanków były monitorowane na bieżąco przez koordynatorów usamodzielniania.

(dowód: akta kontroli: str. 78-84)

b) Opiekunowie usamodzielnienia wywiązywali się z określonego w IPU obowiązku wobec wychowanków. Według dokumentacji MOPS w okresie usamodzielniania średnio współpracowali z wychowankami 4,3 razy. Jednorazowe kontakty opiekuna z wychowankiem stwierdzono w trzech przypadkach na 40 zbadanych. Powody rzadkich kontaktów były następujące:

- wychowanek i opiekun zamieszkiwali razem, a bieżące kontakty nie były dokumentowane,
- wychowanek wykazywał dużą samodzielność w realizacji IPU, w związku z czym częstsze kontakty nie były wymagane,
- wychowanek zerwał kontakt z opiekunem i MOPS.

Najczęstsze kontakty kształtowały się w przedziale od 8 do 14 razy w okresie usamodzielniania. Dotyczyły one głównie wychowanków niepełnosprawnych oraz wychowanków z małą zaradnością życiową i niską samooceną.

Również koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej wywiązywali się z określonego w IPU obowiązku wobec wychowanków. Liczba kontaktów koordynatora z wychowankami wynikała z potrzeb poszczególnych wychowanków, stopnia realizacji przez nich IPU oraz bieżącego monitorowania sytuacji. Według adnotacji w dokumentacji MOPS, średnio koordynatorzy współpracowali z wychowankami 9,6 razy w okresie usamodzielniania. Najczęstsze kontakty, tj. od 19 do 21 razy w tym okresie, dotyczyły wychowanków niepełnosprawnych, wymagających szczególnego nadzoru oraz opieki i wsparcia w szczególności w przypadkach przeciwdziałania przerwania realizacji IPU.

c) Pomoc wychowankom w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych była realizowana głównie poprzez proponowanie im miejsca w mieszkaniach chronionych. Wnioski o przyznanie mieszkania z zasobów Gminy zostały przyjęte, jednak z uwagi na brak wspomnianych mieszkań, do czasu zakończenia kontroli wychowankowie, którzy złożyli wnioski w latach 2010 – 2013, nie otrzymali ww. mieszkań, przy czym dwóch ujęto na liście osób oczekujących. Pomoc w znalezieniu zatrudnienia świadczone głównie poprzez motywowanie do ukończenia kursów zawodowych i udziału w warsztatach terapii zajęciowej oraz w projektach unijnych. Proponowano również, w przypadku stwierdzenia potrzeb, wsparcie psychologiczne i doradcy zawodowego, a także skierowanie do grupy wsparcia Dorosłych Dzieci Alkoholików. Na etapie opracowania bądź modyfikacji IPU koordynatorzy wsparli sześciu wychowanków w zakresie podjęcia zatrudnienia poprzez wskazanie możliwości uzyskania ofert w PUP, OHP oraz ukierunkowania działań wychowanków na skuteczne poszukiwanie pracy (Internet, sposób rozmowy z potencjalnym pracodawcą, skorzystanie z porady doradcy zawodowego).

(akta kontroli st. 340-341, 375 -377)

d) We wszystkich badanych 13 przypadkach wypłacenia świadczeń na usamodzielnienie, MOPS posiadał wiedzę, na jaki cel wychowankowie wydątkowali otrzymane środki. Najczęściej środki były wykorzystane na remont mieszkania, zakup mebli i sprzętu AGD. Potrzeby na usamodzielnienie wychowankowie określali na etapie opracowania IPU.

(dowód: akta kontroli: str. 85-95)

e) W 40 analizowanych IPU określono sposób pomiaru wykonania zadań. Nie wszystkie zadania zostały jednak zrealizowane przez wychowanków. Dotyczyło to przede wszystkim nieukończenia nauki w obranej przez siebie szkole – 18 przypadków. Z grupy tej 15 wychowanków przerwało naukę ze względu na brak chęci uczenia się, trzech ze względu na trudności intelektualne w kontynuowaniu nauki w obranej szkole. Trzech wychowanków po przerwaniu nauki w obranej szkole kontynuowało naukę w szkole o innym profilu.

W badanej próbie było dwóch wychowanków, którzy zostali ukarani za przestępstwa popełnione z winy umyślnej. Praca wychowawcza z tymi wychowankami nie była wcześniej oceniona.

(dowód: akta kontroli: str. 85-95, 96-105)

f) Z grupy 40 wychowanków, których dokumentację objęto badaniem kontrolnym, dziewięciu powróciło do środowiska, z którego pochodziło. MOPS posiadał informacje na temat problemów występujących w tych środowiskach, natomiast – jak podała w wyjaśnieniu Dyrektor, nie monitorował sytuacji w tych środowiskach ze względu na istniejący stan prawny. Według dokumentacji, nie wystąpiły przypadki wymeldowania wychowanków przebywających w pieczy zastępczej przez urzędy gmin z pobytu stałego w mieszkaniach komunalnych jak i prywatnych zajmowanych przez rodziców biologicznych.

(dowód: akta kontroli: str. 96-105)

g) Wyniki usamodzielniania wychowanków były oceniane po zakończeniu realizacji programu usamodzielniania. Dla ośmiu wychowanków, spośród 40, których dokumentację analizowano, dokonano ocen końcowych realizacji programu. W przypadku modyfikacji programu były przeprowadzane oceny etapowe. W badanym okresie dokonano 25 takich ocen. Efektywność mierzono całkowitą realizacją założonych celów w wyznaczonym terminie (np. ukończenie danego typu szkoły w założonym terminie potwierdzone świadectwem, rozliczenie przyznanych środków na zagospodarowanie).

(dowód: akta kontroli: str.96-105, 109)

5. Efektami pomocy udzielonej usamodzielnianym wychowankom – jak wyjaśniła Dyrektor MOPS – było: podjęcie przez nich kształcenia na kolejnym poziomie, ukończenie edukacji i zdobycie wykształcenia na różnych poziomach w zależności od możliwości i motywacji osoby usamodzielnianej (zawodowe, średnie wyższe), zdobycie dodatkowych kwalifikacji i umiejętności (np.: ukończenie dodatkowych kursów zawodowych, uzyskanie prawa jazdy). Dzięki uzyskanej pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie szereg usamodzielnianych osób przeprowadziło remonty posiadanych mieszkań, doposażyło gospodarstwo domowe w niezbędne sprzęty lub meble, zakupiło niezbędne pomoce naukowe (komputer). Osoby usamodzielniane nie posiadające mieszkania po opuszczeniu pieczy zastępczej uzyskały pomoc w formie mieszkania chronionego, oczekując równocześnie na mieszkanie docelowe. W 2012 r. jedna lokatorka mieszkania chronionego uzyskała już swoje docelowe mieszkanie z ZGM.

Współpraca Działu Pieczy Zastępczej (DPZ) z wychowankiem kończyła się z chwilą dokonania końcowej oceny IPU. W trakcie oceny opisywano zrealizowane cele (sukcesy wychowanka) oraz cele niezrealizowane i przyczyny porażki. Zdaniem Dyrektora MOPS, obowiązujący stan prawny nie pozwalał na monitorowanie losów byłych wychowanków w środowisku zamieszkania, celem oceny skuteczności usamodzielniania. Natomiast każdy wychowanek kończący współpracę z DPZ posiadał wiedzę, gdzie może się zgłosić, gdy znajdzie się w trudnej sytuacji życiowej.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

6. W latach 2010-2011 usamodzielniało się 55 osób. Z grupy 30 osób objętej badaniem cztery osoby (13%) po zakończeniu procesu usamodzielniania korzystały z świadczeń pomocy społecznej, z czego jedna (3%) korzystała z tej pomocy przez okres powyżej jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 106)

7. Wychowankowie pieczy zastępczej otrzymywali pomoc w uzyskaniu zatrudnienia ze strony koordynatora pieczy zastępczej, pracownika socjalnego, doradcy osób niepełnosprawnych. Ponadto kierowano wychowanków do Urzędu Pracy, Klubu Integracji Społecznej, Agencji Pracy Tymczasowej, Ochotniczego Hufca Pracy, Projektu „Bielsko-Biała łączy ludzi”, Fundacji „Grupa Kęty dzieciom Podbeskidzia”. Zdaniem Dyrektora MOPS osoby, które kończyły edukację były gotowe do podjęcia zatrudnienia. Czterech spośród 40 wychowanków, którzy zakończyli planowaną edukację, podjęło zatrudnienie (nie korzystając z pomocy MOPS). Według informacji posiadanych przez MOPS, w urzędzie pracy zarejestrowały się jako osoby

bezrobotne lub poszukujące pracy dwie osoby. Jednej osobie przedstawiono oferty pracy, a drugiej wydano skierowanie do Agencji Pracy, gdzie uzyskała zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str.108)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność w badanym obszarze, pomimo że podejmowane przez MOPS działania związane z usamodzielnianiem wychowanków, z przyczyn od niego niezależnych nie były w pełni skuteczne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² 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 Katowicach.

*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.

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.

Katowice, dnia 7 sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Bogusława Pala
specjalista
kontroli państwowej

¹² Dz. U. z 2012 r. , poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

